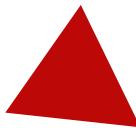


UMA ANÁLISE HISTÓRICA DO PROVIMENTO DE FUNÇÕES PÚBLICAS

AN HISTORICAL ANALYSIS OF THE FILLING OF PUBLIC FUNCTIONS



Submissão: 12/08/2025
Revisão: 13/10/2025

Maria Cecília Borges

Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG). Professora da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo – TCE/MG. Membro do Comitê de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Instituto Rui Barbosa (IRB). Membro da Coordenadoria de Sustentabilidade e Meio Ambiente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon).

Sumário: 1. Introdução; 2. Funções públicas e seu provimento: perspectiva histórica; 2.1. Uma visão geral do panorama histórico das origens do provimento das funções públicas desde a Antiguidade até a Idade Contemporânea; 2.2. Histórico dos modos de provimento de funções públicas; 2.3. O provimento de funções públicas nas Constituições brasileiras e na administração colonial; 2.3.1. Do período colonial ao ano de 1988; 2.3.2. Um novo marco a partir da Constituição Federal de 1988; 2.3.2.1. Breve contextualização dos paradigmas da Constituição Federal de 1988; 2.3.2.2. Da previsão constitucional do concurso público, como resultado da aplicação dos princípios da igualdade, da imparcialidade e da eficiência; 3. Conclusão; Referências.

Resumo: Desde a Antiguidade, os detentores de poder adotavam critérios para escolher aqueles que lhes serviriam, vale dizer, que prestariam os serviços que mais tarde seriam identificados como função pública. Importante que se esclareça que isso não significa dizer que havia preocupação e cuidado nessa seleção. Pelo contrário, a história é rica de critérios relacionados às castas e a favoritismos e hereditariedade. Nesse sentido, uma vez que os acontecimentos históricos foram acontecendo, mais precisamente os movimentos e revoluções que marcaram a história e que convidaram a população mundial a ampliar a perspectiva dos direitos que poderiam alcançar, como a Revolução Francesa, criou-se, a partir de então, a semente para uma mentalidade questionadora dos sistemas aos quais a maioria das pessoas estava submetida. Como reflexo, também a forma de provimento das funções públicas foi se transformando ao longo do tempo. É nesse contexto que nasce a semente do que, mais tarde, após sucessivas Constituições em nosso ordenamento, se iniciaria a consolidação do Estado Democrático de Direito. No Brasil, a instituição do Estado Democrático de Direito se iniciou com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, abrindo-se espaço para um novo período democrático, portador de princípios e normas que prestigiaram a igualdade, a imparcialidade e a eficiência. É nesse contexto que o concurso público nos moldes em que é hoje se concretiza como instrumento que reflete as novas diretrizes constitucionais.

Abstract: Since ancient times, those in power have adopted criteria to choose those who would serve them that is, those who would provide services that would later be identified as public office. It's important to clarify that this doesn't mean there was concern or care in this selection process. On the contrary, history is rife with criteria related to caste, favoritism and heredity. In this sense, as historical events unfolded, more specifically the movements and revolutions that marked history and invited the world's population to broaden their perspective on the rights they could achieve, such as the French Revolution, the seeds were planted for a mindset that questioned the systems to which most people were subjected. As a result, the way public functions are filled has also changed over time. It was in this context that the seed was sown for what would later, after successive Constitutions in our legal system, that it began the consolidation of the Democratic Rule of Law. In Brazil, the establishment of the Democratic Rule of Law began with the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, paving the way for a new democratic period, one embodied in principles and norms that valued equality, impartiality, and efficiency. It is in this context that public service exams, as they exist today, became an implement that reflects the new constitutional guidelines.

Palavras-chave: funções públicas; provimento; histórico.

Keywords: public functions; filling public functions; history.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por escopo apresentar um estudo sobre o provimento de funções públicas em uma perspectiva histórica. Isso porque, por mais que seja natural à realidade em que vivemos a seleção de servidores estatais por meio de concurso público, é importante demonstrar que nem sempre foi assim, bem como o contexto histórico e social em que o provimento de funções públicas se deu ao longo do tempo. Cada época, de acordo com a realidade cultural em que estava contextualmente inserida, adotou um critério para ingresso de agentes para ocupar as funções públicas.

Conforme será apresentado, desde a Antiguidade até os dias atuais, percorreu-se um caminho que foi se adaptando, de acordo com os anseios das classes sociais e em vista de inúmeros movimentos, tais como a Revolução Francesa, marcos que trouxeram novos ventos, até culminar com os democráticos, e convidaram as populações a formar uma nova mentalidade.

