

ARTIGO

CARGOS EM COMISSÃO, CAPACIDADE ESTATAL E O DEVER JURÍDICO DE PROFISSIONALIZAÇÃO DA DIREÇÃO, DA CHEFIA E DO ASSESSORAMENTO PÚBLICOS

APPOINTED POSITIONS, STATE CAPACITY AND THE LEGAL DUTY TO PROFESSIONALIZE LEADERSHIP, MANAGEMENT AND ADVISORY ROLES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Eliseu Raphael Venturi¹

Pós-Doutor em Novas Tecnologias e Direito – UNIRC (Itália)

Doutor e Mestre em Direitos Humanos e Democracia – UFPR

Especialista em Direito Público – UniBrasil

Especialista em Gestão Pública – Gran Centro Universitário

Especialista em Ciência de Dados – Gran Centro Universitário

Graduado em Direito – UniCuritiba.

Advogado

RESUMO

O artigo examina a disciplina constitucional dos cargos em comissão a partir de uma premissa central, frequentemente neutralizada na prática administrativa: confiança política não equivale a qualificação técnica. A análise abrange União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em qualquer Poder ou estrutura administrativa, e diferencia as três hipóteses constitucionais de provimento comissionado: direção, chefia e assessoramento. Sustenta-se que a livre nomeação opera apenas dentro de um espaço juridicamente delimitado, no qual atribuições claras, requisitos objetivos, compatibilidade entre perfil e função, capacitação inicial e controle de desempenho são exigências derivadas da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da própria capacidade estatal. A partir do Tema 1010 do Supremo Tribunal Federal, do Prejulgado nº 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, da Constituição do Estado do Paraná, de normas estaduais paranaenses e de estudos empíricos sobre patronagem, rotatividade e profissionalização da burocracia dirigente, propõe-se uma agenda de medidas legislativas, procedimentais, formativas, transparentes e fiscalizatórias para impedir que cargos de confiança sejam convertidos em mecanismos remuneratórios de acomodação político-administrativa desprovida de qualificação demonstrável.

¹ Contato: eliseurverturi@gmail.com

PALAVRAS-CHAVE

Cargos em comissão. Capacidade estatal. Profissionalização. Controle externo. Capacitação técnica. Administração Pública.

ABSTRACT

This article examines the constitutional framework of appointed positions in Brazil based on a central premise that is often weakened in administrative practice: political trust is not equivalent to technical qualification. The analysis covers the Union, the states, the Federal District and municipalities, across branches and administrative structures, and distinguishes the three constitutional purposes of appointed positions: leadership, management and advisory functions. It argues that discretionary appointment operates only within a legally delimited space in which clear duties, objective requirements, compatibility between profile and function, initial training and performance oversight derive from legality, impersonality, morality, efficiency and state capacity itself. Based on the Brazilian Supreme Court's Theme 1010, Precedent No. 25 of the Court of Accounts of the State of Paraná, the Constitution of the State of Paraná, state-level Paraná rules and empirical studies on patronage, turnover and professionalization of senior bureaucracy, the article proposes legislative, procedural, educational, transparency and oversight measures to prevent positions of trust from becoming remunerated mechanisms of political-administrative accommodation without demonstrable qualification.

KEYWORDS

Appointed positions. State capacity. Professionalization. External control. Technical training. Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre cargos em comissão costuma ser interdita por duas abordagens igualmente redutoras. De um lado, naturaliza-se a ideia de que, por se tratar de cargo de livre nomeação e exoneração, qualquer pessoa indicada politicamente estaria juridicamente apta ao exercício da função. De outro, responde-se com uma crítica genérica à política, como se toda nomeação discricionária fosse necessariamente espúria. Nenhuma dessas abordagens é suficiente. A primeira converte a exceção constitucional em espaço de indeterminação decisória; a segunda ignora que governos eleitos precisam de equipes de confiança para executar programas, coordenar prioridades e traduzir legitimidade democrática em ação administrativa.

O problema real está em outro plano: a confiança política é condição permissiva para determinados cargos, mas não constitui prova de competência. A livre nomeação não converte qualquer indicado em agente qualificado; apenas dispensa,

nos estritos limites constitucionais, o concurso público como forma de provimento. A questão decisiva, portanto, não é a admissibilidade abstrata dos cargos em comissão, mas a possibilidade de que cargos de direção, chefia e assessoramento sejam ocupados sem requisitos objetivos mínimos, sem compatibilidade entre trajetória e atribuições, sem capacitação, sem transparência e sem controle de resultados. A resposta constitucional é negativa.

Por isso, o recorte deste artigo é simultaneamente federativo e funcional. Federativo, porque a disciplina dos cargos em comissão não é problema exclusivo dos municípios: alcança União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Administração direta, autárquica, fundacional e estruturas administrativas correlatas. Funcional, porque direção, chefia e assessoramento não são palavras intercambiáveis. Direção remete à condução estratégica e à responsabilidade por unidades, políticas e entregas institucionais; chefia, ao comando imediato e à organização tático-operacional do trabalho; assessoramento, ao apoio qualificado, técnico ou político-institucional, prestado a autoridade ou unidade decisória. Os três campos exigem confiança, mas também aptidão demonstrável.

O cargo em comissão é uma exceção funcionalmente delimitada. Ele existe para viabilizar direção, chefia e assessoramento, não para substituir concursos, recompensar alinhamentos de ocasião, acomodar compromissos político-partidários ou relações pessoais sem pertinência institucional, nem suprir deficiências permanentes de pessoal da Administração. Quando essa fronteira se dissolve, a Administração perde densidade técnica, a política pública perde memória institucional, o controle interno perde capacidade preventiva e o cidadão passa a financiar uma estrutura cuja lealdade pode estar mais vinculada à autoridade nomeante do que ao interesse público.

Este artigo parte da hipótese de que a ordem jurídica brasileira já fornece base suficiente para uma agenda robusta de profissionalização dos cargos comissionados. Não se trata de importar um modelo tecnocrático que anule a política, nem de exigir concurso público disfarçado para funções de confiança. Trata-se de dar consequências jurídicas ao que a Constituição, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná já afirmam: cargos em comissão pressupõem necessidade institucional, vínculo de confiança qualificado, atribuições claras, proporcionalidade, requisitos de investidura e compatibilidade entre formação ou experiência e atividades efetivamente desempenhadas.

