UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MATHEUS DE SOUSA BENTO

**OCUPAÇÃO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA POR EMPREGADO PÚBLICO:
Incerteza Jurídica Sobre a Possibilidade**

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2024

MATHEUS DE SOUSA BENTO

**OCUPAÇÃO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA POR EMPREGADO PÚBLICO:
Incerteza Jurídica Sobre a Possibilidade**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*,
apresentado à Coordenação do Curso de Graduação
em Direito do Centro Universitário Doutor Leão
Sampaio, em cumprimento às exigências para a
obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2024

MATHEUS DE SOUSA BENTO

**OCUPAÇÃO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA POR EMPREGADO PÚBLICO:
Incerteza Jurídica Sobre a Possibilidade**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do Trabalho de Conclusão de Curso de Matheus de Sousa Bento.

Data da Apresentação 10/12/2024

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

Membro: Me. Francisco Thiago da Silva Mendes / UNILEÃO

Membro: Me. Jorge Emicles Pinheiro Paes Barreto / UNILEÃO

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2024

OCUPAÇÃO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA POR EMPREGADO PÚBLICO: Incerteza Jurídica Sobre a Possibilidade

Matheus de Sousa Bento¹
Francysco Pablo Feitosa Gonçalves²

RESUMO

Através da pesquisa bibliográfica, este trabalho possui como principal objetivo, analisar a divergência doutrinária fruto da omissão constitucional, esta por sua vez, seria reflexo da ausência de clareza por parte do legislador, no que diz respeito à possibilidade do empregado público exercer função de confiança, visto que, não há uma “proibição” stricto sensu, entretanto, a falta de permissão legal promove incerteza jurídica, prejudicando o funcionamento pleno da administração, dessa forma concluiu-se que apesar da Constituição Federal ser silente sobre o assunto, parte da doutrina acredita ser perfeitamente possível a ocupação de uma função de confiança por empregado público, posto que, o que deve ser considerado para preenchimento daquela é a capacidade técnica e produtividade do indivíduo. Sendo por fim, válido ressaltar que tal matéria deveria ser assunto de lei específica, com o intuito de sanar tal incerteza jurídica.

Palavras Chave: Empregado público; Ocupação; Função de confiança; Possibilidade.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a análise da ocupação de funções de confiança por empregados públicos, diante da omissão constitucional e das divergências doutrinárias existentes. A função de confiança, segundo a Constituição Federal, é reservada, em tese, aos servidores públicos em cargos de confiança, porém, a ausência de clareza legislativa sobre sua aplicabilidade aos empregados públicos gera incertezas jurídicas que comprometem a segurança administrativa e judicial. A partir dessa problemática, surge o questionamento central: diante da ausência de clareza legislativa, é possível que os empregados públicos ocupem funções de confiança?

A investigação desta questão abrange a análise de conceitos como função de confiança e empregado público, delimitando o foco na relação jurídica entre esses empregados e a administração pública, especialmente no que tange às lacunas legais existentes. A problemática central, portanto, envolve a ausência de disposições constitucionais e infraconstitucionais específicas, que proporcionam incerteza sobre a legalidade de tal prática.

¹ Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/Unileão-e.mail do estudante

² Professor do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/UNILEÃO

As questões norteadoras que guiarão a pesquisa são: Quais são as normas vigentes que regulam a ocupação de funções de confiança no setor público? Quais são os principais argumentos doutrinários favoráveis e contrários à ocupação de funções de confiança por empregados públicos? De que forma a falta de clareza legal afeta a administração pública e sua eficiência?

Diante desse cenário, o objetivo geral deste estudo é verificar, à luz da omissão normativa e da divergência doutrinária, se é possível que empregados públicos ocupem funções de confiança. Para atingir esse objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (i) investigar as normas constitucionais, infraconstitucionais e regulamentares que abordam o tema, identificando lacunas e ambiguidades; (ii) revisar e comparar as diferentes interpretações doutrinárias sobre o assunto, analisando os principais argumentos a favor e contra.