O Brasil, em especial, passou pela influência de várias correntes de pensamento que foram moldando a sua adaptação e, desde 1824, elaborou sucessivas Constituições, na tentativa de ajustar as demandas aos valores que prevaleciam em cada época, até culminar na atual Constituição Federal de 1988 (CF/1988), também chamada de Constituição Cidadã. Tais mudanças na ordem constitucional irradiam para todas as searas reguladas pelo Direito, inclusive para a Administração Pública. Nesse contexto, a Administração Pública sempre precisou recrutar agentes públicos, e sempre precisou eleger critérios que seriam seguidos para que essas nomeações acontecessem.

Historicamente, diversas formas de provimento coexistiram ou se sucederam, como o sorteio, a compra e venda de cargos, a livre nomeação, a eleição e o concurso. Cada um apresentou vantagens e limitações, variando entre critérios subjetivos, influências políticas ou econômicas e maior ou menor objetividade na seleção. O concurso público, embora não isento de desafios, consolidou-se como o método para garantir isonomia, impessoalidade e ampla acessibilidade às funções públicas.

Antes de se adentrar com mais profundidade no tema, é necessário esclarecer que o exame do histórico do provimento de funções públicas exige a conceituação da noção de função pública. A expressão *funções públicas* é utilizada, no presente trabalho, em sentido amplo, referindo-se às atribuições dos agentes públicos, noção também utilizada como gênero, englobando inclusive particulares que exercem funções com atribuições de autoridade.

Para tanto, os conceitos de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Hely Lopes Meirelles serão os marcos. *Agentes públicos*, segundo Bandeira de Mello, são todos aqueles que servem ao poder público, como sujeitos expressivos de sua ação. Para Meirelles, *agentes públicos* são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de função estatal.

Pretende-se, assim, abranger, com o termo *funções públicas*, as funções estatais exercidas pelos agentes públicos como sujeitos do poder público, englobando, assim, cargos políticos, cargos públicos efetivos, empregos públicos, funções de confiança, funções temporárias e funções públicas em sentido estrito, exercidas por particulares em colaboração com o poder público. De igual forma, o termo *agentes públicos* será utilizado como gênero, no sentido de todos aqueles sujeitos que expressam atuação de poder público, do qual são espécies agente político, servidor público, empregado público e particular em colaboração com o poder público.

Feitos tais esclarecimentos, adentra-se especificamente no tema do presente trabalho.

2 FUNÇÕES PÚBLICAS E SEU PROVIMENTO: PERSPECTIVA HISTÓRICA

O presente trabalho consiste num estudo sobre o provimento de funções públicas em uma perspectiva histórica. Sua importância se justifica na medida em que a sua compreensão, através dos tempos e épocas, permitirá visualizar a evolução tanto do processo e formas de provimento, como do aparelho do Estado e da sociedade, como contribuirá para que se compreenda como, no Brasil, o concurso público tornou-se o método primordialmente eleito para a seleção de servidores. Segundo Dromi, o Direito Administrativo não pode prescindir da análise de sua necessária correspondência com o contexto político, econômico, social e cultural.¹

2.1 Uma visão geral do panorama histórico das origens do provimento das funções públicas desde a Antiguidade até a Idade Contemporânea²

Os sistemas utilizados ao longo da história para ingresso de agentes para ocupar funções públicas são muito variados, sendo paralelos com as características dessas funções e com as ideias dominantes no momento de que se trate,³ que espelham a realidade material dessa época.

Nota-se que, desde a Antiguidade, há formas e critérios para a seleção dos servidores públicos, estando o seu acesso condicionado ao preenchimento de alguns requisitos que – ainda que pareçam injustos e até diametralmente opostos aos utilizados nos dias de hoje⁴ – até então, eram os pressupostos eleitos por aqueles que detinham o poder.

Conforme será demonstrado, se não havia, por parte dos detentores de poder, uma preocupação genuína com a qualidade do serviço prestado ou, menos ainda, com a igualdade de oportunidades aos cidadãos, notava-se um interesse em confiar o exercício da atribuição aos prediletos daqueles que estavam bem posicionados na escala social.

Iniciando-se pela Antiguidade,⁵ era característica do Antigo Estado oriental uma acentuada diferenciação de castas, dotando os nobres de regalias jurídicas e amplos direitos privados, enquanto os direitos políticos eram absorvidos pela onipotência do soberano, com feição teocrática, o que lhe conferia poderes ilimitados, como ocorreu no Egito, onde o faraó representava autoridade divina.