A análise é desenvolvida em três movimentos. Primeiro, reconstrói-se o regime jurídico dos cargos comissionados como exceção constitucional vinculada à legalidade, à impessoalidade, à moralidade e à eficiência. Em seguida, mobilizam-se estudos críticos sobre burocracia dirigente, rotatividade e patronagem para demonstrar que a

nomeação descriteriosa não é um problema apenas moral, mas um fator concreto de perda de capacidade estatal. Por fim, propõe-se uma agenda operacional de soluções: revisão legislativa, perfis de competência, justificativa de nomeação, transparência ativa, capacitação inicial e continuada, avaliação de desempenho institucional e atuação orientadora e fiscalizatória dos sistemas de controle.

A linguagem deste texto é deliberadamente institucional. O diagnóstico, contudo, não deve ser atenuado: cargos comissionados utilizados como instrumento remuneratório de acomodação política ou pessoal degradam a Administração Pública. A crítica institucionalmente adequada consiste em demonstrar que a legalidade não é compatível com a indicação desprovida de aptidão demonstrável. Livre nomeação não é autorização para atuação improvisada; confiança não é qualificação; e a profissionalização da direção, da chefia e do assessoramento públicos não é preferência gerencial, mas exigência constitucional.

2 O CARGO EM COMISSÃO COMO EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL: FIDÚCIA QUALIFICADA E VINCULAÇÃO JURÍDICA

A Constituição da República estabelece, no art. 37, II, a regra do concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. O art. 37, V, por sua vez, delimita o campo material dessas posições: funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores efetivos, e 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, II e V). A leitura sistemática do dispositivo impede duas distorções frequentes. A primeira é supor que a livre nomeação afasta a incidência dos demais princípios constitucionais. A segunda é confundir confiança pessoal com ausência de qualificação objetiva.

Esse comando tem caráter nacional e federativo. A Constituição não reserva o problema a determinado nível de governo: dirige-se à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No Paraná, a Constituição Estadual reforça o mesmo desenho ao submeter a Administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação e economicidade, e ao restringir funções de confiança e cargos em comissão às atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1988, art. 37; PARANÁ, 1989, art. 27).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou, no Tema 1010 de repercussão geral, quatro requisitos cumulativos para a criação de cargos em comissão: destinação exclusiva a funções de direção, chefia e assessoramento;

relação necessária de confiança entre nomeante e nomeado; proporcionalidade entre o número de cargos criados, a necessidade institucional e o quadro de servidores efetivos; e descrição clara e objetiva das atribuições na própria lei instituidora (BRASIL, 2018). A tese não apenas limita a criação formal dos cargos. Ela fornece uma gramática de controle: se a lei não descreve o que o ocupante faz, se o cargo é técnico-operacional, se o quantitativo é desproporcional ou se não há relação real com direção, chefia ou assessoramento, a nomeação deixa de ser exceção constitucional e passa a funcionar como burla ao concurso público.

No âmbito paranaense, o Prejulgado nº 25 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, retificado pelo Acórdão nº 3212/21, é ainda mais operacional. O enunciado exige lei em sentido formal que preveja denominação, quantitativo de vagas, remuneração, requisitos de investidura e atribuições descritas de forma clara e objetiva. Também distingue direção e chefia, que pressupõem competências decisórias e exercício de poder hierárquico, de assessoramento, que exige relação de confiança pessoal e compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas. Além disso, veda a criação de cargos em comissão exclusivamente para atribuições técnico-operacionais ou burocráticas (PARANÁ, 2021).

No plano infraconstitucional paranaense, há sinais normativos úteis para a agenda proposta. A Lei Estadual nº 22.033/2024, relativa ao Poder Legislativo, distingue direção, chefia administrativa, assessoramento administrativo, assessoramento jurídico, chefia política e assessoramento político, exige escolaridade compatível, instrução específica do processo de nomeação, declaração de inexistência de nepotismo e veda atividades exclusivamente técnico-burocráticas ou operacionais (PARANÁ, 2024a). A Lei Estadual nº 21.811/2023, do Poder Judiciário, também separa direção/chefia de assessoramento, estimula gestão por competências e prevê ações de capacitação pela Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (PARANÁ, 2023b). Na área de tecnologia da informação do Judiciário, a Lei Estadual nº 21.081/2022 vinculou direção e chefia a planejamento, diretrizes, coordenação e avaliação, e assessoramento a pesquisas, estudos, relatórios e subsídios decisórios, além de exigir formação técnica ou superior e experiência ou correlação funcional (PARANÁ, 2022). Já a Lei Estadual nº 16.559/2010, no âmbito do Ministério Público do Paraná, fixa percentuais mínimos de cargos de chefia, direção e assessoramento superior a serem ocupados por servidores efetivos, observados requisitos de qualificação e experiência (PARANÁ, 2010).

A consequência jurídica é imediata: a exigência de qualificação técnica não é opção administrativa acessória, reservada apenas a estruturas administrativas mais desenvolvidas. Ela decorre da própria configuração constitucional do cargo. Se a função é de direção, é preciso capacidade decisória e compreensão dos instrumentos de gestão. Se é de chefia, é preciso domínio mínimo de processos, pessoas, riscos

e responsabilidades. Se é de assessoramento, a confiança pessoal não dispensa a compatibilidade entre a formação ou experiência do assessor e o conteúdo do aconselhamento prestado. Assessorar juridicamente, orçamentariamente, contratualmente, sanitariamente, educacionalmente ou urbanisticamente não se confunde com mera proximidade à autoridade decisória; consiste em produzir juízo qualificado para decisões públicas.

