

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA -
CAMPUS AVANÇADO GOVERNADOR VALADARES
INSTITUTO CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO**

ARTHUR GONÇALVES SILVA

CONTROLE JUDICIAL DAS NOMEAÇÕES 'AD NUTUM':

Uma releitura sobre o mérito administrativo e os limites da discricionariedade

GOVERNADOR VALADARES

2025

CONTROLE JUDICIAL DAS NOMEAÇÕES 'AD NUTUM':

Uma releitura sobre o mérito administrativo e os limites da discricionariedade

Artigo apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador Valadares, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Pós Dr. Eder Marques de Azevedo.

Orientador: Eder Marques de Azevedo.

GOVERNADOR VALADARES

2025

CONTROLE JUDICIAL DAS NOMEAÇÕES 'AD NUTUM':

Uma releitura sobre o mérito administrativo e os limites da discricionariedade¹

Arthur Gonçalves Silva²

Resumo: Este artigo reflete sobre o fato de que a liberdade conferida aos agentes públicos para indicar ocupantes de cargos comissionados, fundamentada no critério do vínculo de confiança, suscita questionamentos quanto à sua compatibilidade com a busca por uma Administração Pública eficiente e impessoal. A nomeação discricionária, embora legalmente prevista, muitas vezes desconsidera critérios técnicos e meritocráticos, comprometendo a qualidade da gestão pública. Diante desse cenário, este estudo analisa em que medida a discricionariedade nomeativa, quando pautada exclusivamente no vínculo de confiança, pode representar uma lesão ao princípio da eficiência se ancorada apenas no argumento da discricionariedade. Em resposta a tal questionamento, é defendida a hipótese de que o controle judicial do mérito administrativo pode ser uma ferramenta necessária para garantir que tais nomeações observem os princípios constitucionais. Para tanto, a pesquisa se apoia em uma abordagem qualitativa, exploratória, bibliográfica e interdisciplinar, com análise de documentos oficiais, decisões judiciais e doutrinas relevantes, a fim de avaliar os impactos da politização dos cargos em comissão na administração pública.

Palavras-chave: Cargos comissionados. Discricionariedade. Princípio da eficiência. Controle judicial. Mérito administrativo.

Abstract: This article reflects on the fact that the freedom granted to public agents to appoint people to commissioned positions, based on the criterion of trust, raises questions as to its compatibility with the pursuit of an efficient and impersonal Public Administration. Discretionary appointments, although legally provided for, often disregard technical and meritocratic criteria, compromising the quality of public

¹ Artigo apresentado ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador Valadares, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharelado em Direito, sob a orientação do prof. Pós-doutor Eder Marques de Azevedo.

² Acadêmico do 10º período do Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Avançado Governador Valadares.

Abstract: This article reflects on the fact that the freedom granted to public agents to appoint people to commissioned positions, based on the criterion of trust, raises questions as to its compatibility with the pursuit of an efficient and impersonal Public Administration. Discretionary appointments, although legally provided for, often disregard technical and meritocratic criteria, compromising the quality of public management. Given this scenario, this study analyzes to what extent discretionary appointments, when based exclusively on trust, may represent a violation of the principle of efficiency if anchored solely on the argument of discretion. In response to such questions, the hypothesis is defended that judicial control of administrative merit may be a necessary tool to ensure that such appointments comply with constitutional principles. To this end, the research is based on a qualitative, exploratory, bibliographical and interdisciplinary approach, with analysis of official documents, court decisions and relevant doctrines, in order to assess the impacts of the politicization of commissioned positions in public administration.

Keywords: Commissioned positions. Discretion. Principle of efficiency. Judicial control. Administrative merit.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira enfrenta desafios no que se refere à nomeação para cargos comissionados, especialmente no equilíbrio entre a discricionariedade administrativa e o princípio da eficiência. A nomeação baseada exclusivamente no vínculo de confiança levanta questionamentos sobre a adequação técnica dos agentes públicos, impactando a gestão estatal. O presente trabalho investiga se essa prática compromete a eficiência administrativa e se há necessidade de controle judicial sobre tais nomeações.

O problema de pesquisa busca responder se a livre nomeação para cargos comissionados, pautada na discricionariedade administrativa, pode gerar ineficiência na gestão pública. A preocupação central reside no fato de que o critério político e subjetivo pode não estar alinhado com a capacitação institucional necessária para o desempenho das funções públicas.

Diante desse problema, a hipótese levantada sugere que a nomeação discricionária, quando pautada exclusivamente no vínculo de confiança, pode

comprometer o princípio da eficiência, favorecendo o aparelhamento político e resultando na diminuição da qualidade da gestão pública. Além disso, argumenta-se que o controle judicial do mérito administrativo pode ser uma ferramenta necessária para garantir que tais nomeações observem os princípios constitucionais.

O objetivo geral deste estudo é analisar os impactos da discricionariedade nomeativa no princípio da eficiência, verificando em que medida a ausência de critérios técnicos pode afetar a Administração Pública. Os objetivos específicos incluem a investigação do histórico patrimonialista e coronelista das nomeações no Brasil, a análise do papel dos cargos comissionados na gestão pública e a discussão sobre os limites do controle judicial sobre tais atos.

A relevância deste estudo reside na necessidade de garantir que as nomeações para cargos públicos respeitem critérios que promovam uma administração mais eficiente e impessoal. Ao trazer essa problemática para o debate acadêmico, busca-se contribuir para a formulação de diretrizes que equilibrem a autonomia administrativa e eficiência na gestão pública.

A metodologia adotada é qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e análise documental. O estudo fundamenta-se em doutrina jurídica, legislação, jurisprudências e análises de casos concretos para compreender a relação entre discricionariedade nomeativa e eficiência administrativa.

A estrutura deste trabalho está organizada da seguinte forma: o primeiro capítulo, intitulado "Discricionariedade Administrativa e o Substrato da Liberdade: Fundamentos e Limites", explora os conceitos fundamentais da discricionariedade, diferenciando-a da arbitrariedade e delimitando seu alcance no ordenamento jurídico. O segundo capítulo, "A Tradição Coronelista dos Cargos Comissionados no Brasil: Administrar é Confiar?", aborda a influência do patrimonialismo e do coronelismo na ocupação de cargos comissionados, evidenciando como essas práticas afetam a administração pública. O terceiro capítulo, "Indicações Políticas para os Cargos Comissionados e o Confronto com a Eficiência Pública", analisa o impacto das nomeações políticas na qualidade da gestão pública e discute os mecanismos de controle existentes.

Com esta abordagem, o presente estudo visa contribuir para a reflexão sobre o uso da discricionariedade administrativa e sua compatibilidade com os princípios constitucionais, buscando soluções para aprimorar a governança pública e assegurar a eficiência administrativa.