O traço teológico, portanto, na Antiguidade oriental, como Índia, China, Palestina, Egito, Babilônia e Assíria, era marcante, detendo o monarca poder supremo, confundindo-se com o sacerdote, em uma sociedade marcada pela ordem desigualitária em largas extensões territoriais.⁶ Na China antiga, por outro lado, há relatos de escolha de candidatos pelo sistema de mérito, por meio de avaliações,⁷ onde já estava presente o germe do certame público.⁸

Na Antiguidade clássica, destaca-se a Grécia, com suas Cidades-Estado, instituições estatais e religiosas, destinadas a proteger alguns interesses coletivos dos cidadãos, caracterizando-se por sua onipotência,

1 DROMI, Roberto. **Sistema y valores administrativos**. Buenos Aires/Madrid: Ciudad Argentina, 2003. p. 95.

2 Embora os historiadores divirjam no tocante à divisão dos períodos da humanidade, serão abordadas as classificações de acordo com os autores consultados. Cf. CRETTELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 117.

3 CUESTA, Rafael Entrena. **Curso de Derecho Administrativo**. v.2. 12. ed. Madrid: Tecnos, 2002. p. 292.

4 GASPARINI, Diogenes. Concurso público - imposição constitucional e operacionalização. In: MOTTA, Fabrício (Coord.). **Concurso público e Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 13.

5 Embora os historiadores divirjam no tocante à divisão dos períodos da humanidade, serão abordadas as classificações de acordo com os autores consultados. Cf. CRETTELLA JUNIOR, **Curso de Direito Administrativo**, op. cit., p. 117.

6 MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. tomo I: "Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais". p. 51.

7 ROCHA, Francisco Lobello de Oliveira. **Regime jurídico dos concursos públicos**. São Paulo: Dialética, 2006. p. 49.

8 MENEGALE, J. Guimarães. **O estatuto dos funcionários**. Rio de Janeiro: Forense, 1962. v. I, p. 130.

absorvendo integralmente o indivíduo.⁹ Somente na Cidade-Estado o cidadão encontrava garantias, mas a aristocracia impedia a todos de serem considerados como tal. Os membros do Estado e, consequentemente, os que detinham as funções públicas eram os aristocratas, detentores de bens de fortuna que deliberavam nos negócios públicos e na justiça, as duas expressões do poder, funções que só podiam ser exercidas por aqueles que não eram obrigados a um trabalho constante, ocupando-se os postos de oficiais, militares e estrategos¹⁰ pela nobreza, que se confundia com os detentores da riqueza.

Na Antiguidade clássica romana, assim como na Grécia, o Estado continuou a ser de base municipal, constituindo-se por agrupamento das famílias e das gentes, de base aristocrática.¹¹ Para fazer parte de uma *gens* – núcleo do Estado, compreendendo os grupos oriundos de uma mesma fonte –, era necessário estar ligado a uma família, que possuía, por sua vez, duas classes de pessoas, os patrícios ou *paterfamilias* e os servidores ou clientes. Os plebeus constituíam uma população à parte, privada dos direitos assegurados pela ordem civil. Segundo a lenda da fundação de Roma, os irmãos Rômulo e Remo representavam as raças patrícia e plebeia.¹²

De início, os plebeus não tinham acesso às funções públicas ou a qualquer cargo de sacerdócio, tendo, posteriormente, em razão do auxílio prestado na área da defesa, sido admitidos aos quadros oficiais, sendo divididos os cidadãos segundo o critério da riqueza imobiliária.¹³ Os plebeus conquistaram direitos civis e políticos após algumas ondas de protestos.

Com a queda da realeza, houve uma revolução social na Roma republicana, que provocou o desmembramento das gentes, libertando-se os clientes e conquistando a plebe o direito de cidadania.¹⁴ Sucederam-se, assim, em Roma, um Estado patrício, um Estado censitário e um Estado popular.

Foi em Roma que houve a separação do poder público e do privado, distinguindo-se o direito público e o direito privado, afirmando-se este no asseguramento da liberdade em relação à propriedade e à família.¹⁵ Passou-se a considerar como direitos básicos do cidadão o *jus honorum* – direito de acesso às magistraturas – e o *jus commercii* – direito de celebração de atos jurídicos –, expandindo-se a cidadania em largo espaço territorial, diferentemente do caráter meramente territorial das monarquias orientais, e do pessoal das Cidades-Estado gregas.¹⁶

O Estado romano representou um sistema misto, combinando-se as três clássicas formas aristotélicas, isto é, a realeza, com os cônsules, a aristocracia, com o senado, e a democracia, com os comícios. Os cônsules ou estavam à frente dos exércitos, ou dirigiam os negócios públicos, sendo os outros magistrados seus subordinados – à exceção dos tribunos – e sendo os introdutores dos embaixadores no senado os responsáveis pela apresentação de projetos de lei e pela execução das decisões da maioria, bem como pela preparação e direção das operações de guerra. O senado, por sua vez, tinha por função primordial a administração do tesouro público. O povo também tinha sua jurisdição, julgando os crimes passíveis de pena elevada, conferindo os cargos aos que entendiam merecedores, adotando ou rejeitando as leis,

9 LIMA, Eusebio de Queiroz. **Teoria do Estado**. 6. ed. Rio de Janeiro: A Casa do Livro Ltda., 1951. p. 62.

10 Estratego era um título utilizado na Grécia Antiga, significando, literalmente, "líder de exército". In. WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Estratego#:~:text=Estratego%20\(em%20grego%3A%20%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CF%8C%CF%82%2C,dias%20de%20hoje%20como%20general](https://pt.wikipedia.org/wiki/Estratego#:~:text=Estratego%20(em%20grego%3A%20%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CF%8C%CF%82%2C,dias%20de%20hoje%20como%20general). Acesso em 19 nov. 2025.