A jurisprudência do TCE-PR também aponta para requisitos objetivos de posse. Em consulta com força normativa, a Corte assentou que a lei que cria o cargo em comissão deve estabelecer escolaridade mínima compatível com as atribuições e/ou experiência profissional comprovada na área de atuação, vedando critérios subjetivos como “notório saber”, “ampla experiência” ou expressões assemelhadas quando utilizadas sem densidade objetiva (PARANÁ, 2020a). Essa orientação é decisiva porque retira a matéria do campo da retórica. A Administração não se satisfaz com afirmações genéricas de capacidade, lealdade, reconhecimento pessoal ou habilidade política; deve demonstrar, antes e durante o exercício do cargo, por que a pessoa é juridicamente apta ao conjunto de atribuições que a lei fixou.

A livre nomeação, portanto, é liberdade de escolha entre pessoas juridicamente aptas. Não é liberdade para produzir aptidão pela simples manifestação de confiança. O vínculo de fidúcia justifica a exoneração *ad nutum* e a proximidade decisória com a autoridade política; não autoriza a apropriação de postos comissionados pela autoridade, por partidos, por grupos de apoio ou por redes de conveniência. Em termos constitucionais e administrativos, a confiança é necessária, mas insuficiente: o indicado pode ser politicamente legítimo, desde que tecnicamente compatível. Em termos de controle, onde a lei exige requisito, atribuição e proporcionalidade, a ausência de critério constitui irregularidade, não estilo de gestão.

3 O DIAGNÓSTICO EMPÍRICO: PATRONAGEM, ROTATIVIDADE E PERDA DE CAPACIDADE ESTATAL

A crítica aos cargos comissionados sem qualificação não se limita à censura moral. A literatura empírica sobre burocracia dirigente no Brasil evidencia que a forma de ocupação de postos discricionários afeta estabilidade, continuidade, coordenação, aprendizado institucional e capacidade de execução de políticas públicas. O problema não está em toda nomeação política; está na nomeação que, por falta de critérios, converte posições estratégicas em recompensa, acomodação ou instrumento de controle privado da estrutura administrativa. A literatura sobre capacidade estatal, politização burocrática e corrupção no Estado brasileiro também reforça que a fragilização de estruturas profissionalizadas aumenta a vulnerabilidade da ação pública a capturas informais e decisões de baixa qualidade (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017).

Estudo do Ipea sobre cargos de confiança no Executivo federal, organizado por Felix Garcia Lopez, examina a relação entre ocupação de postos, governo, partidos e burocracia decisória, mostrando que os cargos de direção e assessoramento constituem mecanismo relevante de distribuição de poder administrativo (LOPEZ, 2015). Em pesquisa posterior sobre permanência nos cargos de Direção e Assessoramento Superior entre 1999 e 2017, Lopez e Silva identificaram mediana de permanência de aproximadamente 25 meses, cerca de 30% dos ocupantes sem completar o primeiro ano no cargo e menos de 30% permanecendo no mesmo posto durante todo um mandato presidencial (LOPEZ; SILVA, 2020). O dado não autoriza concluir que toda substituição seja negativa. Mudanças de governo, correção de rumos e responsabilização são próprias da democracia. A rotatividade elevada em postos de direção, contudo, reduz acúmulo de conhecimento, encurta horizontes de planejamento e aumenta a dependência de redes informais.

A dimensão federativa revela que o problema atravessa a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, embora nestes últimos assuma sensibilidade especial pela proximidade do ciclo eleitoral, pela menor capacidade administrativa instalada e pela maior oscilação de quadros. Teles e Lopez, ao analisarem burocracias dirigentes nos municípios, nos estados e na União, observaram que a rotatividade de dirigentes municipais acompanha de modo nítido o ciclo político-eleitoral, mas situam essa evidência dentro de um quadro mais amplo de patronagem e rotatividade na federação brasileira (TELES; LOPEZ, 2023).

Essa instabilidade produz custos institucionais concretos. Políticas públicas exigem tempo de maturação, domínio de regras, pactuação com atores, capacidade de contratar, fiscalizar, monitorar indicadores e corrigir trajetórias. Um ocupante sem formação mínima ou experiência compatível tende a depender excessivamente de terceiros, reproduzir decisões prontas, delegar indevidamente juízos que deveria formular, ou atuar por fidelidade pessoal em vez de responsabilidade institucional. Quando esse ocupante é substituído antes de compreender o ciclo da política pública, renovam-se o diagnóstico, a interlocução, a aprendizagem administrativa e, muitas vezes, os próprios erros anteriormente identificados.

A análise de André Marengo sobre nomeações políticas em governos municipais acrescenta outro ponto relevante. A partir de dados municipais, o autor distingue estratégias de nomeação orientadas a *policy-making* – com menor escopo e maior escolaridade dos indicados – de estratégias de recompensa – com maior amplitude de nomeações e menor escolaridade (MARENCO, 2023). A existência dessa variação demonstra que o cargo comissionado não é necessariamente sinônimo de má administração; há usos mais qualificados e usos mais predatórios. O problema, portanto, não reside na interface entre direção política e burocracia, mas na atuação política dispensada de produzir capacidade pública.

A evidência econômica também converge. Akhtari, Moreira e Trucco, ao estudarem eleições municipais brasileiras, identificaram que a alternância partidária do prefeito reorganiza amplamente a burocracia municipal, com substituições em diferentes setores e níveis hierárquicos, e está associada à piora mensurável de resultados educacionais. Ainda que o estudo se concentre nos municípios, seu valor para este artigo está em demonstrar o mecanismo institucional: quando a burocracia fica excessivamente permeável à recompensa política, a substituição de quadros deixa de ser apenas escolha de governo e passa a afetar a continuidade e a qualidade do serviço público (AKHTARI; MOREIRA; TRUCCO, 2022).

Do ponto de vista do controle, a nomeação descriteriosa opera como um multiplicador de riscos. Um dirigente sem preparo em contratação pública aumenta a probabilidade de planejamento defeituoso, termos de referência frágeis, fiscalização contratual superficial e dependência de fornecedores. Um assessor sem domínio jurídico mínimo pode induzir decisões contrárias à legalidade ou blindar escolhas por linguagem artificialmente técnica. Um chefe sem capacidade de gestão de pessoas pode produzir assédio, desorganização de fluxos e perda de servidores qualificados. Um coordenador sem leitura orçamentária pode comprometer metas do PPA, executar despesas sem prioridade e confundir visibilidade política com entrega pública.

