RGe ISSN: 2177-3246

PATRIMONIALISMO CONTEMPORÂNEO E INEFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DA DESVIRTUAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO COMO ÓBICE À CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

CONTEMPORARY PATRIMONIALISM AND ADMINISTRATIVE INEFFICIENCY: AN ANALYSIS OF THE MISUSE OF APPOINTED POSITIONS AS AN OBSTACLE TO THE CONTINUITY OF PUBLIC SERVICE

PATRIMONIALISMO CONTEMPORÁNEO E INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA: UN ANÁLISIS DEL MAL USO DE LOS CARGOS DESIGNADOS COMO OBSTÁCULO PARA LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO

10.56238/revgeov17n4-168

Davi Kiyokawa Leal Coimbra de Paiva
Graduando em Direito
Instituição: Unidade de Ensino Superior do Sul do Maranhão (UNISULMA/IESMA)
E-mail: davi18081919@gmail.com

Henry Guilherme Ferreira Andrade
Professor orientador
Mestre em Sociologia
Instituição: Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
E-mail: henryguilherme.f@gmail.com

RESUMO
O presente trabalho promove uma análise crítica acerca das modalidades de provimento de cargos públicos, conferindo especial ênfase à natureza e aos limites dos cargos em comissão no ordenamento jurídico brasileiro. Sob a égide de uma metodologia qualitativa de cunho bibliográfico e documental, a pesquisa investiga o arcabouço doutrinário e jurisprudencial que delimita o quadro funcional da Administração Pública, distinguindo as especificidades dos cargos vitalícios, efetivos e de livre nomeação e exoneração. O cerne da discussão reside na problemática do patrimonialismo contemporâneo, manifestado pela criação acrítica e pela ocupação desvirtuada de funções comissionadas, práticas que operam como obstáculos à continuidade e à eficiência do serviço público. Em contrapartida, ressalta-se o papel do concurso público como instrumento imprescindível de moralização, impessoalidade e profissionalização administrativa. Ao final, propõem-se diretrizes voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, visando a consolidação de uma estrutura administrativa tecnicamente apta a entregar serviços de excelência à coletividade, em estrita observância aos ditames constitucionais da eficiência e da supremacia do interesse público.

Palavras-chave: Administração Pública. Cargos em Comissão. Patrimonialismo. Concurso Público. Eficiência Administrativa.

ABSTRACT
This study promotes a critical analysis of the modalities of appointment to public offices, with special emphasis on the nature and limits of commissioned positions within the Brazilian legal system. Under the aegis of a qualitative methodology of bibliographic and documentary nature, the research investigates the doctrinal and jurisprudential framework that delimits the functional structure of the Public Administration, distinguishing the specificities of life-tenured, permanent, and at-will appointment and dismissal positions. The core of the discussion lies in the issue of contemporary patrimonialism, manifested through the uncritical creation and distorted occupation of commissioned functions—practices that act as obstacles to the continuity and efficiency of public services. Conversely, the role of public competitive examinations is highlighted as an indispensable instrument for administrative moralization, impersonality, and professionalization. Finally, guidelines are proposed to improve public management, aiming to consolidate an administrative structure technically capable of delivering excellence to the community, in strict compliance with the constitutional principles of efficiency and the supremacy of the public interest.

Keywords: Public Administration. Commissioned Positions. Patrimonialism. Public Competitive Examinations. Administrative Efficiency.

RESUMEN
Este artículo presenta un análisis crítico de los métodos de cobertura de cargos públicos, con especial énfasis en la naturaleza y los límites de los cargos designados dentro del ordenamiento jurídico brasileño. Mediante una metodología cualitativa de carácter bibliográfico y documental, la investigación analiza el marco doctrinal y jurisprudencial que define la estructura funcional de la Administración Pública, distinguiendo las especificidades de los cargos con titularidad, permanentes y de libre designación y destitución. El núcleo del análisis reside en el problema del patrimonialismo contemporáneo, manifestado por la creación acrítica y la ocupación distorsionada de cargos designados, prácticas que obstaculizan la continuidad y la eficiencia del servicio público. Por otro lado, se destaca el papel de los concursos públicos como instrumento esencial para la moralización, la imparcialidad y la profesionalización administrativa. Finalmente, se proponen directrices para mejorar la gestión pública, buscando consolidar una estructura administrativa técnicamente capaz de brindar servicios excelentes a la comunidad, en estricto cumplimiento de los preceptos constitucionales de eficiencia y la primacía del interés público.

