

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ  
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - UFSJ  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
princípios e critérios constitucionais que regem a distribuição de cargos em  
comissão**

**EDUARDO SÁVIO DE PAIVA**

**SÃO JOÃO DEL REI  
2018**

## RESUMO

O objetivo geral deste artigo foi apresentar considerações sobre a destinação de vagas em cargos comissionados sem a exclusividade para servidores públicos efetivos. A metodologia da pesquisa contemplou uma revisão de literatura exploratória e qualitativa fundamentada em busca bibliográfica de artigos, sites acadêmicos e obras completas utilizando-se como descritores os termos: administração pública; serviço público; servidor público; cargo em comissão; nomeação para serviço público. Após uma leitura prévia dos resumos foram selecionados os materiais utilizados na construção desta revisão. Os resultados do estudo mostraram que as funções e cargos comissionados não são destinados ao preenchimento exclusivo por servidores de carreira da administração pública, embora a legislação vigente delimite as possibilidades e justificativas para a designação. Concluiu-se que na escolha de servidores para o exercício de cargos e funções em comissão, dentro da administração pública, ainda persiste a cultura da nomeação aleatória de terceiros sem vínculo efetivo dentro do serviço público.

**Palavras- chave:** Administração pública. Cargos. Servidores. Provimento.

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Problema de pesquisa

A administração pública compreende dois ramos: a administração direta e a administração indireta. A administração direta é constituída pelos órgãos diretamente subordinados ao Poder Executivo; a administração indireta é composta por órgãos que gozam de certa autonomia e têm personalidade jurídica própria, embora permanecendo vinculados ao Poder Executivo e sujeitos ao controle deste (PIETRO, 2001).

Segundo Moraes (2012) administração direta é o conjunto de órgãos e serviços integrados na chefia do Poder Executivo que compreende (federal, estadual ou municipal) e de seus órgãos auxiliares como ministérios, secretarias entre outros. Já a Administração indireta é o conjunto de órgãos dotados de personalidade jurídica própria, criados pelo Poder Público para desempenhar funções ou atividades específicas de competência do Estado.

Tais entidades possuem prerrogativas especiais, entre elas a possibilidade de contratar servidores sem concurso público para exercício de cargos de confiança ou cargos comissionados para atender aos objetivos da administração pública executando tarefas que beneficiem a coletividade.

Embora a regra geral para o ingresso no serviço público seja o concurso público e embora também ocorram nomeações que privilegiam ocupação dos cargos de confiança por servidores efetivos, o artigo. 37 da Constituição Federal permite a livre nomeação de servidores sem qualquer vínculo com a administração pública.

Nesse aspecto o tema da pesquisa está relacionado aos critérios e princípios legais para o provimento de cargos comissionados independente da realização de concurso público para ocupação das vagas disponíveis.

O aspecto principal dessa discussão é mostrar que mesmo sendo livre a nomeação esta deve atender aos interesses daquilo que é público e coletivo, daí a importância da profissionalização, da qualificação, para o exercício dos cargos comissionados. .

Assim, a designação de um servidor efetivo, com experiência e qualificação para o cargo certamente a qualidade do serviço vai ser satisfatória. Por outro lado o exercício da função por uma pessoa sem experiência ou qualificação pode acarretar prejuízos e prejudicar o desempenho do serviço público (MONTEIRO, 2013).

O fato de estes contratados permanecerem apenas por determinado período, muitas vezes impede a continuidade ou realização de projetos e serviços iniciados, mesmo que estejam com bom desempenho.

Assim pretende-se com este estudo responder ao seguinte questionamento: quais os aspectos relacionados à aplicação do critérios legais e princípios constitucionais que regem a livre nomeação para cargos em comissão?

## **1.2 Hipóteses de pesquisa**

O crescimento do número dos cargos comissionados na administração federal bem como a ampliação da profissionalização do serviço público federal nos cargos de direção e assessoramento superior requerem a implantação e desenvolvimento de sistemas de avaliação do desempenho que atendam à seleção de nomes para as posições de confiança.

Em relação aos cargos comissionados nota-se uma diminuição na contratação sem critério, utilizando-se mérito e competência na escolha buscando dar maior qualidade técnica dos serviços? Quais as possibilidades de aumentar as oportunidades dos funcionários efetivos na ocupação dos cargos hoje destinados a terceiros e/ou estranhos ao serviço público?

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo geral**

- Abordar os princípios e critérios constitucionais que regem a distribuição de cargos em comissão.