O núcleo institucional do problema é este: a precariedade do vínculo, quando combinada com ausência de requisitos, transforma o cargo comissionado em posição transitória sem responsabilização substantiva, e não em centro de responsabilidade. A Administração passa a remunerar posições que não acumulam conhecimento, não formam memória, não lideram processos e não respondem por resultados verificáveis. O custo não é apenas financeiro; é custo institucional. Cada nomeação incompatível desloca a Administração do eixo republicano para a lógica do favor. Cada função permanente ocupada por vínculo precário fragiliza a continuidade. Cada cargo de confiança sem competência degrada o próprio sentido da confiança, porque confiança pública não é intimidade: é responsabilidade qualificada diante da lei.

4 APTIDÃO TÉCNICA COMO DEVER JURÍDICO: DA COMPATIBILIDADE FORMAL À COMPETÊNCIA COMPROVÁVEL

A exigência de aptidão técnica para cargos em comissão não deve ser confundida com elitismo credencialista. O ponto não é exigir diploma sem relação com a função, nem transformar todos os cargos de confiança em carreiras rígidas. O ponto é compatibilidade. A Constituição autoriza cargos de direção, chefia e assessoramento porque certas posições exigem alinhamento com a autoridade política e confiança quanto à orientação institucional. Mas direção, chefia e

assessoramento são categorias funcionais densas; não são denominações capazes de legitimar qualquer conteúdo.

Direção envolve escolhas estratégicas, priorização, alocação de recursos, coordenação de unidades, gestão de riscos, comando superior e responsabilidade por resultados. Chefia envolve comando imediato, organização tático-operacional do trabalho, orientação de equipes, distribuição de tarefas, acompanhamento de rotinas e correção de desvios. Assessoramento envolve apoio qualificado à decisão: pesquisa, análise, elaboração de informações, notas técnicas, minutas, interlocução institucional e aconselhamento técnico ou político compatível com a autoridade assessorada. A distinção é decisiva: direção sem preparo produz voluntarismo; chefia sem preparo desorganiza a execução; assessoramento sem preparo contamina a decisão com informação frágil, opinião improvisada ou adesão acrítica à autoridade.

Por isso, o assessoramento não deve ser tratado como categoria residual para absorver atividades que não se sabe classificar. A jurisprudência constitucional admite que ele contenha dimensão técnica, como elaboração de minutas, pesquisas, relatórios e subsídios decisórios, mas desde que as atribuições revelem conteúdo típico de assessoramento, estejam inseridas em relação de confiança e sejam compatíveis com o parâmetro de proporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados aferido no conjunto da estrutura administrativa do ente federativo (BRASIL, 2026).

A aptidão técnica também é uma exigência da eficiência administrativa. O princípio da eficiência não se resume à redução de custos ou ao aumento quantitativo de entregas; ele impõe racionalidade na organização dos meios públicos. Nomear alguém sem competência compatível para dirigir, chefiar ou assessorar significa escolher um meio inadequado para uma finalidade pública. A discricionariedade administrativa admite margem de escolha, mas não admite escolha indiferente aos fins legais. Mesmo onde não há concurso, há dever de motivação institucional suficiente para demonstrar que a nomeação atende ao interesse público e não apenas à conveniência privada, eleitoral ou relacional.

Há, nesse ponto, uma diferença importante entre requisito de investidura e capacitação. Requisito de investidura é a condição mínima para que a pessoa possa ocupar o cargo: escolaridade, experiência, certificação, reputação, ausência de impedimentos, compatibilidade com as atribuições. Capacitação é o processo de desenvolvimento necessário para que o ocupante compreenda as regras, ferramentas e responsabilidades do posto. Um sistema republicano precisa de ambos. Requisito sem capacitação gera formalismo; capacitação sem requisito pode tentar remediar, tardiamente, uma escolha incompatível desde a origem.

A Constituição oferece fundamento expresso para a formação pública. O art. 39, § 2º, prevê escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores

públicos (BRASIL, 1988, art. 39, § 2º). Embora o dispositivo seja frequentemente associado à progressão funcional de servidores efetivos, sua racionalidade é mais ampla: a Administração deve estruturar aprendizagem institucional. Se cargos comissionados participam de decisões, lideram equipes e movimentam recursos, não há fundamento jurídico consistente para excluí-los de trilhas obrigatórias de formação. Ao contrário: quanto maior a discricionariedade do provimento, maior deve ser a exigência de socialização normativa do ocupante.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro reforça essa leitura ao exigir consideração das consequências práticas das decisões públicas e ao estimular segurança jurídica por regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas (BRASIL, 1942, arts. 20, 22 e 30). Nomear sem critérios tem consequências previsíveis: baixa qualidade decisória, fragilidade documental, riscos de responsabilização, captura por interesses privados e desperdício de recursos. A autoridade que escolhe precisa considerar tais consequências. O órgão de controle que fiscaliza precisa transformá-las em matriz objetiva. A escola de governo que forma precisa convertê-las em currículo.

A aptidão técnica, nesse sentido, não elimina a política. Ela qualifica a política. Um governo eleito continuará podendo escolher pessoas de sua confiança, mas deverá escolher entre pessoas capazes de cumprir atribuições legalmente definidas. A discricionariedade deixa de ser opacidade e passa a ser responsabilidade. A nomeação deixa de ser favor e passa a ser ato institucionalmente justificável. A confiança deixa de ser pretexto e passa a ser vínculo funcional com finalidade pública.

5 ENTRE GOVERNABILIDADE E BOA GOVERNANÇA: LIÇÕES DE PROFISSIONALIZAÇÃO SEM TECNOCRACIA

O argumento em favor da profissionalização dos cargos comissionados enfrenta uma objeção recorrente: critérios técnicos poderiam rigidificar excessivamente a atuação dos governos, reduzir a liberdade democrática de escolha e favorecer uma burocracia impermeável ao voto. A objeção merece ser levada a sério, porque a Administração Pública não pode ser compreendida como instância tecnicamente neutra desvinculada da legitimidade democrática. Eleições importam. Programas de governo importam. A autoridade política precisa de pessoas capazes de traduzir orientação política em decisões administrativas. Sem essa interface, a burocracia pode bloquear mudanças legítimas, produzir autorreferência e afastar-se da responsabilidade democrática.

