

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Fabíola Pacheco Duque Ferreira

**O SISTEMA DE NOMEAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADO NO ESTADO
DE MINAS GERAIS À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Belo Horizonte
2023

Fabiola Pacheco Duque Ferreira

**O SISTEMA DE NOMEAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADO NO ESTADO
DE MINAS GERAIS À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental – VI CEAPPGG da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Orientador: Professor Renato Somberg Pfeffer

Belo Horizonte
2023

F383s

Ferreira, Fabíola Pacheco Duque.

O Sistema de nomeação de cargos comissionado no Estado de Minas Gerais à luz dos princípios constitucionais na administração Pública [manuscrito] / Fabíola Pacheco Duque Ferreira. – 2023. [09], 57 f.

Monografia de conclusão de Curso (Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2023.

Orientador: Professor Renato Somberg Pfeffer

Bibliografia: f. 53-57

1. Serviço público – Seleção de pessoal – Minas Gerais. 2. Cargo público – Recrutamento – Concurso público. I. Pfeffer, Renato Somberg. II. Título.

CDU 35.08 (815.1)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que conduz minha vida sempre de maneira surpreendente, dando força e capacidade para seguir em frente.

Agradeço também à minha família, em especial ao meu esposo e filho, pela compreensão nos momentos de ausência.

Ao meu orientador, o professor Renato Pfeffer, agradeço o apoio e incentivo na finalização deste trabalho.

Por fim, expresso minha gratidão a todos que, à sua maneira, fazem parte da minha vida. Sinto-me extremamente privilegiada por ter pessoas maravilhosas sempre ao meu lado.

RESUMO

Este estudo visa a desvendar a relação entre o Governo do Estado de Minas Gerais e os cargos de provimento em comissão, que são preenchidos por livre nomeação e exoneração. O trabalho aborda a importância fundamental do concurso público como princípio basilar para o ingresso no serviço público, conforme expressamente consagrado no artigo 37, inciso II, da Constituição.

Explora-se também a relevância dos princípios constitucionais da Administração Pública, como a moralidade, a eficiência, a impessoalidade e a isonomia, e como tais princípios se aplicam tanto ao concurso público quanto aos cargos em comissão. Nesse contexto, procede-se a uma análise das normas regulamentadoras dos cargos em comissão no Estado de Minas Gerais, observando-se as limitações no recrutamento para esses cargos e a ausência de clareza e critérios objetivos para a seleção dos ocupantes.

Ademais, realiza-se uma investigação das antigas e persistentes práticas relacionadas aos cargos públicos, quando estes eram utilizados como favores políticos, possibilitando a ocupação de posições de destaque não com base no mérito ou na capacidade, mas sim em virtude de vínculos familiares, amizades ou alianças políticas, enfatizando-se a importância do princípio da moralidade.

Por fim, aborda-se a significância do controle jurisdicional exercido pelo Poder Judiciário para garantir que a Administração Pública não ultrapasse os limites legais e assegure que os princípios constitucionais sejam respeitados. Este trabalho realiza uma análise comparativa detalhada entre os cargos em comissão e os concursos públicos, visando identificar os principais critérios que diferenciam a nomeação para cargos públicos por meio de seleções objetivas e nomeações baseadas em critérios de confiança. O estudo explora os efeitos destas formas de seleção sobre a aderência aos princípios constitucionais de legalidade e impessoalidade. Além disso, avalia como estas práticas influenciam o cumprimento de critérios objetivos na seleção para cargos em comissão. Por fim, o trabalho destaca a importância do controle jurisdicional como um mecanismo essencial para manter o equilíbrio entre os diferentes poderes.

Palavras-chave: Cargos comissionados. Discricionariedade. Princípios constitucionais. Livre nomeação e exoneração. Concurso Público.

ABSTRACT

This study aims to unravel the relationship between the Government of the State of Minas Gerais and the commission positions, which are filled by free appointment and dismissal. The work addresses the fundamental importance of the public examination as a basic principle for entry into the public service, as expressly enshrined in article 37, item II, of the Constitution.

The relevance of the constitutional principles of Public Administration is also explored, such as morality, efficiency, impersonality, and equality, and how these principles apply to both public examinations and commission positions. In this context, an analysis of the regulatory standards for commission positions in the State of Minas Gerais is carried out, observing the limitations in recruitment for these positions and the lack of clarity and objective criteria for the selection of occupants.

An investigation is carried out into the old and persistent practices related to public positions, when these were used as political favors, enabling the occupation of prominent positions not based on merit or capacity, but rather due to family ties, friendships or political alliances, emphasizing the importance of the principle of morality. Finally, this paper addresses the significance of judicial control exercised by the Judiciary to ensure that the Public Administration does not exceed legal limits and guarantees the respect for constitutional principles. This work conducts a detailed comparative analysis between commissioned positions and public contests, aiming to identify the main criteria that differentiate the appointment to public positions through objective selections and appointments based on trust criteria. The study explores the effects of these selection methods on adherence to the constitutional principles of legality and impersonality. Lastly, the paper highlights the importance of judicial control as an essential mechanism to maintain balance between powers.

Keywords: Commissioned positions. Discretion. Constitutional principles. Free appointment and dismissal. public tender.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO	12
3. HISTÓRICO	13
3.1. Evolução das formas de ingresso no serviço público brasileiro.....	13
4. CARGOS PÚBLICOS	17
4.1. Conceito	17
4.2. Cargos efetivos	19
4.3. Conceito de cargo em comissão e cargos de confiança.....	23
5. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS A SEREM OBSERVADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	28
5.1. Princípio da Legalidade	28
5.2. Princípio da Impessoalidade	29
5.3. Princípio da Eficiência	30
5.4. Princípio da Moralidade sob a ótica das velhas práticas	31
6. ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS SOB A ÓTICA CONTRATAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS PARA O CARGO EM COMISSÃO	35
6.1. O Modelo Mineiro em Controle de Legalidade e Constitucionalidade..	40
6.2. Do controle jurisdicional exercido pelo Poder Judiciário	44
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
8. REFERÊNCIAS	51

1. INTRODUÇÃO

É sabido que a investidura em cargo efetivo ou emprego público atualmente depende de prévia aprovação em concurso de provas e títulos, nos termos do art. 37, inciso II da Constituição de 1988, levando em conta a natureza e a complexidade do cargo ou do emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo de provimento em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A possibilidade de criação dos cargos comissionados pelo Poder Público, está prevista no art. 37, II e V da Constituição Federal da República, sendo estes cargos regulamentados por lei, conforme o Princípio da Legalidade, ou seja, nenhuma outra norma, portaria, decreto, ato, resolução dentre outros, pode criar cargos comissionados.

O presente trabalho tem como foco analisar a admissão dos cargos comissionados dentro do Poder Executivo do Estado de Minas para funções de chefia, direção ou assessoramento nos órgãos públicos de forma transitória, sem a aprovação em concurso público, as quais decorrem de nomeações indicadas por autoridades competentes exigem como justificativa apenas o critério da confiança, sem a obrigatoriedade de quaisquer requisitos de aptidão técnica ou teórica. Ainda, considerando as demais formas de seleções, não precedidas de concurso, realizadas no Estado de Minas Gerais, tais como, no programa Transforma Minas e as decorrentes de banco de talentos.

Assim, pretende-se fazer um levantamento na estrutura e legislação do Poder Executivo dos Estados de Minas Gerais com intuito de verificar e compilar os requisitos utilizados na indicação para os cargos comissionados e ao final, verificar se as nomeações para estes cargos estão em conformidade com os princípios constitucionais. Notadamente, o cumprimento do princípio da moralidade e da impessoalidade, e ainda, até onde a confiança do nomeante é requisito constitucionalmente adequado para uma percepção consentânea de constitucionalidade e legalidade do ato de nomeação.

Questiona-se, justamente, se há ponderação possível entre a discricionariedade na indicação de agente para o exercício das funções de confiança, sem que isso represente um conflito com princípios da isonomia,

imparcialidade e principalmente da eficiência pública, tudo isso de forma aplicada à estrutura do Executivo de Minas Gerais.

Nessa linha, do cotejo comparativo entre o que prevê a Legislação de Minas Gerais, os dados de orçamento público quanto aos cargos comissionados dentro da estrutura do Governo de Minas e, ainda, o que aponta a jurisprudência do Tribunal de Contas de Minas Gerais, serão feitos os levantamentos principais quanto a compatibilidade do modelo vigente de contratação direta e livre nomeação aos demais princípios administrativos, regentes do direito público.

Ademais, cumpre atentar para o fato de que a pesquisa sobre a maneira como o Governo de Minas tem se utilizado da estrutura dos cargos de provimento em comissão é socialmente relevante na medida em que reflete aspectos basilares para a consecução de alguns princípios constitucionais essenciais à administração pública, tal como os princípios da eficiência, da moralidade e da impessoalidade.

A própria Constituição Federal traz suas exceções no que tange à regra geral do concurso público. A exemplo disso, cita-se o art. 37, inciso IX¹, o qual estabelece que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Cita-se também os cargos de livre nomeação e exoneração, objeto deste estudo, o qual permite a nomeação, sem necessidade de concurso público, para cargos em comissão, que são aqueles de confiança, destinados às funções de direção, chefia e assessoramento, conforme art. 37, inciso II².

Para além dos exemplos dados, que são os mais comuns quando se trata de exceção à regra, vale citar também o art. 207 da Constituição Federal que estabelece:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

¹ IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

² 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;

Embora o artigo 207 trate sobre a autonomia das universidades, é nesse contexto que muitas instituições de ensino superior contratam professores substitutos sem a necessidade de concurso público, sob regulamentação específica e em situações temporárias. É importante ressaltar que a contratação deve ocorrer em conformidade com a legislação vigente e os princípios constitucionais.

Contudo, é imprescindível ter em mente que as contratações diretas, como corolário do sistema constitucional vigente, são excepcionalidades. Cabe à Administração Pública criar e regulamentar a matéria de maneira a prevenir que organicamente se passe a utilizar dos cargos comissionados como mecanismos de favorecimento, em detrimento da máxima da administração pública que é, evidentemente, o interesse público.

Por isso, mostra-se necessária a investigação quanto aos mecanismos que vem sendo adotados pelo Governo de Minas, justamente, com vistas a observar a constitucionalidade e a legalidade das regras internas adotadas, sem perder de vista os elementos práticos identificados junto ao Tribunal de Contas de Minas Gerais.

É de se destacar também que está em tramitação Proposta de Emenda à Constituição (PEC 32) que aparentemente poderá promover alterações que vêm sendo recebidas como autêntica reforma administrativa e cujo impacto para os cargos comissionados já ganhou notoriedade no debate público³. O que evidencia, ainda, a atualidade do tema e a abertura para a oportuna pesquisa quanto aos mecanismos constitucionalmente adequados para a implementação de cargos de confiança dentro de um sistema de que – de maneira pétreia – vocaciona-se à conservação da efetividade, da isonomia e da moralidade pública.