11 MIRANDA, **Manual de Direito Constitucional**, *op. cit.*, p. 56.

12 LIMA, **Teoria do Estado**, *op. cit.*, p. 65.

13 *Ibidem*, p. 66.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*, p. 68.

16 MIRANDA, **Manual de Direito Constitucional**, *op. cit.*, p. 58.

detendo a maior parte no governo, por isso é que se já afirma que a constituição romana, costumeira, seria democrática.¹⁷

Decididos a cortar as raízes da tirania, os romanos separaram o *sacerdotium* do *imperium*, passando a eleger dois cônsules com investidura anual e propondo às cúrias a eleição de um pontífice, que seria inamovível em seu sacerdócio. Os cônsules repartiam o poder entre si, ou melhor, as funções, geralmente um deles assumindo as funções bélicas, enquanto o outro permanecia na cidade, presidindo o senado e os comícios.¹⁸

Para limitar a autoridade dos cônsules, instituíram-se várias classes de magistrados, como os questores, auxiliares de confiança daqueles, antes por eles escolhidos, que passaram a ser eleitos. Após, passou-se a ter a eleição de mais dois questores, para auxiliar o senado.¹⁹

Uma outra classe criada foi a dos pretores, os primeiros soldados da república romana, tendo, em seguida, passado a exercer a jurisdição, sendo eleitos mediante prévia consulta aos deuses, com grande atuação em matéria civil. Antes de assumir suas funções, o pretor anunciava publicamente os princípios por meio dos quais resolveria os diferentes casos, especialmente os não previstos em lei, consubstanciando-se nos editos perpétuos. O sucessor publicava um novo edito, havendo disposições que se mantinham em vários editos sucessivos, que foram posteriormente consideradas direito costumeiro, tendo o direito pretoriano se desenvolvido e adquirido grande importância na república. Criou-se, ainda, o cargo de *praetor peregrinus*, destinado a julgar os conflitos entre estrangeiros ou entre estes e os cidadãos.²⁰

Elegiam-se ainda dois censores, por dezoito meses, que tinham a administração dos domínios e rendas do Estado, conferiam a declaração dos bens dos cidadãos, estabeleciam o censo, exerciam a vigilância da moralidade pública e privada, procediam à purificação do povo e reviam a lista dos senadores e cavaleiros, iniciando suas funções também com a publicação de um edito. Registra-se que, diante de tão relevantes e singulares funções, referidos magistrados eram os mais temidos e respeitados da república romana.²¹

Criou-se o tribunato ou tribunos da plebe, que fiscalizavam as magistraturas patrícias, sendo invioláveis e protegendo seus concidadãos contra arbitrariedades, apresentando seus vetos aos magistrados. Ao longo do tempo, sua importância cresceu, excedendo a de todas as outras, conquistando, além do direito de voto, o voto da plebe.²²

Registrem-se ainda os edis, quatro magistrados cuja escolha era precedida de uma consulta aos deuses, exercendo funções com caráter de policiais.

À medida que os cônsules foram dedicando-se mais especificamente às funções de chefes do exército, diante das inúmeras conquistas do império romano, foi sendo necessário aumentar o número de generais, criando-se então um *pro-consulado*, para os grandes empregos militares de magistrados, funcionando como uma suplência, verificável também na *pro-pretura* e na *pro-questura*.²³

17 LIMA, **Teoria do Estado**, *op. cit.*, p. 68.

18 *Ibidem*, p. 70.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*, p. 71.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

23 *Ibidem*, p. 72.

Em Roma, instituiu-se ainda a colegialidade das magistraturas, consistente na dualidade de magistrados no exercício de uma magistratura única, para prevenir abusos do poder, detendo um magistrado o direito de voto contra as decisões do outro, que prevalecia no direito público romano. Conforme se registrou, "o oponente vencia o proponente".²⁴

Assim, a escolha dos magistrados se dava mediante a prévia aprovação pelos deuses imortais, sendo o povo detentor do poder.²⁵ Todavia, a república romana, entregue à corrupção oligárquica, não teve como prevalecer, passando a autoridade dos césares a representar a concentração de todas as funções do Estado nas mãos de um imperador.²⁶

Os princípios do *jus privatum* romano permaneceram no direito civil, consubstanciados, na Idade Média, na propriedade, na unidade do poder do chefe, na investidura hereditária, com reflexos no provimento das funções públicas.