A justificativa para a realização desta pesquisa reside na relevância do tema para o esclarecimento de ambiguidades constitucionais e legais que impactam diretamente o funcionamento da administração pública. A ausência de previsibilidade e segurança jurídica quanto à ocupação de funções de confiança por empregados públicos pode gerar insegurança tanto para os gestores públicos quanto para os empregados envolvidos, afetando a eficiência dos serviços prestados. Esclarecer tais questões é essencial para promover uma maior segurança jurídica, evitar decisões contraditórias no âmbito judicial e administrativo, e possibilitar uma administração pública mais eficaz e eficiente.

Assim, ao investigar a problemática sob uma perspectiva doutrinária e normativa, este trabalho busca contribuir para o debate acerca da regulação das funções de confiança, propondo reflexões sobre a necessidade de uma legislação específica que resolva essa omissão constitucional e, conseqüentemente, promova maior previsibilidade e segurança jurídica.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 MÉTODO

No presente estudo, foi realizada uma revisão de literatura, com foco em artigos científicos pertinentes à área em questão, bem como na leitura de livros, e suporte teórico, essa revisão incluiu uma análise crítica e a síntese das informações obtidas, permitindo identificar e compreender as principais teorias, métodos e resultados apresentados, assim como eventuais lacunas ou divergências nas abordagens existentes (Martins, 2018).

Inicialmente, foi realizada uma busca sistemática em bases de dados acadêmicos, como Google Acadêmico, Scielo e bibliotecas digitais, utilizando termos-chave tais como “empregado público”, “função de confiança” e “administração pública” os quais estão relacionados ao tema central desta pesquisa.

É relevante destacar que o processo de investigação seguiu uma sequência organizada de etapas para localizar, selecionar e examinar de maneira detalhada referenciais teóricos pertinentes.

Em seguida, foram estabelecidos critérios de inclusão e exclusão para a seleção dos materiais, os critérios de inclusão contemplaram a relevância dos artigos encontrados para o estudo, a contemporaneidade das publicações, e a presença em periódicos científicos com revisão por pares, artigos que não atendiam a esses requisitos foram descartados.

Após essa triagem, os dados relevantes de cada artigo selecionado foram extraídos, e os resultados e conclusões foram sintetizados e comparados, com o objetivo de identificar padrões, tendências e possíveis lacunas na literatura existente.

No entanto, é importante reconhecer as limitações inerentes a esse método e considerar que a inclusão de outras fontes e abordagens de pesquisa poderia ampliar ainda mais a compreensão do campo de estudo.

2.2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.2.1 Breve contexto histórico da administração pública no Brasil

No Brasil, a história da administração pública é marcada por uma série de mudanças e transformações, e o papel do servidor público neste contexto se mostra fundamental, analisando historicamente, no período colonial, o serviço público era restrito a um grupo, composto por uma elite, bem definida, composta por indivíduos que de alguma forma, possuíam uma ligação anterior com a coroa, no referido período, a administração pública tinha como principal fundamento a corrupção, pois, o nepotismo, apesar de ser uma prática vergonhosa, prejudicial e ridícula, infelizmente era constante e tida como normal nesse período (Lima, 2001).

Nesse sentido, Nepotismo é uma prática em que cargos públicos são preenchidos por parentes ou amigos próximos do responsável pela nomeação, sem que haja uma avaliação de mérito para o cargo em questão. Segundo o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2017) O nepotismo seria a prática consistente no provimento de qualquer de serviço público para pessoas que possuem determinado grau de parentesco ou afinidade com o nomeador, tal vinculação

seria de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.

Com a independência do país, em 1822, iniciou-se um processo de modernização da administração pública, com a criação de órgãos e instituições voltados para a organização e a gestão do serviço público. No final do século XIX, ocorreu um importante marco na história do serviço público brasileiro: a criação do primeiro regime jurídico para os servidores públicos civis, a Constituição Federal elaborada em 1891 possibilitou de maneira clara, a possibilidade de ingresso no serviço público, através da realização de concursos públicos, ainda assim, o mesmo diploma legal, promoveu mecanismo de remuneração e bonificação, que possuíam como ideia básica o tempo de permanência no serviço público (Meirelles, 2015).

No entanto, a história do servidor público no Brasil também foi marcada por períodos de autoritarismo e violação dos direitos trabalhistas, na década de 1960, por exemplo, o regime militar promoveu mudanças na legislação trabalhista, com o objetivo de enfraquecer os sindicatos e reduzir os direitos dos servidores públicos, devido à ideia totalitarista e fascista adotada nesse período, o qual foi marcado pela ideia de primazia da segurança estatal, houve a revogação de diversas prerrogativas de servidores públicos, entre elas, a autonomia (Santos, 2017).