Por fim, quanto à metodologia de trabalho, destaca-se que as pesquisas serão bibliográficas e jurisprudenciais. Diante disso, é certo que a

³Vide: MOTTA, Fabrício. Reforma administrativa e cargos em comissão: retrocessos à vista. Conjur: 17 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jun-17/interesse-publico-reforma-administrativa-cargos-comissao-retrocessos-vista>>. Acesso dia 22 set. 2022 e GUIMARÃES, José Victor de Carvalho. Reforma Administrativa, Cargos em Comissão e o famoso Apadrinhamento Político. Jusbrasil. 2021. Disponível em: <<https://josevictorcarvalho.jusbrasil.com.br/artigos/1289553878/reforma-administrativa-cargos-em-comissao-e-o-famoso-apadrinhamento-politico>> Acesso em 22 set. 2022.

pesquisa depende de uma abordagem necessariamente dialética do direito, na linha de pesquisa de sentido jurisprudencial. A pesquisa deve desenvolver-se a partir, não exclusivamente do texto da lei que rege as políticas de contratação de agentes públicos para cargos em comissão, mas também por meio do estudo interpretativo (dialético) e prático dado pelo Tribunal de Contas às mais diversas circunstâncias práticas observadas a partir das nomeações que se registram no Governo.

Dessa maneira, resta evidente que o estudo se erige a partir de uma formulação admitida de diálogo entre os diversos entendimentos do Tribunal de Contas bem como entre a estrutura idealmente emanada da legislação que regulamenta a matéria e à prática da gestão pública implementada caso a caso e, ocasionalmente, levada a discussão perante o Tribunal de Contas.

O que demonstra que no caso em estudo há a elaboração de um molde de pesquisa, de fato, dialético. Ademais, cumpre ressaltar que a pesquisa se vale de dados secundários – colhidos a partir de julgados e entendimentos doutrinários já consolidados – sem prejuízo da busca de dados que são fornecidos pela própria administração do Estado por meio do portal da transparência.

Trata-se, portanto, de pesquisa descritiva com abordagem jurídico-dogmática, voltada justamente para o estudo de um fenômeno jurídico e seus impactos pragmáticos. O que se operacionaliza por meio de um método hipotético-dedutivo, surgindo toda a indagação motivadora da pesquisa a partir do conflito social que a incerteza no que tange a legalidade das nomeações de cargos em comissão.

2. ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

Este trabalho pretende abordar a problemática relacionada às estruturas de organização do Estado vinculadas aos cargos em comissão. A pesquisa se concretiza na análise da adequação do modelo atual de cargos em comissão, com o objetivo de responder se esses cargos respeitam os princípios constitucionais ligados ao concurso público.

O concurso público, especialmente após a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, serve não apenas para preservar a moralidade, isonomia e impessoalidade no serviço público, mas também para selecionar agentes tecnicamente qualificados para suas funções. Entretanto, independentemente do método de ingresso do agente público, os princípios da administração, como isonomia, eficiência e moralidade, devem ser aplicados.

No contexto específico do Estado de Minas Gerais, o objetivo é observar se a legislação estadual possui critérios de recrutamento e nomeação de agentes em cargos comissionados e se há um respeito aos princípios constitucionais.

Em resumo, o problema respondido neste TCC envolve a análise da adequação do modelo de cargos em comissão à luz dos princípios constitucionais, especialmente o da eficiência, e explora a possibilidade de controle jurisdicional exercido pelo Poder Judiciário sobre esses cargos. Ademais, destaca-se a importância de estabelecer critérios claros para a nomeação de agentes em cargos comissionados a favor de um equilíbrio entre a discricionariedade administrativa e o respeito aos princípios legais e constitucionais.

Esses são os principais pontos que serão desenvolvidos por meio da presente investigação. Supõe-se que a maneira sistêmica como se admite a nomeação para cargos comissionados no Governo de Minas Gerais não atende a todos os princípios regentes da administração pública e exige a reflexão sobre possíveis alterações institucionais com vistas a tornar essa modalidade de nomeação de agente público. Contudo, para que se verifique tal hipótese é necessário, primeiramente, compreender a natureza jurídica das exceções ao princípio do concurso público no ordenamento, bem como a finalidade jurídica para a criação institucional dessas alternativas.

3. HISTÓRICO

3.1. Evolução das formas de ingresso no serviço público brasileiro

A evolução histórica das formas de ingresso no serviço público no Brasil é marcada por transformações significativas, principalmente após a chegada da família Real Portuguesa na Colônia (FAORO, 2001).

Com a chegada da Real Família Portuguesa ao Brasil, liderada por Dom João VI, em 1808, que estava fugindo das invasões napoleônicas em Portugal, houve a transferência da corte para o Rio de Janeiro e o estabelecimento de diversas instituições e órgãos públicos, como a Casa da Moeda, o Banco do Brasil e a Imprensa Régia.

Em 1808, Dom João VI decretou a abertura dos portos brasileiros às nações amigas, rompendo com o monopólio comercial português. Essa medida impulsionou o comércio e a economia do Brasil, exigindo a criação de órgãos públicos para regular e fiscalizar as atividades comerciais.

Assim, diante da necessidade de desenvolver a colônia, dentro dos regramentos da Coroa Portuguesa, originou-se o serviço público, em razão do trabalho administrativo a ser realizado e das grandes perspectivas de não só extrair riquezas da Colônia, mas, também, para difundir a burocracia portuguesa.

A origem do Estado português foi marcada pelo patrimonialismo, que, exerceu grande influência na formação das instituições brasileiras, conforme menciona Raymundo Faoro:

Nos tormentosos dois séculos iniciais do reino de Portugal traçaram-se limites nítidos entre o exercício de um cargo e a propriedade privilegiada. O país se dividia em circunscrições administrativas e militares, as “terras” ou “tenências”, cujo superior governo cabia a um chefe, o “*tenens*”, dentro das quais se constituíam distritos, os “préstamos”, administrados por um prestameiro designado pelo rei. A função pública de primeiro nível cabia ao nobre, senhor da terra ou alheio ao solo jurisdicionado. Igualmente as circunscrições judiciais (julgados) e as circunscrições fiscais (almoxarifados) dependiam, no provimento dos cargos, da exclusiva escolha régia. O corpo de funcionários recebia a remuneração das rendas dos casais, aldeias e freguesias, dos estabelecimentos não beneficiados com a imunidade fiscal. Os cargos eram, dentro de tal sistema, dependentes do príncipe, de sua riqueza e de seus poderes.

O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão

da casa do soberano. Mais um passo, e a categoria dos auxiliares do príncipe comporá uma nobreza própria, ao lado e, muitas vezes, superior à nobreza territorial. Outro passo ainda e os legistas, doutores e letrados, conservando os fumos aristocráticos, será sepultado na vala comum dos funcionários públicos, onde a vontade do soberano os ressuscita para as grandezas ou lhes vota o esquecimento aniquilador. (FAORO, 2001, p. 20).

O patrimonialismo tinha como característica a não distinção entre os bens públicos e os bens particulares, pelo seu administrador. O sistema tinha como base a dominação tradicional, que nada mais era que uma troca de favores entre súditos e governantes, onde primeiro legitimava este último como protetor do seu bem-estar, mantendo proteção e auxílio em relação aos seus súditos. Estes seriam uma extensão de sua família.

Esse modelo foi marcado ao longo da sua história pelo clientelismo. O sistema de Capitânicas Hereditárias, por exemplo, propiciou as relações clientelistas, ao permitir que os portugueses proprietários de terras, conhecidos como donatários e investidos de poderes conferidos pela Coroa Portuguesa, nomeassem pessoas de seu interesse para exercer funções pública no Brasil. Neste modelo, os interesses particulares eram sobrepostos aos interesses coletivos, e a criação e distribuição de cargos ocorriam de maneira a atender os interesses individuais e favores trocados.

Sob o ponto de vista weberiano, o patrimonialismo caracteriza-se como a apropriação de recursos estatais por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos privados. Nesse prisma, ele se distancia dos princípios modernos da administração pública, nos quais Estado e mercado estão dissociados, onde o governo segue as orientações da sociedade civil organizada (SORJ, 2000 APUD OLIVEIRA, OLIVEIRA E SANTOS, 2011).

Com a independência do Brasil e a instauração do Império, a estrutura estatal alterou-se com a instituição de quatro poderes políticos: Executivo, Legislativo, Judicial e Moderador e o surgimento do modelo Burocrático, com característica de sistema mais racional e adequado, separando o público do privado.

Nas palavras do autor Jorge Leite Júnior (2012), no Brasil Colônia adotou-se um modelo mais centralizador, conhecido como Governo-Geral. Buscou-se, nessa época, um maior controle e uma forma mais homogênea na adoção de políticas públicas nacionais. Contudo, apesar das tentativas de

mudança, persistia no Brasil, assim como no sistema anterior, o poder discricionário dos titulares para nomear as pessoas que ocupariam os cargos públicos. O sistema clientelista continuava prevalecendo, tanto após a chegada da Coroa Portuguesa ao país quanto após a Declaração de Independência. A prática de distribuição de cargos públicos para atender os interesses imperiais, permaneceu inalterada, mesmo com a Constituição de 1824 que no seu artigo 179, inciso XIV, estabelecia que “todo o cidadão pode ser admitido aos Cargos Públicos Civis, Políticos, ou Militares, sem outra diferença, que não seja dos seus talentos, e virtudes” (BRASIL, 1824).

Com o advento da República, surgem sutis mudanças na forma de provimento das funções públicas, visto que a Constituição Republicana de 1891 manteve a possibilidade de acesso a cargos públicos por livre nomeação, com a diferença que agora eles deveriam ser previstos em lei e caberia a cada Poder nomear os seus próprios servidores (LEITE JUNIOR, 2012).

Sobre o contexto político-administrativo da época, Leite Junior (2012, p. 17):

Este período foi marcado pelo coronelismo. Quem organizava a vida política, diretamente no contato com a população, nos municípios era a figura carismática do “coronel”. O coronel, apesar do nome, era um líder civil, comumente um fazendeiro que dominava a política local. Ele era o único elo entre a população e o poder estatal. O coronel garantia votos locais e do presidente do Estado, em troca de apoio do governador a sua liderança política no município.

A Constituição de 1891 em seu artigo 73 estabeleceu que (BRASIL, 1891):

Art 73 - Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.

Ocorre que após a Proclamação da República, a Constituição Republicana de 1891 continuava prevendo a possibilidade de livre nomeação para cargos públicos, mas agora com duas diferenças: eles deveriam estar previstos em lei e cada Poder nomearia os seus próprios funcionários. No entanto, poucas foram as leis aprovadas que dispensavam os diplomas científicos e exigiam somente o concurso público, levando a resistência à moralização do serviço público.