### **1.3.2 Objetivos específicos**

- Abordar os aspectos relativos à administração pública e a observância do interesse coletivo
- Relacionar os princípios norteadores da administração pública
- Apresentar as formas de provimento de cargos e funções públicas

### **1.4 Justificativa**

A Constituição de 1988 em seu artigo 37 limita a essas contratações com objetivo de reduzir apadrinhamentos e o nepotismo dentro da administração pública. Esse dispositivo tem como objetivo evitar contratações desnecessárias, e para dar mais qualidade à administração foi estabelecido a obrigatoriedade de concurso para o ingresso no serviço público. Entretanto o mesmo documento abre a prerrogativa da contratação temporária, para atender o interesse público, poderá haver contratação por tempo determinado.

A relevância do tema considerando-se a real situação dos órgãos públicos, principalmente na Administração Pública Municipal, está diretamente relacionada à questão dos cargos comissionados.

Tais cargos dizem respeito à contratação de servidores para funções de direção, chefia e assessoramento, tomando-se como base a confiança da autoridade nomeante para com o nomeado, reservando-se o percentual mínimo para o servidor efetivo de carreira.

Observa-se principalmente nos municípios o despreparo de alguns servidores para o exercício dos cargos comissionados. Estão ali, não por competência profissional, mas simplesmente porque votou no partido, ajudou na campanha política, é amigo do prefeito, parente, entre outras coisas. Assim na permanência de tais justificativas quem perde com isso é a população, que não tem uma prestação de serviços públicos de qualidade.

Entretanto como toda regra tem exceção mesmo sendo minoria, existem funcionários comissionados que desempenham suas funções com propriedade buscando cumprir a finalidade da administração pública que é a prestação do serviço público que atenda ao interesse coletivo.

## 1.5 Metodologia

Este estudo trata-se de uma revisão de literatura fundamentada em uma pesquisa exploratória e qualitativa em dados bibliográficos pesquisados na literatura recente e atualizada, visando demonstrar alguns aspectos relacionados a destinação de vagas em cargos comissionados exclusivamente para servidores detentores de cargos efetivos.

Foram pesquisados artigos em português nas bases de dados, SCIELLO (*Scientific Eletronic Libray Online*), Google acadêmico, e obras completas, utilizando os seguintes descritores: administração pública; serviço público; servidor público; cargo em comissão; nomeação para serviço público. Após a leitura dos resumos foi realizada uma análise dos descritores separadamente, e posteriormente realizada a associação entre eles delimitando o assunto em questão. Tais critérios nortearam e condensaram a seleção dos artigos que auxiliaram na construção desta revisão.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Aspectos relativos à administração pública e a observância do interesse coletivo**

O interesse coletivo é a finalidade pública no que se refere à elaboração e execução da lei vinculando a Administração Pública e o exercício da função pública na aplicação da lei (MORAES, 2012). Para Di Pietro (2001) nesse aspecto o Estado tem poderes que vão desde desapropriar, requisitar, e intervir, até os de policiar, de punir, visando sempre atender ao interesse coletivo, sendo inviável agir para amparar somente o interesse individual.

Assim segundo Moraes (2012), ao usar os poderes delegados pelo Estado, a autoridade dele investida, ou agente público, não pode agir em benefício próprio ou de outrem, erroneamente fazendo valer o interesse particular sobre o interesse coletivo. Tal ação certamente caracteriza desvio da finalidade pública do agente e que tornará o ato por ele praticado coberto de ilegalidade.

Esse princípio em favor do pleno interesse público, segundo Bandeira de Mello (2005, p. 31) "significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade internos ao setor público - não se encontram à livre disposição de quem quer que seja por serem inapropriáveis".

Carvalho Filho (2015) a expressão agentes públicos tem sentido amplo, abrangendo as pessoas que a qualquer título, exercem uma função pública como representantes do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, a atuação de tais agentes está de alguma forma vinculada ao Poder Público.

### **2.2 Administração pública: princípios norteadores**

A Carta Magna de 1988 trouxe alguns princípios que norteiam os atos do gestor público, pelos quais devem ser regidos todas as ações e atos de agentes investidos desse poder.. Tais princípios dizem respeito à legalidade, à moralidade

administrativa, à impessoalidade, da eficiência e ao princípio da publicidade (BRASIL, 1988).