2 DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E O SUBSTRATO DA LIBERDADE: FUNDAMENTOS E LIMITES

A discricionariedade administrativa representa a liberdade conferida ao agente público para tomar decisões dentro dos limites legais, considerando a melhor alternativa para atender ao interesse público. Essa margem de escolha permite que a Administração avalie cada caso concreto com base em critérios de conveniência e oportunidade³, buscando a solução mais adequada às necessidades coletivas e aos objetivos da gestão pública. Conforme o pensamento de Di Pietro a definição de discricionariedade administrativa é “a fonte da discricionariedade é a própria lei; aquela só existe nos espaços deixados por esta. Nesses espaços, a atuação livre da Administração é previamente legitimada pelo legislador” (2023, p.500).

A discricionariedade surge na norma e, por isso, seu entendimento exige a pré-compreensão estrutural normativa que a determina e a concretiza. Não se deve confundi-la com arbitrariedade (forma de abuso de poder que atua deliberadamente fora ou contra limites legais), pois a discricionariedade requer a motivação e a fundamentação dos atos praticados pelo agente público. Sendo uma liberdade de escolha na decisão, ela ainda se configura como um instrumento para optar por consequências jurídicas. Não obstante, a arbitrariedade significa um desvio ilegal de conduta, onde, ao agir arbitrariamente, o agente agride a ordem jurídica, comportando-se além dos limites permitidos pela lei (Mazza, 2025).

Por envolver essa liberdade de escolha de efeitos jurídicos, o exercício da discricionariedade requer uma avaliação cuidadosa na seleção entre alternativas de ação. Assim, trata-se de um ato administrativo utilizado em contextos onde a lei não estipula de forma rígida a conduta do administrador, concedendo-lhe a liberdade de optar por entre opções legítimas.

Entretanto, a ideia de discricionariedade não se limita apenas à administrativa, pois há, também, a chamada discricionariedade política, vinculada ao

³ Para Carvalho Filho (2024), o poder discricionário é pautado pela conveniência, que define as condições da ação, e pela oportunidade, que determina o momento adequado. Contudo, essa liberdade deve sempre atender ao fim legal estabelecido, garantindo o interesse público

exercício de função governamental e expedição de atos políticos⁴, como, por exemplo, o ato de escolha de uma política pública.

Dessa forma, a discricionariedade, sob o viés administrativo que ora nos interessa, apresenta-se como um instrumento fundamental para a atuação administrativa, sendo esta discricionariedade característica fundamental para atuação do poder disciplinar, garantindo flexibilidade na tomada de decisões, bem como no poder de polícia. No entanto, sua aplicação deve estar sempre vinculada à legalidade e à finalidade pública, evitando desvio de poder ou arbitrariedade.

Para melhor compreensão do tema, é essencial destacar a definição de ato administrativo, sendo uma forma por meio da qual a administração manifesta a sua vontade e se “comunica” com terceiros. De acordo com as lições de Hely Lopes Meirelles (2016), ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. Ademais, José dos Santos Carvalho Filho aduz que existem três pontos fundamentais para a caracterização do ato administrativo:

- a. é necessário que a vontade emane de agente da Administração Pública ou de alguém dotado das prerrogativas desta;
- b. seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público;
- c. toda a categoria de atos deve ser regida basicamente pelo direito público. (Carvalho Filho, 2024, p.87)

O ato administrativo somente se configura quando a Administração Pública age com o intuito de atender a uma finalidade pública. Para tanto, é imprescindível que este esteja investido das prerrogativas do regime jurídico administrativo. Assim, considerando que o ato administrativo ocorre no âmbito das funções públicas, ele é regido sob o domínio do direito público, conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

⁴ Para Celso Antônio Bandeira de Mello: “Atos políticos ou de governo, praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de função puramente política, tais o indulto, a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto, sub color de que é contrária ao interesse público, etc. Por corresponderem ao exercício de função política e não administrativa, não há interesse em qualificá-los como atos administrativos, já que sua disciplina é peculiar. Inobstante também sejam controláveis pelo Poder Judiciário são praticados de modo amplamente discricionário, além de serem expedidos em nível imediatamente infraconstitucional - ao invés de infralegal -, o que lhes confere fisionomia própria.”(Bandeira de Mello, 2015, p.392)

[...] pode-se definir ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância a lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário. (Di Pietro, 2023, p.472)

Diante do exposto, percebe-se que os atos administrativos são atos jurídicos que instrumentalizam a atuação da Administração Pública, formalizando suas decisões. Também possibilitam a comunicação com terceiros dentro do ordenamento jurídico, não apenas assegurando a legalidade e a efetividade da gestão pública, mas também permitindo, via de regra, o controle jurisdicional. Assim, fica garantido que a atuação do Estado permaneça dentro dos limites da lei e dos princípios constitucionais. No entanto, a poeira reside quando se pensa na possibilidade de um ato administrativo discricionário submeter-se ao controle judicial. E o ponto fulcral está na própria ideia de mérito administrativo.

Para Alexandrino e Paulo, mérito administrativo é, em poucas palavras:

(...) o poder conferido pela lei ao agente público para que ele decida sobre a oportunidade e a conveniência de praticar determinado ato discricionário, e escolha o conteúdo desse ato, dentro dos limites estabelecidos na lei. Vale repetir, só existe mérito administrativo em atos discricionários. Na tradicional definição do Prof. Hely Lopes Meirelles, o mérito administrativo consiste “na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar” (Alexandrino; Paulo, 2021, p.493)

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o mérito administrativo refere-se à esfera de discricionariedade atribuída à Administração Pública para tomar decisões com base em critérios de conveniência e oportunidade, visando ao interesse público. A Súmula 665/STJ⁵ dita que o controle jurisdicional sobre processos administrativos disciplinares deve se restringir à verificação da regularidade do procedimento e da legalidade do ato.

Desde a segunda metade do século XX, em decorrência dos conflitos mundiais e das graves violações aos direitos fundamentais, tem-se defendido a

⁵ Súmula 665 – O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada. (Brasil. STJ, súmula 665, 2023).

ampliação do controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário. Segundo Nascimento (2012), esse controle é considerado um mecanismo necessário para prevenir abusos que, muitas vezes, ficam fora do alcance da fiscalização, sob a justificativa da "intangibilidade jurisdicional" dos atos discricionários.

O cerne do debate reside na possibilidade de submeter à apreciação judicial os atos discricionários que resultam em lesões ou ameaças a direitos fundamentais. Duas correntes se destacam nesse contexto, sendo a corrente clássica⁶, que defende a insindicabilidade dos atos, e a corrente moderna⁷, que admite a revisão judicial dos atos não vinculados. Também, há os que defendem que, ao conferir ao administrador público a liberdade de escolha dentro dos limites legais, o legislador ainda impõe o uso de conceitos jurídicos indeterminados, cuja aplicação demanda apenas interpretação cognitiva. Nesse sentido, sustenta-se que a discricionariedade administrativa permite uma tomada de decisão casuística, mas sem extrapolar os limites normativos estabelecidos.

