

**Valdeluce da Costa Amaral**

**A Gestão de Pessoas no Serviço Público Federal  
e os Cargos em Comissão e Funções de Confiança**

**Brasília - DF, 2016**

**Valdeluce da Costa Amaral**

**A Gestão de Pessoas no Serviço Público Federal  
e os Cargos em Comissão e Funções de Confiança**

Trabalho apresentado como requisito  
à conclusão do curso de pós-  
graduação de Direito Administrativo  
da Escola de Direito de Brasília –  
EDB/IDP.

**Brasília – DF, 2016**

**Valdeluce da Costa Amaral**

**A Gestão de Pessoas no Serviço Público Federal  
e os Cargos em Comissão e Funções de Confiança**

Trabalho apresentado como requisito  
à conclusão do curso de pós-  
graduação de Direito Administrativo  
da Escola de Direito de Brasília –  
EDB/IDP

Brasília – DF, 2016

Professor Mestre Hector Vieira

Professora Mestre Janete Ricken Lopes de Barros

## **AGRADECIMENTOS**

Ao amigo Ronei Ribeiro e ao professor Hector Luis Vieira pela disponibilidade, orientação e pelos conhecimentos transmitidos na elaboração do presente trabalho.

## RESUMO

Esta monografia é o resultado de um estudo sobre a área de gestão de pessoas e dos cargos em comissão e funções de confiança. Serão abordados dois temas principais: a evolução da área de gestão de pessoas, bem como a evolução e histórico dos cargos em comissão e funções de confiança. Serão apresentados a comparação de estrutura de dois órgãos públicos, suas características e principais funcionalidades, bem como a proposta de alteração de estrutura administrativa quanto à eliminação de cargo em comissão de assessor de forma a se avaliar as vantagens para maior eficácia e retorno positivo à instituição, tendo em vista que a problemática apresenta-se na má gestão, principalmente de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, que por vezes desvirtuam-se o seu provimento da finalidade para a qual foram criados, nomeando servidores sem o conhecimento necessário ou inserindo apaniguados.

**Palavra-chave:** cargos em comissão, gestão de pessoas.

## **ABSTRACT**

This monograph is the result of a study on the management area of people and commissioned positions and functions of trust. They will address two main themes: the development of people management area as well as the evolution and history of commissioned positions and functions of trust. They will be presented comparing two public agencies structure, its main characteristics and features as well as the proposed administrative structure changes as the elimination of a commission office aide in order to evaluate the advantages for greater efficiency and positive return to the institution , given that the problems presented in mismanagement, especially commissioned positions of free appointment and discharge, which sometimes distort it its provision on the purpose for which they were created, naming servers without the necessary knowledge or inserting cronies.

Keyword: commissioned positions, people management.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1 Histórico e evolução da gestão de pessoas no Serviço Público Federal .....	10
1.1 Conceituação e evolução da Gestão de Pessoas.....	11
2 Cargo em comissão e função de confiança .....	16
2.1 Histórico Constitucional.....	16
2.2 Conceitos e definições .....	19
2.2.1 Dos cargos em Comissão .....	22
2.2.2 Das Funções de Confiança.....	26
2.3 Dos Direitos e Deveres dos Ocupantes de Cargo em Comissão e das funções de Confiança .....	27
3 A Atual estrutura dos cargos em comissão e funções de confiança do âmbito do MPU e STJ.....	34
3.1 Diferenças Entre as Duas Estruturas .....	41
4 Conveniência política versus eficiência administrativa.....	44
CONCLUSÃO.....	48
Referências Bibliográficas.....	50

## INTRODUÇÃO

Gerir, conforme o dicionário Houaiss, significa ter gerência sobre, administrar, dirigir, gerenciar, governar, regular<sup>1</sup>. No âmbito da administração pública, por sua vez, esse conceito é bem mais amplo. Ele envolve também a eficiência como um dos princípios básicos da estrutura administrativa do Estado.

E, no Brasil, a gestão pública constitui-se em um antigo e constante desafio. Desafio não somente por conta da dimensão continental do país, mas principalmente por conta dos interesses políticos (alguns duvidáveis) que rondam e influenciam as diretrizes administrativas em todos os níveis do Estado.

E é exatamente nesse aspecto (de organização administrativa) que entram as funções de confiança e os cargos em comissão. Com efeito, para administração pública, a gestão de pessoas (servidores) é hoje um dos grandes desafios aos gestores de todas as esferas de poder, seja ela federal, estadual, municipal ou distrital. Esse desafio se amplia frente às diferentes realidades normativas de cada ente federativo, tendo em vista a autonomia constitucional para legislar sobre seus servidores, garantida no art. 39 da Carta Magna, bem como a necessidade permanente de aprimoramento tendo sempre como foco o compromisso com o resultado e a função social da atividade Estatal.

Assim, é diante dessa necessidade constitucional de atender aos princípios da legalidade e eficiência, que as funções de confiança e os cargos em comissão ganham destaque, pelo forte viés político que envolve a indicação e ocupação dessas vagas.

É com foco nesta perspectiva que se direcionará o presente trabalho de conclusão de pós-graduação *latu sensu* em direito administrativo, que abordará, em análise crítica, a gestão administrativa das funções de confiança e em especial dos cargos em comissão no âmbito da administração pública federal, conforme as

---

<sup>1</sup> Houaiss, Antonio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Editora Objetiva. 2009



diretrizes legais da Constituição e demais legislações aplicáveis.

Tendo em vista o grande leque de órgãos que compõe a estrutura da administração pública no Brasil, o trabalho ficará restrito a duas grandes estruturas: o Ministério Público da União – MPU e o Superior Tribunal de Justiça - STJ, com normativos complementares do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

É sabido que a mesma legislação pode permitir que órgãos da administração pública federal gerencie de forma distinta, a depender de sua discricionariedade, a distribuição de cargos em comissão e funções de confiança na estrutura administrativa, tudo a depender, na maioria das vezes, de questões de políticas internas e da interpretação e aplicação normativa diversa que cada órgão das esferas de governo implementa sem que, no entanto, isso caracterize uma ilegalidade, mesmo que moralmente seja questionável.

Nesse contexto, será feita análise crítica, em primeiro plano, quanto a necessidade dos cargos em comissão, em especial para as funções de assessoramento e, em segundo, acerca da gestão administrativa dos cargos em comissão dentro das estruturas do MPU e do STJ.

Assim, indaga-se: o atual modelo de provimento dos cargos em comissão é compatível com uma estrutura administrativa baseada na eficiência ou atende apenas a conveniência política? Propõe-se, como solução, considerando essa incompatibilidade, a transformação dos cargos em comissão de assessoramento em funções de confiança.

## **1 Histórico e evolução da gestão de pessoas no Serviço Público Federal**

Segundo Chiavenato<sup>2</sup>, o departamento de Recursos Humanos surgiu no século XIX, com a necessidade de “contabilizar” os registros dos trabalhadores, as faltas e os atrasos e responsável, também, por demitir funcionários.

O departamento de recursos humanos era focado no controle dos custos da empresa, o que geralmente determinava que sua chefia se desse por um contador.

A Gestão de Pessoas tem assumido um papel inovador no gerenciamento do capital humano, tendo em vista as mudanças e transformações nos últimos anos. A antiga visão de departamento de recursos humanos, como mero organizador de informações funcionais e controle de custos, foi deixada de lado para direcionar o foco na busca e retenção do capital intelectual como um diferencial entre as organizações dando maior visibilidade ao fator humano.

O mundo mudou, e a administração pública precisa acompanhar essa mudança. É necessária hoje a retenção de talentos e competências humanas para se alcançar a excelência na prestação dos serviços públicos.

A competitividade entre as empresas no mercado atual tem perseguido cada vez mais a melhoria na qualidade e produtividade, o que recai no investimento nas pessoas, e principalmente na seleção e retenção desses talentos, mas não somente isso. A área de gestão de pessoas deve investir no desenvolvimento dessas pessoas para que possam colaborar, como parceiros, na condução de qualquer negócio.

Além do mundo globalizado e competitivo, que hoje atua com as influências da tecnologia, controle de orçamentos, desenvolvimento de novos projetos, e outros fatores que auxiliam na evolução das empresas, o desenvolvimento de pessoas,

---

<sup>2</sup> Fonte: PORTAL EDUCAÇÃO - Cursos Online

Disponível em: <http://www.portaleducacao.com.br/administracao/artigos/43332/evolucao-historica-da-gestao-de-pessoas#ixzz3r66lCQJR>. Acesso em: dezembro/2015

que saibam atuar em equipes, com a formação de líderes motivados pode criar um ambiente de trabalho que possibilite extrair o que há de melhor nas pessoas.

Então, o desenvolvimento dessas qualidades faz com que as organizações cresçam e se tornem mais competitivas.

Para Chiavenato, A dimensão institucional-legal e a dimensão cultural dos entraves a uma administração pública moderna gerencial, eficiente e voltada para o atendimento do cidadão complementam-se com a dimensão-gestão. Na verdade, é nesta última que a administração pública demonstra sua energia, pois sua eficiência e efetividade dependerão da capacidade de gestão nela existente.