Na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), surge a figura do concurso público para investidura de alguns cargos como: magistratura estadual, Ministério Público Federal, primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas entre outros, mas, ainda, era previsto a possibilidade de nomeação para cargos sem a necessidade de realizar concurso público.

Na Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), de forma expressa, foi trazida a possibilidade da contratação por livre nomeação para cargos públicos em razão da confiança, com demissão *ad nutum* e previu, também, a necessidade de concurso público para um rol maior de cargos.

Apenas com o advento da Constituição de 1967 que o concurso público passou a ser obrigatório, no entanto, ainda sim, foi previsto uma possibilidade de nomeação para cargo público de livre nomeação e exoneração, possibilidade essa ratificada pela Emenda Constitucional nº 01/69, uma vez que, através dela ficou estabelecido que não só os cargos em comissão não precisariam se submeter a concurso público, assim como, aqueles que a lei assim determinasse.

Percebe-se que esse modelo é previsto até os dias atuais, como uma forma de exceção à possibilidade de contratação sem a necessidade de concursos públicos, constando nos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988).

Atualmente, encontra-se estabelecido um regime jurídico para a contratação de pessoal pela Administração Pública brasileira, havendo a previsão geral na Constituição Federal (BRASIL, 1988), com consequente pormenorização das regras em leis e em atos normativos secundários. Como regra, a contratação de pessoal deve seguir a impessoalidade, sendo o concurso público a forma adequada para escolha das pessoas que atuarão em nome da Administração Pública. Em contrapartida, há exceções a essa regra, como são os casos de livre nomeação e exoneração (art. 37, da Constituição de 1988), foco do presente trabalho.

4. OS CARGOS PÚBLICOS

4.1. Conceito

Este capítulo destina-se à análise abrangente dos cargos públicos, abordando tanto os de provimento efetivo quanto os de provimento em comissão. Serão considerados os fundamentos e distinções entre essas duas categorias, examinando suas características, requisitos e responsabilidades inerentes. Antes de adentrar nesse âmbito, faz-se necessário uma avaliação acerca do conceito geral de cargos públicos e serviços públicos.

Na definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro *serviço público representa toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.*

O doutrinador Marçal Justen Filho, define o cargo público como uma ferramenta essencial para a organização da estrutura da Administração Pública. Vejamos:

O cargo público é um instrumento para a organização da estrutura da Administração Pública. O conjunto total de competências atribuídas a um ente estatal é partilhado entre os diversos cargos. Os cargos são agrupados e ordenados segundo a afinidade das competências e as características das funções correspondentes. Isso permite a sistematização das atividades e das situações jurídicas dos agentes estatais. Assim, por exemplo, uma carreira consiste num conjunto de cargos com competências homogêneas. (JUSTEN FILHO, 2023, p. 549).

Ainda, Marçal Justen Filho esclarece que apenas a legislação tem o poder de estabelecer a existência de um cargo público, concebido como um conjunto interligado de habilidades, prerrogativas e obrigações atribuídas a um indivíduo (JUSTEN FILHO, 2023, p. 561)

Como bem pontuado pelo autor, o cargo público, enquanto elemento fundamental na estrutura da Administração Pública, desempenha um papel crucial na organização e distribuição das competências inerentes ao aparato estatal. Através da alocação de diferentes conjuntos de responsabilidades a cargos específicos, ocorre uma segmentação das atribuições, permitindo a ordenação lógica e funcional das atividades administrativas.

Vale dizer que os cargos que compõem a estrutura do serviço público possuem respaldo tanto em leis quanto em princípios doutrinários. A Lei federal nº 8.112/1990, datada de 11 de dezembro de 1990, estabelece as bases legais que definem o conceito de cargo público no âmbito do regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais:

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

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. (BRASIL, 1990).

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei nº 869 de 05 de julho de 1952 é a norma que institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos. O art. 2º da lei cuida da definição de Funcionário Público e de Cargo Público:

Art. 2º - Funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º - Cargo público, para os efeitos deste estatuto, é o criado por lei em número certo, com a denominação própria e pago pelos cofres do Estado.

Parágrafo único - Os vencimentos dos cargos públicos obedecerão a padrões previamente fixados em lei. (BRASIL, 1952).

Nessa linha, surge a figura do servidor público a partir da definição estabelecida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, o servidor público efetivo será o ocupante de 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. Por sua vez, o servidor ocupante de cargo comissionado ocupará cargo de livre nomeação e exoneração.

Marya Sylvia di Pietro também trata do conceito de servidor público:

O “servidor público” é expressão empregada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício, ora em sentido menos amplo, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado. Nenhuma vez a Constituição utiliza o vocábulo funcionário, o que não impede seja este mantido na legislação ordinária. (DI PIETRO, 2023, 710).

Portanto, conclui-se os cargos públicos representam elementos cruciais na estrutura administrativa, permitindo a organização hierárquica e a alocação estratégica de competências específicas. Nas palavras de Marçal Justen Filho (2023), a configuração dos cargos públicos é um mecanismo que visa a otimizar a eficiência da Administração Pública, agrupando competências afins e facilitando a sistematização das atividades dos agentes estatais.

Feitas essas análises iniciais, passa-se ao conceito das formas de provimento dos cargos públicos estabelecidos no art. 37, II, da Constituição Federal, quais sejam, cargos efetivos e cargos em comissão.

4.2. Cargos efetivos

O cargo efetivo é uma posição a ser ocupada pelo servidor público na Administração Pública, aprovado em concurso público de provas ou provas e títulos. Essa é a regra geral para o provimento de cargos públicos no Brasil, conforme previsto no artigo 37, inciso II⁴, da Constituição Federal:

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

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

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

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (BRASIL, 1988);

⁴Art. 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro (2006, p. 583), por sua vez, conceitua os servidores estatutários (de provimento em cargo efetivo) da seguinte forma:

Os da primeira categoria submetem-se a regime estatutário, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente, desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor. Quando nomeados, eles ingressam numa situação jurídica previamente definida, à qual se submetem com o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes. (DI PIETRO, 2023, 714).

O ingresso no setor público por meio de concurso público é concretizado através da participação em um processo de seleção rigoroso, no qual os candidatos são avaliados por meio da realização de uma prova abrangente e criteriosa. A intenção da prova é projetada para testar o conhecimento, as habilidades e as competências dos participantes de acordo com os requisitos específicos do cargo em questão.

Para Araújo et al. (vol. 7, n. 2, 2020), nem sempre o concurso público permitirá selecionar a pessoa com o perfil mais apropriado para ocupar as vagas disponíveis, haja vista que, o modelo de concurso utilizado atualmente permite selecionar aqueles que acertam o maior número de questões de múltipla escolha. A razão para o ingresso no serviço público acontecer, em regra, por meio de concurso público, se dá para que o Estado consiga garantir ampla igualdade de oportunidade a todos os candidatos interessados, em respeito aos princípios constitucional elencados pela Constituição de 1988.

Vale mencionar que as regras específicas de um concurso público, incluindo os requisitos, critérios de avaliação, etapas do processo seletivo e todas as informações relevantes, são detalhadas no edital do concurso. O edital é o documento oficial que rege todo o processo e deve ser disponibilizado publicamente pelos órgãos responsáveis pela realização do concurso.

Entende-se, portanto, que o servidor público de cargo efetivo é aquele que insere na Administração Pública através de concurso público.

As características que visam a garantir que os servidores públicos sejam selecionados de forma justa e que o setor público seja composto por profissionais qualificados e comprometidos com o bem-estar da sociedade estão

relacionadas com os princípios que a constituição definiu como essenciais ao bom funcionamento da Administração Pública.

Os princípios administrativos expressos na Constituição Federal são aqueles inseridos no art. 37, caput, quais sejam os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No âmbito do cargo efetivo proveniente de concurso público, destacam-se os princípios da transparência (as informações sobre cargos, requisitos, etapas do concurso, critérios de avaliação, pontuação e outros detalhes são públicos); impessoalidade (a seleção é conduzida de maneira imparcial e isenta de influências pessoais, políticas ou discriminatórias); Publicidade (todo o processo é público); Legalidade (os concursos são conduzidos na forma da lei); estabilidade e profissionalismo (os aprovados em concursos públicos geralmente garantem estabilidade no emprego, o que promove um serviço público mais profissional e comprometido com o interesse público a longo prazo).

Outro fato importante a ser mencionado diz respeito a estabilidade do cargo efetivo. O artigo 41 da Constituição Federal estipula que os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo, por meio de concurso público, conquistam a estabilidade após cumprir três anos de exercício pleno de suas funções e se submeta à avaliação de desempenho:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

Acerca da matéria, vale destacar o entendimento dos doutrinadores Ana Luiza Gomes Araújo, Kamila Pagel Oliveira e Gustavo Alves Cardoso, bem elucidado no artigo *A culpa é da indústria concurseira?* acerca do procedimento de estágio probatório. Nos termos do artigo científico, os doutrinadores reconhecem que o estágio probatório no serviço público é uma fase crucial, porém frequentemente negligenciada. Legalmente, este período serve para avaliar se o servidor possui as competências necessárias para o cargo e atender às expectativas da Administração Pública. No entanto, na prática, o estágio probatório e a avaliação de desempenho muitas vezes se reduzem a meras formalidades burocráticas, comprometendo a eficácia do processo.

Nesse sentido, o artigo ressalta a importância de um acompanhamento efetivo durante esta etapa, propondo a integração de capacitações e treinamentos que alinhem o servidor à cultura organizacional e às necessidades do serviço público. Ainda, os autores criticam a falta de coesão entre os processos de recrutamento, seleção e acompanhamento dos servidores, enfatizando que tais lacunas podem levar a contratações inadequadas e afetar a produtividade e o cumprimento dos objetivos da Administração Pública.

A estabilidade no contexto do concurso público é um conceito fundamental que está intrinsecamente ligado à garantia de um serviço público eficiente e independente, bem como à proteção dos direitos dos servidores. Assim se refere à segurança no emprego que é conferida aos candidatos aprovados em um concurso público após o período de avaliação e estágio probatório.

Por outro lado, a estabilidade no cargo público pode levar à estagnação dos serviços prestados, afetando adversamente o desempenho do ocupante do cargo. Isso ocorre porque, na estrutura da Administração Pública, é notório que alguns servidores se apoiam na segurança da estabilidade para negligenciar a adequada prestação de serviços, deixando de atualizar e otimizar suas funções, comprometendo assim a eficiência esperada do serviço público.

Além disso, é importante enfatizar que a estabilidade no serviço público deve estar intrinsecamente ligada ao ethos público, bem definido no referido artigo A culpa é da indústria concurseira?. Ou seja, o desempenho de funções públicas não deve ser motivado apenas pela segurança oferecida pelo cargo, mas também por uma vocação pessoal e competências específicas direcionadas ao atendimento das necessidades do setor público.