Por outro lado, a corrente contrária argumenta que a existência de conceitos jurídicos indeterminados não amplia a discricionariedade do administrador, pois sua interpretação não constitui prerrogativa exclusiva da Administração. Assim, o controle judicial é plenamente possível sempre que houver abuso ou desvio de finalidade na aplicação desses conceitos. A seguir, o quadro comparativo evidencia as principais distinções entre discricionariedade administrativa e conceitos jurídicos indeterminados.

⁶ Meirelles (2016) destaca que, nos atos discricionários, a escolha do administrador não pode ser revista pelo Judiciário, pois não há critérios legais para sua avaliação. Nessa mesma linha está

⁷ Mihaliuc (2004) afirma que, com a principalização do Direito, o poder discricionário deixou de ser arbitrário e ilimitado, garantindo maior controle e fundamentação.

Eduardo García de Enterría (1991) explica que o controle da discricionariedade não permite ao juiz substituir o critério administrativo, mas exige que a decisão tenha uma justificativa objetiva baseada em um princípio geral.

Quadro 1 - Distinção entre discricionariedade administrativa e conceitos jurídicos indeterminados

Aspecto	Discricionariedade Administrativa	Conceitos Jurídicos Indeterminados
Definição	Refere-se à margem de liberdade que a lei confere ao administrador público para escolher, entre duas ou mais opções legítimas, a que melhor atenda ao interesse público, considerando critérios de conveniência e oportunidade.	São termos ou expressões utilizadas pelo legislador que possuem significado vago ou impreciso, exigindo interpretação no caso concreto para determinar seu alcance e aplicação.
Natureza da Atuação	Envolve a tomada de decisões com base em juízos de conveniência e oportunidade, permitindo ao administrador escolher a melhor solução dentro dos limites legais.	Implica a necessidade de interpretação para concretizar o sentido do termo indeterminado, buscando a única solução correta aplicável ao caso, sem margem para escolhas baseadas em conveniência ou oportunidade.
Exemplo	Escolha do local para a instalação de um equipamento público, definição de prioridades em políticas públicas.	Termos como "moralidade", "interesse público", "segurança nacional", que requerem interpretação para serem aplicados adequadamente.
Controle Judicial	Sujeita-se a controle judicial limitado, especialmente quanto aos aspectos de legalidade, abuso de poder ou desvio de finalidade, respeitando a margem de discricionariedade conferida ao administrador.	A aplicação de conceitos jurídicos indeterminados é plenamente passível de controle judicial, uma vez que envolve a interpretação de termos legais, cabendo ao Judiciário verificar se a interpretação administrativa foi adequada.
Relação entre os Conceitos	A discricionariedade pode coexistir com conceitos jurídicos indeterminados, mas não se confundem; enquanto a discricionariedade envolve escolha entre alternativas legítimas, os conceitos indeterminados demandam interpretação para sua aplicação.	Embora possam estar presentes em normas que conferem discricionariedade, os conceitos jurídicos indeterminados, por si só, não implicam necessariamente uma margem discricionária, exigindo interpretação objetiva conforme o caso concreto.

Fonte: Rozas, 2019.

É importante notar que, embora relacionados, discricionariedade administrativa e conceitos jurídicos indeterminados, portanto, não se confundem. A discricionariedade envolve uma liberdade de escolha dentro dos limites legais, enquanto os conceitos jurídicos indeterminados requerem uma interpretação específica para sua aplicação no caso concreto.

Celso Antônio Bandeira de Mello, mesmo sobre outro enfoque, defende o controle de mérito do ato administrativo discricionário, consoante a seguinte lição:

Para o agente público não há "abracadabras", justamente porque o Judiciário pode comparecer sob apelo dos interessados, a fim de confinar comportamento pretensamente discricionário ao plano da legitimidade e do respeito aos direitos e garantias individuais. Assim como ao Judiciário compete fulminar todo comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária. A análise dos pressupostos de fato que embasaram a atuação administrativa é recurso impostergável para aferição do direito e o juiz, neste caso, mantém-se estritamente em sua função quando procede ao cotejo entre o enunciado legal e a situação concreta ." (Mello, 2015, p. 1006)

Com a principiologia constitucional, o Brasil tem progressivamente ampliado o controle dos atos administrativos, alinhando-se à teoria germânica dos "vícios de discricionariedade"⁸. Essa abordagem visa garantir que a discricionariedade administrativa seja exercida dentro dos limites da razoabilidade, da proporcionalidade⁹ e da legalidade, prevenindo abusos e assegurando que as decisões administrativas atendam ao interesse público e aos direitos fundamentais, com o devido respeito às normas constitucionais. Segundo Andreas J. Krell:

Não há mais dúvidas, no Brasil, de que todo e qualquer ato administrativo, inclusive o ato discricionário e também aquele decorrente da valoração administrativa dos conceitos indeterminados de prognose, é suscetível de um controle jurisdicional mínimo, baseado nos princípios constitucionais e nos princípios gerais de Direito. Na atual fase 'pós-positivista', que foi instaurada com a ampla positivação dos princípios gerais de Direitos nos novos textos constitucionais, os atos administrativos discricionários não devem ser controlados somente por sua legalidade, mas por sua juridicidade. Essa 'princípioalização' do Direito brasileiro (proibição da arbitrariedade, razoabilidade, proporcionalidade, igualdade, proteção da confiança legítima, etc.) aumentou a margem da vinculação dos atos discricionários. (Krell, 2004, p. 38)

⁸ Krell (2004) explica que essa teoria identifica três principais tipos de vícios, onde o cometimento resulta na anulação do ato administrativo, sendo estes, quando a autoridade ultrapassa o previsto em lei; o não exercício da discricionariedade, ao interpretar equivocadamente a norma como vinculante; e o abuso ou desvio de poder, caracterizado pelo afastamento da finalidade legal ou pela violação de princípios administrativos fundamentais.

⁹ Mello (2015) explica que a razoabilidade exige que as decisões administrativas sejam lógicas e coerentes, considerando as circunstâncias concretas do caso e ponderando os interesses envolvidos. Já a proporcionalidade assegura que as escolhas sejam equilibradas, evitando medidas desnecessárias, inadequadas ou desproporcionais.

Ademais, é importante destacar que o controle exercido pelo Judiciário também apresenta uma evolução histórica de entendimento sobre o tema. No REsp nº 493.811/SP de 2002, a Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Eliana Calmon, trouxe uma nova visão ao direito brasileiro, afirmando que o Judiciário, poderia examinar, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. **1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.** 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido RECURSO ESPECIAL Nº 493.811 - SP (2002/0169619-5) RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON (BRASIL. STJ. Resp. Nº 493.811 - SP (2002/0169619-5). Julgado em: 11 de novembro de 2003. (grifo nosso)

Já analisando o AGR Nº 1.298.842 – RJ de 2010, o Superior Tribunal de Justiça negou seguimento ao recurso, com fundamento de que o mérito do ato administrativo não pode ser revisado pelo judiciário. O Agravo de Instrumento buscava reverter a decisão que negou prova pericial sobre questões mal formuladas em concurso. O STJ rejeitou, afirmando que o Judiciário não pode reexaminar critérios da banca, especialmente quando visa contestar o mérito administrativo.