Palabras clave: Administración Pública. Cargos Designados. Patrimonialismo. Concurso Público. Eficiencia Administrativa.

1 INTRODUÇÃO

A conformação da República Federativa do Brasil, sob a égide do Estado Democrático de Direito, impõe rigorosas limitações constitucionais à atuação da Administração Pública, visando a superação de práticas personalistas em favor do interesse coletivo. Nesse cenário, a Constituição Federal de 1988, ao consagrar no *caput* de seu artigo 37 os princípios norteadores da atividade administrativa, estabeleceu balizas fundamentais ao provimento de cargos públicos. Tais preceitos são essenciais para garantir que o Estado atue com transparência e impessoalidade, assegurando que o acesso às funções públicas reflita um compromisso com a justiça social e a eficiência técnica.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê, como regra geral, o ingresso no serviço público mediante aprovação prévia em concurso público para cargos de provimento efetivo, mecanismo vocacionado a selecionar os candidatos mais capacitados segundo critérios objetivos de mérito. Todavia, a Carta Magna admite exceções a essa regra, como as contratações por tempo determinado para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público e, notadamente, o provimento de cargos em comissão. Estes últimos, de livre nomeação e exoneração (*ad nutum*), possuem natureza restrita às funções de direção, chefia e assessoramento, devendo sua criação e utilização observar critérios de proporcionalidade e estrita legalidade.

Ocorre que, hodiernamente, observa-se uma desvirtuação desse instituto jurídico. A criação excessiva e o provimento acrítico desses cargos têm servido, muitas vezes, como substrato para a perpetuação de um patrimonialismo contemporâneo, onde a *res publica* é gerida sob lógicas de favorecimento indevido em detrimento da qualificação técnica. Essa prática não apenas afronta a moralidade administrativa, mas constitui um óbice direto à continuidade e à qualidade do serviço público, uma vez que a rotatividade política e a ausência de profissionalização dos quadros comissionados comprometem a memória administrativa e a eficiência das políticas de Estado. Para compreender a profundidade e a persistência dessa dinâmica na atualidade, faz-se indispensável um recuo às suas bases conceituais e históricas. O termo patrimonialismo, difundido por Max Weber, refere-se a uma forma de dominação tradicional onde o soberano não distingue entre seu patrimônio pessoal e o erário público. No Brasil, essa raiz é ibérica.

> Para Amorim (2008, p. 45), "o patrimonialismo brasileiro não desapareceu com a República; ele se metamorfoseou em clientelismo e nepotismo".

Diante desse panorama, o presente trabalho propõe uma análise crítica acerca da ineficiência administrativa gerada pelo uso disfuncional dos cargos em comissão. O objetivo central é investigar como o distanciamento dos parâmetros constitucionais de Direção, Chefia e Assessoramento corrobora para a precarização do atendimento ao cidadão e para a fragilização institucional.

Para a consecução deste estudo, adota-se uma abordagem metodológica qualitativa, pautada em revisão bibliográfica e análise dogmática. A fundamentação teórica ancora-se nas lições de expoentes da doutrina administrativista, tais como Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José dos Santos Carvalho Filho e Hely Lopes Meirelles, além de observar o entendimento jurisprudencial consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e os apontamentos das Cortes de Contas. Busca-se, ao final, demonstrar que a reestruturação dos critérios de ocupação desses cargos é medida imperativa para a preservação da supremacia do interesse público e a efetividade da gestão contemporânea.

2 A ARQUITETURA JURÍDICO-FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A estruturação orgânica do Estado perpassa, necessariamente, pela definição rigorosa de seu quadro funcional, elemento sem o qual a máquina pública restaria inerte e desprovida de concretude. Segundo a lição de Carvalho Filho (2013), este conceito abrange o plexo de carreiras, cargos isolados e funções públicas que, devidamente remunerados pelo erário, integram a estrutura de uma pessoa federativa ou de seus órgãos internos.

Longe de ser uma mera listagem burocrática ou um resquício de modelos patrimonialistas, o quadro de pessoal constitui a materialização da capacidade operacional e intelectiva do ente público. A higidez e a atualização constante dessa estrutura funcional são imperativos de boa governança, fundamentais para a consecução do princípio da eficiência. Essa modelagem sistêmica permite que a Administração atue de forma dinâmica para mitigar excessos, otimizar o recrutamento e garantir a adequação remuneratória, sempre em proveito da coletividade, assegurando que o capital humano estatal responda prontamente às complexas demandas da sociedade contemporânea.