Nos dias atuais, o serviço público no Brasil passa por novos desafios e transformações, como a digitalização dos processos administrativos e a necessidade de se adaptar às novas demandas da sociedade. É fundamental que a gestão do serviço público esteja pautada em critérios de eficiência, transparência e participação social, para garantir a qualidade dos serviços prestados e o respeito aos direitos dos servidores públicos (Santos, 2017).

Feita esta breve introdução histórica, torna-se necessário aprofundar o tema proposto por este trabalho sendo assim, a função de confiança é uma figura presente no direito administrativo brasileiro que tem sido objeto de estudo e debate por diversos autores. Trata-se de uma posição de relevância na administração pública que exige maior responsabilidade e dedicação do que outras posições (Bonfim, 2019).

As funções de confiança possuem como principal característica, a administração de outras funções, posto que as mesmas são destinadas a direção, chefia e assessoramento, sendo necessário, para tanto, a ocupação por indivíduos dotados de confiança para a prestação de tal serviço (Bonfim, 2019).

Logo, a função de confiança é uma importante ferramenta destinada, principalmente, à gestão e organização do serviço público, a qual permite aos gestores públicos selecionar

pessoas, anteriormente ocupantes de cargos públicos, para exercer posições de direção, chefia e assessoramento (Meirelles, 2020).

No entanto, é indispensável, mencionar que o fato de a escolha pelo gestor ser livre, a mesma não deve ser utilizada com má-fé, logo quando for realizada a escolha, deve-se levar em consideração as capacidades técnicas e profissionais dos indivíduos (Di pietro, 2020).

A nomeação para os futuros indivíduos que irão ocupar cargos em comissão e funções de confiança deve ser realizada de acordo com os parâmetros legais exigidos pela legislação Constitucional e infraconstitucional. Dessa forma, a função de confiança deve ser ocupada por servidores públicos que possuam os requisitos necessários para exercer a posição, como competência, idoneidade e qualificação técnica (Neto, 2021).

2.2.2 Acesso a cargos, empregos e funções públicas

Para obter acesso ao serviço público, faz-se necessário o cumprimento de diversos pré-requisitos, dentre eles, a realização de prévio procedimento seletivo, disciplinado no artigo 37, II da Constituição Federal de 1988, nesse diapasão, o concurso público é um importante instrumento de seleção de pessoal para o ingresso no serviço público, tal procedimento visa garantir a igualdade de oportunidades e o mérito na escolha dos servidores públicos, sendo que a inobservância dos requisitos necessários para ocupação das funções públicas enseja nulidade do ato e punição da autoridade responsável, conforme art. 37, §2º da CF/88 (Brasil, 1988).

O concurso público tem como principal objetivo selecionar os melhores candidatos, a partir de critérios objetivos, para que possam ocupar cargos públicos de forma eficiente e eficaz, além disso, é uma forma de garantir a impessoalidade e a transparência no processo de seleção, pois todos os candidatos têm as mesmas oportunidades de participar e serem avaliados (Di pietro, 2020).

Outra importante função do concurso público é a de combater o nepotismo e o apadrinhamento, que são práticas prejudiciais ao bom funcionamento da administração pública, isso porque ao selecionar os candidatos por meio de critérios objetivos, o concurso público garante que as nomeações sejam feitas com base no mérito e na capacidade técnica dos candidatos, e não em indicações políticas ou favorecimentos pessoais (Di pietro, 2020).

Além disso, o concurso público contribui para o fortalecimento da democracia e para a promoção da cidadania, ao garantir a participação dos cidadãos no processo de seleção de seus representantes e na escolha dos servidores que irão prestar serviços públicos essenciais, por fim, é importante destacar que o concurso público é um processo contínuo de aprimoramento da

administração pública, pois garante a renovação dos quadros e a atualização dos conhecimentos técnicos e tecnológicos dos servidores, o que é fundamental para a prestação de serviços públicos de qualidade e para o desenvolvimento do país (Spitzcovsky, 2022).

Logo, pode-se concluir que o concurso público é um mecanismo importante para a seleção de servidores públicos capazes e comprometidos com o interesse público, além de ser um importante instrumento de transparência e democracia na administração pública (Spitzcovsky, 2022).