Vivificando o entendimento do STJ, o Supremo Tribunal de Justiça, também já decidiu que é defeso do Poder Judiciário entrar no mérito do ato administrativo, excetuadas as causas de flagrante ilegalidade e abusividade do ato administrativo, podendo, inclusive ferir o princípio da separação dos poderes, conforme artigo 2º da Carta Magna, vejamos:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECISÃO AGRAVADA QUE APLICOU O TEMA 485, DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. **1. O Plenário desta CORTE, no julgamento do RE 632.853-RG (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tema 485), fixou tese no sentido de que “não compete ao Poder Judiciário, no controle de legalidade, substituir banca examinadora para avaliar respostas dadas pelos candidatos e notas a elas atribuídas”.** 2. O Tribunal de origem, contrariando a jurisprudência

desta CORTE, entrou no mérito do ato administrativo e efetivamente substituiu a banca examinadora na correção de questões de concurso público, em evidente violação ao princípio da separação dos Poderes. 3. Decisão agravada que deu provimento aos Recursos Extraordinários dos ora agravados, aplicando a tese formada no referido precedente paradigma. 4. Agravo Interno a que se nega provimento.

(RE 1223091 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, Julgado em: 29 de novembro de 2019) (grifo nosso)

Também, mantendo a consonância de entendimento, o Ministro Relator Edson Fachin, que compõe a segunda turma do Supremo Tribunal Federal decidiu no Recurso Extraordinário 1.392.060 dentro do mesmo viés de que o Judiciário não pode adentrar no mérito administrativo:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 25.11.2022. EMBARGOS À EXECUÇÃO. ART. 71, § 3º, DA CF. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. EFICÁCIA DO TÍTULO EXECUTIVO. IRREGULARIDADE NAS CONTAS APRESENTADAS PELA EX-GESTADORA DA FUNDAÇÃO AGRAVADA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE NO CASO. AUSÊNCIA DE FLAGRANTE ILEGALIDADE OU ABUSIVIDADE NO ATO PRATICADO PELO TCE. **1. A atuação do Poder Judiciário no controle do ato administrativo só é permitida quanto tal ato for ilegal ou abusivo, sendo-lhe defeso promover incursão no mérito administrativo propriamente dito.** Precedentes. 2. Eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo juízo a quo demandaria o reexame de fatos e provas constantes dos autos, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 279 do STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. Mantida a decisão agravada quanto aos honorários advocatícios, eis que já majorados nos limites do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC (AgR/RE 1392060 Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, Julgado em: 03 de maio de 2023) (grifo nosso)

Isso demonstra que a discricionariedade não é ilimitada, mas sujeita à lei e aos princípios constitucionais. Nesse contexto, a sindicabilidade da discricionariedade ocorre, sobretudo, em casos de suspeita de abuso de poder ou desvio de finalidade. De acordo com Krell (2004), o controle judicial dos atos discricionários não se estende ao mérito administrativo, mas analisa sua legalidade, fundamentação e alinhamento com os princípios constitucionais, assegurando que o poder discricionário seja exercido de maneira legítima e fundamentada. Assim, a discricionariedade administrativa representa um equilíbrio entre a flexibilidade

necessária para atender às demandas da sociedade e os limites jurídicos que evitam abusos de poder, assegurando a realização do interesse público e a proteção dos direitos fundamentais.

Ao fim, urge mencionar os limites da discricionariedade administrativa, embora permita certa margem de escolha ao gestor público, é rigorosamente delimitada por princípios fundamentais como a legalidade, a razoabilidade e a motivação.

Iniciando pelo princípio da legalidade¹⁰, este estabelece que toda ação administrativa deve estar estritamente conforme a lei, garantindo que as decisões sejam tomadas dentro dos parâmetros legais, afastando qualquer subjetividade que possa comprometer a conformidade legal, Di Pietro aponta que “Em vez de afirmar-se que a discricionariedade é liberdade de ação limitada pela lei, melhor se dirá que a discricionariedade é liberdade de ação limitada pelo Direito.”. (2023, p.145). Um exemplo prático ocorre na nomeação para cargos comissionados, em que o administrador possui liberdade para selecionar os ocupantes, desde que respeite os critérios legais, dessa forma ao nomear alguém para o cargo de assessor jurídico, é obrigatório que o indicado possua formação em Direito e inscrição válida na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Essa exigência configura um limite legal à discricionariedade administrativa, assegurando que o ocupante do cargo possua a qualificação técnica necessária para desempenhar suas funções. Assim, ainda que o administrador tenha liberdade para escolher o nome entre os habilitados, ele não pode nomear alguém que não atenda aos requisitos legais

No que tange à razoabilidade, esta exige que as decisões administrativas sejam proporcionais, adequadas e compatíveis com os fins almejados, conforme a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, em seu artigo 2º, parágrafo único, inc. VI, ao demonstrar que a Administração Pública deve observar critérios de "adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público". (Brasil, Lei nº 9.784/99). Com

¹⁰ Para Bandeira de Mello: “Se há lei - e conclusão diversa seria absurda - é porque seus termos são inevitavelmente marcos significativos, exigentes ou autorizadores de uma conduta administrativa, cuja validade está, como é curial, inteiramente subordinada à adequação aos termos legais. Ergo, não há comportamento administrativo tolerável perante a ordem jurídica se lhe faltar afinamento com as imposições normativas, compreendidas sobretudo no espírito, no alcance finalístico que as anima.” (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p.1003)

isso, evita-se que decisões desproporcionais e desarrazoadas prejudiquem os administrados ou desviem-se dos objetivos públicos.

Por fim, a motivação como princípio limitador da discricionariedade significa a obrigatoriedade de justificativa jurídica e fática dos atos administrativos, visando garantir transparência e possibilitar o controle da legalidade das decisões. Conforme disposto no art. 50 da Lei nº 9.784/99, "os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos" (Brasil, Lei nº 9.784/99). Indo nesse prisma, a motivação assegura que as razões que levaram à decisão sejam explicitadas, permitindo que os interessados compreendam os fundamentos do ato e que órgãos de controle possam avaliar sua conformidade com os princípios legais e constitucionais. Sendo assim, ao se submeter ao crivo da motivação, a discricionariedade fica sujeita à transparência do ato, impondo barreiras à prática de abusos.