A dedicação e o comprometimento com o bem comum devem ser os principais impulsionadores para quem exerce um cargo público, garantindo assim a efetividade e a integridade na prestação de serviços à sociedade. Os benefícios inerentes à garantia da estabilidade no cargo efetivo abrangem a proteção contra demissões arbitrárias, a promoção da independência dos servidores, a contribuição para a excelência e continuidade dos serviços públicos, o incentivo à formação contínua e ao aprimoramento profissional, além

de assegurar uma Administração Pública mais imparcial e comprometida com o bem-estar da sociedade a longo prazo.

4.3. Conceito de Cargo em Comissão e Cargos de Confiança

Conforme supramencionado, o art. 37, inciso II da Constituição de 1988 estabelece que a regra para investidura em cargo público é mediante concurso público, entretanto, ressalva a nomeação para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Enquanto os cargos de provimento efetivo são providos mediante concurso público, os cargos em comissão são preenchidos por nomeação direta, muitas vezes com base em critérios de confiança e necessidades administrativas.

Sobre o tema, leciona o doutrinador José dos Santos de Carvalho Filho (2022, p. 555):

É importante acentuar que cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas. Resulta daí, por conseguinte, que a lei não pode criar tais cargos para substituir outros de cunho permanente e que devem ser criados como cargos efetivos, exemplificando-se com os de perito, auditor, médico, motorista e similares. Lei com tal natureza é inconstitucional por vulnerar a destinação dos cargos em comissão, concebida pelo Constituinte. (art. 37, V, CF).

Os cargos em comissão são atribuídos para desempenhar responsabilidades de liderança, supervisão e consultoria, frequentemente envolvendo decisões estratégicas e escolhas de grande importância para a instituição. A nomeação para esses cargos não está sujeita à realização de concurso público, o que confere à administração uma maior margem de manobra na escolha de indivíduos que estejam em sintonia com os propósitos da organização.

A intenção expressa na Constituição é que os cargos em comissão sejam a exceção. Por isso, o artigo 37, parágrafo V, da Constituição de 1988 estipula que os cargos em comissão devem ser reservados exclusivamente para tarefas de direção, chefia e assessoramento:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem

preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Maria Sylvia Zanella D. Direito cita que os cargos em comissão também deverão observar condições e percentuais mínimos. Isto é, a livre escolha também está condicionada a observância estrita da lei:

Para os cargos em comissão, o artigo 37, II, dispensa o concurso público, o que não significa ser inteiramente livre a escolha dos seus ocupantes, consoante decorre do inciso V do mesmo dispositivo da Constituição. A lei é que definirá os “casos, condições e percentuais mínimos” a serem observados no provimento de cargos em comissão. Além disso, existe a restrição ao nepotismo, prevista na Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”⁶ Viola, com certeza, o princípio da moralidade administrativa previsto no artigo 37, I, da Constituição.

Importante mencionar a diferença entre a função de confiança, e do cargo comissionado. Enquanto a função de confiança é exercida por pessoa já previamente investida em cargo público efetivo, o cargo em comissão - objeto da atual pesquisa - independe da pré-existência de vínculo entre o nomeado e a Administração Pública.

Outro ponto importante a ser mencionado diz respeito a diferença entre o cargo em comissão exercido por servidor efetivo e o cargo em comissão, de livre exoneração, exercido por agente público que não foi previamente aprovado em concurso público.

O cargo em comissão exercido por servidor efetivo é criado para funções de chefia, direção ou assessoramento, que exigem conhecimentos específicos e confiança da administração. Mesmo ocupando um cargo em comissão, o servidor efetivo mantém seu vínculo com o órgão público, suas prerrogativas e benefícios decorrentes do cargo de origem.

José dos Santos Carvalho Filho faz importante análise doutrinária acerca do tema:

No sistema funcional, determinadas funções são suscetíveis de remuneração. É muito confusa a nomenclatura referente a tais situações. Em geral, emprega-se a expressão função gratificada, que, na verdade, indica uma gratificação de função, ou seja, uma função especial, fora da rotina administrativa e normalmente de caráter técnico ou de direção, cujo exercício depende da confiança da autoridade superior. Em virtude da especificidade da atribuição, o servidor percebe um plus em acréscimo a seu vencimento. Trata-se, pois, de vantagem pecuniária. (CARVALHO FILHO, 2022, 553.)

No que diz respeito ao cargo de recrutamento amplo exercido por pessoa que não realizou concurso público, sua principal característica é ocupação transitória. Por essa característica excepcional e não definitiva, também é conhecido, assim como o cargo comissionado, pelo ordenamento jurídico como “cargo de confiança”.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho apresenta o conceito dessa espécie de cargo em comissão como função de confiança existente entre a autoridade nomeante e o agente contratado. Vejamos:

Os cargos em comissão, ao contrário dos tipos anteriores, são de ocupação transitória. Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns os denominam de cargos de confiança. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante. Por essa razão é que são considerados de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF). (CARVALHO FILHO, 2022, 555).

Por mais que ambos os instrumentos venham descritos no art. 37, inciso V da Constituição Federal, existe entre eles uma distinção crucial que contribui sobremaneira para a presente investigação. Essa diferenciação já vem didaticamente exposta no próprio dispositivo, *ex vi*:

Art. 37 - As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento [...] (BRASIL, 1988, Art. 37).

Em virtude da consonância com essa flexibilidade na nomeação, a exoneração de ocupantes de funções comissionadas de confiança ocorre sem a formalidade processual que geralmente é observada em outros casos, deixando

exclusivamente a cargo da autoridade nomeante a decisão de dispensar o ocupante. Esse caráter discricionário da exoneração reflete a liberdade administrativa para ajustar a composição de sua equipe de acordo com os requisitos específicos e a conjuntura vigente, ainda que às vezes possa desviar-se dos parâmetros estabelecidos pelo arcabouço constitucional.

Pelas nuances que o cargo em comissão apresente para o ordenamento jurídico pátrio, o Supremo Tribunal Federal, por meio de repercussão geral reconhecida, ressaltou que a criação de cargo em comissão pressupõe⁵:

- a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam a suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui;
- d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.

Portanto, o que se observa é que em ambos os casos, o agente público – comissionado ou em exercício de função de confiança – exercerá atribuições de direção, chefia e assessoramento. Porém, para os fins do presente estudo, o que se busca analisar é apenas a relação da gestão do Governo de Minas no que se refere aos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, na medida em que apenas nesses casos registra-se a tensão entre o princípio do concurso público e o exercício de funções de confiança *amplo senso*.

De mais a mais, importante ressaltar também que:

[...] existe uma divergência na utilização da terminologia funções de confiança, ora como gênero, ora com espécie. Função de confiança é

⁵NÚMERO ÚNICO: 2074201-70.2016.8.26.0000 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Origem: SP - SÃO PAULO Relator: MIN. DIAS TOFFOLI Relator Do Último Incidente: MIN. DIAS TOFFOLI (RE-RG)

o gênero, donde cargos em comissão e função de confiança stricto sensu (função gratificada ou função comissionada) são espécies. (BORGES, 2012. p. 46.)

Assim sendo, importante atentar para o fato de que quando se tratar, ao longo do presente trabalho, de “função de confiança”, estará o debate sempre delimitada às funções exercidas nos cargos em comissão dentro do Governo de Minas Gerais, considerando a nomeação de agentes que sequer integravam anteriormente os quadros da Administração Pública.

5. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS A SEREM OBSERVADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na definição de Raquel Melo Urbano de Carvalho, a expressão poderes administrativos designa mecanismos atribuídos ao Estado para administrar, concretizar os fins públicos primários que devem ser alcançados na execução do direito. A designada função administrativa do Estado se sujeita a um regime de direito público, elencado nos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público.

Adotando a concepção de Administração Pública em sua perspectiva orgânica, ou seja, no aspecto de um conjugado de órgãos e pessoas instituídas para o exercício total da ação executiva do Estado, a Constituição Federal estabeleceu os princípios gerais orientadores de suas funções, considerando todos os entes integrantes da federação nacional.

Desse modo, os princípios intrínsecos à Administração Pública se revelam como aqueles elencados no artigo 37 da Constituição Federal⁶, positivados de forma expressa. Nessa conjuntura, a Administração Pública direta e indireta deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse tópico, se fez necessária a realização de um estudo relativo aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência com o escopo de demonstrar sua aplicabilidade sob o ponto de vista constitucional em relação aos cargos comissionados.

5.1. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é considerado o alicerce do sistema jurídico-administrativo, sujeitando o aparato estatal ao império da Lei, ratificando que as ações empreendidas pela Administração Pública devem conformar-se com a estrutura legal. Os agentes públicos encontram-se sujeitos aos ditames legais, não podendo se desviar de tais preceitos a fim de evitar a invalidação de suas ações.

⁶Art. 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Conforme menciona o autor Gasparini em sua obra *Direito Administrativo*, o princípio da legalidade pode ser conceituado da seguinte forma:

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu ator. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei é injurídica e expõem-se a anulação. (GASPARINI, 2012, p.20).

O princípio da legalidade manifesta-se de forma simultânea com um parâmetro restritivo e como uma salvaguarda, pois ao mesmo tempo que estabelece limites à atuação do Poder Público, também funciona como um tipo de proteção aos cidadãos.

Dito isso, deve-se destacar que apesar de o princípio da legalidade ser um dos pilares fundamentais que norteiam a atuação do Estado, tem-se que as nomeações para cargos em comissão são baseadas na discricionariedade administrativa, que é a margem de liberdade que a Administração possui para tomar decisões em casos que a lei não estabelece um procedimento específico. No entanto, essas nomeações devem seguir critérios objetivos, como a competência técnica e a afinidade com as atribuições do cargo, a fim de garantir a compatibilidade com a legalidade.

Os cargos comissionados estão inseridos na Constituição Federal obedecendo o princípio da legalidade, mesmo que os atos de provimento de cargos em comissão não se vinculem a nenhuma forma específica preestabelecida no texto constitucional.

Portanto, os cargos em comissão não violam o princípio da legalidade quando são devidamente fundamentados, exercidos de forma discricionária dentro dos limites legais, vinculados ao interesse público, à hierarquia e à transparência.

5.2. Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade também é aplicado aos cargos comissionados que são ocupados por pessoas indicadas ao Poder Público para exercerem funções de confiança.

Os cargos comissionados devem ser ocupados com base em critérios objetivos e impessoais, sem favorecimentos ou discriminações. A escolha deve

ser pautada pelo interesse público e não por interesses pessoais e políticos. Esse princípio estabelece que a atuação do gestor público deve ser impessoal, ou seja, o gestor público não pode atuar para fins de beneficiar ou prejudicar o particular, já que o administrador deve atuar na busca do interesse público em conformidade com a lei, independentemente de quem seja atingida pelo ato administrativo.