Entretanto, o dispositivo legal anteriormente supracitado prevê exceções para esta regra, posto que, prevê a possibilidade de ocupação, por nomeação, para o exercício de cargo em comissão e função de confiança (Brasil, 1988).

2.2.3 Cargo em comissão x função de confiança

Dito isso, para fins de imersão e especificação sobre a problemática abordada, faz-se extremamente necessário, a delimitação dos institutos anteriormente citados, sendo assim, a nomeação dessas ocupações possui profunda ligação com a etimologia das palavras, posto que, na função de confiança, haveria o exercício de determinado serviço, o qual é completamente desprovido da existência de cargo, em outras palavras, apesar de possuir uma certa estranheza, a princípio, haveria uma função sem cargo (Campos, 2021).

Por sua vez o cargo, seria um “lugar” inserido na organização interna da administração, trata-se de um “espaço” que necessita de preenchimento, por fim, a função seria algo residual, mas pode-se interpretá-la como conjunto de atribuições legalmente atribuída ao agente público (Nohara, 2023).

Somado a isso, acrescenta-se que cargo em comissão e função de confiança são modalidades de contratação existentes na administração pública, que permitem ao gestor nomear servidores para desempenhar atividades específicas, sem a necessidade de realização de concurso público (Campos, 2021).

No entanto, essas duas modalidades apresentam diferenças significativas, tanto em relação à sua finalidade quanto em relação aos requisitos e condições para sua aplicação (Campos, 2021).

O cargo em comissão é uma modalidade de contratação utilizada para preencher cargos de chefia e direção na administração pública. Esses cargos têm como principal finalidade a gestão dos recursos humanos e materiais de uma determinada unidade administrativa. Para o preenchimento desses cargos, não é necessário que o servidor tenha vínculo efetivo com a

administração pública. Além disso, o servidor nomeado para o cargo em comissão pode ser exonerado a qualquer momento, sem a necessidade de justificativa (Di pietro, 2020).

Por outro lado, a função de confiança é uma modalidade de contratação que permite a nomeação de servidores para desempenhar atividades específicas de confiança do gestor público. Diferentemente do cargo em comissão, a função de confiança é um adicional atribuído a um servidor que já ocupa um cargo efetivo na administração pública. Essa modalidade tem como finalidade permitir que o gestor nomeie servidores para exercer atividades específicas, sem a necessidade de realizar um novo concurso público (Di pietro, 2020).

Os requisitos para a nomeação para o cargo em comissão são diferentes dos requisitos para a nomeação para a função de confiança. Para o cargo em comissão, o servidor nomeado não precisa ter vínculo efetivo com a administração pública, sendo necessário apenas que tenha experiência e qualificação profissional para o desempenho das atividades relacionadas ao cargo (Spitzcovsky, 2022).

Gize-se que apesar da nomeação ser livre e não haver pré-requisitos para eventual filtragem dos indivíduos que irão ocupar o cargo, a nomeação deve ser pautada na moralidade, visando a lisura e boa-fé, com intuito de evitar danos a administração pública. Já para a função de confiança, o servidor precisa ter vínculo efetivo com a administração pública e ser avaliado como de confiança pelo gestor público (Spitzcovsky, 2022).

A conceituação de emprego público, é tida como um vínculo empregatício, portanto, regido pela CLT, os empregados públicos, via de regra, são encontrados nas pessoas jurídicas de direito privado, tais como as empresas públicas e sociedades de economia mista (Nohara, 2023).

Contextualizando, a figura do empregado público está presente nas pessoas jurídicas de direito privado que integram a administração pública, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, cujos trabalhadores são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (Filho, 2023).

Por outro lado, nas pessoas jurídicas de direito público, como União, estados e municípios, encontram-se os ocupantes de cargos públicos, que são servidores estatutários, regidos por regimes jurídicos próprios e sujeitos a normas específicas de admissão, estabilidade e exercício de função (Filho, 2023).

O conceito de emprego público foi aprofundado pela atividade intelectual doutrinária doutrina, portanto, em essência, os empregados públicos seriam aqueles indivíduos, contratados para exercerem seu ofício nas pessoas jurídicas de direito público, cuja relação, empregatícia

exercida entre eles e o Estado, ocorre através dos dispositivos presentes na CLT em conjunto com a Lei n. 9.962/2000 (Couto, 2022).