Portanto, conclui-se que a observância dessa tríade é imprescindível para que a discricionariedade administrativa seja exercida de maneira legítima e transparente, promovendo a confiança da sociedade na atuação dos gestores públicos.

3 A TRADIÇÃO CORONELISTA DOS CARGOS COMISSIONADOS NO BRASIL: ADMINISTRAR É CONFIAR?

Em "Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro", Raymundo Faoro (2012) analisa profundamente as raízes do patrimonialismo no Brasil. Segundo o autor, esse modelo de gestão deriva diretamente da colonização portuguesa e de sua estrutura organizacional, aplicando a teoria weberiana¹¹ do patrimonialismo. Faoro identifica essa prática na própria formação e organização do Estado português. Desde sua constituição, Portugal possuía vastas propriedades rurais que se confundiam com os bens da casa real, tornando indistinguíveis o que pertencia ao Estado e o que era propriedade do rei, onde o monarca português no

¹¹ A teoria weberiana de Max Weber (1982) identifica o patrimonialismo como uma forma específica em que não há distinção clara entre o patrimônio do governante e os recursos do Estado. Nessa estrutura, o líder trata os assuntos públicos como extensão de seus interesses pessoais, e os funcionários são escolhidos com base em lealdades pessoais, frequentemente oriundas de laços familiares ou de amizade, em vez de critérios de competência técnica. Isso resulta em uma administração pública onde as esferas pública e privada se confundem, trazendo mais poder ao administrador.

tocante à dominação, exercia autoridade direta sobre seus súditos, sem intermediários, atuando como senhor absoluto.

Diante disso, Faoro (2012) explana que, desde suas origens, o Estado português possuía uma estrutura patrimonialista que permitia ao monarca exercer controle absoluto sobre as atividades econômicas, contratos e até mesmo sobre a autorização e regulamentação de profissões, limitando as liberdades individuais. Ao colonizar o Brasil, Portugal implementou um modelo de monopólio real, no qual a exploração das novas terras era concedida por meio de cartas de privilégio. A colonização era vista como essencial para assegurar a posse do território e garantir o funcionamento do comércio estatal. O rei delegava a responsabilidade da administração colonial a gestores, inicialmente através das feitorias e, posteriormente, por meio das capitânicas hereditárias, que eram distribuídas entre fidalgos conhecidos como donatários. Esses donatários recebiam privilégios e poderes do Rei como forma de incentivar a ocupação e administração das terras:

O rei permaneceria comerciante, sem envolvimento imediato no negócio, mas vigilante, com o aparelhamento estatal a serviço de seus interesses. O primeiro concessionário, um cristão-novo, Fernão de Loronha, associou à empresa os mais ricos comerciantes de Lisboa. A concessão se fez mediante cartas de privilégio, na forma das antigas praxes portuguesas com respeito aos comerciantes estrangeiros. (Faoro, 2012, p. 125).

Dessa maneira, a responsabilidade atribuída aos donatários representava uma delegação pública¹² de poderes, inserida dentro da estrutura patrimonialista do Estado português. Essa forma de organização influenciou profundamente o desenvolvimento político e administrativo no Brasil colonial, estabelecendo bases que perdurariam nas estruturas de poder do país, historicamente demarcada pela concessão de privilégios.

Durante a República Velha, o patrimonialismo evoluiu para uma nova configuração conhecida como coronelismo. Esse fenômeno teve origem nos antigos

¹² Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os interesses e os benefícios que deles auferir, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida do Estado burocrático (Holanda, 1995, p. 105-106)

coronéis da guarda nacional nas colônias, cujos sucessores preservaram seus títulos devido ao domínio tradicional que exerciam, sustentado por sua influência política e financeira, com os grandes latifundiários controlando rigidamente uma vasta rede de familiares, dependentes e subordinados. Logo:

A formação de uma sociedade agrária pela base eminentemente rural e patriarcal da economia brasileira durante toda a colonização portuguesa permitiu a ascendência dos proprietários de terras como grupo econômico dominante, especialmente no interior do país, o que lhes conferiu prestígio social para exercer a liderança da comunidade local, pacificando os conflitos nas imediações de suas terras, principalmente dos dependentes diretos de suas atividades rurais. (Lima; Lima, 2016, p. 100)

Segundo Dantas (2019), o crescimento do poder dos coronéis nesse período esteve diretamente relacionado ao processo eleitoral, já que o sistema permitia a ampla escolha de cargos por meio do voto. Com isso, eles passaram a influenciar eleitores e oferecer apoio estratégico a determinados candidatos. A adoção da política dos governadores reforçou ainda mais esse mecanismo, consolidando a presença dos coronéis nas dinâmicas de poder, especialmente dentro das estruturas estaduais indo nessa toada,

Essa formas de dominância e poder estão ligadas intrinsecamente com o regime estamental¹³ Faoro (2012) discorre que diferentemente das classes sociais, que se estruturam segundo interesses econômicos e situações de mercado, os estamentos são grupos sociais fechados, definidos pelo status e posição social. Eles buscam impedir a entrada de outros indivíduos, mantendo privilégios materiais e espirituais que asseguram sua posição de poder na sociedade.

No contexto brasileiro, o estamento burocrático se apropriou do aparelho estatal, exercendo o poder em benefício próprio e perpetuando uma estrutura patrimonialista, definida como um modelo subjetivista, onde os governantes, diga-se, o estamento dos coronéis, atuavam com favoritismos na composição de suas equipes governamentais, fazendo dos cargos públicos uma verdadeira concessão de títulos. Essa elite estatal, ao controlar a administração pública, reforça a distinção hierárquica em relação às demais classes sociais, consolidando sua dominação e dificultando a mobilidade social. Assim, o estamento burocrático mantém seus

¹³ Faoro (2012) identifica o estamento como uma camada de indivíduos que se apropria do Estado, utilizando cargos e funções públicas para satisfazer interesses particulares, manipulando recursos políticos e institucionais para manter seus privilégios.

privilégios e posição dominante, adaptando-se às mudanças históricas e sociais, mas sempre preservando seu controle sobre o poder político e administrativo. No Brasil hodierno, as políticas de favores são utilizadas com frequência e vistas com normalidade, seja para obter cargos, (chamados como cargos comissionados) privilégios, vantagens ou votos, como veremos no tópico adiante.

3.1 Cargos Comissionados: Entre a Estratégia Administrativa e o Aparelhamento Político

Os cargos em comissão, definidos constitucionalmente como posições de livre nomeação e exoneração, destinam-se ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento na administração pública. Embora concebidos como exceção ao princípio do concurso público¹⁴, sua proliferação tem suscitado debates acerca de sua legitimidade democrática e do potencial aparelhamento político.