2.1 DO CARGO PÚBLICO: CONCEITO E ATRIBUTOS

No plano normativo infraconstitucional, a Lei nº 8.112/1990 — diploma que institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União e atua como vetor paradigmático para a estruturação normativa dos demais entes federativos — estabelece, em seu artigo 3º, o delineamento legal do instituto. O referido preceito consagra que o cargo público consubstancia o plexo de atribuições e responsabilidades imanentes à estrutura organizacional do Estado, as quais devem ser cometidas a um servidor. O parágrafo único desse dispositivo robustece os contornos jurídicos dessa categoria, ao estipular que tais unidades de competência são acessíveis a todos os brasileiros e criadas, inexoravelmente, por meio de lei. Essa exigência materializa a estrita obediência ao princípio da reserva legal, assegurando que o cargo seja dotado de denominação específica e estipêndio custeado pelo erário, com provimento admissível tanto em caráter efetivo quanto em comissão.

Sob o prisma dogmático e conceitual, a doutrina administrativista consolida o entendimento de que o instituto se afasta de qualquer personalismo, configurando-se como uma realidade jurídica autônoma. Nessa perspectiva, o cargo público qualifica-se como a unidade elementar e escalonada de competência no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional, instituída mediante estrita previsão legal ou resolução, com designação específica e quantitativo previamente delimitado (GASPARINI, 1995). Trata-se, por conseguinte, de um centro ideal e impessoal de deveres, atribuições e prerrogativas, delineado pelo aparato estatal como instrumento orgânico vocacionado de forma precípua à satisfação do interesse coletivo.

A alicerçar essa formulação teórico-normativa, Carvalho Filho (2013, p. 611) assevera que "cargo público é o lugar dentro da organização funcional da administração direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente". Dessarte, depreende-se que a natureza jurídica do cargo transcende a mera acomodação burocrática, erigindo-se como uma fração do próprio dever-poder de administrar, sendo indispensável à continuidade, à racionalidade e à regularidade da atuação administrativa.

2.1.1 Funções Públicas: Acepções e Alcance

O termo função pública exige rigor hermenêutico e comporta uma distinção necessária entre seu sentido lato e estrito, sob pena de confusão conceitual no trato do Direito Administrativo. Em acepção ampla, funciona como gênero que engloba cargos e empregos públicos. Trata-se, portanto, de um conceito de gênero que engloba não apenas a totalidade dos cargos e empregos públicos, mas qualquer encargo voltado à consecução dos fins estatais. Celso Antônio Bandeira de Mello (1990) destaca que a expressão se refere às incumbências exercidas por agentes públicos, alcançando inclusive particulares que, em situações específicas, atuam imbuídos de autoridade estatal (a exemplo dos agentes honoríficos, que exercem um *munus* público transitoriamente).

Sob uma perspectiva de maior rigor analítico, a função pública, em sua acepção estrita, designa o plexo de atribuições de caráter transitório ou de chefia, direção e assessoramento, exercidas sem a correspondente titularidade de um cargo ou emprego autônomo. Diferentemente do cargo público, que se caracteriza como uma unidade estática e permanente na estrutura estatal, a função em sentido estrito representa a atividade em si, desvinculada da estabilidade inerente aos postos de carreira. Tal categoria abarca, de forma precípua, a atuação de agentes contratados por tempo determinado para suprir necessidades temporárias de excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição Federal. Esses agentes vinculam-se ao Estado por meio de um regime jurídico-administrativo especial, que, conquanto compartilhe traços com o regime estatutário, submete-se a uma lógica de transitoriedade e especificidade funcional. Paralelamente, o instituto compreende o

exercício das funções de confiança, as quais, por mandamento constitucional, destinam-se exclusivamente a servidores já ocupantes de cargo efetivo, agregando-lhes maiores responsabilidades e prerrogativas de comando em virtude do vínculo de fidúcia estabelecido com a Administração.

Do ponto de vista dogmático, a função pública desvela a faceta dinâmica do aparato administrativo, permitindo que o Estado responda a demandas contingenciais ou que organize seus quadros diretivos sem o engessamento das estruturas permanentes. Nesse cenário, o acesso às funções públicas não é apenas uma necessidade operacional da gestão, mas um reflexo da democratização do poder. Conforme leciona Moraes (2005, p. 313): "Existe, assim, um verdadeiro direito de acesso aos cargos, empregos e funções públicas, sendo o cidadão e o estrangeiro, na forma da lei, verdadeiros agentes do poder, no sentido de ampla possibilidade de participação da administração pública". Esta premissa doutrinária sublinha que a investidura em funções públicas — seja pela via da excepcionalidade temporal, seja pela via da confiança — configura um desdobramento da soberania popular e do princípio republicano.