Mas a objeção só é válida contra modelos que confundem profissionalização com exclusão da política. Não é isso que se propõe. O ponto é estabelecer uma relação madura entre governabilidade e boa governança. Governabilidade demanda confiança, coordenação e alinhamento político. Boa governança

demanda legalidade, capacidade, transparência, controle e continuidade. O cargo em comissão constitucionalmente adequado está exatamente nessa intersecção: é politicamente sensível, mas juridicamente condicionado; é de livre nomeação, mas não de provimento sem parâmetros; é precário quanto à permanência, mas não precário quanto à responsabilidade.

A experiência federal recente fornece parâmetros úteis, ainda que não vinculantes para estados, Distrito Federal e municípios. A Lei nº 14.204/2021 e o Decreto nº 10.829/2021 estruturaram Cargos Comissionados Executivos e Funções Comissionadas Executivas, previram critérios gerais de idoneidade, reputação, perfil profissional ou formação compatível, e diferenciaram categorias de direção, assessoramento, direção de projetos e assessoramento técnico especializado (BRASIL, 2021a; BRASIL, 2021b). A utilidade do modelo não está em sua reprodução mecânica, mas na demonstração de que a discricionariedade de escolha é compatível com perfis claros, requisitos mínimos e categorias funcionais distintas.

A Escola Nacional de Administração Pública sistematizou competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro, voltadas a orientar recrutamento, seleção, formação, desenvolvimento, certificação e avaliação de altos executivos públicos (ENAP, 2020). A OCDE, em estudos sobre liderança e capacidade no setor público, também enfatiza que sistemas de alta direção dependem de perfis de cargo, seleção baseada em competências e avaliação de desempenho (OECD, 2019; GERSON, 2020). A convergência é relevante: a qualidade da liderança pública não nasce espontaneamente da proximidade com o poder; ela exige capacidades identificadas, desenvolvidas e cobradas.

Esse aprendizado precisa ser adaptado à realidade federativa brasileira. Municípios pequenos podem alegar escassez de quadros, menor mercado profissional e limitações de estrutura. O argumento não deve ser descartado, mas tampouco pode ser utilizado como justificativa para a desprofissionalização do Estado. A resposta proporcional é graduar exigências conforme complexidade do cargo, porte do ente e risco da função. Um secretário municipal, um controlador interno, um diretor de compras, um gestor de saúde, um chefe de gabinete parlamentar e um assessor técnico não demandam idênticos requisitos. Todos, porém, demandam algum requisito objetivo e alguma formação mínima em legalidade, orçamento, integridade, transparência, gestão de pessoas e políticas públicas.

Também é preciso reconhecer que certas funções não pertencem ao universo comissionado. Atividades permanentes, técnicas, burocráticas e operacionais devem ser exercidas por servidores efetivos, salvo hipóteses constitucionais e legais específicas. O uso de cargo em comissão para substituir advogado público, contador, controlador, engenheiro, médico, fiscal ou técnico permanente é, em regra, sintoma de organização administrativa deficiente ou deliberadamente precarizada. Onde

há necessidade contínua de expertise técnica, a solução republicana é carreira, concurso, estrutura e desenvolvimento institucional – não a alternância discricionária de indicações sem lastro técnico.

Profissionalizar cargos comissionados, portanto, não significa eliminar a dimensão política da Administração. Significa impedir que a política se converta em autorização para insuficiência técnica. O governo pode e deve escolher sua equipe; a lei deve exigir que a equipe escolhida seja capaz. A autoridade pode confiar; o controle deve verificar se havia base objetiva para confiar. A democracia e o controle não se opõem nesse ponto: ambos exigem que o poder público seja ocupado por pessoas que respondam ao interesse público e tenham condições reais de servi-lo.

6 AGENDA DE SOLUÇÕES A PARTIR DA ORDEM JURÍDICA EXISTENTE

A profissionalização dos cargos em comissão não depende de reforma constitucional. Depende de vontade institucional para extrair consequências práticas da Constituição, da Constituição do Estado do Paraná, da ADO 44, do Tema 1010 do STF, do Prejulgado nº 25 do TCE-PR, da Súmula Vinculante nº 13, da LINDB e das experiências infraconstitucionais já adotadas por diferentes órgãos e Poderes.

Como o STF reconheceu na ADO 44, cabe a cada ente federativo disciplinar, em seu âmbito, os casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem ocupados por servidores de carreira, o que reforça a responsabilidade legislativa e administrativa local (BRASIL, 2023).

6.1 ARQUITETURA LEGISLATIVA: LEI CLARA, REQUISITOS OBJETIVOS E PROPORCIONALIDADE

O primeiro eixo é legislativo. Toda lei que cria ou reestrutura cargos em comissão deve conter, de forma clara: denominação do cargo; quantitativo de vagas; remuneração; posição na estrutura organizacional; autoridade de vinculação; atribuições específicas; requisitos de investidura; escolaridade mínima ou experiência compatível; natureza da função – direção, chefia ou assessoramento; e justificativa de proporcionalidade em relação ao número de servidores efetivos e às necessidades do órgão. A lei não deve repetir fórmulas genéricas como “assessorar a autoridade em assuntos de interesse da administração”. A descrição deve permitir ao cidadão, ao controle interno e ao Tribunal de Contas compreender o que o ocupante efetivamente deve fazer.

Os requisitos de investidura precisam ser objetivos. Expressões como “notório saber”, “ilibada reputação” ou “ampla experiência” podem compor a linguagem institucional apenas se acompanhadas de critérios verificáveis, como tempo mínimo de atuação, formação relacionada, experiência em gestão, certificação, atuação em

políticas públicas, ausência de impedimentos e compatibilidade comprovada com as atribuições. Sem essa objetivação, o requisito assume função meramente retórica, incapaz de limitar a nomeação e apta apenas a conferir aparência de racionalidade ao arbítrio.