Sendo que, a categoria anteriormente citada, possui divergências, quando comparada ao empregado estatal, as distinções notórias entre as duas categorias são: o empregado público trata-se de um agente público, enquanto o empregado estatal, seria um agente privado equiparado, por força normativa, ao agente público em determinadas situações previstas legalmente, o empregado público tem como empregadora uma pessoa jurídica de direito público, enquanto o empregado estatal tem como empregadora uma pessoa jurídica de direito privado da Administração Pública Indireta (Couto, 2022).

Soma-se a isto, o fato de que o empregado público, possui como instrumentos normativos regularizadores do seu ofício, a CLT em conjunto com a lei 9.962/2000, portanto, ambas as legislações, desde que não conflitantes são utilizadas como norteadoras dos empregados públicos, enquanto que, para o empregado estatal, basta a simples regularização prevista na CLT (Couto, 2022).

A definição dos termos anteriores, apesar de parecer básica, é essencial para aprofundamento e compreensão da problemática que este trabalho visa analisar, portanto, neste momento cumpre analisar a possibilidade de o empregado público ocupar função de confiança, nesse viés, o artigo 37, inciso V, da CF/88 estabelece que a investidura em cargo em função de confiança é privativa de servidores públicos efetivos (Brasil, 1988).

Inegavelmente, ao analisar o conteúdo normativo, em sua essência, percebe a filtragem legal exigida para ocupação dessa função, logo possuir a denominação de servidor público é uma condição *sine qua non* para ocupação de função de confiança.

Nesse sentido, etimologicamente há diferenças a serem apontadas entre servidores públicos e empregados públicos, nesse sentido a diferença entre ambas as classes está relacionada com o regime jurídico aplicável a cada uma delas, pois os servidores públicos são regidos pelo regime estatutário, que é um conjunto de normas previstas em lei que regula as condições de trabalho, os direitos e deveres dos servidores públicos. Eles são nomeados para cargos públicos por meio de concurso público, e sua relação com a Administração Pública é de caráter estatutário, ou seja, baseada em estatuto próprio (Meirelles, 2020).

Aqueles denominados por empregados públicos, possuem como característica marcante, a presença da CLT, como regime legal aplicado às relações trabalhistas, ademais os mesmos estariam presentes, predominantemente, nas entidades da administração indireta, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, além disso, seria equivocado afirmar a presença exclusiva do regime celetista para essa classe, visto que, estes, assim como todas as pessoas e

entidades, devem submeter-se aos dispositivos presentes na Constituição Federal (Oliveira, 2022).

Não há que se falar na ocupação de funções em confiança por empregados públicos, posto que, tais funções seriam destinadas, com exclusividade, para servidores públicos, possuidores do regime estatutário (Oliveira, 2022).

Neste perfilhar, seria impossível considerar o empregado público como um servidor público, tal incompatibilidade, teria como raiz o regime jurídico adotado pelos empregados públicos, posto que, o fato de possuírem direitos e deveres regulados pela CLT, torná-los-ia apenas “empregados normais”, portanto como os mesmos não seriam servidores públicos, não há possibilidade dos mesmos ocuparem função de confiança (Filho, 2022).

Portanto, pode-se depreender que, os empregados públicos, firmam um pacto trabalhista com a administração pública, o qual é iniciado através da aprovação em concurso público, sendo posteriormente regido pelas disposições trabalhistas, portanto ao realizar a contratação desses indivíduos, a própria administração especificaria de maneira clara, quais são as tarefas e atribuições específicas, logo, teoricamente, a designação do referido empregado para ocupar uma função de elevada importância, como a de confiança, seria uma extrapolação natural aos limites próprios de seu cargo originário, logo haveria um possível desvio de função (Filho, 2022).

Entretanto, há pensadores que discordam do ponto de vista anteriormente exposto, pois o que existe no cenário administrativo brasileiro é o gênero função de confiança o qual seria subdividido em cargos de comissão e função de confiança *stricto sensu*, inicialmente faz sentido tal classificação doutrinária, posto que os dois últimos institutos citados possuem tantas características em comum que é completamente compreensível que ambas sejam originárias de uma fonte comum. Nesse sentido, tanto o cargo em comissão quanto a função de confiança *stricto sensu* são, em essência, formas de provimentos de para ocupação dos serviços públicos, pois as mesmas possuem como finalidade o preenchimento de uma lacuna existente na administração pública (Chadid, 2016).