Desse modo, estabelece-se o direito fundamental à investidura e ao exercício de competências estatais, erigindo a função pública à condição de instrumento de cidadania ativa. A abertura desse campo a nacionais e estrangeiros — observados, inexoravelmente, os balizamentos e crivos legais específicos — permite que diversos estratos da sociedade integrem a estrutura de poder e contribuam para a gestão da *res publica*. Esta participação materializa o princípio democrático, ao garantir que a condução do Estado não seja um domínio estanque, mas um espaço permeável à colaboração social, assegurando que o interesse público seja satisfeito por meio de um corpo funcional plural e juridicamente balizado pelos princípios da impessoalidade e da eficiência.

2.2 MODALIDADES DE PROVIMENTO EM CARGOS PÚBLICOS

No Direito Administrativo brasileiro, o provimento é o ato jurídico-administrativo pelo qual a autoridade competente efetua o preenchimento de um cargo público, designando-lhe um titular e deflagrando o vínculo estatutário. Com a democratização e o fortalecimento republicano, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu balizas rígidas e moralizadoras para esse acesso, almejando tutelar os interesses da sociedade e garantir a transição definitiva de um modelo personalista e clientelista para a efetiva profissionalização e impessoalidade do Estado.

A regra basilar e intransponível para a investidura na administração pública é a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. A ressalva a esse preceito meritocrático, expressamente disposta no texto magno, restringe-se às nomeações para cargos em comissão, os quais demandam expressa declaração em lei como sendo de livre nomeação e exoneração (*ad nutum*). Essa dualidade no provimento busca, em tese, equilibrar a presença de um corpo técnico, neutro e contínuo

com a prerrogativa do gestor eleito de compor um núcleo de confiança focado na tradução e implementação de suas diretrizes estratégicas e políticas públicas.

No ordenamento jurídico brasileiro, os cargos públicos são passíveis de classificação estrutural em três categorias fundamentais: os cargos vitalícios, os de provimento efetivo e os de provimento em comissão.

2.2.1 Cargos vitalícios

Os cargos vitalícios representam o grau máximo de estabilidade no serviço público, não se traduzindo em privilégios de ordem pessoal, mas em verdadeiras prerrogativas institucionais indispensáveis à imparcialidade do Estado.

Atualmente, integram o rol restrito e taxativo de cargos vitalícios os postos ocupados por magistrados (art. 95, I, CF), membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, "a", CF) e membros dos Tribunais de Contas (art. 73, § 3º, CF).

> Segundo Di Pietro (2006, p. 583): "Provimento vitalício é o que se faz em cargo público, mediante nomeação, assegurando ao funcionário o direito à permanência no cargo, do qual só pode ser destituído por sentença judicial transitada em julgado".

Em suma, os cargos vitalícios são destinados ao preenchimento de carreiras estruturantes e sensíveis do Estado, conferindo garantias institucionais máximas de independência ao seu ocupante para atuar contra eventuais pressões políticas ou econômicas. A perda desse cargo, revestida de extrema gravidade, somente se efetiva após decisão oriunda de sentença judicial com trânsito em julgado. Tais postos situam-se no ápice da relevância institucional da Administração Pública, sendo exemplificados pelas carreiras de juízes, desembargadores, promotores de justiça e conselheiros dos Tribunais de Contas.

2.2.2 Cargos de provimento efetivo

A categoria dos cargos de provimento efetivo abarca a expressiva maioria das posições que integram os quadros funcionais do Estado, constituindo o núcleo estruturante e perene da Administração Pública. Sob uma ótica de exclusão conceitual, ausentes os contornos da vitaliciedade ou da precariedade inerente à livre nomeação e exoneração (cargos em comissão), a investidura dar-se-á, inexoravelmente, em caráter efetivo. Conquanto não ostente a inamovibilidade e a rigidez inerentes à vitaliciedade absoluta, o provimento efetivo confere ao seu titular uma robusta segurança jurídica. Tal garantia transcende a esfera do interesse individual do servidor, consubstanciando-se em um autêntico postulado de proteção institucional que imuniza a máquina estatal contra ingerências políticas arbitrárias, assegurando, por via de consequência, o princípio da continuidade dos serviços públicos.