No âmbito do conceito que embasa o princípio da impessoalidade, emergem múltiplas responsabilidades que multiplicam responsabilidades que vinculam a atuação da Administração Pública. Neste sentido explica (ÁVILA, 2004, p. 25-26):

A impessoalidade restará explicada como o princípio que impõe à Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados ou que ponham termo a conflito de interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência.

Assim, esta premissa não se refere a conferir o mesmo tratamento a todos, mas sim a tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, na medida que se desigualem, conforme preceitua o princípio da isonomia.

5.3. Princípio da Eficiência

Os cargos comissionados são de livre nomeação e exoneração, e sua natureza, é a confiança e o comprometimento pessoal entre o ocupante do cargo e a administração superior. As funções de confiança, por outro lado, constituem um agregado de atribuições adicionais ao servidor efetivo.

Ocorre que, os critérios de comprometimento e confiança podem gerar dinâmicas complexas de interesses, remuneração e poder. A ligação por critérios exclusivamente pessoais também favorece as práticas do nepotismo e favoritismo.

Atualmente, com a emergência de novos paradigmas na Administração Pública, como a busca pela eficiência e a promoção da

meritocracia, exige-se uma postura profissional que una a confiança pessoal a critérios técnicos indispensáveis. Essa evolução reflete a necessidade de uma abordagem mais contemporânea e alinhada aos desafios atuais na gestão pública.

O princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda Constitucional nº19/98, no qual busca o melhoramento das atividades dos servidores públicos, vinculando-os aos seus exercícios com presteza e perfeição, constituindo uma organização funcional administrativa.

A eficiência estabelece que a Administração Pública deve atender os mandamentos legais e buscar alcançar resultados positivos com o menor gasto possível, atingindo metas. A eficiência, na definição de Alexandre Santos (ARAGÃO, 2004) visa embeber a legalidade de uma nova lógica, determinando a insurgência de uma legalidade finalística e material – dos resultados práticos alcançados. Toda atuação administrativa que não observa a orientação de eficácia é ilegal, o que ensejará a anulação da medida gerando efeitos *ex tunc*, salvo nos casos em que a anulação representar maiores prejuízos ao interesse público.

Segundo o entendimento do doutrinador Meirelles (1987, p. 94):

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros

Extraí-se da referida citação que a adoção de critérios de seleção transparentes e baseados em requisitos técnicos e meritocráticos podem ser ferramentas que contribuem na nomeação de cargos comissionados com maior observância ao princípio da eficiência. Com efeito, esses cargos promovem agilidade, expertise, alinhamento de objetivos, que devem ser considerados como benefícios potenciais dos cargos em comissão para a otimização da administração estatal.

5.4. Princípio da Moralidade sob a ótica das velhas práticas

As velhas práticas como o nepotismo, o patrimonialismo e o

clientelismo, tão arraigadas no modelo brasileiro, persistem desde a época do Império e se mantêm no período republicano, assumindo novas formas. A “gramática da troca generalizada” (NUNES, 1997, p. 49) inclusive recebe legitimidade na Constituição de 1988, que consagrou “os princípios de uma Administração Pública arcaica, burocrática ao extremo” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 274).

No contexto do Estado de Direito atual, a noção de moralidade administrativa no Brasil surgiu oficialmente apenas na Constituição de 1988, no artigo 37. A principal distinção enfatizada pela doutrina, de modo geral, ao debater o princípio da moralidade, reside no fato de que ela não se confunde com a moral cotidiana. Por esse motivo, é essencial abordar essa questão sob essa perspectiva distinta.

Na época em questão, a moralidade administrativa derivaria da concepção de restrição, imposta pela lei, ao poder do Estado, como estabelecido pelo novo regime. Sobre esse aspecto, Eurico Bitencourt Neto (2005, p. 78) observa:

A chamada moralidade administrativa surgiu da necessidade de se encontrarem, a par da legalidade formalista, novos limites, sob o pálio do Direito, à conduta administrativa do Estado. Derivou de construções que se instalavam no Direito Privado (exercício abusivo de direitos; doutrina do não locupletamento à custa alheia; doutrina da obrigação natural), como ponto de contato entre Direito e Moral. Do abuso de direito, na esfera privada, construiu-se o desvio de poder, no âmbito de atuação do Estado, embrião do conceito de moralidade administrativa.

Desta forma, o Princípio da Moralidade se trata da moralidade jurídica, ética, lealdade, boa-fé, honestidade e probidade no trato com a coisa pública. Ficando evidente que esse princípio não se refere à moralidade social vigente na comunidade que procura fazer a distinção entre o certo e o errado de forma subjetiva, e sim à moralidade objetiva, sendo absolutamente irrelevante investigar os fatores subjetivos e as motivações psicológicas de quem realizou o comportamento imoral.

Apesar de parecer um conceito fácil, a aplicação da Moralidade na esfera pública é complexa e exige uma análise criteriosa das ações dos agentes públicos. Essa dimensão objetiva do princípio implica que as decisões e condutas do serviço público devem ser pautadas por critérios éticos e legais, independentemente das convicções pessoais dos envolvidos.

Isto é, o servidor público não deve agir considerando sua moralidade subjetiva, que varia de pessoa para pessoa, mas sim à observância de padrões objetivos e éticos definidos pela lei. Não por outro motivo que a legalidade é um princípio base do ordenamento jurídico administrativo, onde todas as ações administrativas devem ser pautadas pela lei, criando assim, a premissa de que a administração só pode fazer o que está na lei.

Assim, será realizado um breve estudo em relação aos atos da Administração Pública que afrontam o princípio da moralidade, sendo o ato de improbidade administrativa um deles, quando a frustração da licitude no tocante as admissões procedidas por meio de concurso público, consoante o inciso V do artigo 11 da Lei Federal nº 8.429/92.

Dessa forma, os parágrafos seguintes irão exemplificar de forma concreta as práticas que afrontam o princípio da moralidade na Administração Pública.

Um desses casos é o favorecimento de parentes, companheiros ideológicos e partidários em nomeações para cargos em comissão e funções de confiança, uma prática que vai contra os princípios constitucionais de impessoalidade e representa uma clara violação da moralidade. Ocorre que tal prática de favorecimento de parentes até o terceiro grau — seja por vínculo consanguíneo ou por afinidade — no preenchimento de um cargo público, causa desvantagem a candidatos mais qualificados, sendo que tal ato, viola a Constituição Federal.

Conforme Súmula Vinculante 13, o STF define que:

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

A prática infringe diretamente os princípios constitucionais de impessoalidade da Administração Pública contidos no artigo 37 da Constituição, além de representar uma violação da moralidade. Além disso, a partir de entendimento do Supremo Tribunal Federal, a análise da ocorrência ou não de nepotismo é objetiva, sendo desnecessária a comprovação de influência familiar

na nomeação ou prova de desvio de dinheiro público. Basta a relação de parentesco com o detentor do poder de nomear. Destaca-se ainda que a Lei de Improbidade Administrativa elenca expressamente a prática de Nepotismo como ato de improbidade administrativa.

É sabido que mesmo sendo proibido, muitos políticos com intuito de burlar a lei, utilizam-se do nepotismo cruzado, que acontece quando dois agentes públicos empregam familiares um do outro, como troca de favores – por exemplo, o prefeito de determinado município nomeia parentes do presidente da Câmara de Vereadores e vice-versa. Para evitar o nepotismo cruzado, o Supremo Tribunal Federal compreende que a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mesmo em casos de nomeações recíprocas, representa uma violação à Constituição Federal.

Observa-se ainda, as vedações pela prática de nepotismo não se aplicam quando a nomeação tiver sido anterior ao ingresso da autoridade ou do servidor gerador da incompatibilidade, ressalvado casos de subordinação hierárquica. Não se inserem na exceção novas designações ou funções gratificadas que impliquem modificação da situação anterior em benefício do admitido.

Assim, a redação do enunciado da Súmula Vinculante 13 não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo da Administração Pública, uma vez que a tese constitucional nele consagrada consiste na proposição de que essa irregularidade decorre diretamente do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, independentemente da edição de lei formal sobre o tema.

6. ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS SOB A ÓTICA CONTRATAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS PARA O CARGO EM COMISSÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso II revela, além de uma preocupação moralizadora para com a administrativa, uma predisposição a reconhecer a necessidade de que existam cargos de provimento em comissão e de livre nomeação como hipóteses excepcionais de dispensa à realização de concursos públicos.

O seguinte trecho de autoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal Paulo Brossard, registrado em voto de sua Relatoria no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº242 / RJ, submetida ao Plenário e publicada em 23.03.01, releva o objetivo do Constituinte quando da criação do art. 37, inciso II:

O art. 37, II, da Constituição Federal determina que 'a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.' Aqui se manifestou a preocupação moralizadora do Constituinte de 1988 ao fechar duas comportas: o entendimento de que a exigência do concurso era apenas para a primeira investidura em cargo público e as exceções que a lei poderia prever. (STF, ADI 242/2001, p. 37).

O trecho citado reflete a importância do concurso público como regra geral para a investidura em cargos e empregos públicos, conforme estabelecido pelo artigo 37, II, da Constituição Federal. Esse dispositivo constitucional estabelece que, em princípio, o ingresso no serviço público deve ocorrer mediante aprovação prévia em um concurso público de provas ou de provas e títulos.

O julgador também traz uma exceção expressa para a nomeação em cargos em comissão, que podem ser preenchidos livremente, desde que a lei preveja essa possibilidade. No entanto, essa exceção não deve ser interpretada como uma brecha para substituir sistematicamente cargos efetivos por cargos em comissão.

Em relação aos cargos de livre nomeação, geralmente há o elemento da confiabilidade que legitima a autoridade em relação ao agente público que irá

ocupar aquele cargo. Nesse âmbito, vale destacar que tal requisito deve sempre se conjugar ao atendimento do interesse público, de forma a garantir que a prestação dos serviços atenda às expectativas da nomeação comissionada e, ao mesmo tempo, seja apta a prestar as funções de forma satisfatória efetiva.

Não se pode ignorar, portanto, que a própria Constituição estipula a possibilidade de livre nomeação relativa aos cargos em comissão, abrindo margem de exceção ao concurso público. Isso não altera o *status* de princípio constitucional atribuído ao concurso público. Porém, é relevante ter em mente que a própria Constituição reconhece o provimento de cargos em comissão como um instrumento legítimo e útil à gestão pública em determinados contextos.

Nesse sentido, MEIRELLES preleciona que:

O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público, e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos interessados que atendam aos requisitos da lei [...]. (MEIRELLES, 1987, p.364).

Note-se, contudo, que isso não significa dizer que o concurso público seja o único instrumento a disposição da Administração Pública para a preservação dos princípios que se menciona. Os princípios regentes da Administração Pública devem ser utilizados sempre como referência para todos os atos emanados das autoridades públicas. Por isso, é de se considerar aqui ainda que preliminarmente que não há razões para crer que o instituto dos cargos em comissão sejam, *per se*, menos eficientes a esse fim que o concurso público.