Ademais, ambas possuem como principal característica o elemento subjetivo, qual seja, confiança, já que, devido ao fato do cargo em comissão e função de confiança serem destinados à ocupação de cargo de chefia, assessoramento e direção é de extrema importância que o funcionário escolhido para a efetivação de alguma destas modalidades de serviço possua atributos técnicos, científicos, operacionais e objetivos que inspirem confiança para a boa qualidade do serviço prestado, ainda sobre as congruências, os dois institutos mencionados são de livre nomeação e exoneração, portanto permitem uma maior agilidade para contratação,

evitando processos burocráticos e desgastantes, cujo tempo de realização poderiam comprometer a prestação de algum serviço público (Chadid, 2016).

Apresentada as semelhanças, é inegável que tanto a função de confiança *stricto sensu* quanto o cargo em comissão bebem de uma mesma fonte, esta seria a função de confiança inicialmente apresentada. Dito isso, como este instituto possui uma amplitude generalizada, seria extremamente vantajoso incluir uma terceira subdivisão, qual seja, o emprego de confiança, visto que os empregados públicos podem possuir um nível de competência, confiança e comprometimento que justifique a sua nomeação para uma função de confiança. Nesse sentido, a escolha pode ser baseada em critérios objetivos, como experiência profissional, qualificações acadêmicas e habilidades específicas (Chadid, 2016).

Além disso, o concurso público tornaria os agentes públicos, legítimos servidores de carreira, nesse sentido as funções de confiança seriam ocupadas exclusivamente por estes indivíduos, portanto, como o concurso público é uma condição *sine qua non* para o empregado público ingressar no serviço público, seria completamente viável o preenchimento de função de confiança por empregado público assim, os empregados públicos podem desempenhar funções de confiança que exigem conhecimento técnico e especializado, ou ainda funções de chefia ou direção, desde que as mesmas não conflitem com as atividades próprias do cargo ocupado pelo servidor (Amaral, 2016).

Gize-se que é extremamente importante assegurar o processo de lisura no tocante às nomeações, realizado estas com a utilização de critérios objetivos para aferir os indivíduos com maior capacidade para o exercício das necessidades intrínsecas as funções (Amaral, 2016).

Outrossim, as funções de confiança, foram abordadas na normativa superior, como funções desprovidas de cargos, com destinação a servidores e empregados públicos, sendo que, em qualquer dos casos, é de suma importância atender aos requisitos técnicos e objetivos exigidos pela função (Palotti, 2023).

Em consonância com o fato supracitado, é perfeitamente plausível deduzir que houve uma omissão constitucional por parte do legislador, visto que apesar do texto legal, promover de maneira expressa a disponibilização da função de confiança apenas para servidores públicos, dever-se-ia haver uma interpretação sistemática extensiva com o intuito de abranger os empregados públicos, posto que não há motivos plausíveis para a exclusão deste (Borges, 2012).

A própria carta magna corrobora com os entendimentos dos autores supracitados, posto que, de fato, a CF/88 é explícita ao mencionar em seu art.37, V, que as funções de confiança serão ocupadas exclusivamente por servidores, no entanto, em completção, tal dispositivo

afirma que a ocupação deve ser protagonizada por servidores efetivos, o servidor público efetivo, por sua vez é aquele que é investido em cargo público por meio de concurso público e, portanto, possui estabilidade no emprego, ou seja, não pode ser demitido sem justa causa (Brasil, 1988).

Quanto à estabilidade, o processo para o servidor público adquiri-la é regulado pelo artigo 41 da Constituição Federal, em resumo, para adquirir a estabilidade, o servidor público deve ser nomeado para cargo de provimento efetivo, ou seja, aquele que foi criado por lei e que, em geral, exige a aprovação em concurso público, após a nomeação, o servidor passará por um período de três anos de estágio probatório, durante o qual será avaliado quanto à aptidão e capacidade para o exercício do cargo (Brasil, 1988).