Nesse diapasão, cumpre distinguir a efetividade — atributo jurídico imanente ao cargo — da estabilidade, que consubstancia uma garantia pessoal conferida ao agente. Sob a égide do artigo 41, § 1º, da Constituição da República de 1988, a aquisição da estabilidade não opera de pleno direito com a nomeação ou a posse, condicionando-se ao transcurso do estágio probatório de três anos e à imperativa aprovação em avaliação especial de desempenho. Uma vez perfectibilizada essa garantia, o servidor público apenas será despojado de seu cargo nas estritas hipóteses autorizativas constitucionais: mediante sentença judicial transitada em julgado; por meio de processo administrativo disciplinar no qual lhe sejam irrestritamente assegurados o contraditório e a ampla defesa; ou, consoante a tônica gerencial introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, em decorrência de insuficiência de desempenho, aferida mediante avaliação periódica, nos termos de lei complementar.

Consequentemente, a gênese do provimento em cargos efetivos vincula-se, de modo indissociável, à prévia e obrigatória aprovação do candidato em concurso público de provas ou de provas e títulos. É justamente essa exigência incontornável — verdadeiro baluarte normativo dos princípios da impessoalidade, da moralidade e do mérito — que eleva o certame ao centro nevrálgico da estruturação estatal. O concurso público transmuda-se, portanto, em um filtro republicano indispensável, o que atrai a necessidade de uma análise detida sobre a sua natureza jurídica e o seu papel conformador no ordenamento vigente.

2.2.3 Cargos de provimento em Comissão

Por seu turno, os cargos de provimento em comissão consubstanciam a via de exceção constitucional à regra basilar do concurso público. Configuram-se como postos de natureza eminentemente transitória, cuja ontologia repousa na confiança e lealdade político-institucional — estabelecida entre a autoridade nomeante e o agente designado. Sob a égide do artigo 37, incisos II e V, da Constituição da República, a criação dessas unidades de competência condiciona-se à expressa declaração legal de livre nomeação e exoneração, restringindo-se, de modo taxativo e indelegável, ao desempenho de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Em harmonia com essa diretriz restritiva, Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) adverte que a instituição e o provimento de cargos em comissão reclamam rigoroso escrutínio hermenêutico, rechaçando-se qualquer tentativa de transmudá-los em subterfúgio para a burla ao postulado do mérito burocrático. Para o eminente administrativista, a índole de tais cargos é umbilicalmente vinculada a funções que demandam alinhamento absoluto com a diretriz política do mandatário, sendo terminantemente vedada a sua outorga para o exercício de atividades meramente técnicas, burocráticas ou operacionais, cuja titularidade consubstancia reserva exclusiva dos ocupantes de cargos efetivos. A inobservância desse preceito, saliente-se, enseja patente inconstitucionalidade material por desvio de finalidade.

Uma característica visceral dessa modalidade de investidura é a precariedade intrínseca do vínculo funcional. O ocupante de cargo em comissão exerce suas atribuições sob a cláusula *ad nutum*, o que implica a possibilidade de o seu desfazimento (exoneração) materializar-se a qualquer tempo, ao livre alvedrio e juízo de conveniência e oportunidade da autoridade competente. Essa ruptura imotivada prescinde de justificativa pormenorizada, de justa causa ou da instauração de processo administrativo disciplinar, restando absolutamente rechaçada a hipótese de aquisição de estabilidade sob esse regime precário.

Em síntese, na arquitetura jurídico-funcional do Estado brasileiro, os cargos em comissão operam como um mecanismo de calibração institucional, conectando a legitimidade democrática e transitória dos governantes à continuidade da máquina burocrática. Quando utilizados nos estritos limites de suas balizas constitucionais, esses postos conferem a flexibilidade, a governabilidade e a responsividade imprescindíveis à Administração Pública, atuando de maneira ancilar — e jamais substitutiva — ao núcleo técnico, impessoal e permanente forjado pelos cargos de provimento efetivo.

3 O CONCURSO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE MORALIZAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como resposta institucional às disfunções do patrimonialismo tardio, o concurso público impõe-se como o corolário mais efetivo de higienização, democratização e racionalidade dos quadros estatais. A sua imperatividade transcende a mera formalidade jurídica, representando o assentamento de um pilar científico de gestão de pessoas no setor público.

Preliminarmente, o concurso público pode ser descrito como um procedimento administrativo complexo, precedido de edital e pautado em normas constitucionais e leis específicas, pelo qual a Administração Pública seleciona candidatos para exercerem os cargos e empregos públicos disponíveis. Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles leciona:

> O concurso público 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 (MEIRELLES, 2016, p. 409).