Em verdade o que se pretende apurar não é a constitucionalidade do instituto, em si, mas dos mecanismos práticos de implementação que são utilizados dentro da estrutura do Estado de Minas Gerais para dar efetividade ao sistema de nomeação em cargos comissionados, em conformidade com a constituição e com a lei. Tanto é assim, que faz coro a esse entendimento o antigo Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, ao enaltecer a relevância constitucional dos cargos em comissão, alcançando conclusão bastante semelhante:

[...] constitucionalmente, o legislador entendeu que os cargos em comissão têm sua importância na estrutura organizacional do ente ou

órgão estatal, não havendo que se refutar a possibilidade de sua inserção nos casos, condições e percentuais legalmente determinados. Sob o aspecto constitucional e legal, mas também sob o aspecto da qualidade e eficiência da realidade de tratamento entre servidores efetivos e comissionados [...] (CHADID, 2016, p. 22).

Por isso, mostra-se importante uma análise das medidas de implementação dos cargos comissionados também sob o prisma dos princípios constitucionais da Administração Pública. Afinal, também os agentes públicos indicados e nomeados em cargos comissionados representam e atuam como prepostos da Administração Pública. Nas palavras de Carvalho Filho os agentes públicos – inclusive ocupantes de cargos comissionados – representam o “elemento físico do Estado” (2008, p. 16) e que por isso devem corporificar o interesse público. Logo, também para que se admita a constitucionalidade dos sistemas de nomeação em cargos comissionados é essencial a preservação dos mesmos princípios que, em maior ou menor grau, são naturalmente resguardados por meio do concurso público.

Por fim, cumpre ainda delimitar um recorte também no que se refere as convocações de cargos de confiança com recrutamento amplo e com recrutamento limitado. Interessa na presente investigação apenas as admissões de agentes públicos por meio de recrutamento amplo, ou seja, por meio de nomeação para exercício de função pública, não por servidores de carreira, mas por agentes anteriormente estranhos aos quadros da Administração Pública.

O Promotor de Justiça Marcos Pereira Anjo Coutinho esclarece:

É que os cargos em comissão podem ser providos por meio de recrutamento amplo (livre nomeação) ou restrito (nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, nos termos da Constituição). Ou seja, o preenchimento dos cargos em comissão se dá por pessoas que não pertençam aos quadros dos servidores efetivos da Administração Pública, em se tratando de recrutamento amplo (livre nomeação), ou por servidores de carreira, em percentual fixado pela legislação do ente público, nas hipóteses de recrutamento restrito. Em ambos os casos, as atribuições devem ser de direção, chefia ou de assessoramento, pormenorizadamente descritas em lei. (COUTINHO, 2019, p. 4).

Existe, portanto, distinção no provimento dos cargos em comissão que não pode ser desconsiderada. De maneira que dentro do próprio sistema de provimento dos cargos em comissão existe a possibilidade de recrutamento interno de servidores que se apresentem aptos para o exercício das funções de

confiança que se exige. Nesse cenário, também não há qualquer conflito, uma vez que alinhados os princípios da eficiência, do concurso público e da própria primazia da confiança.

Com efeito, mostram-se controvertidas apenas as estruturas de organização do Estado vinculadas aos cargos em comissão de recrutamento amplo. Ou seja, ao exercício de funções de confiança por agentes com livre nomeação e exoneração, em exceção à regra de vinculação à administração exclusivamente por meio de concurso público.

Todas essas distinções são necessárias na delimitação do tema a ser desenvolvido na medida em que a grande questão se faz é sobre a adequação do modelo atual de cargos em comissão, tendo em vista particularmente o princípio da eficiência deveria estar, mesmo que indiretamente, vinculado ao próprio concurso público, considerando que tal seleção é realizada com emprego de critérios objetivos e impessoais.

Nesse ponto, note-se que o concurso público, principalmente a partir da reforma administrativa implementada pela Emenda Constitucional de n. 19 de 1998, funciona como meio de assegurar que os agentes públicos tenham a qualificação técnica necessária ao desempenho das funções que irão assumir. Evidência disso é a alteração que se registra na Emenda supracitada.

Veja-se que a redação original da CF/88 previa que:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração." (BRASIL, 1988, art. 37, II).

Com a Emenda Constitucional 19/98 o texto passou a ser redigido da seguinte forma:

[...] 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, art. 37 II)

Verifica-se na EC 19/98 uma preocupação em fazer constar do texto da própria Carta Magna o concurso público também como mecanismo para a contratação de agentes públicos que tenham qualificação coerente às atividades

que deverão exercer. Há, portanto, uma alteração explícita que permite inferir que - para além de ser um mecanismo de preservação da moralidade, da isonomia e da impessoalidade no direito público - o concurso público também irá atender à finalidade de selecionar agentes tecnicamente habilitados para suas funções.

Assim sendo, há uma presunção a partir do próprio dispositivo constitucional no sentido de que é do interesse público o preenchimento de cargos públicos com os agentes mais bem qualificados possíveis e com o perfil desejado para a vaga, haja vista que uma seleção com base em critérios técnicos pode conduzir à uma maior eficiência na prestação dos serviços. Por conseguinte, existe para além da realização de concurso público, ou não, um interesse de efetividade, eficiência e qualificação a ser zelado enquanto pressuposto de mesma matriz da regra fundamental que coloca o concurso como regra para a contratação pela Administração Pública.

O que se questiona, portanto, não são os critérios adotados pelo Constituinte para a criação de instituto estratégico de contratação sem concurso público. Mesmo porque existem na Constituição outras formas de contratação com dispensa de concurso público. O que se questiona é quais critérios têm sido utilizados pelas autoridades públicas quando da indicação para ocupação dos cargos comissionados,

Quanto a isso, é preciso ter em consideração que a isonomia, a eficiência e a moralidade são princípios que se manifestam por meio do concurso público, mais que não se esgotam exclusivamente nele. Refletem pretensões autônomas para a interesse da coletividade. Premissas que norteiam obrigatoriamente todas as tomadas de decisão da Administração Pública, com fulcro, em particular, na determinação que emana do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Observe-se que independente da maneira de ingresso do agente público, aplicam-se os princípios da administração. Afinal, como bem preleciona Borges, “essas considerações são pertinentes porque o vício no ingresso, mediante desvirtuamentos no preenchimento das funções de confiança, pode corromper o exercício da função” (2012, p. 50).

Razão pela qual, parece ser necessário que também as contratações para cargos comissionados se submetam aos parâmetros constitucionais, sob

pena de autorizar a revisão dos atos por meio de controle de constitucionalidade, quer seja perante diretamente o judiciário, quer seja perante os Tribunais de Contas.

6.1. O Modelo Mineiro em Controle de Legalidade e Constitucionalidade

Feitas todas as considerações preliminares anteriores, tanto quanto aos limites constitucionais, como aos limites de legalidade, necessário observar quais são os critérios legislativos vigentes dentro da estrutura do Estado de Minas Gerais para a contratação e nomeação de agentes em cargos comissionados de livre nomeação e ampla convocação.

A base legislativa que se tem no que tange ao regime jurídico de servidores do Estado, será, naturalmente, Lei Estadual nº 869, de 5 de julho de 1952, que trata do Estatuto dos Servidores Estaduais. Porém o texto normativo no que atine aos cargos comissionados é bastante omissivo, sem trazer grandes detalhes no que tange aos critérios eventualmente adotados para o afastamento do concurso público e no que se refere, ainda, ao regime aplicável aos agentes contratados em recrutamento amplo com livre nomeação.

Pontualmente os órgãos internos da Estrutura do Executivo ou do Legislativo Estadual fazem aprovar leis e regulamentos internos que vão criar os cargos comissionados e de maneira mais detalhada estipular as regras de vencimento, gratificação, carga horária.

Ocorre que em nenhuma das leis estaduais se localizam critérios específicos e gerais (ou seja, dispositivos com natureza efetivamente normativa) que indiquem qualquer impedimento ou exigência de demonstração prévia de qualificação nos casos em que o provimento for por dispensa de concurso público, com livre nomeação. Há apenas disposição geral na Constituição Estadual que, como marco normativo, acaba apenas repetindo muito do disposto na própria Constituição Federal. Vejamos:

Art. 21 – Os cargos, funções e empregos públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

§ 1º – A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos,

ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Art. 31 – O Estado assegurará ao servidor público civil os direitos previstos no art. 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV a XX, XXII e XXX, da Constituição da República e os que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social e da produtividade no serviço público, especialmente:

§ 2º – Ao detentor, exclusivamente, de cargo em comissão declarado de livre nomeação e exoneração ou de função pública não estável fica assegurada a conversão em espécie das férias-prêmio não gozadas, a título de indenização, por motivo de exoneração, desde que não seja reconduzido ao serviço público estadual no prazo de noventa dias contados da data da exoneração. (MINAS GERAIS, 1989).

Em termos de legislação, o que se observa é principalmente um cuidado do legislador estadual no que tange às exigências da Lei de Transparência, da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Leis Orçamentárias que vinculam a administração Estatal. Para além disso, não se vislumbra critérios específicos ou norma ampla que se aplique a todos os órgãos da administração estatal quanto aos cargos comissionados.

A despeito disso, ao visitar o Portal da Transparência em setembro de 2022, registra-se um total de 3.715 (três mil setecentos e quinze) servidores distribuídos em diversos cargos comissionados. Entre estes chamam atenção cargos como piloto de helicóptero, capelão, auxiliar de manutenção de aeronave, mecânico de manutenção de helicóptero e oficial de gabinete, os quais, são de preenchimento obrigatório mediante realização de concurso público eis que não compreendem funções de chefia, assessoramento e direção

A vista do comando constitucional que fala em “atribuições de direção, chefia e assessoramento” (BRASIL, 1988, Art. 37), gera uma incompatibilidade inerente: qual a justificativa legal e constitucional para contratação desses agentes? Note-se que nem todos os cargos citados, a pensar a descrição inicial de suas funções, terão o aspecto de gestão e assessoria e, por mais que sejam cargos técnicos, é necessário que haja um esclarecimento regulamentar quanto aos requisitos que se exige para cada tipo de contratação, de maneira a pensar justamente o aspecto da eficiência que se visa a preservar com a contratação direta.

Assim sendo, volta-se a um ponto anterior já suscitado no que tange à possibilidade de contratação com dispensa da realização prévia de concursos: não se questiona a legitimidade das exceções criadas – as quais existem até por

força constitucional. Contudo, é necessário que, na regulamentação dessas exceções, sigam preservados outros interesses da administração tais como a eficiência e qualificação técnica.