Portanto, em resumo, o servidor efetivo, seria aquele ocupante de um cargo público, o qual foi aprovado através de um procedimento prévio, concurso público, o qual, em muitos casos adquire a estabilidade. Nesse diapasão, é perfeitamente possível adequar o empregado público a estes pré-requisitos e considerá-lo um servidor efetivo, posto que, o mesmo obteve acesso ao emprego público através de um processo avaliativo, o qual permitiu ao mesmo, o exercício de um serviço público (Brasil, 1988).

É possível que muitos operadores do direito discordem dessa opinião utilizando como argumento a ausência de “estabilidade” por parte do empregado público, em partes, tal proposição é verdadeira, visto que a súmula 390 do TST, veda expressamente a possibilidade de estabilidade em favor da referida classe, no entanto, a Orientação jurisprudencial nº 247 SBDI-1, determina que é ilegal a dispensa imotivada do empregado público obreiro da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) (Tribunal Superior do Trabalho, 2007).

Em outras palavras, para que haja demissão do empregado público, é necessário que o mesmo tenha cometido alguma falta grave, cuja solução seja a demissão, portanto, tal fato é incongruente com as relações abordadas no direito trabalhista individual, uma vez que, nesse ramo, o empregado pode demitir seu funcionário a qualquer momento, sendo desnecessário para tal ato a motivação, logo pode-se concluir que o empregado público não possui a estabilidade *stricto sensu*, contudo o mesmo possui uma ideia de estabilidade dispersa, que o impede de sofrer perseguições no meio laborativo. Portanto, pode-se considerar o empregado público como um servidor efetivo, havendo para esta classe, acesso às funções de confiança.

Nesse sentido, a própria CLT, menciona em diversas passagens, como por exemplo, em seu artigo 468, §1º a figura da função de confiança, a qual poderá ser exercida pelo empregado privado, então, na prática, um funcionário do Santander S/A ou Bradesco S/A, poderá assumir uma função de confiança dentro da empresa caso demonstre competência para tal, então porque

o mesmo não poderia ser aplicado a uma estatal, como por exemplo o Banco do Brasil? Portanto, não há razões que fundamentam, a exclusão de um empregado público, dotado de capacidades técnicas, para o exercício de uma função de confiança (Brasil, 1943).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo principal analisar a possibilidade de ocupação de funções de confiança por empregados públicos, tendo como pano de fundo a omissão constitucional e as divergências doutrinárias que permeiam o tema.

A pesquisa buscou esclarecer se, apesar de a Constituição Federal de 1988 reservar tais funções aos servidores públicos efetivos, é possível interpretar de maneira extensiva essa regra para incluir os empregados públicos, que desempenham papel significativo na administração pública e cuja contribuição é essencial para o atendimento das finalidades públicas das entidades estatais, em especial as de direito privado.

Ao longo do estudo, foram abordados os principais conceitos envolvidos, como os de cargos, empregos e funções de confiança, detalhando-se as distinções entre servidores públicos estatutários e empregados públicos celetistas, bem como a maneira como cada um desses regimes jurídicos se estrutura.

Nesse sentido, foi possível perceber que, enquanto os servidores públicos estatutários estão vinculados a pessoas jurídicas de direito público, os empregados públicos encontram-se predominantemente em entidades da administração indireta, como empresas públicas e sociedades de economia mista, cuja estrutura jurídica é de direito privado, mas que se subordinam a um regime híbrido em função do interesse público.

Além disso, foram analisadas normas constitucionais, infraconstitucionais e regulamentares que tratam da ocupação de funções de confiança e cargos em comissão na administração pública, evidenciando que a legislação vigente é omissa no tocante à possibilidade de empregados públicos ocuparem funções de confiança.

Tal omissão resulta em insegurança jurídica, pois, apesar de a Constituição Federal não proibir expressamente essa ocupação, tampouco a autoriza, deixando um vazio interpretativo que tem gerado decisões divergentes nos tribunais e posições doutrinárias diversas.

Essa incerteza compromete a eficiência administrativa, uma vez que impede uma gestão estratégica de pessoal baseada na competência e nas necessidades das organizações.

Os principais achados deste trabalho revelaram que, embora a legislação vigente não incluía expressamente os empregados públicos nas funções de confiança, parte significativa da

doutrina e da jurisprudência entende que a competência técnica e a qualificação individual devem ser os critérios determinantes para o preenchimento dessas funções.