A legalidade segundo Moraes (2012) tem como principal característica estabelecer que o agente detentor do poder e representante da administração, no âmbito das relações entre particulares, somente poderá agir e fazer o que a lei permite, dentro da legalidade e com total autonomia da vontade.

Assim administração pública não pode mero ato administrativo, estabelecer concessão de direitos independente da espécie, ou mesmo proposta de criação de obrigações ou vedações aos administrados. Dessa forma não há que se falar em exclusão do cidadão direito de acionar o poder público pelo fato de abuso, ameaça ou lesão decorrente de ação de agente público mesmo por ato da Administração (MEIRELLES, 2002).

Com referência à impessoalidade, é certo que deve ser norteadora das atividades administrativas tanto para com os administrados ou mesmo para a própria Administração. Assim o agente mesmo investido de poder e como representante legal da administração, agir de forma que venha a trazer benefícios ou prejuízos para terceiros, sem considerar o interesse coletivo norteador de seu comportamento (DI PIETRO, 2001).

Segundo Moraes (2012, p. 343) esse princípio encontra-se em “paridade com a abrangência da igualdade e da legalidade”. Meirelles (2002) explica que o administrador público somente poderá praticar atos com finalidade legal, como intermediário que é da manifestação da vontade do estado.

No que se refere à moralidade administrativa esta vai além da legalidade, cabendo ainda ao agente investido do poder de agir, “respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública” (MORAES, 2012, p. 344).

Como ressalta Meirelles (2002), aqui se trata da moral jurídica, composta entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.

Para Moraes (2012) a publicidade permite o conhecimento do público em geral dos atos públicos, bem como o início da produção de seus efeitos, evitando-se



processos arbitrariamente sigilosos e abrindo espaço para proposição de recursos, ações judiciais próprias, somente havendo exceções em prol do interesse comum.

Completa afirmando que a divulgação dos atos públicos tem como objetivo garantir o seu cumprimento, observância e controle, necessários à produção de seus efeitos atendendo ainda aos princípios da eficácia e moralidade.

Conforme Ferreira citado por Moraes (2012, p. 345) observa-se que no que se refere à eficiência em relação à administração pública, justifica-se pelo fato de que

a Carta Magna prevê que os três poderes manterão a integração do sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades.

Segundo ensinamento de Moraes (2012) a eficiência como parte do controle sobre os atos do administrador da coisa pública, foi acrescentado a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19/98, pondo fim às discussões doutrinárias e com as jurisprudências sobre sua existência implícita na referida Carta Constitucional e aplicabilidade integral.

Para Araújo (2013, p. 11) a eficiência tem como objetivo primeiro “obter o melhor resultado a partir do uso racional dos meios pelo administrador público, priorizando o controle dos resultados e não os meios de ação.”

Pode-se então concluir que o agente ou autoridade como gestor público, mesmo com restrições e prerrogativas que requerem observância da lei para aplicação da legalidade no âmbito do direito público, tem garantida a autoridade necessária para a prática de atos e consecução das finalidades, sempre com intuito de sobrepôr o interesse coletivo sobre o benefício particular.

### **2.3 Provimento de cargos e funções na administração pública**

Na Constituição de 1988 o artigo 37, passou a exigir que a nomeação para o provimento de cargos no serviço público se desse exclusivamente após aprovação em concurso público (BRASIL, 1988). Entretanto o mesmo artigo nos incisos V e IX respectivamente abriu exceções possibilitando a contratação de servidores temporários e também para os cargos de confiança sem concurso, sendo

livres tanto a nomeação ou exoneração a qualquer tempo. Segundo Bergue (2007, p 208) tais nomeações ocorreriam de forma particular,

indo além da racionalidade estrita, sendo essencialmente, para ocupação de cargos e empregos públicos a partir de mecanismos como o concurso, o plano de cargos e remuneração, entre outros. Nesse contexto, o aspecto central indispensável à compreensão dos fatores componentes desse fenômeno organizacional é a natureza da relação estabelecida entre a autoridade superior e o designado, a qual se assenta, preponderantemente, na confiança e no comprometimento pessoal. Outra importante perspectiva de análise dessa relação são as interações e tensões que se estabelecem no entorno do espaço de exercício de uma função ou cargo e seus reflexos nas redes de relações formais e informais.