Sob essa ótica, o instituto desempenha papéis fundamentais para a higidez do Estado Democrático de Direito:

- **Moralização e Impessoalidade:** A imposição de testes meritocráticos extirpa a discricionariedade na seleção, inviabilizando o favorecimento doméstico, a indicação por amizade ou as barganhas políticas. O procedimento abre espaço equânime e democrático,

facultando o provimento a qualquer indivíduo que alcance os requisitos estabelecidos legalmente.

- **Profissionalização Administrativa:** A admissão ancorada estritamente no mérito assegura a captação de quadros com efetiva proficiência e capacitação teórica. A presença dessa expertise permanente é a principal alavanca para suplantar o aparelhamento político e promover uma administração com altos índices de resolutividade, consolidando uma cultura orientada a servir com qualidade ao administrado.

3.1 O REGRAMENTO CONSTITUCIONAL E AS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS

O texto constitucional de 1988 estabeleceu o concurso público como regra geral para o acesso aos cargos e empregos na Administração Direta e Indireta. O artigo 37, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil, aduz que a investidura deverá ser precedida de aprovação em certame de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo.

Conforme o dispositivo:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 1988).

A consagração dessa exigência no texto constitucional representa, portanto, um marco de ruptura institucional com a tradição clientelista. Ao erigir o certame público à condição de preceito obrigatório para a investidura, o Constituinte originário instituiu uma salvaguarda republicana rigorosa contra o aparelhamento do Estado e o loteamento político-partidário da máquina administrativa. Mais do que um mero procedimento burocrático de triagem, o concurso atua como um escudo protetor da impessoalidade, garantindo que o ingresso nos quadros estatais seja pautado exclusivamente pelo mérito e pela capacidade técnica do candidato.

4 DA DESVIRTUAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO

A dogmática administrativa tem se deparado com um fenômeno patológico recorrente na gestão estatal: a desvirtuação normativa e material dos cargos em comissão. Embora o artigo 37, inciso V, da Carta Magna seja taxativo ao restringir essas funções excepcionais exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, a práxis governamental frequentemente subverte essa limitação, instrumentalizando a lei para criar cargos de livre nomeação e exoneração que mascaram o exercício de atividades de cunho estritamente técnico, rotineiro ou burocrático.

Sob a ótica do Direito Administrativo contemporâneo, essa prática configura uma violação direta ao núcleo duro da Constituição. Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) é incisivo ao asseverar que a criação de cargos comissionados para o desempenho de funções que não demandem, intrinsecamente, um vínculo de estrita confiança política constitui flagrante inconstitucionalidade e verdadeira burla à exigência do certame público. A manobra cria uma falsa roupagem jurídica: utiliza-se a precariedade do vínculo *ad nutum* para prover posições que, por sua natureza permanente e operacional, deveriam ser obrigatoriamente ocupadas por servidores efetivos, selecionados pelo crivo objetivo do mérito intelectual. Para o autor, a fidúcia exigida pela Constituição não se confunde com a mera lealdade hierárquica esperada de qualquer agente, mas consubstancia-se no alinhamento estratégico indispensável aos altos escalões da governança.

Esse distanciamento de suas funções precípuas não consubstancia um mero desvio hermenêutico ou procedimental, mas o reflexo de um traço atávico da formação do Estado brasileiro: a persistência do patrimonialismo. Na esteira do pensamento sociológico incorporado à análise jurídica, o patrimonialismo caracteriza-se pela indistinção entre a *res publica* e a esfera de poder privado do governante. Ao transmudar cargos públicos em moedas de troca para o aparelhamento estatal, a acomodação partidária e o favorecimento de aliados, o gestor atua sob uma lógica de apropriação clientelista da máquina pública. Conforme preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006), o uso indiscriminado das nomeações fiduciárias para contornar o concurso público ressuscita práticas de loteamento do Estado, esvaziando o preceito da igualdade de acesso aos cargos e ferindo de morte o princípio da moralidade administrativa.

Por conseguinte, a hipertrofia e a alocação indevida de quadros comissionados impactam severamente o princípio da eficiência, alçado à dogma constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998. A eficiência exige do aparelho estatal rendimento funcional, presteza, economicidade e racionalidade técnica na persecução do interesse coletivo. José dos Santos Carvalho Filho (2013) destaca que a Administração deve perquirir os melhores resultados práticos com o menor custo possível. A desvirtuação dos cargos em comissão atua na contramão desse mandamento: a alta rotatividade inerente aos vínculos de livre exoneração, quando aplicada a setores técnicos, dilapida a memória institucional da administração. Sem a proteção da estabilidade, o corpo funcional torna-se refém do ciclo político-eleitoral, gerando descontinuidade em políticas públicas, ausência de planejamento a longo prazo e, fatalmente, a precarização do atendimento prestado ao cidadão.