Por sua vez, a Idade Média do feudalismo baseou-se eminentemente no elemento arbitrário e patrimonial, predominando as normas de direito privado, sem uma sistematização de normas administrativas. Pode-se dividi-la em duas fases, a das invasões e a da reconstrução, passando-se de uma fase de ausência de poder à fase de um poder real estreitado entre a Igreja e os barões e senhorios corporativos.²⁷

Com o feudalismo, dissolveu-se a inicial ideia de *Estado*, vinculando-se soberanos e vassalos por vínculos contratuais, reduzindo-se a realeza a uma dignidade ou prerrogativa, privatizando-se o poder.²⁸ A realeza não era uma autoridade, nem um mandato político, mas uma prerrogativa e direito de ordem familiar e patrimonial.²⁹ Não havia uma relação imediata e geral entre o poder do rei e os súditos, papel exercido pela Igreja. Surgiram estruturas urbanas autônomas, como comunas, corporações de mestres, universidades, cada qual com suas funções, desenvolvendo-se à margem de qualquer estrutura administrativa descentralizada. Assim, longe do Estado, foram nesses corpos sociais, relevantes politicamente, que o indivíduo se situou e desenvolveu sua vida.³⁰

Assim, o senhor feudal não governava como um príncipe, por um direito superior, mas era um contratante, que exigia do vassalo o cumprimento das obrigações contraídas em retribuição a serviços que recebia. A autoridade do rei era limitada pelo regime feudal e pela autonomia das comunas, também chamadas de conselhos. A propriedade da terra conferia autoridade civil e administrativa ao senhorio, que se via obrigado a armar sua gente em nome da defesa de sua gleba.³¹ Era a propriedade, portanto, um dos fatores que acarretava o preenchimento da função.

Por sua vez, em Portugal, que não conheceu o feudalismo, vigia o patrimonialismo, o qual prendia os servidores em uma rede patriarcal,³² sendo o cargo uma mina a aproveitar. O Estado patrimonial fechava-se sobre si mesmo, com apropriação do cargo, carregado de poder próprio, sendo o governo exercido por uma minoria, caracterizando o estamento, conceito aproximado do de casta.³³

24 *Ibidem*, p. 73.

25 *Ibidem*.

26 *Ibidem*, p. 75.

27 MIRANDA, **Manual de Direito Constitucional**, *op. cit.*, p. 59.

28 *Ibidem*, p. 61.

29 LIMA, **Teoria do Estado**, *op. cit.*, p. 81.

30 MIRANDA, **Manual de Direito Constitucional**, *op. cit.*, p. 62.

31 LIMA, **Teoria do Estado**, *op. cit.*, p. 82.

32 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 1976. v. 1, p. 20.

33 *Ibidem*, p. 93.

O sistema de compra e venda de funções públicas surgiu na Idade Média, tendo-se chegado a implantar um escritório de vendas eventuais,³⁴ na França, consistente em um organismo público destinado à realização dessas transações, espalhando-se o sistema para a Alemanha, Espanha e Itália, principalmente por se consubstanciar em uma das fontes de renda do Estado, ao menos momentaneamente.³⁵ O provimento de funções públicas via arrendamento também surgiu no feudalismo medieval.

A teoria do poder absoluto dos reis tem origem na era medieval, diante do conceito patrimonial do poder público. Como a propriedade era direito absoluto do dono sobre a coisa, assim também o *imperium* passou a ser um direito absoluto do rei.³⁶ Passando ao período da Idade Moderna, pode-se dizer que esse foi o período em que se deu a perda do prestígio que a Igreja possuía na Idade Média, o que acarretou a concentração de poder nas mãos do príncipe. Nesse contexto, surgem as monarquias absolutas como a solução possível para conduzir à unidade do Estado, que havia sido perdida no período feudal.³⁷

No primeiro momento do Estado moderno, a forma de governo era a monarquia absoluta, estando todo o poder nas mãos do soberano. Os indivíduos, conhecidos por servos ou vassalos, deviam obediência à vontade do soberano. Nesse período, o direito público permanecia sem espaço e a vontade do rei era a lei suprema.³⁸

A fonte do Direito, segundo registra Maria Sylvia Zanella Di Pietro, citando García de Enterria e Tomas-Ramón Fernández, “é a pessoa subjetiva do rei na sua condição de representante de Deus na comunidade, o que significa que pode atuar tanto por normas gerais como por atos singulares ou sentenças contrárias àquelas”.³⁹ Os particulares não detinham direitos que pudessem opor ao Estado, bem como não havia submissão da Administração Pública à lei ou ao controle dos juízes, vez que seus poderes e prerrogativas não encontravam limites.⁴⁰