Nesse aspecto o provimento que, segundo Meirelles (ano), ato em que um servidor público é investido no cargo ou função dentro da própria administração, poderá ocorrer sem concurso público, temporariamente e justificado para atender aos interesses de um órgão público. O cargo em comissão segundo Cunha Junior; Novelino (2012, p. 341) é aquele,

de livre nomeação, destinado às atribuições de direção, chefia ou assessoramento. O provimento neste tipo de cargo independe de concurso público e pressupõe a provisoriedade do seu ocupante. Pode ser ocupado por servidores públicos efetivos, ou não; ou seja, pode ser titularizado por qualquer pessoa. A constituição Federal apenas determinou que a lei reservasse um percentual mínimo destes cargos aos servidores públicos efetivos.

Além desses cargos, a própria Constituição estabelece outras exceções, como as referentes à nomeação dos membros dos Tribunais. Entretanto, não deixa clara a razão de o dispositivo mencionar a exigência de concurso apenas para os cargos públicos, não exigindo nenhuma forma de seleção para admissão às funções em comissão, o que certamente pode originar apadrinhamentos em detrimentos de servidores concursados. (DI PIETRO, 2001). Segundo Câmara (2009, p. 645), com relação à livre nomeação afirma que,

a função de direção, viabilizada mediante acesso ao cargo público classificado como de livre provimento, não havendo outra forma de exercê-la dentro da administração. Inicialmente, esse fato já implica expectativas de desempenho do cargo associadas aos interesses políticos de quem tem o poder de nomear. Por esse motivo exige-se lealdade pessoal do nomeado, e seu vínculo é precário. Além do mais o provimento em comissão implica também a não associação do cargo a nenhuma especialidade de ordem técnica.

Entretanto, justificam-se pelo fato de que a legislação vigente somente abre espaço para contratação de servidores para funções de confiança para direção, chefia e assessoramento.

Conforme ensina Di Pietro (2001) outro aspecto é que o exercício de tais funções é restrito e a favor dos interesses coletivos, com exigência de contratação por tempo determinado. Assim, sendo a contratação de caráter transitório e de interesse coletivo, a demora do procedimento de um concurso público não atenderá prontamente às necessidades imediatas da Administração.

Entretanto, para que não haja excessos nas nomeações para funções ou cargos de confiança, faz-se necessário disciplinar esse tipo de contratação, assegurando a urgência do ato para, caso contrário seria uma regra geral. Ainda com relação a tais cargos ou funções, o inciso V do artigo 37 da Constituição Federal não torna exigível o concurso público, apenas que os servidores nomeados sejam detentores de cargo efetivo, limitando-se a designação para cargos de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1988).

Tal exigência justifica-se como impedimento para que pessoas estranhas aos quadros do funcionalismo sejam admitidas para tais funções. Do mesmo modo, não se justifica o concurso para cargos comissionados, já que a legislação vigente determina apenas que os ocupantes sejam concursados e, portanto efetivos na carreira, destinando-se determinado número de cargos para tais servidores.

Percebe-se segundo Di Pietro (2001) que a decisão de nomear determinado servidor toma-se mais fácil de tomar, se há servidores efetivos, aos quais seja possível entregar aquele exercício na função sem receio de problemas futuros. Nesse aspecto, a confiabilidade do prestador do serviço é um requisito fundamental para a distribuição desses cargos ou funções que muitas vezes requerem elevado grau de profissionalização e experiência anterior.

A proliferação dos cargos comissionados no Brasil não é um evento recente, porém nos últimos tempos tem se tornado um hábito incontornável, estando presente, praticamente, em todos os níveis da administração pública. As milhares de contratações em cargo em comissão afrontam não somente a licitude do concurso público, mas também o bom senso, visto que somente seriam cabíveis quando destinadas ao provimento temporário, motivado pela necessidade de um determinado profissional dotado de especial capacitação, conhecimento e confiabilidade. Porém os números atuais pressupõem que o objetivo deste tipo de provimento está sendo claramente desvirtuado por aqueles que determinam a sua criação e provimento. (HENRIQUE, 20016, p. 3).

Assim as nomeações realizadas de forma aleatória, por simples apadrinhamento ou especial favor, ou seja, aquelas nomeações para cargos comissionados de servidores que não fazem parte do quadro servidores públicos efetivos, podem levar à designação de um funcionário que seja pouco eficiente, ou em desacordo com os padrões de conduta e aos procedimentos de trabalho vigentes no órgão.