No contexto governamental, o "primeiro escalão" compreende cargos políticos de alto nível, como ministros e secretários, cuja nomeação é essencial para a implementação do programa de governo eleito. O "segundo escalão", por sua vez, abrange os cargos em comissão, que, apesar de não serem preenchidos por meio de eleição ou concurso, exercem influência significativa na execução de políticas públicas e na gestão administrativa, a Constituição Federal em seu artigo 84, inciso I, legítima a livre nomeação para cargos políticos de primeiro escalão, reconhecendo a necessidade de que governantes constituam equipes alinhadas a suas diretrizes programáticas (SRI, 2021).

A utilização desses cargos como moeda de troca política pode comprometer a meritocracia e a profissionalização do serviço público. O sistema político brasileiro enfatiza o conteúdo programático dos partidos, evidenciado por práticas como a votação pelo número partidário e o sistema proporcional que privilegia legendas em detrimento de indivíduos. Nesse cenário, a pessoalização das relações, característica do patrimonialismo, acaba influenciando a ocupação de cargos em comissão, desviando-os de sua finalidade original¹⁵. Por sua vez, isso reforça estruturas de poder personalistas e não por mérito, ou seja, pela capacidade do

¹⁴ Conforme disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos".

¹⁵ A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso V, estabelece que os cargos em comissão destinam-se exclusivamente às funções de direção, chefia e assessoramento, devendo ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

agente na ocupação de cargos e exercício de função. Afinal, administrar não é simplesmente confiar, pois o próprio princípio da eficiência evoca a necessidade de melhores resultados alcançados pela Administração Pública, a qual para cumprir com suas capacidades institucionais, precisa de agentes juridicamente competentes, mas também dotados de *expertises*. Para mitigar tais distorções, é imperativo que a nomeação para cargos em comissão observe critérios técnicos e profissionais, assegurando que os ocupantes possuam as competências necessárias para o desempenho eficiente de suas funções. Essa diretriz visa assegurar que tais posições sejam ocupadas por indivíduos capacitados a exercer atividades gerenciais e estratégicas, em conformidade com os princípios constitucionais da eficiência e impessoalidade¹⁶. No entanto, a prática de utilizar esses cargos para beneficiar grupos específicos, caracterizando um uso estamental, contraria esses princípios e compromete a legitimidade da administração pública. Esses indivíduos, inseridos no entorno do poder, frequentemente carecem de competência técnica e utilizam seus cargos para obter prestígio pessoal e vantagens indevidas. Essa dinâmica resulta em uma administração ineficiente e patrimonialista, onde as fronteiras entre o público e o privado são nebulosas, prejudicando o desenvolvimento econômico e social do país. (Holanda, 1995)

Embora a Constituição de 1988 tenha promovido avanços significativos na democratização e na profissionalização do serviço público brasileiro, traços do estamento burocrático ainda persistem. A nomeação para cargos em comissão, se baseada tão-somente em critérios pessoais ou políticos, desdenhando-se do mérito, assim compreendido como a qualificação técnica compatível com o exigido para as atribuições de chefia, direção ou assessoramento, evidencia a continuidade de práticas patrimonialistas, passando longe da razoabilidade.

Concatenando as ideias, a nomeação de Simone Tebet como ministra no governo Lula pode ser exemplificada como uma ocupação de cargo de confiança

¹⁶Para Di Pietro (p.233, 2023) “O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”

(*Ibid.* pag. 206, 2023) O princípio da impessoalidade, significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Aplicação desse princípio encontra-se, por exemplo, no artigo 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

tem sido utilizada como troca de favores políticos. Após apoiar Lula no segundo turno das eleições de 2022, Tebet, do Partido Movimento Democrático Brasileiro (ideal político centrista) foi indicada para compor o ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil, evidenciando a prática de alocação de cargos como estratégia de consolidação de alianças políticas, desviando da finalidade originalmente pretendida. Não obstante a formação jurídica de Tebet, Mestre em Direito, isso não pesou para a sua escolha para a pasta do planejamento e orçamento, o que seria mais compatível com alguém com formação em Economia. Em muitos casos, pode-se ventilar que essas nomeações aproximam-se facilmente do uso da discricionariedade como abuso de poder¹⁷.

Ademais, coadunando com os pensamentos já explanados, a aliança política entre Luiz Inácio Lula da Silva e Geraldo Alckmin nas eleições de 2022 demonstra uma espécie de retorno à "Política do Café com Leite"¹⁸. A união entre Lula e Alckmin, políticos com trajetórias e ideologias partidárias claramente divergentes por se tratar de esquerda e de direita, reflete uma estratégia pragmática para alcançar objetivos políticos comuns e não necessariamente objetivos voltados à satisfação do efetivo interesse público primário e à eficiência na gestão. Historicamente, Lula e Alckmin estiveram em campos opostos do espectro político brasileiro, protagonizando embates acirrados, como na eleição presidencial de 2006, quando se enfrentaram diretamente. Alckmin, então no PSDB, sempre se posicionou como crítico ferrenho das políticas petistas, defendendo agendas neoliberais que contrastam com o discurso tradicional do PT (Folha UOL, 2006). A súbita união desses antagonistas políticos não apenas surpreende, mas também desrespeita a memória e a confiança dos eleitores que, ao longo dos anos, confiaram em suas convicções e propostas distintas. Essa aliança sugere que, para alcançar o poder, líderes políticos estão dispostos a abandonar princípios e valores que outrora

¹⁷ Para Mazza "No desvio de poder, também chamado desvio de finalidade, o agente competente atua visando interesse alheio ao interesse público." (2025, p.275).

(*Ibide.* p.273, 2025) Já o abuso de poder "Quando o agente público exerce adequadamente suas competências, atuando em conformidade com o regime jurídico administrativo, sem excessos ou desvios, fala-se em uso regular do poder. Porém, quando a competência é exercida fora dos limites legais ou visando interesse alheio ao interesse público, ocorre o uso irregular do poder, também conhecido como abuso de poder."

¹⁸ Segundo (Silva), a "Política do Café com Leite" foi um acordo político durante a Primeira República (1889-1930) no Brasil, caracterizado pela alternância na presidência entre representantes das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais. São Paulo, principal produtor de café, e Minas Gerais, destaque na produção de leite, uniram-se para manter o controle político nacional, revezando-se no poder e marginalizando outras regiões. Esse arranjo consolidou a hegemonia das elites agrárias desses estados, influenciando significativamente a política e a economia do país naquele período.

defendiam com veemência, colocando em xeque a autenticidade de suas trajetórias políticas para se perpetuar no poder, vivificando o regime estamental apregoado por Faoro (2012). Por isso, precisamos repensar na discricionariedade, não sendo estranho entregar o seu mérito à apreciação do Judiciário como forma de controle.