Esta dimensão diz respeito a um elemento central da técnica administrativa de como fazer, com métodos, de que modo, sob orientação de quais valores. A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados. Porém, a administração pública federal ainda não se encontra neste nível.<sup>3</sup>

Por isso que os líderes têm papel fundamental em organizações, como motivadores e incentivadores de modo a possibilitar o desenvolvimento de qualidades individuais nas pessoas, espírito de equipe, com foco em resultados e pessoas com boa comunicação. A partir daí percebe-se que quanto mais as pessoas se sentem motivadas, adaptam-se com maior facilidade às mudanças e se tornam mais comprometidas. O que remete à gestão por competências, uma ferramenta já utilizada em empresas privadas e uma tendência para o serviço público focado na boa gestão, ainda a se perseguir.

## 1.1 Conceituação e evolução da Gestão de Pessoas

As definições para gestão de pessoas são, segundo Chiavenato <sup>4</sup>: Conjunto de políticas e práticas necessárias para conduzir os aspectos da posição gerencial

---

<sup>3</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública. Recursos Humanos na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora Campus.2006.

<sup>4</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas**

relacionados com as pessoas e recursos humanos, incluindo, recrutamento, seleção, treinamento, recompensas e avaliação de desempenho. A gestão de pessoas é a função na organização que está relacionada com provisão, treinamento, desenvolvimento, motivação e manutenção dos empregados.

A área de gestão de pessoas ganhou maior visibilidade depois que as organizações se conscientizaram do valor do recurso humano, como principal ativo da organização, no diferencial do mercado competitivo.

Inicialmente, o departamento de recursos humanos se limitava à função de recrutamento e seleção de pessoas e registro de informações funcionais. Focado somente no cumprimento das legislações trabalhistas e no controle de orçamento, quanto à admissão e demissão, pouco se pensava ou se avaliava as necessidades de melhoria em qualidade de vida ou bem estar do servidor, não constavam como válidas as condições ergométricas ou investimentos em capacitação e treinamento como formas de desenvolver e reter talentos.

Este cenário começou a mudar na década de 70, deixando de lado o modelo de organização taylorista<sup>5</sup> de processo de trabalho, devido ao contexto econômico da época e às exigências dos operários quanto a melhores condições de trabalho, benefícios e segurança.

Devido a globalização, com o mercado mais “informado”, percebe-se que a forma de gerenciamento de seus servidores passou a ser um fator importante para se obter vantagem competitiva sustentável, proporcionando o retorno dos investimentos na capacitação e qualificação de seus servidores.

Assim, o setor de Recursos Humanos ganhou visibilidade como ferramenta para auxílio no crescimento de uma organização.

---

**Organizações.** Rio de Janeiro: Campus. 1999

<sup>5</sup> Taylorismo é uma concepção de produção baseada e um método científico de organização do trabalho, desenvolvida pelo engenheiro americano Frederick W. Taylor (1856-1915). Em 1911, Taylor publicou *Os princípios da Administração*, obra na qual expôs seu método. A partir dessa concepção, o Taylorismo, o trabalho industrial foi fragmentado, pois cada trabalhador passou a exercer uma atividade específica no sistema industrial. A organização foi hierarquizada e sistematizada e o tempo de produção passou a ser cronometrado.

Da mesma forma que a área de recursos humanos evoluiu, os termos e expressões também acompanharam as mudanças ao longo do tempo. O que antes eram denominados como relações humanas e administração de pessoas agora são chamadas de gestão de pessoas, desenvolvimento de recursos humanos, e outros termos que em síntese mostram a importância e as novas funções da área.

A Ciência da Administração tem um ramo especializado, que é a Administração de Recursos Humanos, ramo o qual seus estudos têm como objetivo o conhecimento de todas as ações que envolvem a interação do trabalhador no contexto da organização e o aumento de sua produtividade. É a área que trata de recrutamento, seleção, treinamento, desenvolvimento, manutenção, controle e avaliação de pessoas<sup>6</sup>.

Com a mudança na visão das organizações, é imperioso estabelecer uma estratégia de atuação, tornando o servidor/empregado como parceiro da organização/empresa. De forma que suas habilidades e conhecimentos sejam aproveitados na consecução de um resultado positivo para os negócios. Nesse direcionamento, atua a área de gestão de pessoas na seleção, retenção e desenvolvimento dos servidores/empregados. Extraindo o seu melhor e fomentando a troca de interesses entre empregado x empresa.

O grau de motivação dos empregados de uma empresa, esta direta ou indiretamente relacionado com o ambiente interno ao qual estão submetidos. Este ambiente sofre influências por crenças e valores das pessoas, que o integram. Sendo necessário, que o clima seja favorável para que a motivação seja positiva.

Com a globalização e a tecnologia se reinventando cada vez mais rápido, o ambiente interno e externo acompanham estas mudanças. Estas mudanças, oportunidades e desafios exigem uma mão de obra cada vez mais qualificada e especializada. Um ambiente de trabalho propício ao desenvolvimento de atividades,

---

<sup>6</sup>GIL, A.C. **Administração de Recursos Humanos: um enfoque profissional**. São Paulo: Atlas. 1994

que motive e satisfaça os trabalhadores deve sempre estar entre uma das diretrizes das empresas, que devem ter ações próprias para atingir este clima organizacional.

Para se obter um bom ambiente de trabalho é necessário que a organização busque envolver os colaboradores e na busca de melhoria dos processos, instigar e capacitar para o uso de seu potencial máximo em apoio aos objetivos da empresa. Fortalecendo uma cultura organizacional coerente com a integração das pessoas, áreas e setores em busca de fomentar a excelência no desempenho.

Entretanto, é preciso conhecer e entender a cultura e clima organizacional e suas necessidades, bem como compreender os aspectos comportamentais, culturais e estruturais da organização e de seus empregados para que possa conseguir um ambiente de trabalho favorável.

O capital humano, agora considerado um recurso valioso, precisa de uma gestão de pessoas que crie um clima que proporcione a criação de valor, promovendo incentivos, treinamento continuado, para que se possa reter o capital intelectual e não resultar na perda de um colaborador que obtenha conhecimento necessário para a organização que as vezes não consegue lidar com a perda deste ativo intangível.

Uma das formas de premiação aos funcionários públicos, atualmente se dá por meio da ocupação de cargos em comissão, no entanto, equivocadamente, o provimento destes cargos pode não observar os critérios de qualificação ou merecimento, o que por vezes ocasiona distorções e em sentido contrário, a desmotivação de alguns.

Torna-se, dessa forma, essencial repensar o sistema de provimento de cargos em comissão na administração pública e como muito bem registram Marcelo Alexandrino e Vicente de Paula, ao afirmarem que se na aprovação da 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.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo**/ Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo – 10ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2006.

## 2 Cargo em comissão e função de confiança

Primitivamente, a constituição de 1988 dispunha que as funções de confiança seriam exercidas preferencialmente por servidores ocupantes de cargos de carreira técnica ou profissional. Ou seja, pelo texto primevo, o exercício do cargo em comissão poderia se dar para qualquer atribuição dentro da esfera administrativa.

Com a emenda constitucional nº 18, o legislador restringiu o provimento dos cargos em comissão àqueles destinados ao assessoramento, à chefia ou direção de dos órgãos da administração, bem como determinou que a lei estabelecesse percentuais mínimos para provimento por servidores de carreira:

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.

Essa é, portanto, a vigente base constitucional que hoje disciplina os cargos em comissão e as funções de confiança dentro de toda a estrutura administrativa nacional, independentemente se federal, estadual, municipal ou distrital.

### 2.1 Histórico Constitucional

O Brasil, no decorrer de sua jovem história, passou por vários modelos de gerenciamento de Estado. Seu início se deu com o regime patrimonialista, herdado culturalmente de Portugal enquanto potência colonizadora, em que a característica marcante é a confusão entre o patrimônio público e o privado decorrente da condição de seu regente maior, o Rei<sup>8</sup>.

Com a ascensão do Estado de Direito Liberal, que prima pela garantia dos direitos do cidadão, e com o fortalecimento da industrialização e do capitalismo,

---

<sup>8</sup> MELO, Frederico Jorge Gouveia de. **Admissão de pessoal no serviço público: procedimentos**,



implementou-se um modelo burocrático de administração, com clara divisão entre o público e o privado. Neste modelo, o Estado se destacava por ser centralizador, dispendioso, hierarquicamente organizado e obediente a normas rígidas de organização<sup>9</sup>.

Foi a partir desse modelo que se implantou a idéia do concurso público como meio para admissão de funcionários do Estado, dotados de um plano de carreira e a partir de um planejamento orçamentário, bem como de fiscalizar o serviço público<sup>10</sup>.

Oportuna a definição de concurso público de Hely Lopes Meirelles, para quem o concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos<sup>11</sup>

Muito embora na década de 70, em pleno regime militar, tenha se tentado dinamizar e simplificar a administração pública (Decreto 83.740, de 18/07/1979), a Constituição de 1988, ao argumento de combate às mazelas da Administração que ainda persistiam, como o empreguismo, criou um novo engessamento burocrático da máquina estatal, como, por exemplo, a criação de um regime jurídico único para os servidores públicos civis, cuja investidura se daria mediante prévio concurso público.

---

**restrições e controles.** Belo Horizonte: Fórum. 2006

<sup>9</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil.** Revista do Serviço Público. Brasília

<sup>10</sup> Em 1938 foi criado, pelo Decreto-lei 579, o DASP (Departamento Administrativo de Serviço Público), cujas atribuições, sem se limitar, eram o estudo da Administração pública de modo implementar mudanças segundo critério da economia e eficiência.