Segundo Raymundo Faoro, “uma constelação de cargos, já separada a Administração Pública da casa real, realiza as tarefas públicas, com as nomeações e delegações de autoridade”⁴¹ O sistema de que *manda quem pode e obedece quem tem juízo* regia as decisões, havendo possibilidade de acesso ao apelo retificador do rei apenas aqueles que eram mais poderosos. O funcionário era a sombra do rei e o rei tudo podia.⁴² Havia diferenciação entre o funcionário e o agente, sendo que aquele recebia retribuição monetária, enquanto o agente desfrutava de vantagens indiretas, como títulos e patentes, que compensavam a gratuidade formal.⁴³

O cargo público em sentido amplo – em outras palavras, a comissão do rei – transformava o seu titular em portador de autoridade, conferindo-lhe a marca de nobreza. No século XVI, o emprego público era atributo do nobre de sangue ou do “cortesão criado nas dobras do manto real”⁴⁴

34 CRETELLA JÚNIOR, **Curso de Direito Administrativo**, *op. cit.*, p. 353.

35 GASPARINI, Diogenes. Concurso público - imposição constitucional e operacionalização. In: MOTTA, Fabrício (Coord.). **Concurso público e Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 14.

36 LIMA, **Teoria do Estado**, *op. cit.*, p. 83.

37 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Teoria geral e princípios do Direito Administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Tratado de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 1, p. 36-37.

38 *Ibidem*, p. 37.

39 ENTERRÍA Garcia de; FERNÁNDEZ Tomas-Ramon, *apud* DI PIETRO, (Coord.), **Tratado de Direito Administrativo**, *op. cit.*, p. 37.

40 DI PIETRO, MARTINS JÚNIOR, “Teoria geral e princípios do Direito Administrativo”, *op. cit.*, p. 37.

41 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 1996. v. 1, p. 171.

42 *Ibidem*, p. 172.

43 *Ibidem*.

44 *Ibidem*, p. 175.

Por fim, chega-se à Idade Contemporânea. A Revolução Francesa, ao derrubar a realeza absolutista, como um de seus méritos, acarretou o início da consolidação de um Direito Administrativo, especialmente em decorrência do princípio da divisão independente e harmônica de poderes e da edição de normas legislativas às quais se sujeitariam também o poder executivo.⁴⁵ Os ideais de liberdade e igualdade foram proclamados, destruindo-se o antigo regime e instituindo-se o liberalismo, passando o Estado, na segunda metade do século XX, a ter atuação nos setores econômicos e sociais.⁴⁶

A preocupação com as liberdades individuais trouxe mudanças no papel desempenhado pelo Estado, tendo por diretriz os artigos 2º e 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. O primeiro trouxe a previsão⁴⁷ de que “a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis ao homem”, que são “a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”, enquanto o segundo estabelece que “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização”.

Na Europa, ainda no século XVIII, com os liberais, vivenciaram-se transformações socioeconômicas, comumente chamadas de Revolução Industrial, consolidando a transição da estrutura feudal para a capitalista, sendo que na segunda década do século XIX, o processo de transformação e industrialização, que caracterizou a chamada Segunda Revolução Industrial, favoreceu o imperialismo e abriu caminho para a Primeira Guerra Mundial. Na mesma época, em razão das críticas profundas à realidade social e industrial gerada com as revoluções industriais, foi tomando corpo a doutrina socialista, em oposição à capitalista, sendo de se registrar a formação, em 1922, do bloco comunista. A China, que era semicolonial, desenvolveu sua industrialização durante a Grande Guerra, o que repercutiu socialmente e desenvolveu o nacionalismo chinês, sendo fundamental em seu programa de reconstrução o recrutamento dos funcionários do Estado pelo concurso.⁴⁸ No extremo Oriente, o Japão foi grande beneficiário da Primeira Grande Guerra, ampliando suas exportações e iniciando um período de expansão, o que culminou com sua entrada na Segunda Grande Guerra, após o que se verificou um incremento da atuação estatal nos setores econômicos e sociais.

Foram, assim, os ventos democráticos, especialmente após a Revolução de 1789, que sopraram a possibilidade de admissão a lugares públicos com base no princípio da capacidade, desde que, assim, não mais pertence ao rei ou soberano o direito pleno de nomeação de seus nepotes para as funções públicas.⁴⁹ A escolha orientada pelo princípio democrático não se pode valer de critérios outros que não o das virtudes e dos talentos.

E, assim, com os ventos democráticos, vieram também os da industrialização, apresentando novas referências para todo o mundo.