A legislação também deve estabelecer percentuais mínimos de cargos comissionados a serem ocupados por servidores efetivos, conforme o art. 37, V, da Constituição. Esse percentual deve ser materialmente razoável, levando em conta área administrativa, atividade-fim, porte do órgão, necessidade de continuidade e existência de quadro efetivo. Não basta fixar percentual simbólico. A reserva de espaços para servidores de carreira protege memória institucional, reduz rotatividade e cria ponte entre direção política e capacidade burocrática.

6.2 PROCEDIMENTO PRÉVIO DE NOMEAÇÃO: ESCOLHA DISCRICIONÁRIA, MAS DOCUMENTADA

O segundo eixo é procedimental. Antes da nomeação, a Administração deve produzir um documento simples, porém substantivo: o perfil da vaga e a justificativa de compatibilidade do indicado. Esse documento não precisa transformar a escolha em concurso público, mas deve registrar as razões institucionais pelas quais aquela pessoa atende aos requisitos legais e é adequada às atribuições do cargo. Deve conter currículo, comprovação de escolaridade ou experiência, declaração de inexistência de nepotismo, análise de conflito de interesses, verificação de impedimentos legais e ciência das responsabilidades do cargo.

A motivação não precisa expor estratégias políticas sensíveis, nem reduzir a confiança a pontuação matemática. Mas precisa demonstrar compatibilidade. A autoridade nomeante deve responder, por escrito, a perguntas mínimas: quais atribuições legais serão desempenhadas? Que requisito objetivo o indicado cumpre? Que experiência ou formação justifica a escolha? Há risco de conflito de interesses? A pessoa foi informada das responsabilidades de transparência, integridade, orçamento, pessoal e contratação? Esse procedimento administrativo mínimo altera a cultura da nomeação. Ele desloca o ato do espaço informal de negociação política para o arquivo institucional.

Em cargos de maior risco, tais como compras, contratos, saúde, educação, obras, controle interno, finanças, planejamento, tecnologia da informação, proteção de dados e assessoria jurídica, por exemplo, a exigência deve ser ampliada. A Administração pode instituir comitês de elegibilidade, bancos de perfis, entrevistas técnicas, chamadas internas para servidores efetivos e listas de pessoas certificadas, preservando a escolha final da autoridade. O essencial é criar uma camada de racionalidade entre a indicação e a posse. Onde a escolha é discricionária, o controle deve incidir sobre procedimento, perfil e compatibilidade.

6.3 CAPACITAÇÃO INICIAL E CONTINUADA: POSSE NÃO DEVE SIGNIFICAR ABANDONO FORMATIVO

O terceiro eixo é formativo. Todo ocupante de cargo em comissão deve passar por capacitação inicial obrigatória, preferencialmente nos primeiros 30 a 90 dias de exercício, com carga horária proporcional ao nível do cargo e ao risco da função. O conteúdo mínimo deve abranger: regime constitucional da Administração Pública; responsabilidades do agente público; ética e integridade; prevenção ao nepotismo e conflito de interesses; transparência e Lei de Acesso à Informação; proteção de dados; planejamento governamental; PPA, LDO e LOA; noções de finanças públicas; contratação e fiscalização contratual; gestão de pessoas; controle interno; comunicação institucional; e indicadores da política pública relacionada ao cargo.

A capacitação não deve ser tratada como atividade meramente formal destinada apenas ao cumprimento burocrático de exigência. Ela deve ser vinculada a trilhas de competência por família de cargos. Um diretor de compras precisa de matriz formativa em planejamento das contratações, gestão de riscos, pesquisa de preços, fiscalização e responsabilização. Um gestor de saúde precisa compreender regionalização, financiamento do SUS, contratos, regulação, filas, indicadores epidemiológicos e controle externo. Um chefe de gabinete precisa dominar fluxo decisório, gestão de agenda, tratamento institucional, processo administrativo e prevenção de captura. Um assessor parlamentar ou executivo precisa conhecer limites entre assessoramento político, uso da estrutura pública, transparência e interesse público.

Escolas de governo, Escolas de Gestão Pública dos Tribunais de Contas, consórcios públicos, universidades e plataformas de educação a distância podem estruturar trilhas escaláveis. No Paraná, essa agenda encontra base institucional prévia: a Lei Estadual nº 21.352/2023 atribui à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência a coordenação de atividades de capacitação, formação, desenvolvimento e aperfeiçoamento de servidores públicos, líderes e alta gestão por meio da Escola de Gestão do Paraná (PARANÁ, 2023a). A EGP do TCE-PR, por sua vez, possui posição institucional relevante para articular formações orientadas ao controle externo, de modo complementar às escolas de governo dos demais Poderes e entes fiscalizados.

6.4 TRANSPARÊNCIA ATIVA: IDENTIFICAÇÃO DO OCUPANTE, FUNDAMENTO DA NOMEAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DESEMPENHADAS

O quarto eixo é a transparência. Portais institucionais devem divulgar, em linguagem clara e dados abertos, a estrutura de cargos em comissão: lei de criação, atribuições, remuneração, unidade de lotação, autoridade de vinculação, currículo resumido do ocupante, requisitos legais cumpridos, percentual de cargos

ocupados por servidores efetivos, capacitações concluídas e eventual substituição. A divulgação de dados pessoais deve respeitar a legislação de proteção de dados, mas a função pública não é esfera privada. Quem ocupa cargo de direção, chefia ou assessoramento remunerado pelo Estado deve prestar contas mínimas de sua aptidão institucional.

A transparência ativa combate duas formas de opacidade. A primeira é a opacidade estrutural: leis confusas, organogramas desatualizados, cargos com nomes genéricos e atribuições invisíveis. A segunda é a opacidade biográfica: nomeações sem currículo, sem justificativa, sem compatibilidade demonstrada e sem informação sobre formação. A soma das duas produz ambiente propício à naturalização da atuação improvisada. A publicidade, por si só, não resolve o problema, mas torna a irregularidade observável e reduz o custo de controle social.