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 23. Ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

Já em 1998, com a reforma do Estado implementada pela Emenda Constitucional 19, tentou-se afastar um pouco do modelo burocrático para torná-lo mais semelhante ao gerencial, que tenciona a eficiência da atuação estatal e a redução de custos, modelo que havia apresentado bons resultados em países como Reino Unido e Austrália.

E essa definição inicial dos regimes de administração pública no Brasil é relevante para se compreender, dentro desse contexto social, cultural e político, as razões para a criação de cargos em comissão e as funções de confiança dentro de uma estrutura burocrática pós reforma administrativa.

A transitoriedade e a confiança são as características principais dos cargos de provimento em comissão. Historicamente, a primeira menção constitucional feita aos cargos de confiança ocorreu na Constituição de 1946, no parágrafo único do art. 188<sup>12</sup>, que estabelecia que “o disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão”.

Antes disso, nenhuma das constituições anteriores (imperial, de 1824, primeira republicana de 1891 ou constituição de 1934) dispunha sobre cargos em comissão, muito embora já fizessem referências à confiança como elemento para justificar a indicação de cargos próximos ao presidente da república, como o art. 49 da Constituição de 1891.

Foi apenas na Constituição de 1967 que a denominação cargos em comissão foi utilizada pelo legislador constitucional. O art. 95, § 2º, assim dispunha:

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

Por fim, a Constituição de 1988, praticamente repetindo a redação da carta de 1967 após as emendas nº 1 de 1969 e nº 6 de 1976, dispôs, em seu art. 37, inc. II, que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia

---

<sup>12</sup> Art. 188 – São estáveis:

I – depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

II – depois de cinco anos de exercícios, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

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”.

Importante registrar que tramita no Congresso Nacional proposta de emenda à Constituição, PEC 110/2015, que propõe a redução da quantidade de cargos em comissão em todas as esferas da administração pública. Segundo o autor do projeto, busca-se com a alteração constitucional acabar com a desqualificação da máquina administrativa decorrente do viés mercadológico que muitas vezes tem a nomeação para esses cargos a depender da “necessidade momentânea do gestor público”<sup>13</sup>.

Conforme a proposta, haveria uma progressiva redução nos cargos em comissão, que seria de 30% no primeiro ano de vigência da emenda, 20% no segundo ano até alcançar 10% após três anos de sua entrada em vigor. Outras importantes mudanças também são previstas no projeto, como o teto para os cargos em comissão de 10% dos cargos efetivos, que 50% desses cargos sejam ocupados por servidores de carreira e que o seu preenchimento seja precedido de prévio processo seletivo público de forma a avaliar conhecimentos técnicos e habilidades específicas.

Essa proposta de emenda constitucional, que atualmente tramita na Comissão de Constituição e Justiça, não tem previsão de aprovação e de entrada em vigor. No entanto, há de se observar que tal proposta direciona o provimento dos cargos em comissão para uma gestão por competência.

## **2.2 Conceitos e definições**

---

<sup>13</sup> Disponível [http://concursos.correioweb.com.br/app/noticias/2015/10/28/noticiasinterna,35713/comissao-do-senado-aprova-limitacao-de-comissionados-na-administracao-publica.shtml#.Vv\\_iJvldXTb](http://concursos.correioweb.com.br/app/noticias/2015/10/28/noticiasinterna,35713/comissao-do-senado-aprova-limitacao-de-comissionados-na-administracao-publica.shtml#.Vv_iJvldXTb) acesso em dezembro/2015.

Antes de qualquer definição específica, importante ressaltar que todo aquele que, de uma forma transitória, ocasional ou permanente preste serviço ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração indireta, é definido como Agente Público<sup>14</sup>.

Agente público, conforme a constituição Federal de 1988 após as emendas constitucionais nº 19 e nº 20, é gênero da qual derivam os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares em colaboração com o poder público.

Desta forma, todo ocupante de um cargo em comissão é, invariavelmente, um agente público.

A precisa definição de agente público pode ser também extraída do art. 2º da Lei 8.429/1992, que tem a seguinte redação:

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 forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Outro importante conceito para se compreender a natureza dos cargos em comissão e das funções de confiança exsurge da definição do que seja cargo público, nos termos do art. 3º da Lei 8.112/90, *verbis*:

*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.

Para Hely Lopes Meirelles, cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei. Função é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a administração confere a cada categoria profissional ou comete

---

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais..<sup>15</sup>

Pois é dentro desse conjunto de normas e definições que estão inseridos os cargos em comissão e as funções de confiança, que guardam importantes distinções entre si, muito embora nem as leis ou mesmo a constituição faça essa diferenciação<sup>16</sup>.

Há, ainda, uma linha da doutrina<sup>17</sup> que reputa a função de confiança como gênero, da qual derivam outras duas, de natureza *stricto sensu*, quais sejam, os cargos em comissão e as funções de confiança *stricto sensu* ou seus sinônimos funções comissionadas e funções gratificadas, respectivamente. Cuida-se, apenas, de questão acadêmica sem qualquer efeito sobre a questão de fundo, mas que de toda sorte elide dúvidas geradas a partir das referências distintas de alguns doutrinadores.

O argumento fundamental para criação dos cargos em comissão repousa no fato de que, mesmo que em sua grande maioria os agentes públicos ingressem na carreira pelo sistema da meritocracia, ou seja, por meio do concurso público, isso não impediria que um cidadão bem intencionado passasse a utilizar-se do cargo posteriormente em benefício próprio. Devia haver uma forma de controle. Daí a idéia de se nomear pessoas da extrema confiança dos titulares do poder para o exercício dos cargos de direção, chefia e assessoramento.

No que tange a criação desses cargos comissionados, há que se observar o limite para a sua instituição, não se podendo conceber número maior de comissionados em detrimento do número de servidores efetivos. Deve haver uma proporcionalidade. Neste sentido há esclarecedor precedente do Supremo Tribunal Federal<sup>18</sup>:

---

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 23. Ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

<sup>16</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo**/ Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo – 10ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2006.

<sup>17</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2 ed. Rev. e atualizada de acordo com a CF/88. São Paulo: RT. 1992.

<sup>18</sup> AgRg no RE 365368/SC. Relator Min. Ricardo Lewandowski, DJe-047 divulgado em 28/06/2007 publicado 29/06/2007

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

Cuida-se, o caso acima exemplificado, de típica tentativa de burla ao concurso público, em clara e evidente violação aos princípios da moralidade, razoabilidade e legalidade.

### 2.2.1 Dos cargos em Comissão

Cargos em comissão são aqueles que podem ser ocupados por qualquer pessoa, mesmo que não tenha vínculo com o órgão ou com a administração pública. Essa pessoa será escolhida a critério da autoridade competente que, também ao seu critério, poderá exonerar o ocupante do cargo comissionado a qualquer tempo. Essa exoneração, lembram Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, não tem caráter punitivo, pois decorre de ato puramente discricionário, prescindindo de prévio processo administrativo ou mesmo a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa<sup>19</sup>.

Para Celso Antonio Bandeira de Mello, “Os cargos de provimento em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente, quem os esteja titularizando.”<sup>20</sup>

E, quando a lei se refere a exoneração qualquer tempo, exclui-se a para os cargos em comissão as vedações da Lei 9.504/97, que veda a exoneração de agente público entre o período que compreende os três meses que antecedem as

---

<sup>19</sup>ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo**/ Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2006.

eleições até a posse dos eleitos, na forma excepcionada pelo art. 73 do referido diploma legal. Ou seja,

Os cargos em comissão, portanto, com a atual disciplina do art. 37, V, da Constituição, somente podem ser destinados às atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Fora do âmbito dessas atribuições, a criação de cargos torna-se inconstitucional.<sup>21</sup>

A título de exemplo, o Supremo<sup>22</sup> Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3602/GO, declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, que criou cargos em comissão fora dos requisitos do art. 37 da Constituição. Oportuna a transcrição da ementa do julgado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados.

Há, também, a hipótese em que o provimento do cargo em comissão, mesmo que de livre nomeação, esteja condicionado à observância de certas formalidades. A exemplo tem-se a previsão do art. 84, XIV, (o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei) da Constituição, que prevê a prévia aprovação do Senado Federal das indicações feitas pelo Presidente da República para determinados cargos, limitando e restringindo a discricionariedade da autoridade nomeante.

---

<sup>20</sup>MELLO, Censo Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

<sup>21</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2012.

<sup>22</sup>ADI nº 3602/GO, rel. Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 14/04/2011 publicado no DJe em 07/06/2011.

Curioso notar, a respeito da discricionariedade que detém a autoridade administrativa nas escolhas para o provimento dos cargos em comissão, que o art. 71, III, da Constituição Federal, retira do Tribunal de Contas da União qualquer poder acerca da motivação da autoridade nomeante acerca dos motivos que levaram à nomeação. Questões afetas à legalidade continuam sob o pálio fiscalizador do Tribunal de Contas, ou seja, a discricionariedade é bastante ampla, mas não absoluta.

Isto porque existem limites a essa discricionariedade. Obviamente que para se nomear uma pessoa para exercer um cargo em comissão de fisioterapeuta, deve ela comprovar a qualificação correspondente, sob pena de plena irregularidade da nomeação, sujeitando-se a autoridade nomeante às penas da Lei pelo ato de improbidade administrativa.