No Brasil, mais especificamente, nas primeiras décadas do século XX, fortaleceu-se a modernização reflexa, por força da Revolução Industrial. Apesar de ainda condicionadas aos imperativos do monopólio da terra, da economia, de exportação com que se pagavam as importações, e à defesa dos interesses do patronato parasitário do comércio de importação, ocasiona a tecnificação dos transportes, a introdução das máquinas a vapor, da eletricidade, o que traz, primeiramente, a imigração maciça e, num segundo momento, a urbanização intensa. Com isso, foram surgindo núcleos urbanos em crescente expansão

45 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 45.

46 MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 29.

47 DI PIETRO, MARTINS JÚNIOR, Teoria geral e princípios do Direito Administrativo, *op. cit.*, p. 40-41.

48 CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **O funcionário público e o seu regime jurídico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946. p. 200.

49 SANTOS, Waldir. Concurso público: uma ferramenta democrática subutilizada. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 62, fev. 2003.

e um mercado interno que cria as condições para a implantação de oficinas e manufaturas, que, mais adiante, se transformarão nas fábricas.⁵⁰

Nesse contexto, a população do Brasil, que era de cerca de quatro milhões de habitantes em 1822, na época da Independência, passou para quatorze milhões quando se proclamou a República, em 1889, e chegou a trinta e três milhões em 1930. Assim, as cidades passaram a atrair uma proporção crescente da população, vez que se, por um lado, o conforto da nova vida urbana atraiu as classes dominantes, por outro, as camadas modestas vislumbravam oportunidade de trabalho “livre” e assalariado. Aos poucos, vai surgindo uma massa popular urbana independente do poderio fazendeiro, que se aproxima do livre exercício da cidadania. Tais grupos, não tendo ainda espaço para apresentar suas próprias reivindicações, a não ser pelas vias do sindicalismo anarquista, abraçaram as pretensões dos setores da classe média, apoiando os movimentos em que se buscava estruturar um regime liberal e republicano. Nesse ambiente começa a nascer, pouco a pouco, a consciência do atraso nacional como problema e passa-se a questionar a legitimidade da ordenação oligárquico-patrimonial.⁵¹

Sem adentrar em todo o caminho percorrido nos séculos XVIII e XIX, por não ser esse o escopo do presente trabalho, estava posta a semente da irresignação, cujo plantio fez com que crescesse pouco a pouco um espírito de inconformismo nas classes menos privilegiadas, que se organizavam no intuito de ter voz e ampliar seus direitos.

Mais precisamente no século XIX, com o impacto da industrialização e os graves problemas sociais por ela acarretados, viu-se o surgimento de movimentos sociais, concentrando-se no sindicalismo uma figura marcante que representou a organização da classe trabalhadora, o que acabou provocando a necessidade de um Estado mais atuante na prestação de direitos, vez que se constatou que assegurar apenas o respeito às liberdades e à garantia da igualdade não era suficiente, se o Estado não assegurasse também uma prestação social em benefício da coletividade. Havia se concluído que o absolutismo, o abstencionismo – neutralismo – e o tecnicismo do Estado Liberal foram geradores de marcantes injustiças.⁵²

E o caminho percorrido foi longo e pedregoso, podendo-se afirmar que apenas no final do século XX alcançou-se um Estado que possa ser chamado de Democrático. Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito, cuja conquista formal, no Brasil, ocorreu com a Carta Constitucional de 1988, tem como fundamentos a isonomia, a limitação do poder pelo Direito e o respeito das autoridades aos direitos fundamentais. A democracia não é simples conceito político abstrato, mas conceito histórico, processo de afirmação e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando ao longo da história,⁵³ é caminho, e não chegada e, dessa forma, “a democracia existe em permanente tensão com forças que desejam manter interesses, os mais diversos”, sendo que “muitas vezes estas forças se desequilibram, principalmente com a acomodação da participação popular dialógica, essência da democracia”.⁵⁴

E foi assim que o Estado Democrático de Direito recebeu a missão de transformar a realidade social, viabilizando a implantação da igualdade material, isto é, a socialização do Direito e do Estado e, por

50 RIBEIRO, Darcy. **Teoria do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. p. 50.

51 *Ibidem*.

52 SENNA, Gustavo; TOURINO, Lucas Miranda. O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, ano XXIII, n. 39, p. 25-50, jan./jun. 2020.

53 SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 40.

54 MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Agências reguladoras: a inconstitucional usurpação da política democrática pela ditadura da técnica. Disponível em: <http://www.cadireito.com.br/artigos/art50.htm>. Acesso em: 22 maio 2003.

consequência, rompendo com o viés de concepção liberal individualista, sem rompimento com os direitos fundamentais já incorporados.⁵⁵

O instituto do concurso público, nesse contexto, surge como materialização de um rol de direitos constitucionais, que envolvem tanto o Estado enquanto instituição, como a Administração Pública e os direitos dos cidadãos. Ademais, essa forma de provimento é coerente com os princípios da isonomia, da impessoalidade e da ampla acessibilidade às funções públicas.