No caso Mineiro, entre as regulamentações gerais que foram localizadas não estão prontamente disponíveis regras ou critérios específicos da contratação dos agentes, por cargo. Nem mesmo a descrição dos cargos e a logística de contratação ficam claras no portal de transparência ou na regulamentação do Estado.

Os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança do Poder Executivo Estadual de Minas Gerais estão estabelecidos basicamente nas Leis Delegadas nº 174 de 26 de janeiro de 2007, em se pensando a Administração Direta.

Nesse diploma regulamentar encontram as normas e diretrizes a respeito dos cargos do grupo de direção e assessoramento, com denominação formada pelas siglas “DAD” e “DAI”; das funções gratificadas, com denominação formada pelas siglas “FGD” e “FGI” e das gratificações temporárias estratégicas, denominação formada pelas siglas “GTED” e “GTEI”.

As funções gratificadas consoante o que se apura do art. 9º da Lei Delegada nº 174/2007 são reservadas a servidores efetivos, de forma que não são propriamente objeto do presente estudo.

Já as gratificações estratégicas, expressas no art. 14 da mesma Lei serão “destinada[s] a servidor investido em cargo de provimento em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento da Administração direta” (MINAS GERAIS, 2007, art. 14). Aplicam-se, portanto, aos sujeitos que já são ocupantes de cargo em comissão. Razão pela qual também não são decisivas para fins de estudo do critério de admissão dos servidores embora ainda tenham implicações semelhantes no que diz respeito aos critérios de impessoalidade, eficiência e moralidade pública que se discute.

Assim, dentro do recorte temático do presente trabalho, é coerente estudar os princípios e critérios adotados pela Lei quanto as gratificações e quanto aos cargos de provimento em comissão. Nesse ponto, interessante anotar que o Anexo VIII da Lei Delegada 174 prevê categorias de cargos que incluídos no conceito de cargos comissionados vem descritos como “CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL” que abarcam os cargos de piloto de helicóptero,

capelão, auxiliar de manutenção de aeronave, mecânico de manutenção de helicóptero, anteriormente citados. Demonstrando a origem regulamentar dos cargos.

O art. 6º da Lei Delegada 174/2007 dispõe, ainda, sobre uma série de limitações quanto ao recrutamento (amplo e limitado) no que atine aos cargos em comissão dentro da estrutura da administração direta. E o art. 5º do mesmo diploma estabelece que a forma de recrutamento será regulada por Decreto.

A questão vem regulamentada por Decretos específicos, de acordo com cada órgão da administração estadual. O Decreto nº 44.467 de 16 de fevereiro de 2007, que trata dos servidores militares, por exemplo, reafirma uma limitação no recrutamento amplo. Na mesma linha, o Decreto nº 48.449 da Secretaria Estadual de Saúde também descreve limitações específicas para o recrutamento amplo no âmbito daquela secretaria.

Com efeito, tem-se que os aspectos mais minuciosos dos limites de recrutamento para os cargos em comissão, embora devam respeitar ao limite já pré-fixado na Lei Delegada nº 174, variarão ainda conforme o órgão da administração direta objeto de estudo. De toda forma, observa-se que há um padrão geral segundo o qual há limite para o amplo recrutamento dentro dos decretos que foram editados regulamentando a matéria. O que em certa medida já remete ao primeiro aspecto posto em discussão: compatibiliza o instituto do cargo em comissão ao princípio do concurso público e por isso não gera a incompatibilidade objeto de estudo.

Não obstante isso, observa-se que para além disso, tanto os Decretos Regulamentadores como a Lei Delegada que se faz menção, não especifica quais seriam os critérios para seleção e escolha dos ocupantes desses cargos em comissão. Isso, a luz do princípio da eficiência de legalidade acaba representando uma margem de discricionariedade que, embora típica para o modelo de contratação (cargo de confiança), também representa uma bandeira vermelha aos aspectos atuais de *compliance*. (COELHO, 2017).

Ainda que se trate de cargos de natureza especial, pelas suas peculiaridades de qualificação, ou cargos de confiança pela necessidade de agentes públicos que assumam um papel de coordenação e liderança, sem que a própria legislação Estadual estabeleça de forma clara e prévia os critérios mínimos para os ocupantes dos respectivos cargos é possível que se ponha em

xeque o grau de adequação legal e constitucional da norma regulamentadora nesse ponto.

Assim, por mais que se observe que a norma estadual busca preservar os princípios da Administração Pública - tanto por criar os cargos que exigem qualificação específica, como por criar limitações no recrutamento – não é possível concluir que somente isso baste para que se conclua que a norma consegue assegurar a moralidade, impessoalidade e eficiência. Isso especialmente tendo em consideração que não há na norma nenhum elemento prático e objetivo que crie diretrizes ou critérios mínimos para as indicações tanto dos cargos comissionados como das gratificações especiais.

Nesse ponto, importante atentar para o fato de que a mera preocupação formal com as regras no que atine aos temas de responsabilidade fiscal e destinação do orçamento, não afasta a necessidade de que de forma normativa e abstrata o Governo do Estado de Minas Gerais estipule critérios de preenchimentos mesmo dos cargos cujo provimento independe da realização de concurso público ou de processo seletivo simplificado.

6.2. Do controle jurisdicional exercido pelo Poder Judiciário

O artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 é uma parte importante do rol de direitos e garantias fundamentais assegurados ao Estado Democrático de Direito e trata do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Esta norma prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Isto é, o cidadão que se sentir ameaçado ou sentir lesado em seu direito, poderá recorrer à jurisdição, por meio de ações judiciais e procedimentos legais relacionados.

Gilmar Ferreira Mendes e João Trindade Cavalcante ensinam a respeito da magnitude do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição:

Também é conhecido como princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou da proteção judiciária ou do acesso à justiça. Expresso no art. 5º, XXXV, determina que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a qualquer direito. Logo, o Judiciário pode, no Brasil, analisar quaisquer questões de legalidade. É com base nessa garantia de acesso à Justiça que se afirma que o Brasil adota o sistema da jurisdição una, em que qualquer questão de legalidade deve ser dirimida pelo Judiciário – ao contrário da França,

por exemplo, que, por adotar o sistema da jurisdição dual ou do contencioso administrativo, exclui determinados assuntos da órbita do Judiciário e os entrega à deliberação da Administração. No Brasil, o contencioso administrativo (processo administrativo) não faz coisa julgada, de modo que uma decisão administrativa pode ter a legalidade questionada perante o Judiciário.

Ademais, não se pode (em regra) exigir o prévio recurso à via administrativa para o ajuizamento de ação judicial: dessa forma, pode-se ingressar com o processo judicial antes de terminado o processo administrativo, depois de concluído e até mesmo sem que tenha sido iniciado. (MENDES; CAVALCANTE FILHO, 2021).

Conforme bem pontuado pelos doutrinadores, é vedado ao Poder Judiciário reavaliar decisões relativas ao mérito de atos administrativos, sob pena de violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. No entanto, é corolário lógico do princípio da separação dos poderes que o controle exercido pelo Judiciário deve se limitar a verificar se os princípios da legalidade, do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal foram respeitados devidamente. Ou seja, não cabe ao Judiciário interferir no conteúdo ou na decisão tomada pela Administração Pública, evitando se tornar uma instância revisora do mérito das decisões administrativas. Isso significa que o papel do Judiciário é garantir que as regras e procedimentos legais sejam seguidos, sem analisar detalhadamente as escolhas e decisões tomadas pelas autoridades administrativas.

José dos Santos Carvalho Filho (2022), ensina que quando a Administração Pública excede os limites legais ao emitir um ato administrativo, desrespeitando a razoabilidade e a proporcionalidade, isso pode dar margem à possibilidade de controle por parte do Poder Judiciário. Isso ocorre porque a Administração estaria agindo de forma arbitrária ou injusta, o que pode ser corrigido através da apreciação judicial do mérito do ato.

No mesmo sentido, com relação aos atos discricionários da Administração Pública é o entendimento da il. Administrativista Maria Sylvia Zanella di Pietro “Com relação aos atos discricionários, o controle judicial é possível, mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei” (DI PIETRO, 2023, p. 252).

Isso é, os órgãos judiciais têm a prerrogativa de examinar e avaliar as decisões administrativas, essa avaliação deve ser conduzida dentro das

margens legalmente permitidas para a atuação da Administração Pública. A limitação imposta pela lei visa a assegurar que o controle não usurpe a autonomia administrativa, mas ao mesmo tempo garanta que os atos discricionários estejam alinhados com os princípios normativos e constitucionais, com vistas a proteger o interesse público envolvido.

Outro ponto importante a ser mencionado é acerca do princípio da autotutela, conceituado como a possibilidade de a Administração Pública revogar ou anular seus próprios atos. Essa autoridade discricionária permite que a Administração cancele atos por questões de ilegalidade ou os revogue de acordo com sua conveniência ou oportunidade.

O Supremo Tribunal de Justiça já pacificou o tema e editou a Súmula 473:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Evidencia-se no ordenamento jurídico nacional, respaldado inclusive pela Súmula 473, a capacidade da Administração Pública em anular ou revogar seus próprios atos em busca da harmonização entre legalidade e eficiência, ao mesmo tempo que assegura a salvaguarda dos direitos dos cidadãos de buscar possíveis violações aos direitos por meio do judiciário. Essa prerrogativa reflete um sistema de equilíbrio e *checks-and-balances* (freios e contrapesos), em que a Administração Pública detém discricionariedade e autonomia para reavaliar suas ações, mas também está sujeita a um controle externo exercido pelo poder judiciário caso eventuais irregularidades não sejam corrigidas.

Ou seja, nesta hipótese, a tutela judicial será empregada não para se imiscuir do mérito administrativo, mas sim, para corrigir eventuais ilegalidades e irregularidades. Vale dizer, neste caso, a atuação do Poder Judiciário está voltada a supervisionar vícios e ilegalidades no ato de nomeação não amparado por fundamento de cunho público, de forma a fiscalizar as ações dos gestores públicos nas interações com os cidadãos, evitando desvios dos objetivos do interesse público.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desta pesquisa pode-se examinar e analisar o sistema de nomeação de cargos comissionados no Estado de Minas Gerais à luz dos princípios constitucionais. De plano, abordou-se o histórico das formas de ingresso nos serviços públicos no Brasil.

Conforme explicado, é notável a evolução histórica das formas de ingresso no serviço público no Brasil após a chegada da família real portuguesa. A criação do tribunal em 1808 incentivou o estabelecimento de instituições públicas para regular o comércio. Foi estabelecido um sistema patrimonial e continuaram as práticas clientelistas e nepotistas. Mesmo com a Constituição de 1824, o clientelismo permaneceu.

Embora o estabelecimento de um modelo burocrático de independência tenha provocado a profissionalização, o clientelismo continuou a influenciar as nomeações. Na República prevaleceu a prática das nomeações voluntárias, com algumas modificações, com apoio da Constituição de 1891.