4 INDICAÇÕES POLÍTICAS PARA OS CARGOS COMISSIONADOS E O CONFRONTO COM A EFICIÊNCIA PÚBLICA

A priori, a eficiência, como princípio administrativo, tem como essência a busca pela otimização dos recursos e pela economicidade, priorizando a redução de desperdícios de verbas públicas. Isso exige que os serviços prestados pela administração sejam executados com rapidez, precisão e alto desempenho. Além disso, engloba elementos como produtividade, qualidade, agilidade, desburocratização e maior flexibilidade nos processos administrativos, exigindo do agente público maior especialização para lidar com o serviço que exija sua competência (Carvalho Filho, 2024).

Ademais, o princípio da eficiência não serve apenas para a presteza de serviços públicos prestados à população, como também se aplica à capacidade esperada pelos agentes públicos em seus serviços internos, conforme observado:

Vale a pena observar, entretanto, que o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las. Tais objetivos é que ensejaram as recentes ideias a respeito da administração gerencial nos Estados modernos (public management), segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa. (Carvalho Filho, 2024, p.25)

Assim, conclui-se que a eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, devendo uma boa gestão pública compor a área de atuação com a profissionalização específica para o

cargo, como também usar os meios técnicos, com maior vantagem para realização de sua atividade.

Com a Constituição Federal permitindo a criação de cargos em comissão sem exigir critérios rigorosos de qualificação técnica, é possível encontrar o aspecto positivo e negativo do ato. O primeiro refere-se ao fato de oferecer ao gestor público a flexibilidade de nomear profissionais de sua confiança para funções estratégicas. Isso permite uma maior adaptabilidade na composição da equipe governamental, podendo implementar políticas públicas específicas a qual o governo gestor se alinha melhor.

Já o segundo, ou seja, o aspecto negativo, diz respeito ao fato de que, ao conceder ampla discricionariedade aos detentores do poder, abre margem para a nomeação de indivíduos sem a devida competência, apenas com base em conveniências políticas ou interesses pessoais. Esse cenário favorece a cooptação de particulares com intenções duvidosas, dispostos a retribuir o benefício do cargo com favores ou lealdade incondicional, em detrimento do interesse público. Dessa forma, o gestor público pode conceder cargos desnecessários a pessoas que, ao invés de atuar em prol do bem coletivo, atendem exclusivamente aos interesses de quem os nomeou. Tal prática contraria frontalmente o princípio da eficiência, pois resulta no inchaço da máquina pública com servidores despreparados e desalinhados com a busca pelo interesse comum. Moraes argumenta que “O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade” (2017, p.260).

Esse pensamento de Moraes (2017) vai de encontro com o que acontece no atual governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva onde alguns ministros assumiram pastas cujas formações acadêmicas não correspondiam diretamente às áreas específicas de suas respectivas pastas. A nomeação do ministro da defesa, é uma delas José Múcio, tem formação acadêmica em engenharia civil, não possuindo qualquer qualificação ou experiência prévia no setor de defesa, o que pode não fornecer a *expertise* necessária para lidar com as complexas questões pertinentes à matéria, manifestando contradição no que tange à aplicação do princípio da eficiência.

Ademais, pontua-se que no governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, não foi diferente as nomeações para os cargos de ministros sem a devida formação técnica, ventilando-se arranjos à prática da eficiência. A nomeação do general da reserva Franklimberg Ribeiro de Freitas para ocupar o cargo de presidente da Fundação Nacional do Índio (Funai) em 2019, foi alvo de críticas devido à sua formação militar e à falta de experiência prévia em questões indígenas. (Veja, 2019)

Pelo exposto, o controle judicial sobre nomeações políticas torna-se um mecanismo essencial para assegurar que as designações para cargos públicos atendam aos princípios constitucionais, especialmente o da eficiência e da moralidade¹⁹. O Poder Judiciário pode intervir em casos onde haja desvio de finalidade ou afronta a esses princípios, garantindo que as nomeações sejam realizadas de acordo com o interesse público e não para benefícios pessoais ou políticos. Um caso emblemático ocorreu durante o governo da presidente Dilma Rousseff, quando tentou nomear Lula como ministro-chefe da Casa Civil em 2016. A nomeação foi interpretada como uma tentativa de conceder foro privilegiado ao então ex-presidente, transferindo as investigações da Operação Lava Jato da primeira instância para o STF, o que caracterizaria desvio de finalidade. O ministro Gilmar Mendes, do STF, suspendeu a nomeação, argumentando que havia indícios de que o objetivo era interferir nas investigações em curso, violando os princípios da moralidade e da impessoalidade administrativa²⁰.

A possibilidade de anulação judicial de nomeação sem qualificação adequada também é uma realidade. O STF já emitiu decisões que impedem a nomeação de pessoas sem a devida qualificação técnica para cargos que exigem *expertise* específica, reforçando o princípio da eficiência administrativa. Esse controle judicial visa evitar que cargos técnicos sejam ocupados por indivíduos sem a competência necessária, o que poderia comprometer a qualidade dos serviços públicos. O debate sobre a expansão do controle judicial sobre a discricionariedade administrativa ganha destaque quando há abuso desse poder discricionário. O Judiciário tem

¹⁹ Para Di Pietro “pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública”(2023, p. 2128)

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.070/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 18 de março de 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms34070.pdf>. Acesso em 02 mar. de 2024.

ampliado sua atuação para coibir nomeações que não atendam aos princípios constitucionais, especialmente quando há indícios de desvio de finalidade ou falta de qualificação técnica.

No governo de Jair Bolsonaro, houve nomeações questionáveis, como a de Alexandre Ramagem para a direção-geral da Polícia Federal em 2020. Ramagem, que era diretor da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e tinha proximidade com a família Bolsonaro, foi indicado após a saída de Maurício Valeixo do cargo. No Mandado de Segurança nº 37.097/DF, impetrado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), o partido alegou que o ato configurou abuso de poder por desvio de finalidade, sustentando que a escolha do delegado estava fundamentada em interesses pessoais do então Presidente da República, em vez do interesse público. O PDT argumentou que a nomeação comprometia a impessoalidade e a moralidade administrativa, princípios fundamentais da gestão pública. Assim, o ministro Alexandre de Moraes concedeu liminar suspendendo a nomeação de Alexandre Ramagem para o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal, sob a justificativa de possível desvio de finalidade e violação dos princípios da impessoalidade, da moralidade e do interesse público, uma vez que poderia representar interferência política na Polícia Federal.

Dessa forma, a expansão do controle judicial sobre a discricionariedade administrativa delinea os limites entre os poderes. Embora o Executivo tenha a prerrogativa de nomear seus auxiliares, essa competência não é absoluta e deve observar os princípios da administração pública. O Judiciário, ao exercer este controle, atua como garantidor da legalidade e da eficiência, prevenindo abusos e promovendo uma gestão pública transparente. A discricionariedade nas nomeações deve estar em consonância com a eficiência, a moralidade e a legalidade que margeia a discricionariedade, garantindo que os indicados possuam a qualificação técnica necessária para o desempenho de suas funções.