Mas não é só. Há não muito tempo em nossa história, abusando dessa discricionariedade, autoridades administrativas, ignorando completamente o interesse público, passaram a nomear parentes, como cônjuges, filhos, sobrinhos e outros consanguíneos ou por afinidade para os cargos em comissão. Tal prática, segundo as palavras do Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal<sup>23</sup>, é incompatível com a visão republicana de poder, pois é tendente a restaurar a reprovável teoria do Estado patrimonial abortado em tópico anterior do presente trabalho.

E, a despeito dessa conduta moralmente reprovável (*art. 37, CF*), onde claramente o interesse pessoal sobrepuja o interesse público, não há na legislação federal brasileira qualquer norma que expressamente vede essa vergonhosa prática. Tramitam nas assembleias legislativas de diversos Estados e Municípios do país propostas de leis direcionadas a vedar tal prática.

Não obstante a omissão legislativa a respeito do tema, há disciplinas no âmbito de determinados órgãos públicos e até mesmo em legislações municipais que coíbem a prática do nepotismo. Mas é na jurisprudência do Supremo Tribunal

---

<sup>23</sup> STF, ADI 1521, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 13/08/2013.



Federal que se encontra o único instrumento, de abrangência nacional, voltado a coibir a prática do nepotismo.

Trata-se da Sumula Vinculante nº 13, que guarda o seguinte teor:

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.

Muito embora não tenha a Súmula Vinculante nº 13 força de lei, *ex vi* do que dispõe o art. 59 da Constituição Federal, tanto gestores e administradores de todas as esferas quanto Juízes e Tribunais pelo Brasil estão vinculados à sua disciplina por força do que dispõe o art. 103-A, da Constituição, introduzido pela emenda Constitucional 45 de 2004:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

Deste modo, está vedada a prática do nepotismo em todo o território nacional, o que impõe limites concretos à discricionariedade da autoridade administrativa nomeante na escolha dos ocupantes dos cargos em comissão que não tenham vínculo com a administração.

Já a questão da indicação para a ocupação dos cargos em comissão por servidores de carreira que tenham vínculo de consanguinidade com a autoridade nomeante encerra discussão fervorosa tanto na doutrina quanto na jurisprudência, no qual há correntes defendendo a necessidade de ressalvas à vedação e outras a total vedação.

Com a Emenda Constitucional nº 19/1998, institui-se limites mínimos para que as vagas dos cargos em comissão fossem providas exclusivamente por servidores de carreira.

Também na Constituição, no Ato das disposições Constitucionais Transitórias, o art. 19 garante que o ocupante de cargo público não admitido por concurso e em exercício há mais de cinco anos na data da promulgação da constituição terá garantida a estabilidade. No entanto, tal benefício, na forma do parágrafo segundo do citado artigo, “não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do *caput* deste artigo, exceto se se tratar de servidor”.

Como visto, dúvida não há quanto a precariedade do provimento do cargo em comissão.

### **2.2.2 Das Funções de Confiança**

Já as funções de confiança, nos termos do inc. V, do art. 37, CF, apenas podem ser ocupadas por servidores de carreira, ou seja, concursados, regra também introduzida pela Emenda Constitucional de 19/1998. Por essa razão, há a designação do servidor para ocupação da função de confiança a critério da autoridade administrativa, assim como também a sua dispensa, para o qual não se usa a terminologia exoneração.

E essa referência ao servidor de carreira engloba também o empregado público, em razão de uma interpretação sistemática do texto constitucional, respeitadas, para cada qual, a natureza do vínculo originário com a administração pública.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

Assim como nos cargos em comissão, as funções de confiança destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, assim como são de livre designação e dispensa, dispensa essa que não sujeita as vedações do período eleitoral, na forma do art. 73 da Lei 9.504/97.

Diferentemente do que a expressão função de confiança possa significar, para alguns doutrinadores a escolha do servidor, pelo critério da confiança, se dá em relação à administração, e não em relação ao detentor do poder de designação. Deve haver uma relação de confiança institucional, com o Estado, inerente a todos os agentes públicos<sup>25</sup>.

Na Visão da Ministra Carmen Lúcia<sup>26</sup>, em obra publicada em 1994, o critério da confiança deveria se firmar na qualificação profissional, no merecimento ligado às condições para o desempenho da função, e não no usual critério baseado no parentelismo e paternalismo de poder. No entanto, muito embora moralmente tal postura seja exigida e até esperada, a discricionariedade da autoridade nomeante está quase imune a qualquer controle externo, excetuadas as exceções referidas anteriormente de nepotismo.

De toda sorte e a despeito da clareza com que se revela a posição da doutrina, principalmente no que se refere aos benefícios para a administração pública, tem-se que a realidade hoje vivida no âmbito da gestão de pessoas no serviço público ainda sofre forte e nociva influência política no preenchimento desses cargos em comissão e das funções de confiança, certamente por influência das raízes históricas em que se desenvolveu o Estado brasileiro.

### **2.3 Dos Direitos e Deveres dos Ocupantes de Cargo em Comissão e das funções de Confiança**

Em noções gerais, regime jurídico é o conjunto de regras que disciplinam determinada relação jurídica. Quanto ao servidor público civil, tem-se o regime

---

<sup>25</sup>DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2.ed.rev. e atualizada de acordo com a CF/88. São Paulo: RT, 1992.

<sup>26</sup>ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del

estatutário regulando esse vínculo e o regime celetista regulando o empregado público.

Já nos cargos em comissão destaca-se a natureza transitória do provimento, desprovida de qualquer estabilidade. No entanto, isto não significa que o agente público submetido a tal regime precário fique despedido de direitos e obrigações. No particular, o cargo de provimento em comissão está sujeito à disciplina da Lei 8.112/90 por força do que dispõe o art. 61, §1º, II, da Constituição.

A Constituição, em seu art. 40, §13, também estabelece que o ocupante do cargo em comissão está vinculado ao Regime Geral de Previdência Social e, portanto, torna-se um segurado do INSS. Por essa razão, a disciplina dos benefícios sociais do servidor comissionado está sob a égide da Lei 8.213/91.

E tanto isso é verdade que o ocupante sem vínculo de cargo em comissão não se sujeita à aposentadoria compulsória prevista na Constituição da República para o servidor efetivo. Neste sentido decisão do Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO ADMINISTRATIVO. INAPLICABILIDADE DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA POR IDADE A SERVIDOR PÚBLICO OCUPANTE EXCLUSIVAMENTE DE CARGO EM COMISSÃO.

Não é aplicável a regra da aposentadoria compulsória por idade na hipótese de servidor público que ocupe exclusivamente cargo em comissão. Com efeito, a regra prevista no art. 40, § 1º, II, da CF, cujo teor prevê a aposentadoria compulsória do septuagenário, destina-se a disciplinar o regime jurídico dos servidores efetivos, não se aplicando aos servidores em geral. Assim, ao que ocupa exclusivamente cargo em comissão, aplica-se, conforme determina o § 13 do art. 40 da CF, o regime geral de previdência social, no qual não é prevista a aposentadoria compulsória por idade. (RMS 36.950-RO, Rel. Min. Castro Meira, DJe 26/4/2013.)

Muito embora alguns direitos sejam inerentes aos cargos efetivos, em sua grande maioria eles se aplicam aos cargos em comissão. Assim, por exemplo, garante-se ao ocupante de cargo em comissão o direito de percepção de benefício em caso de afastamento para tratamento da própria saúde e licença maternidade.

No que tange as licenças e afastamentos, a Lei 8.112/90, em seu art. 81, limita, por incompatibilidade, eis que impõe o desligamento temporário do servidor em relação à Administração, o gozo de determinadas licenças e afastamentos. Já as concessões previstas no art. 97 da Lei 8.112/90, ante a ausência de vedação legal, elas se aplicam aos servidores comissionados.

No quadro abaixo, resume-se os benefícios sociais a que tem direito o servidor ocupante de cargo em comissão:

<b>Espécie</b>	<b>Previsão</b>	<b>Aplicação aos comissionados</b>	<b>Motivo</b>	<b>Custeio pelo INSS</b>
<b>Aposentadoria pelo RPPS</b>	art. 186 da Lei nº 8.112/90	Não se aplica	Por estarem sujeitos ao RGPS, nos termos do art. 40, §13, da CF/88, a aposentadoria dos servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão está vinculada ao Regime Geral de Previdência Social (INSS).	Sim (art. 40, §13, da CF/88 c/c art. 42 a 58 da Lei nº 8.212/91)
<b>Pensão pelo RPPS</b>	art. 215 da Lei nº 8.112/90	Não se aplica	Por estarem sujeitos ao RGPS, nos termos do art. 40, §13, da CF/88, a pensão devida aos dependentes dos servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão está vinculada ao Regime Geral de Previdência Social (INSS).	Sim (art. 40, §13, da CF/88 c/c art. 74 da Lei nº 8.213/91)
<b>Auxílio-natalidade</b>	art. 196 da Lei nº 8.112/90	Não se aplica	Por estarem sujeitos ao RGPS, os benefícios sociais dos servidores comissionados são regulados pela Lei nº 8.213/91 e custeados pelo INSS.	Não (Não há previsão de auxílio-natalidade na Lei nº 8.213/90 (RGPS), vez que o art. 139 foi revogado)

				pela Lei nº 9.528/97).
<b>Salário-família</b>	art. 197 da Lei nº 8.112/90	Não se aplica	Por estarem sujeitos ao RGPS, os benefícios sociais dos servidores comissionados são regulados pela Lei nº 8.213/91 e custeados pelo INSS.	Sim (art. 65 da Lei nº 8.213/91)
<b>Auxílio-reclusão</b>	art. 229 da Lei nº 8.112/90	Não se aplica	Por estarem sujeitos ao RGPS, os benefícios sociais dos servidores comissionados são regulados pela Lei nº 8.213/91 e custeados pelo INSS.	Sim (art. 80 da Lei nº 8.213/91)
<b>Auxílio-funeral</b>	art. 226 da Lei nº 8.112/90	Não se aplica	A família do servidor ocupante de cargo em comissão que não seja, simultaneamente, ocupante de cargo ou emprego efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional não terá direito ao auxílio-funeral.	Não (Não há previsão na Lei nº 8.213/91)