O concurso público só se tornou obrigatório em 1967, mas até hoje existem exceções, algumas das quais passíveis de nomeação e exoneração (CF/88, art. 37, incisos II e V).

Nos capítulos seguintes, foi explicitado o conceito de cargos públicos efetivos e comissionados além dos requisitos e responsabilidades. Isto é, a regra para o ingresso na Administração Pública é por meio de concurso público de provas e títulos, com base no artigo 37, inciso II da Constituição Federal. Este processo seletivo é rigoroso e visa selecionar o candidato mais qualificado para a função, garantindo igualdade de oportunidades aos candidatos.

Por sua vez, os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, sendo destinados exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento. É importante ressaltar que tais cargos podem ser ocupados tanto por servidores efetivos quanto por aqueles que não tenham sido aprovados em concurso público.

Entretanto, para que o estado funcione adequadamente é necessário cumprir o disposto no artigo 37 da CFRB/88. Portanto, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, do interesse público e da eficiência servem como diretrizes fundamentais que devem orientar as ações

administrativas, principalmente no que tange a escolha daqueles que irão gerir a coisa pública. Cada um desses princípios desempenha um papel importante na busca da transparência, da ética e da eficácia na atuação do poder público, sobretudo na perspectiva da análise dos princípios morais, destacando a persistência de práticas prejudiciais como o nepotismo, que continuam a colocar desafios à integridade administrativa.

Diante disso, o próximo tópico abordou os princípios constitucionais sob a ótica da moralidade. A conclusão a que se chegou é que o administrador não deve pautar suas condutas pela moralidade subjetiva, mas sim, avaliá-las sob a perspectiva da moralidade objetiva.

Com efeito, à semelhança da limitação da atuação da Administração Pública ao que a lei determina, o administrador deve fundamentar suas decisões estritamente nos limites legais estabelecidos. Isso nos leva à perspectiva da moralidade objetiva.

A questão central, portanto, não é a constitucionalidade da criação dos cargos da Comissão, mas a efetiva implementação desses cargos na estrutura mineira de acordo com a Constituição e a lei. Ou seja, para garantir a moralidade e eficiência administrativa, é importante que as nomeações para cargos em comissão cumpram os princípios constitucionais.

É essencial que as nomeações para cargos em comissões sejam feitas de acordo com os parâmetros constitucionais estabelecidos, sob pena de estarem sujeitas à revisão constitucional, seja no Poder Judiciário ou nos Órgãos de Controle.

Diante das considerações feitas, fica claro que há necessidade de uma análise mais detalhada das normas legais que regem o recrutamento e a nomeação de agentes para cargos de livre nomeação e exoneração no Estado de Minas Gerais. A Lei Estadual nº 869/1952 quando estabelece o Regulamento da Função Pública serve de base jurídica, mas existem lacunas notáveis no que diz respeito aos critérios específicos para o preenchimento destes cargos.

Embora os órgãos possuam regulamentos internos que especifiquem detalhes como salários, gratificações e jornada de trabalho, não existem normas claras e prescritivas que especifiquem os requisitos de elegibilidade através da livre nomeação.

Por isso, apesar da legislação estadual ter um enfoque particular na transparência, na responsabilidade fiscal e nas leis orçamentais, carece de critérios específicos e abrangentes aplicáveis a todos os órgãos estatais no que concerne aos cargos comissionados.

Diante do exposto, torna-se evidente a necessidade de uma análise mais detalhada das normas legais que regem a nomeação de agentes para cargos comissionados e de livre nomeação do Estado de Minas Gerais. A Lei Estadual nº 869/1952 sobre o Regulamento da Função Pública serve de base jurídica, mas, ao contrário do sistema de recrutamento aberto, existem lacunas notáveis no que diz respeito aos critérios específicos para o preenchimento destes cargos.

Os órgãos internos administrativos e legislativos nacionais possuem regulamentos internos que especificam detalhes como salários, gratificações, jornada de trabalho, mas não existem normas claras e prescritivas que especifiquem os requisitos de elegibilidade através da isenção de concursos públicos. Embora a legislação estadual tenha um enfoque particular na transparência, na responsabilidade fiscal e nas leis orçamentais, carece de normas específicas abrangentes e aplicáveis.

Por fim, foi analisado o controle judicial sobre atos administrativos, o qual é admissível quando a Administração Pública excede os limites legais, desrespeitando a razoabilidade e a proporcionalidade. Esse controle deve respeitar a discricionariedade administrativa dentro dos limites estabelecidos pela lei. A capacidade da Administração Pública para reavaliar as suas ações reflete um sistema equilibrado entre legalidade e eficiência, e é capaz de corrigir potenciais irregularidades. No entanto, este privilégio está sujeito a controle judicial externo.

Feito um breve resumo dos temas tratados nesse estudo, conclui-se que a solução proposta neste estudo é, portanto, estabelecer padrões claros e normativos para a nomeação de agentes em cargos comissionados no Governo do Estado de Minas Gerais. Isso inclui estabelecer requisitos de elegibilidade, garantir a transparência do processo seletivo e o cumprimento de princípios constitucionais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além disso, propõe-se melhorar a regulamentação para garantir que os cargos comissionados sem provimento em concurso público só sejam utilizados em casos excepcionais e sejam consistentes com o interesse público. Os critérios de seleção deverão ser revistos e as responsabilidades e deveres para estes cargos deverão ser claramente definidos. A implementação destas medidas visa a promover uma administração pública mais ética, transparente e eficiente, consistente com os princípios fundamentais da administração pública e com os interesses da comunidade local.

8. REFERÊNCIAS

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O Princípio da impessoalidade da administração pública**: para uma administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BORGES, Maria Cecília. **Das funções de confiança stricto sensu e dos cargos em comissão**: uma abordagem constitucionalmente adequada. Revista TCEMG, jan/mar 2012. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1469.pdf>> Acesso em 21 set. 2022.

BRASIL. Lei 8.429/92 de 2 de junho de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm&ved=2ahUKEwj856Hmo8SBAXUPOrkGHYrUCk4QFnoECBoQAQ&usq=AOvVaw1RmTnDCPdmcet0cVOW9ntl. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. Súmula Vinculante nº 13. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 869, de 5 de julho de 1952. **Estatuto dos Funcionários Públicos Civis de Minas Gerais**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/869/1952/>. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei Delegada nº 174, de 26 de janeiro de 2007**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LDL/174/2007/?cons=1>. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. Súmula 473. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. RE: 365368 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 22/05/2007, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00049 EMENT VOL-02282-08 PP-01545 RTJ VOL-00204-01 PP-00385. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7174097>. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. Carta Lei de 25 de março de 1824. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 5-10-1988.** Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 24 set. 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=262083>. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 242.** Rel. Ministro Paulo Brossard. Julgamento dia 20 de outubro de 1994. Publicação dia 23 de março de 2001. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266265>>. Acesso em 20 set. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 20ª Ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 36ª. Barueri: Atlas, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

CHADID, Ronaldo. **Função de confiança e cargo comissionado**: necessidade e importância na estrutura organizacional estatal. *Revista Controle do Tribunal de Contas do Ceará*. Vol. 14. 2/2016. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167792>> Acesso em 21 set 2022.

COELHO, C. Compliance na Administração Pública. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 01, p. 75-95, 1 ago. 2017.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. **Procedimento Administrativo n.º 0024.18.017261-1**, Parecer da Procuradoria Geral de Justiça de Minas Gerais. 2019. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jDHzbjhdKXkJ:https://transparencia.mpmg.mp.br/buscarRecomendacao%3FidRecomendacao%3D452928&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em 22 set. 2022.

COUTO E SILVA, Almiro. Prefácio. In: GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública. O conteúdo dogmático da moralidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella **D. Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 13 ago. 2023.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001, p.20.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34^a ed. São Paulo: Malheiros. (2012)

GUIMARÃES, José Victor de Carvalho. **Reforma Administrativa, Cargos em Comissão e o famoso Apadrinhamento Político**. Jusbrasil, 2021. Disponível em: <<https://josevictorcarvalho.jusbrasil.com.br/artigos/1289553878/reforma-administrativa-cargos-em-comissao-e-o-famoso-apadrinhamento-politico>> Acesso em 22 set. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 24 set. 2023.

LEITE JUNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no Estado Brasileiro**. 2^a Ed. Reimp_Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC, 2012.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MENDES, Gilmar F.; FILHO, João Trindade C. Série IDP – Linha Doutrina – **Manual Didático de Direito Constitucional**. [Rio de Janeiro]: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555591088. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591088/>. Acesso em: 14 ago. 2023.

MINAS GERAIS, Portal da Transparência. **Remuneração dos Servidores do Poder Executivo por Cargo Comissão**. Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/remuneracao-dos-servidores/remuneracao-filtros/202207/0/0/0/C/0/0/2/9/0/0/0> Acesso 22 set. 2022.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**: 21-09-1989. Belo Horizonte: ALMG, 1989. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989>> Acesso em 22 set. 2022.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 896, de 05 de julho de 1952. **Estatuto dos Servidores de Minas Gerais**: 5-071952. Belo Horizonte: ALMG, 1952. Disponível em: < <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YWpY5IGkbvgJ:https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/EstatutoServidor.pdf&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Acesso em 22 set. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 174**, de 26 de janeiro de 2007. Belo Horizonte: ALMG, 2007. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LDL/174/2007/?cons=1>> Acesso em 16 dez.2022.

MINAS GERAIS. **Decreto 44.467** de 16 de fevereiro de 2007. Belo Horizonte: ALMG, 2007. Disponível em: < https://www.ipsm.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/decretos/decreto_44467.pdf> Acesso em 16 de dez. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.449 da Secretaria Estadual de Saúde**. Secretaria Estadual de Saúde, 2022. Disponível em: < <https://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-48449-2022-minas-gerais-altera-o-quantitativo-e-a-distribuicao-de-cargos-de-provimento-em-comissao-funcoes-gratificadas-e-gratificacoes-temporarias-estrategicas-no-ambito-da-secretaria-de-estado-de-saude>>

MOTTA, Fabrício. **Reforma administrativa e cargos em comissão**: retrocessos à vista. Conjur: 17 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jun-17/interesse-publico-reforma-administrativa-cargos-comissao-retrocessos-vista>>. Acesso dia 22 set. 2022.

OLIVEIRA, R. F., OLIVEIRA, V. C. e SANTOS, A. C. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. Cadernos EBAPE BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, art. 1, p. 950-966, dez. 2011.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE MINAS GERAIS. **Remuneração dos Servidores do Poder Executivo por Cargo Comissão.** Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/remuneracao-dos-servidores/remuneracao-filtros/202207/0/0/0/C/0/0/2/9/0/0/0> Acesso 22 set. 2022.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade administrativa e violação de princípios.** Belo Horizonte: Del Rey, 2005.