É fundamental equilibrar a confiança política com a competência técnica, assegurando que as decisões administrativas atendam ao interesse público de forma eficaz. O controle judicial desempenha um papel crucial na prevenção de abusos, garantindo que a administração pública opere de maneira eficiente e em conformidade com os preceitos constitucionais. Assim, a intervenção do Judiciário, quando necessária, reforça a integridade da administração pública e promove uma gestão alinhada aos valores democráticos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao perpassar por todo o estudo ao longo do presente artigo, evidenciam que a discricionariedade nomeativa pautada no critério do vínculo de confiança apresenta desafios estruturais à eficiência administrativa. O estudo demonstrou que essa prática pode resultar na ocupação de cargos estratégicos por agentes que, embora possuam laços políticos ou pessoais com o gestor nomeante, nem sempre detêm a capacitação técnica necessária para desempenhar suas funções com excelência. Essa realidade compromete a gestão pública ao enfraquecer a meritocracia e favorecer o aparelhamento estatal, dificultando a implementação de políticas públicas eficazes.

A investigação resgatou a trajetória histórica do patrimonialismo e sua permanência no contexto brasileiro, evidenciando como a tradição coronelista ainda influencia a ocupação de cargos públicos. Essa cultura administrativa, marcada pela pessoalização da gestão, reforça a manutenção de privilégios e dificulta a modernização da Administração Pública. A análise dos cargos comissionados demonstrou que a flexibilidade na nomeação, embora necessária para a execução de programas de governo, deve ser equilibrada com critérios técnicos para evitar a ineficiência e o desvio de finalidade.

No decorrer da pesquisa, verificou-se que a ausência de parâmetros objetivos para a escolha de agentes públicos para funções essenciais pode resultar em um cenário de baixa produtividade, descontinuidade administrativa e fragilidade institucional. Isso se agrava quando a nomeação ocorre sem qualquer exigência de qualificação técnica, o que compromete a entrega de serviços públicos de qualidade à população e reforça a percepção de que os cargos comissionados são utilizados como instrumentos de barganha política.

Outro aspecto relevante abordado foi o papel do controle judicial como mecanismo de fiscalização e correção de eventuais abusos administrativos. Apesar das limitações impostas ao Poder Judiciário na sindicabilidade do mérito dos atos discricionários, constatou-se que a jurisprudência tem evoluído no sentido de garantir que a discricionariedade nomeativa seja exercida em conformidade com os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência. A análise de casos concretos revelou que a intervenção judicial tem sido fundamental para evitar o uso

indiscriminado da livre nomeação e para resguardar o interesse público contra indicações sem embasamento técnico adequado.

Diante do exposto, a hipótese formulada foi confirmada, pois a pesquisa demonstrou que a livre nomeação para cargos comissionados, quando pautada unicamente no vínculo de confiança, pode gerar ineficiência na gestão pública e comprometer a realização de políticas públicas de qualidade. O estudo reforça a necessidade urgente de aprimorar os mecanismos de controle e estabelecer diretrizes normativas mais rígidas para as nomeações, de modo a garantir maior equilíbrio entre autonomia administrativa e observância dos princípios constitucionais.

Assim, conclui-se que a busca por uma Administração Pública mais eficiente e comprometida com o interesse público exige a superação de práticas personalistas e a valorização de critérios técnicos e meritocráticos na ocupação de cargos estratégicos. A implementação de políticas que restrinjam a influência política nas nomeações e ampliem a transparência dos processos administrativos é essencial para a construção de uma gestão pública mais profissional, impessoal e voltada para a entrega de resultados efetivos à sociedade. A promoção de reformas institucionais que fortaleçam a governança e estabeleçam um modelo de nomeação mais criterioso pode representar um avanço significativo para o aprimoramento da administração estatal no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1

fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Ministro da Defesa**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/institucional-2/ministro-da-defesa>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Agravo de Instrumento nº 1.298.842** – RJ (2010/0066262-2). Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 17 jun. 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=29%2F06%2F2010&num_registro=201000662622. Acesso em: 7 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 493.811/SP**. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 03 dez. 2002. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200201696195&dt_publicacao=15/03/2004. Acesso em: 7 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 665**, de 14 de dezembro de 2023. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/14122023-Pri-meira-Secao-aprova-sumula-sobre-controle-jurisdicional-do-processo-administrativo-disciplinar.aspx>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.333.610** – Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, julgado em 15 set. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757617703>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.392.060** – Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, julgado em 3 mai. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767544450>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 37.097/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 29 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MSRamagem.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.070/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 18 de março de 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms34070.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

DANTAS, Ibarê. **Coronelismo e Dominação**. 2. ed. Aracaju: Criação, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ENTERRIA, Eduardo Garcia. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1991.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 2012.

FOLHA DE S.PAULO; UOL. **Acusações e ataques dominam debate entre Alckmin e Lula na TV**. São Paulo, 8 out. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u84901.shtml>. Acesso em: 27 fev. 2025.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa, conceitos jurídicos indeterminados e controle judicial**. Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife, n. 8, p. 177-224, dez. 2004. Disponível em: <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/277/268>. Acesso em: 20 fev. 2025.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. LIMA, Renan Saldanha de Paula. **Resquícios do coronelismo no processo político eleitoral do século XXI: a captação ilícita de sufrágio na jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**. Niterói: Revista Culturas Jurídicas, v. 3, n. 6, p. 98-127, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. Com a colaboração de Carla Rosado Burle. São Paulo: Malheiros, 2016.

MIHALIUC, Katherinne de Macêdo Maciel. **Discricionariedade Administrativa e Conceitos Jurídicos Indeterminados: Estudos em face de um Paradigma Constitucional**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NASCIMENTO, R. S. do. **Controle judicial do ato discricionário: o dogmatismo clássico e a nova visão com ótica aos princípios constitucionais**. Revista Científica da Ajes, v. 3, n. 7, 2012. Disponível em: <https://www.revista.ajes.edu.br/index.php/rca/article/view/28/17>. Acesso em: 7 fev. 2025.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS. **Os 100 primeiros dias do prefeito - O que precisa ser feito**. Brasília: Secretaria de Relações Institucionais, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/portalfederativo/agenda-do>

[-prefeito-brasil/guiainicio/prefeito/conteudos-importantes/os-100-primeiros-dias-do-pr-efeito-o-que-precisa-ser-feito](#). Acesso em: 28 fev. 2025.

SILVA, Daniel Neves. "**Política do café com leite**"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/politica-cafe-com-leite.htm>. Acesso em 16 de fevereiro de 2025.

ROZAS, Luiza Barros. **Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariade administrativa**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1123, janeiro. 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.13.pdf> Acesso em: 7 fev. 2025.

VEJA. **General Franklimberg é confirmado para reassumir o comando da Funai**. Veja, São Paulo, 17 jan. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/general-franklimberg-e-confirmado-para-reassumir-o-comando-da-funai>. Acesso em: 2 mar. 2025.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.