Ou seja, a escolha para tais posições deveria basear-se nas aptidões do trabalhador e na natureza das atribuições da função, não apenas em seu regime jurídico de vínculo.

Assim, excluir os empregados públicos dessa possibilidade poderia ser uma interpretação restritiva da norma constitucional, que não se justifica em razão da necessidade de uma administração pública profissionalizada e eficiente, capaz de aproveitar o potencial de todos os seus agentes.

A pesquisa também demonstrou que a função de confiança é um elemento essencial para a administração pública moderna, pois permite a ocupação de funções de direção, chefia e assessoramento com base na confiança, fator que está intimamente ligado à competência e ao compromisso do servidor ou empregado público com a instituição.

No entanto, sem uma regulamentação específica que autorize claramente a participação de empregados públicos em funções de confiança, o Estado pode perder a oportunidade de valorizar adequadamente esses profissionais e assegurar que a nomeação seja pautada exclusivamente por critérios técnicos e objetivos.

Portanto, conclui-se que é plenamente viável a ocupação de funções de confiança por empregados públicos, desde que atendam aos critérios técnicos e objetivos exigidos para o desempenho dessas atividades.

A criação de uma legislação específica sobre o tema seria uma solução importante para resolver a omissão atual, promovendo maior segurança jurídica e garantindo uma administração pública mais eficiente e transparente.

Tal medida não apenas fortaleceria a igualdade de oportunidades no serviço público, mas também atenderia aos princípios constitucionais da eficiência, impessoalidade e moralidade.

Em resumo, este estudo contribui para o debate acerca da regulação das funções de confiança e propõe que o legislador considere uma interpretação mais inclusiva da Constituição Federal, de modo a reconhecer o papel dos empregados públicos como potenciais ocupantes dessas funções, desde que sejam avaliados com base em sua competência e capacidade técnica.

Esse entendimento permitiria à administração pública aprimorar seus processos de gestão de pessoal e valorizar todos os seus agentes, viabilizando uma prestação de serviços mais qualificada e alinhada às necessidades da sociedade.

REFERÊNCIAS

- BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. [Rio de Janeiro]: Editora Unijuí, 2019. E-book. ISBN 9788541902939. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/>. Acesso em: 07 mar. 2023.
- BONFIM, Edilson. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Juspodivm, 2019.
- BORGES, Maria Cecília. **Das funções de confiança stricto sensu e dos cargos em comissão: abordagem constitucionalmente adequada**. Revista TCEMG, v. 82, n. 1, p. 45-54, 2012.
- BRASIL. **Consolidação das Leis do trabalho**. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria operacional. Nepotismo. Brasília, DF: TCU, 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F8/04/8E/5E/A0B3071068A7C107F18818A8/VCE_TCU.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023.
- CAMPOS, Ana C. **Direito Administrativo Facilitado**. [São Paulo]: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559641536. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641536/>. Acesso em: 07 mar. 2023.
- CHADID, R. **Função de confiança e cargo comissionado: necessidade e importância na estrutura organizacional estatal**. Revista Controle - Doutrina e Artigos, v. 14, n. 2, p. 52-81, 31 dez. 2016.
- COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. **Curso de Direito Administrativo**. [São Paulo]: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620452. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620452/>. Acesso em: 09 mar. 2023.
- FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. [São Paulo]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 09 mar. 2023.
- FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. 14th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. p.551. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645770/>. Acesso em: 20 out. 2024.
- LIMA, Nísia Trindade. **Um retrato fragmentado do Brasil na imprensa francesa: 1822-1840**. Revista Brasileira de História, v. 21, n. 41, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. [São Paulo]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774289. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. [São Paulo]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643844. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643844/>. Acesso em: 09 mar. 2023.

PALOTTI, P.; MASSON, P. **Para além dos DAS: Funções de confiança e cargos em comissão da administração pública federal brasileira**. *Agenda Política, [S. l.]*, v. 10, n. 2, p. 14–38, 2023. DOI: 10.31990/agenda.2022.2.1. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/745>. Acesso em: 25 mar. 2023

PIETRO, Maria Sylvia Zanella **D. Direito Administrativo**. [São Paulo]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2017.

SPITZCOVSKY, Celso. **Esquematizado - Direito Administrativo**. [São Paulo]: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596250. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596250/>. Acesso em: 07 mar. 2023