Fonte: Amorim, Victor Aguiar Jardim de<sup>27</sup>

No que tange aos deveres, o ocupante do cargo em comissão se sujeita, como servidor público *latu sensu*, ex vi dos artigos 2º e 3º da Lei 8.112/90<sup>28</sup>, aos mesmos deveres funcionais, devendo obediência a todos os princípios que norteiam a atividade administrativa do Estado.

Refere-se, a lei, ao dever de probidade do agente público. É o que se deflui dos artigos 3º e 4º da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa:

<sup>27</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Cargos comissionados direitos aplicáveis. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n 3466, 27 dez 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23310/a-disciplina-constitucional-e-legal-sobre-os-cargos-de-provimento-em-comissao/2> acessado em novembro/2015

<sup>28</sup> Art. 2º Para os efeitos desta lei, servidor è 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. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Por essa razão, além de responder civilmente por seus atos, sujeita-se o ocupante sem vínculo do cargo em comissão à pena disciplinar de destituição no caso de cometimento de alguma infração disciplinar, na forma do art. 127 da Lei 8.112/90. Tal destituição, por se revestir de natureza punitiva, necessariamente deve ser precedida de processo administrativo disciplinar e observar o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Para Márcio Cammarosano<sup>29</sup>,

não é qualquer plexo unitário de competências que reclama seja confiado o seu exercício a esta ou aquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas aqueles que, dada a natureza das atribuições a serem exercidos pelos seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servirem, comum a todos os funcionários, como também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior. Essa lealdade, todavia, não pode justificar qualquer infringência ao princípio da legalidade, informador das atividades da Administração Pública.

Também quanto aos deveres, uma questão chama atenção no âmbito do MPU, no que diz a avaliação obrigatória de desempenho. Quanto a este ponto, tem-se a portaria PGR 707 de 2003, atualmente em vigor, que aprova o Regulamento do Sistema de avaliação de Desempenho dos Servidores das Carreiras de Técnico e Analista do Ministério Público da União. Em seu art. 4º, a citada portaria explicita:

Art. 4º. Submetem-se ao processo de avaliação de desempenho funcional todos os servidores das Carreiras do Ministério Público da União, em efetivo exercício, inclusive aqueles que estejam

---

<sup>29</sup> CAMMAROSANO, Márcio. Cargos em comissão: breves considerações quanto aos limites à sua criação. Revista interesse público. Porto Alegre, n. 38, jul/ago 2006.

cumprindo estágio probatório e os que já alcançaram o final da carreira, ficando excluídos aqueles que exerçam Funções Comissionadas níveis FC-5 a FC- 10, bem como aqueles licenciados para mandato classista e afastados para o desempenho de mandato eletivo.

Nesse ponto, é importante ressaltar que as funções comissionadas acima mencionadas, atualmente, foram alteradas para cargo em comissão, CC-2 a CC-7, extinguindo-se as referidas funções de confiança.

Essa avaliação, além de promover o aperfeiçoamento profissional do servidor, visa também possibilitar o acesso à progressão na carreira, situação incompatível com o servidor sem vínculo com a administração pública.

Em razão dessa incompatibilidade, os ocupantes não efetivos de cargo em comissão não estão sujeitos à avaliação de desempenho no âmbito do MPU. Em seu lugar, sujeita-se o servidor sem vínculo detentor de cargo em comissão a uma avaliação gerencial conforme disciplina a Instrução Normativa nº 3, de 11 de dezembro de 2015.

Diferentemente da Portaria 707/2003, a instrução normativa nº 3 tenciona precipuamente:

Art. 2º São objetivos da Avaliação Gerencial:

I - reforçar direcionamento estratégico, cultura e estilo de gestão baseados em resultados;

II - detectar necessidades de ações de treinamento, desenvolvimento e educação para o aprimoramento profissional e institucional;

III - subsidiar o diagnóstico de necessidades de adequação do perfil gerencial;

IV - identificar as variáveis que interfiram no desempenho;

V - oferecer suporte para o processo sucessório e para a preparação de lideranças;

VI - estimular a adoção de práticas gerenciais voltadas para o planejamento do desempenho e desenvolvimento na carreira;

VII - oferecer insumos para subsidiar as ações dos subsistemas de gestão de pessoas.

Ou seja, pela legislação interna do MPU, o servidor comissionado sem vínculo sujeita-se apenas a avaliação de aprimoramento, deixando apenas e



lamentavelmente ao alvedrio da autoridade nomeante decidir pela manutenção ou não do servidor ineficiente.

### **3 A Atual estrutura dos cargos em comissão e funções de confiança do âmbito do MPU e STJ**

Antes de discorrer acerca dos cargos em comissão e das funções de confiança nas estruturas do MPU e STJ, não é ocioso definir cada um desses órgãos e suas funções social e constitucional.

Conforme define Ada Pellegrini Grinover, “o Ministério Público é, na sociedade moderna, a instituição destinada à preservação dos valores fundamentais do Estado enquanto comunidade.”<sup>30</sup>

Na estrutura constitucional, o Ministério Público, juntamente com a Advocacia, enquadra-se como função essencial à justiça (Capítulo IV, da Seção I), vinculado ao Poder Executivo e funcionando como ente autônomo composto de diversas ramificações (art. 24 da Lei Complementar 75 de 20/05/1993).

Na Constituição da República o Ministério Público encontra-se previsto no art. 127 e, em linhas gerais, segue a disciplina da Lei Orgânica do Ministério Público, instituída pela Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. E, dentre as principais funções do Ministério Público, destacam-se essencialmente (art. 129 da CF): promover a ação penal pública na forma da lei, zelar pelos interesses difusos e coletivos e, dentre outras, exercer as atribuições compatíveis com sua finalidade.

Já o Superior Tribunal de Justiça compõe um dos órgãos que formam o Poder Judiciário Nacional, conforme artigo 92, inc. II, da Carta Magna. Com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo território nacional, o STJ é formado por 33 Ministros, entre desembargadores de Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça, advogados e membros do Ministério Público, tudo na forma do art. 104 da CF.

---

<sup>30</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Direito**. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 1998.

A competência do Superior Tribunal de Justiça está disciplinada pelo art. 105 da Constituição. De um modo geral, tem o STJ como principal função a uniformização da interpretação da legislação federal.

Definidas de um modo geral a função constitucional do STJ e do MPU passa-se a discorrer sobre a questão central do presente trabalho.

Para fins de ilustração da atual situação de quantitativo de cargos em comissão e funções de confiança, é importante mencionar, que de acordo com as informações do Boletim Estatístico de Pessoal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, elaborado em julho de 2015, o quantitativo de ocupantes de cargos em comissão, funções de confiança e gratificações do Poder Executivo Federal, incluindo a Administração Direta, Autárquica e Fundações, totalizava 100.290 (cem mil, duzentos e noventa)<sup>31</sup>

Nos órgãos citados como organizações a serem comparadas, há de se observar o quantitativo de cargos em comissão e funções de confiança, referente às publicações de agosto/2015, no caso do MPU, 7.974 (sete mil, novecentos e setenta e quatro) para um total de 14.368 cargos efetivos e STJ, 2.022 (dois mil, e vinte e dois)<sup>32</sup> para um total de 2930 cargos efetivos.

Para Marcelo Alexandrino e Vicente de Paula, “na esfera federal não há uma lei geral, aplicável a todas as carreiras federais, que estabeleça os percentuais mínimos de ocupantes de cargos em comissão que devam ser, também, titulares de cargos efetivos.”<sup>33</sup>

À míngua da Lei determinada na Constituição, foi editado, no âmbito do Executivo Federal, o Decreto 5.497/2005, que estabeleceu, para os servidores de

---

<sup>31</sup> Disponível em

[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2015/bol231-bepeig\\_jul2015-parte\\_i.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/bol231-bepeig_jul2015-parte_i.pdf/view) acessado em novembro

<sup>32</sup> Portaria SG MPU nº 177, de 12 de agosto de 2015. E disponível em

[http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/transparencia/stjtransparencia\\_anexoIVb\\_20150831.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/transparencia/stjtransparencia_anexoIVb_20150831.pdf) acessado em novembro 2015

<sup>33</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo**/ Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo – 10ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

carreira os limites de 75% dos cargos de DAS 1, 2 e 3, 50% para cargos de DAS 4 e sem reserva de percentual para o DAS 5 e 6.