5 A PREJUDICIALIDADE AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO:

A desvirtuação normativa e material dos cargos em comissão, ao transcender as balizas constitucionais de direção, chefia e assessoramento, ultrapassa a esfera da mera irregularidade formal

para configurar um ataque frontal aos pilares axiológicos que sustentam a Administração Pública contemporânea. Dentre os corolários mais duramente atingidos por essa práxis patrimonialista, destacam-se o princípio da eficiência e o princípio da continuidade do serviço público, cuja inobservância converte a máquina estatal em um aparato claudicante e incapaz de satisfazer as demandas da coletividade.

O princípio da eficiência, erigido ao patamar de dogma constitucional no *caput* do art. 37 pela Emenda Constitucional nº 19/1998, inaugurou a transição formal do modelo burocrático clássico para a administração pública gerencial no Brasil. Hely Lopes Meirelles (2016) assevera que a eficiência se impõe a todo agente público para que realize suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Trata-se da exigência de resultados positivos para o serviço público e de um atendimento satisfatório aos administrados. Ocorre que o provimento indiscriminado de cargos de livre nomeação e exoneração atua na exata contramão desse mandamento. Ao preterir a aferição objetiva do mérito e da capacidade técnica, intrínsecas ao concurso público, em favor de critérios calcados no apadrinhamento político, o Estado abdica da *expertise* necessária para a condução de suas atividades finalísticas. A ausência de qualificação especializada nos quadros operacionais e burocráticos resulta, inexoravelmente, no desperdício de recursos erários, na morosidade processual e na prestação de um serviço precário, fulminando a diretriz constitucional de máxima eficácia com o menor custo.

Intrinsecamente conectada à ofensa à eficiência está a violação ao princípio da continuidade do serviço público. Segundo os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006), os serviços públicos constituem a própria razão de ser do Estado, não podendo sofrer interrupções que prejudiquem a sociedade. Esse princípio pressupõe que as atividades estatais não pertencem a governos transitórios, mas à instituição estatal permanente. Todavia, a instrumentalização dos cargos comissionados para o aparelhamento político subverte essa lógica, atrelando a higidez funcional da máquina pública aos ciclos eleitorais. A precariedade do vínculo *ad nutum* gera uma altíssima rotatividade de pessoal a cada transição de mandato ou alteração de coalizão partidária, fenômeno que provoca uma verdadeira "amnésia institucional".

6 O DESVIO DE FINALIDADE SOB A ÓTICA DA TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES:

No âmbito do Direito Administrativo, a validade de qualquer ato estatal está umbilicalmente atrelada à persecução irrestrita do interesse coletivo. O desvio de finalidade, ou desvio de poder, materializa-se quando a autoridade, embora atuando nos estritos limites de sua competência legal, pratica o ato por motivos ou com fins diversos daqueles objetivados pela norma. Segundo a clássica conceituação de Hely Lopes Meirelles (2016), trata-se de uma das mais insidiosas modalidades de

abuso de poder, porquanto o administrador se oculta sob a aparente roupagem da legalidade formal para alcançar um propósito espúrio, estranho ao interesse público.

Para desvelar e neutralizar essa patologia, a dogmática jurídica e a jurisprudência socorrem-se da teoria dos motivos determinantes. Tal postulado consagra que a validade do ato administrativo vincula-se, inexoravelmente, à veracidade e à congruência dos motivos de fato e de direito que o fundamentaram. No que tange aos cargos em comissão, o texto constitucional presume que a motivação para o provimento de livre nomeação seja a necessidade estrita de composição de um núcleo estratégico para o exercício de direção, chefia e assessoramento. Contudo, sob a lente da teoria dos motivos determinantes, o controle de legalidade ultrapassa a análise formal. Se restar evidenciado que a real força motriz por trás da nomeação não foi a busca pela excelência na alta gestão, mas sim a cooptação de apoio partidário, a retribuição de favores eleitorais ou a consolidação de redutos clientelistas, o preceito constitucional resta fraudado.