Tal estado de coisas pode gerar conflitos difíceis de resolver, levando à queda da qualidade desse serviço, ou então uma desvirtuação das atividades desempenhadas por tal servidor. Situações desse tipo certamente não devem constituir a regra e sim a exceção, mas inegavelmente a possibilidade de que venham a acontecer é real (MONTEIRO, 2009).

Pode-se afirmar então que, a decisão de nomeação de cargo de interesse da administração deve ser tomada após uma avaliação completa do servidor a ser escolhido, considerando-se entre outros critérios a qualidade, a eficácia e eficiência que o serviço a ser prestado exigir.

A correta utilização dos recursos públicos certamente ficará comprometida se houver favorecimentos nas nomeações e contratações pelo Poder Público, beneficiando interesses particulares. Para evitar que os gastos governamentais cresçam ainda mais, há que se respeitarem as determinações constitucionais que impedem ou dificultam a nomeação aleatória ou com intuito exclusivo de favorecer terceiros não pertencentes aos quadros de servidores efetivos.

A legislação vigente busca sistematicamente adotar medidas mais rígidas para impedir nomeações de servidores não efetivos, criando mecanismos fiscalizadores, como a Lei de Improbidade Administrativa, ou Ficha Limpa, entre outras, que se bem usados, ajudarão a reduzir abusos e coibir o favorecimento pessoal e de terceiros dentro dos quadros da Administração Pública.

#### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

De acordo com os autores analisados e no que se refere à destinação exclusiva de cargos comissionados para servidores efetivos ante a inexistência de concursos públicos para preenchimento das vagas pode-se tal afirmação não coincide com as regras e determinações legais recomendadas para tais nomeações

Com relação aos cargos de confiança, ou em comissão ou comissionados estes devem ser atribuídos para funções de direção, chefia e assessoramento, conforme estabelecido no art. 37, inciso V da Constituição Federal, caso contrário essa função deve ser considerada como inconstitucional (BRASIL, 2013).

Entre os exemplos de cargos em comissão estão aqueles de assessoria parlamentar, subprefeituras, para os quais não se exige provimento por concurso público e que podem ser ocupados por pessoas sem qualquer relação permanente com o Estado. Ou seja, os cargos ou funções podem ser exercidos por indivíduos que não fazem parte dos quadros de servidores efetivos/concursados (MORAES, 2012).

De acordo com Mazza (2015) no Decreto 5.497/2005 foram definidos os percentuais dos cargos em comissão para administração pública, federal direta, autárquica e fundacional, a serem preenchidos por servidores concursados: 75% dos cargos em comissão DAS níveis 1, 2 e 3; II - 50% dos cargos em comissão DAS, nível 4. Conforme explica Rezende (2017, p. 5) no que se refere ao Grupo DAS, os cargos deste grupo

constituem o grupo mais conhecido de cargos em comissão do Poder Executivo federal, mas não o único<sup>7</sup>. De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais de dezembro de 2016, publicado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, havia, em novembro do mesmo ano, 98.719 servidores no Poder Executivo federal exercendo cargos em comissão ou funções de confiança (estas últimas reservadas a servidores efetivos, nos termos do art. 37, V, da Constituição). A maior parte deles exercia funções gratificadas, no âmbito das instituições federais de ensino superior (27.726) ou de outras entidades ou órgãos do Poder Executivo (16.645). Entre as variedades de cargos em comissão, os quais podem ser exercidos por servidor sem vínculo efetivo, o Grupo DAS era o mais numeroso (18.512 cargos providos).

Entretanto Mazza (2015) explica ainda que as funções de confiança são exclusivamente para cargos de direção, chefia e assessoramento e somente são preenchidas por servidores de carreira. Tal assertiva permite concluir que tais

servidores devem obrigatoriamente fazer parte dos quadros de pessoal efetivo dentro, ou seja, a livre nomeação depende de vinculação prévia do candidato com o serviço público.

Por outro lado a livre nomeação nem sempre segue a legislação vigente e servidores são designados para cargos de confiança tendo como justificativa a emergência da situação o que pode incluir cargos e carreiras permanentes fugindo completamente esse tipo de admissão dos parâmetros legais vigentes (MORAES, 2012).

Geralmente não é o que se observa tendo em vista que muitos servidores são designados para tais funções sem atender determinações como a do decreto citado acima bem como às exigências constitucionais que regem a contratação ou designação de servidores com vistas a atender aos interesses coletivos da administração pública.