Já no âmbito do MPU, conforme Lei 11.415/2006, em sua legislação, estabeleceu o limite 50% de cargos em comissão para provimento por servidores do quadro, observando a estrutura de cada ramo. Editou-se, assim, a Portaria 287, de 12 de junho de 2007, que assim prevê:

Art. 2º A designação para o exercício de função de confiança recairá exclusivamente em servidor ocupante de cargo efetivo.

Parágrafo único. O início do exercício de função de confiança coincidirá com a data de publicação do ato de designação do servidor, salvo quando estiver em licença ou afastado por qualquer outro motivo legal, hipótese em que recairá no primeiro dia útil após o término do impedimento, que não poderá exceder a trinta dias da publicação.

Art. 3º A nomeação para exercício de cargo em comissão recairá sobre servidor integrante

das Carreiras de Analista, Técnico ou Auxiliar do Ministério Público da União, ou ainda sobre servidor requisitado ou pessoa sem vínculo com a Administração Pública, que cumpram as exigências legais e regulamentares.

§ 1º A ocupação dos cargos em comissão, nível CC-4 a CC-7, terá como exigência, além das contidas no caput do art. 1º, a conclusão de curso superior, em nível de graduação, compatível com as atribuições a serem desempenhadas.

§ 2º Cada ramo do Ministério Público da União, destinará, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão aos integrantes das Carreiras de Analista, Técnico e Auxiliar do Ministério Público da União.

Art. 4º A exigência constante do § 1º do artigo anterior se aplica a todos os cargos em comissão destinados ao assessoramento jurídico de membros do Ministério Público da União, cujos titulares deverão ter graduação em Direito.

Tais limites também são estabelecidos para o Poder Judiciário da União na Lei 11.416/2006.

No MPU, a estrutura de cargos em comissão - CC é definida de CC-1 a CC-7, e a das funções de confiança - FC, de FC-1 a FC-3, sendo estas exclusivamente para servidores de carreira. Embora o Poder Judiciário da União adote a mesma orientação quanto aos cargos em comissão e funções de confiança, a sua definição de estrutura difere da estabelecida ao MPU, sendo denominadas, respectivamente, CJ-1 a CJ-4 e as FC-2 a FC-6. Faz parte da proposta do presente estudo realizar o

comparativo dessas legislações e os impactos em seus respectivos órgãos, conforme quadro:

Superior Tribunal de Justiça <sup>34</sup>

Cargo / Função	Ocupados									Vagos			Total		
	Com Vínculo Efetivo						Sem Vínculo Efetivo			2014	2015	Variação %	2014	2015	Variação %
	Optante Remuneração Cargo Efetivo		Variação %	Remuneração Integral Cargo/Função		Variação %	2014	2015	Variação %						
	2014	2015		2014	2015										
CJ-4	1	0	-100,00	0	1	0,00	1	1	0,00	0	0	0,00	2	2	0,00
CJ-3	273	283	3,66	4	3	-25,00	46	45	-2,17	11	4	-63,64	334	335	0,30
CJ-2	76	104	36,84	1	0	-100,00	7	13	85,71	0	1	0,00	84	118	40,48
CJ-1	36	44	22,22	2	2	0,00	14	10	-28,57	1	2	100,00	53	58	9,43
FC06	210	230	9,52	0	0	0,00	0	0	0,00	1	0	-100,00	211	230	9,00
FC05	59	60	1,69	0	0	0,00	0	0	0,00	2	0	-100,00	61	60	-1,64
FC04	378	591	56,35	0	0	0,00	0	0	0,00	38	29	-23,68	416	620	49,04
FC03	0	1	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00	0	1	0,00
FC02	348	522	50,00	0	0	0,00	0	0	0,00	21	76	261,90	369	598	62,06
Total	1381	1835	32,87	7	6	-14,29	68	69	1,47	74	112	51,35	1530	2022	32,16

O quadro demonstra a ocupação dos cargos em comissão e funções de confiança da estrutura do STJ e seus respectivos ocupantes, com a variação de 2014 e 2015 quanto aos seus provimentos.

Importante destacar que de 2014 a 2015 houve um acréscimo de quase quinhentos cargos, sendo sua maioria de funções de confiança, de provimento exclusivo de servidores efetivos. O que pode se inferir como uma valorização aos servidores do quadro.

<sup>34</sup> disponível em [http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/transparencia/stjtransparencia\\_anexoIVb\\_20150831.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/transparencia/stjtransparencia_anexoIVb_20150831.pdf) acessado em novembro 2015

MPU<sup>35</sup>

## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

NÍVEL	Quantitativo de Cargos em 30/6/2015								
	PROVIDOS						VAGOS		TOTAL
	Servidores da carreira do MPU		Outros servidores públicos		Servidores sem vínculo efetivo				
	QTD. (A)	% (B) = (A/I)	QTD. (C)	% (D) = (C/I)	QTD. (E)	% (F) = (E/I)	QTD. (G)	% (H) = (G/I)	QTD. (I)
FC-1	668	88,36	56	7,41	8	1,06	24	3,17	756
FC-2	1.651	92,44	75	4,20	16	0,90	44	2,46	1.786
FC-3	435	96,88	8	1,78	1	0,22	5	1,11	449
<b>Subtotal FC</b>	<b>2.754</b>	<b>92,08</b>	<b>139</b>	<b>4,65</b>	<b>25</b>	<b>0,84</b>	<b>73</b>	<b>2,44</b>	<b>2.991</b>
CC-1	74	74,00	10	10,00	8	8,00	8	8,00	100
CC-2	668	51,78	45	3,49	549	42,56	28	2,17	1.290
CC-3	152	85,88	8	4,52	15	8,47	2	1,13	177
CC-4	91	71,09	11	8,59	21	16,41	5	3,91	128
CC-5	163	74,77	15	6,88	39	17,89	1	0,46	218
CC-6	31	47,69	18	27,69	13	20,00	3	4,62	65
CC-7	2	100,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	2
<b>Subtotal CC</b>	<b>1.181</b>	<b>59,65</b>	<b>107</b>	<b>5,40</b>	<b>645</b>	<b>32,58</b>	<b>47</b>	<b>2,37</b>	<b>1.980</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3.935</b>	<b>79,16</b>	<b>246</b>	<b>4,95</b>	<b>670</b>	<b>13,48</b>	<b>120</b>	<b>2,41</b>	<b>4.971</b>

Em relação ao MPF, há de se observar que, embora o quadro não faça comparação entre os anos de 2014 e 2015, a exemplo do STJ, observa-se a diferença entre o quantitativo de cargos em comissão em contrapartida aos de função de confiança em quase mil cargos, também prevalecendo a prioridade às funções de confiança.

## MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR

NÍVEL	Quantitativo de Cargos em 30/6/15								
	PROVIDOS						VAGOS		TOTAL
	Servidores da carreira do MPU		Outros servidores públicos		Servidores sem vínculo efetivo				
	QTD. (A)	% (B) = (A/I)	QTD. (C)	% (D) = (C/I)	QTD. (E)	% (F) = (E/I)	QTD. (G)	% (H) = (G/I)	QTD. (I)
FC-1	60	56,07	39	36,45	-	0,00	8	7,48	107
FC-2	76	89,41	1	1,18	1	1,18	7	8,24	85
FC-3	71	92,21	2	2,60	-	0,00	4	5,19	77
<b>Subtotal FC</b>	<b>207</b>	<b>76,95</b>	<b>42</b>	<b>15,61</b>	<b>1</b>	<b>0,37</b>	<b>19</b>	<b>7,06</b>	<b>269</b>

<sup>35</sup> Portaria SG MPU nº 177, de 12 de agosto de 2015

CC-1	70	80,46	5	5,75	11	12,64	1	1,15	87
CC-2	40	88,89	1	2,22	4	8,89	-	0,00	45
CC-3	19	100,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	19
CC-4	1	20,00	-	0,00	3	60,00	1	20,00	5
CC-5	10	76,92	-	0,00	3	23,08	-	0,00	13
CC-6	2	100,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	2
CC-7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Subtotal CC</b>	<b>142</b>	<b>83,04</b>	<b>6</b>	<b>3,51</b>	<b>21</b>	<b>12,28</b>	<b>2</b>	<b>1,17</b>	<b>171</b>
<b>TOTAL</b>	<b>349</b>	<b>79,32</b>	<b>48</b>	<b>10,91</b>	<b>22</b>	<b>5,00</b>	<b>21</b>	<b>4,77</b>	<b>440</b>

Do mesmo modo, a estrutura do MPM difere entre os cargos em comissão e funções de confiança em quase cem vagas.

#### MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

NÍVEL	Quantitativo de Cargos em 30/6/15								
	PROVIDOS						VAGOS		TOTAL
	Servidores da carreira do MPU		Outros servidores públicos		Servidores sem vínculo efetivo				
	QTD. (A)	% (B) = (A/I)	QTD. (C)	% (D) = (C/I)	QTD. (E)	% (F) = (E/I)	QTD. (G)	% (H) = (G/I)	QTD. (I)
FC-1	64	65,98	22	22,68	-	0,00	11	11,34	97
FC-2	377	83,78	56	12,44	-	0,00	17	3,78	450
FC-3	188	76,42	48	19,51	-	0,00	10	4,07	246
<b>Subtotal FC</b>	<b>629</b>	<b>79,32</b>	<b>126</b>	<b>15,89</b>	<b>-</b>	<b>0,00</b>	<b>38</b>	<b>4,79</b>	<b>793</b>
CC-1	110	85,94	11	8,59	6	4,69	1	0,78	128
CC-2	153	88,44	12	6,94	6	3,47	2	1,16	173
CC-3	22	84,62	2	7,69	1	3,85	1	3,85	26
CC-4	32	78,05	4	9,76	3	7,32	2	4,88	41
CC-5	8	44,44	5	27,78	4	22,22	1	5,56	18
CC-6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CC-7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Subtotal CC</b>	<b>325</b>	<b>84,20</b>	<b>34</b>	<b>8,81</b>	<b>20</b>	<b>5,18</b>	<b>7</b>	<b>1,81</b>	<b>386</b>
<b>TOTAL</b>	<b>954</b>	<b>80,92</b>	<b>160</b>	<b>13,57</b>	<b>20</b>	<b>1,70</b>	<b>45</b>	<b>3,82</b>	<b>1.179</b>

No entanto, ao se observar a estrutura de funções de confiança do MPDFT reconhece-se quase o dobro de vagas em comparação aos cargos em comissão.

NÍVEL	Quantitativo de Cargos em 30/6/15								
	PROVIDOS						VAGOS		TOTAL
	Servidores da carreira do MPU		Outros servidores públicos		Servidores sem vínculo efetivo				
	QTD. (A)	% (B) = (A/I)	QTD. (C)	% (D) = (C/I)	QTD. (E)	% (F) = (E/I)	QTD. (G)	% (H) = (G/I)	QTD. (I)
FC-1	72	63,16	34	29,82	-	0,00	8	7,02	114
FC-2	369	81,82	72	15,96	1	0,22	9	2,00	451
FC-3	95	87,96	11	10,19	1	0,93	1	0,93	108
<b>Subtotal FC</b>	<b>536</b>	<b>79,64</b>	<b>117</b>	<b>17,38</b>	<b>2</b>	<b>0,30</b>	<b>18</b>	<b>2,67</b>	<b>673</b>
CC-1	90	64,75	11	7,91	35	25,18	3	2,16	139
CC-2	194	54,19	7	1,96	146	40,78	11	3,07	358
CC-3	113	76,35	11	7,43	24	16,22	-	0,00	148
CC-4	15	53,57	2	7,14	11	39,29	-	0,00	28
CC-5	2	20,00	2	20,00	6	60,00	-	0,00	10
CC-6	1	50,00	1	50,00	-	0,00	-	0,00	2
CC-7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Subtotal CC</b>	<b>415</b>	<b>60,58</b>	<b>34</b>	<b>4,96</b>	<b>222</b>	<b>32,41</b>	<b>14</b>	<b>2,04</b>	<b>685</b>
<b>TOTAL</b>	<b>951</b>	<b>70,03</b>	<b>151</b>	<b>11,12</b>	<b>224</b>	<b>16,49</b>	<b>32</b>	<b>2,36</b>	<b>1.358</b>

A estrutura do MPT, no entanto, quase não difere entre cargos em comissão e funções de confiança. Ressaltando em muito o quantitativo de cargos CC-2, de livre nomeação e exoneração.

#### ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

NÍVEL	Quantitativo de Cargos em 30/6/2015								
	PROVIDOS						VAGOS		TOTAL
	Servidores da carreira do MPU		Outros servidores públicos		Servidores sem vínculo efetivo				
	QTD. (A)	% (B) = (A/I)	QTD. (C)	% (D) = (C/I)	QTD. (E)	% (F) = (E/I)	QTD. (G)	% (H) = (G/I)	QTD. (I)
FC-1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FC-2	-	0,00	-	0,00	-	0,00	1	100,00	1
FC-3	5	83,33	1	16,67	-	0,00	-	0,00	6
<b>Subtotal FC</b>	<b>5</b>	<b>71,43</b>	<b>1</b>	<b>14,29</b>	<b>-</b>	<b>0,00</b>	<b>1</b>	<b>14,29</b>	<b>7</b>
CC-1	1	50,00	-	0,00	1	50,00	-	0,00	2
CC-2	5	50,00	1	10,00	3	30,00	1	10,00	10
CC-3	1	100,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	1
CC-4	2	100,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	2
CC-5	2	50,00	-	0,00	-	50,00	-	0,00	-



					2				4
CC-6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CC-7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subtotal CC	11	57,89	1	5,26	6	31,58	1	5,26	19
TOTAL	16	61,54	2	7,69	6	23,08	2	7,69	26

Na estrutura da ESMPU, embora tímida, devido a sua criação ser recente, ainda assim demonstra que sua prioridade focou-se no estabelecimento de cargos em comissão em detrimento das funções de confiança.

Pelas planilhas acima demonstra-se o quantitativo de servidores sem vínculo ocupantes de cargos em comissão. Na grande maioria das vezes, esses servidores representam um investimento sem retorno para o órgão. Dessa forma, se faz necessário o estudo da definição de nível de cargos em comissão para provimento por servidores sem vínculo com a instituição, é o caso da proposta de limitar o preenchimento dos cargos de assessoramento para servidores detentores de cargos efetivos, ficando somente os cargos em comissão destinados à chefia ou direção abertos para o livre provimento.

### 3.1 Diferenças Entre as Duas Estruturas

No caso do MPU, em comparativo com a estrutura do STJ, há de se observar os impactos da estrutura modificada nas nomenclaturas, em tese, diminuindo os níveis das funções de confiança e aumentando os de cargos em comissão. Ou seja, enquanto o STJ destina 75% de sua estrutura para a ocupação de funções de confiança, exclusivamente providos por servidores do quadro, e mais 50% dos cargos em comissão com a mesma finalidade, o MPU reserva somente 59% para as funções de confiança de sua estrutura para os servidores do quadro, além dos 50% dos cargos em comissão, previsto em Lei.

Já o Decreto 5.497/2005 também estabelece uma nomenclatura acerca desses mesmos cargos em comissão e funções de confiança nos diversos órgãos federais, o que pode ocasionar, da mesma forma, impactos na estrutura organizacional e na remuneração dos servidores.

Em linhas gerais, a criação de cargos em comissão deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade<sup>36</sup> de forma a evitar discrepâncias em seus provimentos, sempre obedecendo aos postulados da moralidade administrativa, da impessoalidade e da eficiência.

Cada órgão que compõe a administração pública federal possui particularidades inerentes à atividade fim que exercem, impossibilitando uma padronização integral das regras de administração de pessoal. Mas uma diretriz que norteie a um parâmetro comum, além desse genérico já existente, adaptável à cada realidade, seria plenamente factível e viável. Não se defende o engessamento das atividades administrativas, mas apenas uma forma otimizada e que atenderia melhor aos princípios que regem a Administração Pública Federal.

E essa lição é antiga. Hely Lopes Meireles há muito lecionava que “as entidades estatais são livres para organizar seu pessoal para o melhor atendimento dos serviços a seu cargo, mas há três regras fundamentais que não podem postergar: a que exige que a organização se faça por lei; a que prevê a competência exclusiva da entidade ou Poder interessado; e a que impõe a observância das normas constitucionais federais pertinentes aos servidores públicos e das leis federais, de caráter nacional”.<sup>37</sup>

Quanto ao tema, importante o raciocínio de Ademar Dutra<sup>38</sup>:

Para que estas políticas sejam geridas de forma eficiente, é fundamental que haja um sistema de informações ágil que subsidie o processo decisório; um banco de talentos que possibilite acompanhar o desenvolvimento e promover a alocação adequada dos servidores; uma legislação clara e consolidada, um sistema de comunicação e atendimento que possibilite a disseminação da política e o cumprimento de suas regras e um sistema de avaliação das políticas que possibilite analisar os resultados alcançados na área de recursos humanos e revisar as metas se necessário.

Na mesma linha Diógenes Gasparini registra que tanto a União, os Estados-

---

<sup>36</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999

<sup>37</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 23. Ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

<sup>38</sup> DUTRA, Ademar. **Curso de Especialização em Administração Pública**. Gestão de pessoas na área pública. 2009

Membros, os Municípios e o Distrito Federal, em razão da autonomia conferida pelo art. 18 da Constituição da República, podem dispor sobre a organização de seus servidores de forma bastante abrangente, sempre respeitados os limites da Carta da República.<sup>39</sup>

Portanto, mesmo diante de uma estrutura legal fechada, verifica-se, muitas vezes, interpretações distintas diante de situações idênticas no âmbito da gestão administrativa de pessoas, o que, como já afirmado anteriormente, importa, na maioria das vezes, prejuízo ao Erário ou ao próprio desempenho da atividade Estatal, tendo em vista que os cargos em comissão sendo tão abrangentes quanto ao seu provimento ocasiona mesmo que indiretamente, a desmotivação e desvalorização de seu quadro efetivo, gerando uma rotatividade que afeta a guarda de seu conhecimento e histórico organizacional.

---

<sup>39</sup> GASPARINE, Diogenes. **Direito administrativo**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001

#### 4 Conveniência política versus eficiência administrativa

O princípio da eficiência foi introduzido na estrutura constitucional brasileira no caput do artigo 37 pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998. E a motivação para esse acréscimo decorreu de um novo enfoque da dinâmica social que passou a primar pelo controle dos resultados, visando um melhor aproveitamento e não apenas na estrita vinculação aos procedimentos formais.