Nessa toada, Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) adverte que a discricionariedade inerente à nomeação de comissionados não se confunde, em hipótese alguma, com a arbitrariedade. A margem de escolha do gestor não consubstancia um salvo-conduto para o loteamento patrimonialista da máquina pública. Quando o motivo real (o aparelhamento do Estado) divorcia-se frontalmente do motivo legal (a formação de quadros diretivos qualificados), opera-se a ruptura irremediável da validade do ato.

Por conseguinte, a nomeação eivada de desvio de finalidade é fulminada pela nulidade absoluta, sendo insuscetível de convalidação. A constatação de que a investidura serviu a interesses subalternos desnuda a inconstitucionalidade material da conduta do gestor, exigindo a pronta atuação repressiva do Poder Judiciário e das Cortes de Contas. Somente por meio do controle teleológico rigoroso, pautado na teoria dos motivos determinantes, torna-se viável estancar a desvirtuação institucional, resgatando a moralidade e garantindo que o aparato burocrático sirva, de fato, à continuidade e à eficiência da res publica.

7 CONSIDEREAÇÕES FINAIS:

A pesquisa desenvolvida ao longo do presente trabalho permitiu constatar que a arquitetura jurídico-funcional da Administração Pública brasileira, forjada sob a égide da Constituição da República de 1988, instituiu mecanismos rigorosos para extirpar as raízes históricas do aparelhamento estatal. O concurso público foi erigido à condição de preceito intransponível para o provimento efetivo, operando como o corolário primaz da moralização, da impessoalidade e da aferição meritocrática. Em contrapartida, os cargos em comissão foram delineados como via de estrita exceção constitucional. Dotados de transitoriedade e precariedade, restringem-se, de forma indelegável, às atribuições de

direção, chefia e assessoramento, demandando um intrínseco alinhamento político-institucional entre a autoridade nomeante e o agente nomeado.

Contudo, a análise dogmática e a práxis administrativa desvelam que o Estado brasileiro ainda padece dos nefastos reflexos de um patrimonialismo contemporâneo. A indistinção entre a coisa pública e os interesses privados materializa-se, hodiernamente, na criação acrítica e na ocupação desvirtuada das posições de livre provimento. É imperioso destacar que a validade dessas nomeações subordina-se, inexoravelmente, à sua finalidade constitucional. A instrumentalização de cargos em comissão para o desempenho de atividades rotineiras, puramente burocráticas ou operacionais, não configura um mero equívoco gerencial, mas um flagrante desvio de finalidade. Ao mascarar o loteamento político sob a roupagem do juízo de conveniência e oportunidade, o gestor frauda a exigência do certame público, incorrendo em patente inconstitucionalidade material que subverte a moralidade e ataca o núcleo duro do Estado Democrático de Direito.

Conclui-se, de forma peremptória, que essa hipertrofia ilegítima de quadros comissionados atua como um óbice direto à concretização de dois vetores axiológicos basilares: a eficiência e a continuidade do serviço público. A substituição de um corpo técnico, estável e profissionalizado por contingentes vulneráveis à ruptura *ad nutum* provoca uma letargia administrativa a cada transição de mandato. A sistemática obliteração da memória institucional, a descontinuidade de políticas de Estado e a ausência de *expertise* na execução dos serviços dilapidam o erário e precarizam o atendimento prestado ao administrado, evidenciando a absoluta incompatibilidade da burla teleológica com os ditames da administração gerencial inaugurada pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Diante do exposto, a superação desse anacronismo institucional impõe a adoção de medidas voltadas à blindagem técnica da gestão pública e ao resgate da finalidade precípua do aparato estatal. Torna-se imperativo o recrudescimento do controle jurisdicional teleológico e da atuação profilática dos Tribunais de Contas e do Ministério Público na fiscalização das leis criadoras desses cargos, exigindo-se a descrição exaustiva de atribuições que comprovem, inequivocamente, a imperiosidade do alinhamento estratégico. Ademais, urge a consolidação de políticas de *compliance* na Administração e o fomento normativo para que as posições de comando sejam destinadas, preferencialmente, aos servidores de carreira, valorizando a capacitação acumulada. Somente mediante a estrita vigilância desses parâmetros será possível sedimentar uma estrutura orgânica verdadeiramente republicana, imune ao fisiologismo político e instrumentalmente apta a assegurar a supremacia do interesse coletivo.

ISSN: 2177-3246

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 14 abr. 2026.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo, Editora Atlas, 2008

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GASPARINI, D. Direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, A. Direito constitucional. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DALLARI, A. A.; NASCIMENTO, C. V.; MARTINS, I. G. S. (Coords.). Tratado de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2013.