Transparência também deve incluir dados de rotatividade. Órgãos e entidades podem publicar séries históricas de ocupação dos cargos, tempo médio de permanência, número de substituições por unidade, proporção de servidores efetivos em cargos comissionados e trilhas de capacitação cumpridas. Esses indicadores permitem distinguir mudanças legítimas de padrões de instabilidade destrutiva. O controle externo, por sua vez, pode incorporar tais dados em painéis de risco e fiscalizações temáticas.

6.5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL: CONFIANÇA E RESPONSABILIDADE POR RESULTADOS

O quinto eixo é a avaliação. Cargos em comissão não devem ser avaliados como servidores efetivos em estágio probatório, nem submetidos a métricas mecanicamente produtivistas. Mas a Administração pode e deve estabelecer pactos mínimos de entrega institucional. Cada ocupante de direção, chefia ou assessoramento deve conhecer os objetivos da unidade, os riscos prioritários, os indicadores relacionados ao PPA, os processos sob sua responsabilidade e as entregas esperadas. A avaliação deve recair sobre a contribuição institucional, não sobre a fidelidade pessoal.

A avaliação pode ser simples: plano de trabalho anual ou semestral, relatório de atividades, indicadores de processo e resultado, evidências de capacitação, registro de riscos e medidas de correção. Para assessores, a entrega pode consistir em notas técnicas, minutas, análises de cenário, pareceres não jurídicos, relatórios, articulações e apoio decisório documentado. Para chefias e direções, deve incluir gestão de equipe, cumprimento de prazos, melhoria de processos, redução de passivos, atendimento a recomendações de controle e execução de metas.

Esse modelo evita dois extremos. De um lado, impede que o cargo comissionado seja imunizado indevidamente sob o argumento da confiança, como

se a autoridade nomeante fosse a única destinatária da prestação de contas. De outro, evita burocratizar a função a ponto de anular sua natureza política. A avaliação institucional não retira a liberdade de exoneração; apenas impede que a permanência seja dissociada de qualquer entrega pública.

6.6 ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO: DA IRREGULARIDADE EPISÓDICA À MATRIZ DE RISCO

O sexto eixo é o controle. O controle interno deve mapear periodicamente a estrutura de cargos em comissão, verificar aderência da lei ao Tema 1010 e ao Prejudicado nº 25 (BRASIL, 2018; PARANÁ, 2021), revisar requisitos de investidura, acompanhar percentuais de servidores efetivos, controlar capacitações e alertar a autoridade sobre riscos. Não se trata de substituir a decisão política, mas de produzir ambiente de conformidade. O controle interno que só atua depois da irregularidade perde sua função pedagógica.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, podem avançar de decisões caso a caso para matrizes de fiscalização preventiva. Indicadores de risco incluem: cargos com atribuições genéricas; ausência de requisitos de escolaridade ou experiência; uso de expressões subjetivas sem critérios; proporção elevada de comissionados puros; inexistência de servidores efetivos em áreas técnicas permanentes; baixa ocupação de cargos por servidores de carreira; rotatividade anormal; concentração de comissionados em setores de contratação e fiscalização; incompatibilidade entre formação do ocupante e atribuições; acúmulo de gratificações indevidas; cessão irregular; e ausência de transparência curricular.

O TCE-PR já dispõe de instrumentos relevantes: Prejudicado nº 25, consultas com força normativa, pesquisas prontas de jurisprudência, Escola de Gestão Pública, SIAP e atuação em tomadas de contas, denúncias, representações e auditorias. A agenda proposta é integrar esses instrumentos em uma política de indução da profissionalização. Antes da sanção, orientação; diante da persistência, determinação; diante da burla deliberada, responsabilização. A pedagogia institucional não é complacência. Ela é método para assegurar a atuação preventiva da legalidade e reduzir a produção de danos administrativos.

O quadro a seguir sintetiza uma proposta operacional.

Quadro 1 – Roteiro operacional para profissionalização dos cargos em comissão

MOMENTO	RISCO A ENFRENTAR	INSTRUMENTO RECOMENDADO
Criação ou revisão legal	Cargo genérico, quantitativo desproporcional ou atribuição técnico-burocrática indevidamente apresentada como assessoramento.	Lei formal com denominação, quantidade, remuneração, atribuições claras, requisitos objetivos, natureza da função e justificativa de proporcionalidade.

MOMENTO	RISCO A ENFRENTAR	INSTRUMENTO RECOMENDADO
Nomeação	Indicação baseada apenas em proximidade pessoal ou política, sem compatibilidade demonstrada.	Perfil da vaga, currículo, comprovação de escolaridade ou experiência, declaração de impedimentos, análise de nepotismo e justificativa de compatibilidade.
Posse e primeiros meses	Ocupante assume sem conhecer responsabilidades jurídicas, orçamentárias, contratuais e de integridade.	Capacitação inicial obrigatória em até 30-90 dias, com trilhas por família de cargo e certificação equivalente quando houver.
Exercício da função	Confiança utilizada como imunização indevida, sem entrega institucional verificável.	Plano de trabalho, indicadores da unidade, relatório periódico, registro de riscos, metas vinculadas ao PPA e atendimento a recomendações de controle.
Transparência	Estrutura invisível, currículos não divulgados, atribuições inacessíveis e rotatividade não monitorada.	Portal com lei, atribuições, remuneração, lotação, currículo resumido, requisitos cumpridos, capacitação e séries de rotatividade.
Controle	Fiscalização apenas episódica, dependente de denúncia ou dano já produzido.	Matriz de risco com dados de pessoal, proporção comissionados/efetivos, cargos sem requisitos, rotatividade, concentração em áreas sensíveis e descumprimento de capacitação.

Fonte: elaboração própria, a partir da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Paraná, do Tema 1010 e da ADO 44 do STF, do Prejulgado nº 25 do TCE-PR, das normas estaduais paranaenses citadas e da literatura empírica referenciada.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública brasileira não precisa escolher entre confiança política e competência técnica. Precisa recusar a falsa equivalência entre confiança e qualificação. Cargos em comissão são necessários em uma democracia constitucional, mas sua necessidade não autoriza a distribuição descriteriosa da estrutura administrativa. A exceção ao concurso público existe para funções de direção, chefia e assessoramento; não para atividades permanentes, técnicas ou burocráticas; não para abrigar relações pessoais; não para remunerar lealdades sem entrega pública.