De forma geral, podemos pensar no conceito de eficiência como aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados. Para isso, os recursos devem ser empregados de forma racional, critério presente na base das organizações administrativas e parte integrante do paradigma dominante na teoria organizacional.<sup>40</sup>

Para Humberto Ávila,

eficiente é a atuação administrativa que promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. O dever de eficiência traduz-se, pois, na exigência de promoção satisfatória dos fins atribuídos à Administração Pública, considerando promoção satisfatória, para esse propósito, a promoção minimamente intensa e certa do fim. Essa interpretação remete-nos a dois modos de consideração do custo administrativo: a um modo absoluto, no sentido de que a opção menos custosa deve ser adotada, indiferente se outras alternativas, apesar de mais custosas, apresentam outras vantagens; a um modo relativo, no sentido de que a opção menos custosa deve ser adotada somente se as vantagens proporcionadas por outras opções não superarem o benefício financeiro.<sup>41</sup>

Feita essa importante digressão doutrinária, tem-se que, por definição legal os cargos em comissão destinam-se a chefia, direção e assessoramento. Este modelo, no entanto, não reflete para a administração pública a melhor opção

<sup>40</sup> COELHO, Edmundo Campos. *A retórica da nacionalidade e o mito da estrutura*. IUPERJ, 1979.

<sup>41</sup> ÁVILA, Humberto. *Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade Administrativa*. Belo Horizonte:

quando o princípio da eficiência está em foco. E vários são os motivos. O primeiro deles é o clientelismo.

Com efeito, não se pode negar que ainda se vive na administração pública uma cultura de clientelismo. Conforme define Edson Nunes, clientelismo corresponde a “um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseadas em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território, a participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal, os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico.”<sup>42</sup>

E essa cultura clientelista, lamentavelmente antiga e ainda presente em nossa estrutura administrativa e política, afeta direta e negativamente a administração pública, pois a míngua de critérios técnicos para escolha dos servidores comissionados sem vínculo, deixa para a discricionariedade da autoridade nomeante a escolha e a motivação para a seleção do agente público sem vínculo que lhe convier. E, para Rita Andréa Rehem Almeida Tourinho, quando diz que “é no campo da discricionariedade, porém, onde se verifica, com maior frequência, a prática de atos imorais”<sup>43</sup>

A lição é antiga, mas ainda muito válida. Para Max Weber, “a ocupação de um cargo é uma “profissão”. Isto é óbvio, primeiro, na exigência de um curso de preparação estritamente fixado, o qual reclama a plena capacidade de trabalho durante um longo período, e nas provas específicas que são um requisito prévio para o emprego. Além disso, a posição do funcionário tem natureza de dever (...)”<sup>44</sup>

---

Revista Brasileira de Direito Público, ano 1, nº 1, abr/jun 2008.

<sup>42</sup> NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. São Paulo: Garamond, 2010

<sup>43</sup> TOURINHO, Rita Andrea Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa: ação de improbidade & controle principiológico**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

<sup>44</sup> WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Disponível em <http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a->

Eis que, portanto, exsurge o segundo motivo a externar que os cargos em comissão não refletem o melhor modelo de eficiência para o Estado: a necessidade de profissionalização.

Mesmo que culturalmente seja difícil extirpar do ordenamento jurídico a figura do cargo em comissão, limitá-lo à chefia e à direção a partir de critérios técnicos seria uma ótima medida profilática para o Estado. Isto porque as prerrogativas inerentes ao assessoramento, por exemplo, podem perfeitamente ser desempenhadas por qualquer servidor efetivo, a título de uma função de confiança ou não, porquanto não exige uma qualificação específica.

Tal medida sem sombra de dúvida importaria relevante economia para o Erário, tendo em vista que a indicação recairia em servidor efetivo e, portanto, o risco de se perder o investimento em capacitação é menor. O atual modelo impõe o ônus ao Estado de investir em capacitação de servidores sem vínculo que ao se desligarem do órgão levam consigo o conhecimento angariado a partir do investimento público.

No caso do servidor efetivo ocupante de função de confiança o retorno dessa capacitação seria mais permanente para o órgão, visando sempre uma eficiência contínua em razão do investimento em capacitação e formação profissional, seja para ocupação de cargos de execução, direção, chefia ou assessoramento ou simples desenvolvimento na carreira e processo sucessório.

A economia financeira ao Erário, portanto, se evidenciaria, a revelar o terceiro motivo a justificar que o modelo baseado nos cargos em comissão se contrapõe ao princípio da eficiência consagrado na Constituição da República.

Como visto, a opção de substituir os cargos em comissão de assessoramento por função de confiança possibilita uma continuidade no atendimento do serviço público mais eficiente e que, de uma forma mais clara, percebe-se que nem sempre a eficiência administrativa se concilia com a conveniência política quando o assunto

é gestão de pessoas do serviço público brasileiro.

## CONCLUSÃO

Observou-se, no presente trabalho, a partir de dados estatísticos e atuais de duas grandes estruturas administrativas (MPU e STJ), que há espaço para a implementação de melhorias na gestão de pessoas, notadamente no que está relacionado a estrutura dos cargos em comissão, com foco sempre na eficiência.

De certo que há fatores políticos, organizacionais e culturais que devem ser considerados, principalmente em razão dos fatores históricos que norteiam o desenvolvimento do nosso país. Mas isso não pode ser um limitador para que novos projetos e pensamentos alterem, para melhor, a forma com que conduzidas as políticas internas da administração pública.

O que aqui se defende, no presente trabalho, em suma e a partir dessa premissa, é que a gestão de pessoas no serviço público se dê por critérios meritocráticos, em que são escolhidos os melhores em prol da instituição, e não por mera conveniência política de gestores.

E tanto isso é importante e viável que ferramentas foram criadas para expungir do serviço público servidores ineficientes, como, por exemplo, a flexibilização da estabilidade mediante a abertura da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho, tudo na forma da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

Há, a partir desse raciocínio, uma certa incoerência na estrutura: servidores estáveis, alçados aos cargos a partir de méritos próprios e que devem conviver com servidores precários que ali estão por mera conveniência política. Isso implica dizer, em linhas gerais, que, enquanto os estáveis podem ser exonerados por ineficiência, os precários serão por conveniência da autoridade nomeante.

O emprego e o fortalecimento da meritocracia como fator predominante para organização dos recursos humanos na administração pública tem sua defesa baseada nos princípios introduzidos pela Nova Gestão Pública – NGP. Ou seja, prima-se por uma racionalidade puramente econômica em detrimento de uma



puramente política, como essa que atualmente tem-se vigente.

E não há como compatibilizar princípios de meritocracia com o provimento dos cargos em comissão, especialmente com aqueles destinados ao assessoramento, para os quais as habilidades técnicas são sensivelmente mais relevantes que qualquer outra de viés político dentro da estrutura de gestão de pessoas da Administração Pública.

Não se pode olvidar, também, a validade dos que defendem a permanência do modelo de provimento dos cargos em comissão diante do fator confiança inerente aos cargos de direção e chefia. Mas, como demonstrado no trabalho, o foco dessa confiança deve se voltar para o Estado e para a Administração pública, e não para a pessoa do agente público nomeante.

O que se propõe, portanto, é uma profunda revisão na estrutura e redistribuição dos cargos comissionados, com a extinção dos cargos em comissão voltados para o assessoramento, passando tais vagas a serem destinadas aos quadros de servidores efetivos, tudo dentro dos critérios da meritocracia na busca de um serviço público eficiente, eficaz e efetivo, cujos conceitos não se confundem, mas se complementam.

## Referências Bibliográficas

- ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo / Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo – 10ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006,
- ÁVILA, Humberto. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Público, ano 1, n. 1, abr/jun.2003.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1998.
- CAMMAROSANO, Márcio. Cargos em comissão: breves considerações quanto aos limites à sua criação. Revista interesse público, Porto Alegre, n. 38, jul./ago. 2006.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 17 ed.rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007.
- CHIAVENATO, I. Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- COELHO, Edmundo Campos. A retórica da racionalidade e o mito da estrutura. IUPERJ, 1979
- DALLARI, Adilson Abreu. Regime constitucional dos servidores públicos. 2. ed. rev. e atualiz. de acordo com a CF/88. São Paulo: RT, 1992
- DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Lei 8.112: Regime Jurídico. 6ª Ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica. 2001
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo – 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- DUTRA, Ademar. Curso de Especialização em Administração Pública. Gestão de pessoas na área pública. Out. 2009
- GASPARINE, Diogenes. Direito administrativo. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2001
- GIL, A. C. Administração de Recursos Humanos: um enfoque profissional. São Paulo: Atlas, 1994.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Direito. 14ª edição. Ed. Malheiros. SP.1998.
- LACOMBE, F. J. M. Recursos Humanos: Princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2005

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 23. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Servidores Públicos. 1ª Ed. 2004, Malheiros

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. Discricionariedade administrativa: ação de improbidade & controle principiológico. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

WEBER, Max. O que é a burocracia. Disponível em <http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia>. acessado em dezembro 2015

Regimento interno do superior tribunal de justiça

Regimento interno da procuradoria geral da república