A consequência é que os servidores empossados podem não atender aos requisitos necessários para o exercício cargo ou função, tanto por falta de preparo como por não fazer parte dos quadros do serviço público comprometendo toda a eficiência do trabalho a ser realizado.

Por outro lado segundo Rezende (2017, p. 2) independentemente das questões relacionadas a práticas ilícitas por parte dos ocupantes dos cargos:

...o excesso de nomeações políticas é nocivo quando os indicados não reúnem as qualificações, competências e conhecimentos mínimos ao bom exercício das funções. A resolução desse problema, porém, depende mais da exigência de tais qualificações, competências e conhecimentos dos indicados do que da restrição do universo de possíveis ocupantes aos servidores de carreira. Em favor destes, pesa o conhecimento da estrutura e do funcionamento do órgão, o que pode se revelar uma vantagem no desempenho de funções de direção e assessoramento. Mas isso, por si só, não confere ao servidor efetivo qualidades tidas como fundamentais para o exercício de cargos em comissão.

Tais pressupostos tornam clara a responsabilidade do agente público nomeado em decorrência de condutas praticadas no exercício de suas funções, ou seja, o servidor deve atender aos requisitos necessários para o exercício da função com a competência probidade necessário.

Pode-se afirmar que o administrador ao praticar atos de nomeação deve respeitar os princípios da administração pública, que devem estar em acordo com os

preceitos legais vigentes sob pena de originar a improbidade administrativa e a nulidade dos atos praticados (MODESTO, 2010).

Nesse aspecto podem ocorrer segundo Moraes (2012), Modesto (2010), Rezende (2017) contratações que não atendam somente ao interesse administrativo. As nomeações para tais funções que seriam temporárias, para atender situações emergenciais, muitas vezes são prorrogadas por tanto tempo que se tornam permanentes.

A eficiência, porém, não depende apenas da natureza da atividade, requer ainda os sujeitos da atividade tenham qualificação compatível com as funções a seu cargo. Indiscutível, pois, o rigor com que se deve haver a Administração para o recrutamento de seus servidores (CARVALHO FILHO, 2006).

A eficiência da atividade administrativa, com efeito, produz frutos e causa benefícios à própria coletividade. Como cotado anteriormente a atuação do administrador ou agente público deve fundar-se nos princípios da honestidade e moralidade, portanto não podem ser tolerados atos de favorecimento nem nepotismo, primando sempre pela melhor forma de bem servir à Administração, conforme determinado pela Constituição Federal (MAZZA, 2015).

A contratação de terceiros alheios aos quadros da administração pública fere direitos constitucionais e exclui dos servidores o direito à nomeação legítima por aprovação em concurso. Tais condutas refletem desvio de finalidade com evidente desrespeito aos princípios da legalidade e da moralidade que regem a administração pública.

Partindo da premissa e de acordo com Silva; Ramos (ano, p. o preenchimento de cargo, emprego ou função pública por meio de concurso público

é o meio mais justo e de acordo com o regime democrático de direito, a contratação temporária, por excepcional necessidade pública, deve ser vista com uma série de ressalvas, pois essa forma de contratação implica, no máximo, um processo seletivo simplificado (aplicado na esfera federal), o que tornaria possível a sua utilização de forma indiscriminada pelos administradores públicos, a fim de violar o princípio do concurso público.

Mas tais cargos são acessíveis sem concurso público, o que vai contra as determinações constitucionais de acesso aos cargos públicos que somente pode ocorrer mediante aprovação e nomeação em concurso público. Entretanto, se a autoridade competente apresentar um motivo que justifique a necessidade de

atender aos interesses da administração a nomeação poderá ser realizada. No sentido de reduzir tais práticas e com relação ao Decreto nº 9021/2017 Rezende (2017, p. 6) esclarece que,

o fato de o percentual exigido de ocupação, por servidores efetivos, dos cargos DAS de nível mais elevado (5 e 6) ser superior ao fixado para os cargos de nível mais baixo (1 a 4). Esse critério desafia a antes exposta lógica justificadora da nomeação, para cargos comissionados, de pessoas externas à Administração Pública. É justamente nos cargos hierarquicamente mais elevados que afloram, com maior intensidade, o elemento de fé de confiança da autoridade nomeante, o perfil mais político das funções e o maior engajamento na implementação do específico plano de governo do partido no poder. Os cargos DAS 5 e 6, porém, são pouco numerosos e estão concentrados na sede do Poder Executivo federal, ao passo que os DAS 1 a 4, além de representarem a maior parte dos cargos, têm uma distribuição mais capilarizada. Sob essa perspectiva, o grande número de cargos em comissão que, por força da mudança operada, poderão ser providos por quem não seja servidor efetivo, constitui um grande incentivo ao uso de nomeações como moeda de troca política.