O ordenamento jurídico já oferece base suficiente para uma reorientação institucional. A Constituição delimita a finalidade dos cargos. O Supremo Tribunal Federal exige atribuições claras, proporcionalidade, relação de confiança e destinação adequada. O TCE-PR, especialmente por meio do Prejulgado nº 25 e de consultas com força normativa, exige requisitos de investidura, compatibilidade entre formação ou experiência e atividades, e veda critérios subjetivos vazios. A literatura empírica demonstra que rotatividade elevada, patronagem e baixa profissionalização corroem capacidades estatais. A agenda internacional e federal de liderança pública mostra que perfis, competências, formação e avaliação são instrumentos possíveis, não utopias administrativas.

O ponto decisivo é transformar esses elementos em rotina. Lei clara, perfil de cargo, justificativa de compatibilidade, transparência, capacitação obrigatória, avaliação institucional e matriz de risco não eliminam a livre nomeação. Apenas a submetem a limites contra o abuso. A autoridade continua escolhendo; passa a escolher dentro de critérios. O indicado continua podendo ser pessoa de confiança; passa a demonstrar aptidão. O controle continua respeitando a discricionariedade; passa a exigir que ela seja exercida como função pública, não como privilégio privado.

A crítica institucional, portanto, é esta: o Estado não pode continuar tratando cargos comissionados como espaços de exceção sem substância. Cada cargo de confiança precisa justificar sua existência, suas atribuições, seus requisitos e a compatibilidade de quem o ocupa. Onde isso não ocorre, não há apenas má gestão; há desvio do desenho constitucional da Administração Pública. O diagnóstico deve permanecer visível até que se converta em política de correção institucional: menos atuação improvisada, mais capacidade; menos acomodação remunerada, mais responsabilidade; menos nomeação opaca, mais serviço público profissionalizado.

REFERÊNCIAS

AKHTARI, Mitra; MOREIRA, Diana; TRUCCO, Laura. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 112, n. 2, p. 442-493, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.20171867>.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12196>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.829**, de 5 de outubro de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10829.htm. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.204**, de 16 de setembro de 2021. Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta,

autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14204.htm. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.777/SC**. Relator: Ministro Nunes Marques; redator do acórdão: Ministro Flávio Dino. Tribunal Pleno. Julgado em 9 mar. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 44/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 18 abr. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 25 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP**. Tema 1010 da repercussão geral. Requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010>. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Brasília, DF: STF, 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>. Acesso em: 1 jul. 2026.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. **Organizing Leviathan**: politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro**. Brasília, DF: Enap, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>. Acesso em: 1 jul. 2026.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. **Bureaucracy and growth**: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth. American Sociological Review, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

GERSON, Daniel. **Leadership for a high performing civil service**: towards senior civil service systems in OECD countries. OECD Working Papers on Public Governance, n. 40. Paris: OECD Publishing, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>.

LOPEZ, Felix Garcia (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília, DF: Ipea, 2015.

LOPEZ, Felix Garcia; SILVA, Thiago Moreira da. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017). Texto para Discussão, n. 2597. Brasília, DF: Ipea, 2020.

MARENCO, André. **Policy-making ou recompensas?** Nomeações políticas nos governos municipais brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220182x>.

OECD. **Innovation skills and leadership in Brazil's public sector**. Paris: OECD Publishing, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1787/ef660e75-en>.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 1989. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. **Lei nº 16.559**, de 6 de agosto de 2010. Dispõe que os cargos em comissão de chefia e direção da estrutura organizacional e os cargos de assessoramento superior do Ministério Público do Estado do Paraná sejam ocupados por servidores efetivos. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2010. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=56231&codItemAto=435626>. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. **Lei nº 21.081**, de 1º de junho de 2022. Dispõe sobre os cargos de livre provimento e as funções comissionadas do Poder Judiciário do Estado do Paraná vinculadas à área de Tecnologia da Informação e Comunicação e estabelece outras providências. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2022. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=265851&codItemAto=1688195>. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. **Lei nº 21.352**, de 1º de janeiro de 2023. Dispõe sobre a organização administrativa básica do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2023a. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=278128&codItemAto=1766136>. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. **Lei nº 21.811**, de 13 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a estrutura de cargos de livre provimento e das funções comissionadas da Presidência e das unidades integrantes da Secretaria Geral do Tribunal de Justiça e estabelece outras providências. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2023b. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=315067&codItemAto=1995926>. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. **Lei nº 22.033**, de 24 de junho de 2024. Disciplina o Quadro de Pessoal Comissionado do Poder Legislativo do Estado do Paraná, estabelecendo requisitos, atribuições, responsabilidades, denominações e remuneração, e institui o Conselho Gestor de Cargos Comissionados. Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do

Paraná, 2024a. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=329817&codItemAto=2087690>. Acesso em: 1 jul. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 2045/20** – Tribunal Pleno. Consulta. Câmara Municipal de Prado Ferreira. Curitiba: TCE-PR, 2020a.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 3094/20** – Tribunal Pleno. Consulta. Definição das atribuições dos cargos comissionados. Curitiba: TCE-PR, 2020b.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 3435/24** – Primeira Câmara. Tomada de Contas Extraordinária. Câmara Municipal de Guaratuba. Curitiba: TCE-PR, 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Prejulgado nº 25**, retificado pelo Acórdão nº 3212/21 – Tribunal Pleno. Curitiba: TCE-PR, 2021. Disponível em: <https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/prejulgado-n-25-retificado-pelo-acordao-3212-21/306798/area/242/>. Acesso em: 1 jul. 2026.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília, DF: Ipea, 2014.

TELES, José; LOPEZ, Felix Garcia. **Burocracia dirigente nos municípios, nos estados e na União**: rotatividade, filiação partidária e patronagem política. In: LOPEZ, Felix Garcia; CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília, DF: Ipea, 2023. DOI: <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo14>.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