Percebe-se que o crescimento da oferta de cargos comissionados, requer propostas para alcançar um modelo que facilite a mudança da cultura a favor de um trabalho mais dinâmico e produtivo, que atenda aos padrões de qualidade do serviço público que deve ser prestado.

Nesse contexto o gestor como responsável pela administração da coisa pública, deve disponibilizar recursos para integração de competências direcionando servidores efetivos para cargos e funções de livre nomeação, priorizando a qualidade técnica dos serviços.



## 5 CONCLUSÃO

As argumentações e teorias mostraram a escolha de servidores para exercício de cargos e funções públicas, deve necessariamente seguir os fundamentos e os princípios estabelecidos nas normas e preceitos constitucionais para a Administração Pública, visando a proteção dos interesses dos indivíduos e da coletividade.

Com relação aos aspectos legais que regem a distribuição de cargos em comissão, constatou-se que a legislação vigente embora determine os critérios a serem seguidos para nomeação de servidores com ou sem concurso público, as escolhas são feitas ainda com base em parâmetros pessoais que envolvem geralmente algum tipo de apadrinhamento político.

No que se refere à destinação de vagas em cargos comissionados exclusivamente para servidores públicos efetivos, constatou-se que embora a Constituição Federal determine que sejam ocupados por servidores de carreira nos quadros da administração ainda são destinados a terceiros sem vínculo com a administração.

A democracia e o estado de direito não podem ser ignorados no que se refere à contratação de servidores não pertencentes aos quadros de carreira, mesmo que para atender aos interesses da administração pública é uma prática a ser coibida o que requer mudança na cultura política do apadrinhamento vigente no país. Essa cultura é que ainda permite que os cargos e as vagas de cargos comissionados não sejam destinados apenas para os funcionários efetivos.

## REFERÊNCIAS

BERGUE, S. T. Gestão de pessoas em organizações públicas. 2 ed. 2007. In: VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L. **Cargos de livre nomeação: reflexões com base no empreendedor público em um estado-membro do Brasil**. Rev. adm. contemp., Curitiba , v. 16, n. 5, p. 723-743, out, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?scr\(...\)+iso](http://www.scielo.br/scielo.php?scr(...)+iso)>. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 5 jun. 2018.

CÂMARA, L. M. **O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira: uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais**. Rap — Rio de Janeiro 43(3):635-59, maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n3/06.pdf>> Acesso em: 12 jul. 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CUNHA JR, D. ; NOVELINO, M. Constituição federal para concursos. 2012. In: HENRIQUE, D. **Nomeação de cargos comissionados sem qualificação técnica sob a ótica dos princípios constitucionais da administração pública**. 2016. Disponível em: <[https://dlhenrique.jusbrasil.com.br/artigos/\(...\) pdf](https://dlhenrique.jusbrasil.com.br/artigos/(...) pdf)> Acesso em: 12 jul. 2018.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HENRIQUE, D. **Nomeação de cargos comissionados sem qualificação técnica sob a ótica dos princípios constitucionais da administração pública**. 2016. Disponível em: <[https://dlhenrique.jusbrasil.com.br/artigos/\(...\) pdf](https://dlhenrique.jusbrasil.com.br/artigos/(...) pdf)> Acesso em: 12 jul. 2018.

MONTEIRO, L. M. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo Federal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1117-1143, oct., 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-\(...\)n&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-(...)n&nrm=iso)>.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MODESTO, P. **Autovinculação da administração pública**. (2010). Disponível em: <<http://wwwdireitodoestado.com>. > Acesso em: 9 ago. 2018.

REZENDE, R. M.. **Provimento de cargos em comissão por servidores sem**

**vínculo efetivo: o que muda com o Decreto nº 9.021, de 2017?** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol61>> Acesso em: 9 ago. 2018.

SILVA, A. P. L.; RAMOS, C. R. **Contratação temporária por excepcional interesse público: requisitos constitucionais e a prática municipal.** Disponível em: <[http://www.bonijuris.com.br/bonijuris/pbl/\(...\)=873](http://www.bonijuris.com.br/bonijuris/pbl/(...)=873)> Acesso em: 9 ago. 2018.