É oportuno lembrar que a boa Administração Pública é essencial para que o Estado concretize seus objetivos estratégicos, inclusive para que faça valer o princípio da igualdade. Isso porque, quando há um aumento da desigualdade, fenômenos de má governança tendem a crescer, eternizando o governo dos que amam o poder e que, com suas práticas, são hábeis em se assenhorar dele.⁵⁶ O concurso público como hoje se conhece surgiu na Idade Contemporânea, como resultado dos princípios do Estado Democrático de Direito.

2.2 Histórico dos modos de provimento de funções públicas

Ao longo do tempo, utilizou-se das mais diversas formas de acesso às funções públicas, como o sorteio, a compra e venda, a herança, o arrendamento, a livre escolha ou livre nomeação, a eleição e o concurso. O provimento de funções públicas via sorteio era mais utilizado em relação a cargos de natureza política do que a cargos públicos, sendo considerado processo de inspiração divina, remontando à Antiguidade Clássica, especialmente na Grécia, e tendo se mantido na Idade Média.⁵⁷

O sistema de preenchimento de funções públicas por sorteio consiste em um procedimento de escolha relegado às leis do acaso. Há, nesse sistema, duas espécies: o sorteio puro e simples, que se aplicava a todos os candidatos ao processo seletivo respectivo, e o sorteio condicionado, aplicado a um grupo previamente selecionado de candidatos aos cargos.

Embora seja uma forma de seleção que confira independência ao selecionado, excluindo a pressão e o favoritismo, o sistema de sorteio pode afetar a medição da capacidade, na medida em que, a princípio, não seleciona em razão de nível de conhecimento, titulação ou habilidade específica, desejável no preenchimento das funções públicas, podendo resultar ainda em falta de coesão entre o corpo de funcionários, diante da seleção relegada ao elemento sorte.

O sistema do sorteio é aplicado no Brasil, nos dias atuais, na modalidade condicionada, no caso do provimento da função de jurado do Tribunal do Júri, na forma do artigo 5º, XXXVIII, da CF/1988, e dos artigos 432 a 434 do Código de Processo Penal. Há uma seleção prévia, mediante a requisição pelo juiz competente, às autoridades locais, associações de classe e de bairro, entidades associativas e culturais, instituições de ensino em geral, universidades, sindicatos, repartições públicas e outros núcleos comunitários, de indicação de pessoas que reúnam as condições para exercer a função de jurado, diante da natureza e responsabilidade da função, nos moldes do art. 425, §2º, do Código de Processo Penal.

Na forma de seleção por meio da *compra e venda*, o Estado, que era considerado *dono* do cargo público administrativo, alienava ao particular interessado em ser seu funcionário, de forma onerosa, as funções públicas. Equiparou-se, assim, a função pública a objeto alienável, com vários inconvenientes,

55 SENNA; TOURINO, "O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito", *op. cit.*

56 *Ibidem.*

57 CRETELLA JÚNIOR, *Curso de Direito Administrativo*, *op. cit.*, p. 352.

principalmente por se consubstanciar em uma das fontes de renda, ainda que momentânea, do Estado.⁵⁸ Por certo que referido sistema, tendo como critério primordial para a ocupação da função o poder aquisitivo de quem a adquire, não mede a capacidade e a aptidão para o exercício da função pública em questão. Pode-se dizer também que referida forma de provimento de função pública, ao condicionar o exercício de uma função pública estatal à aquisição onerosa da função por alguém, compromete a própria prestação da atividade estatal.

O provimento de funções públicas também já se deu por *herança* ou sucessão hereditária, sendo o cargo público objeto de transmissão a pessoas nem sempre capazes de ocupar referido lugar no ente estatal. Ainda que o *de cuius fizesse jus* à função pública, o mesmo não se poderia assegurar quanto ao herdeiro, tendo em vista que o critério não mede a capacidade, mas seleciona em razão de hereditariedade e, em alguns casos, também vinculando o preenchimento de funções estatais a poder aquisitivo. Registrou-se o insucesso de referido processo, especialmente pelo provimento de funções por sucessores incapazes que, diante de algumas dificuldades no exercício do cargo, delegavam a terceiros suas responsabilidades,⁵⁹ o que comprometia a eficiência no exercício das funções públicas. Há quem defenda que tal sistema caminha na contramão da história, entendendo como transmissão de *verdadeiros feudos*.⁶⁰

No que toca ao provimento de funções públicas via *arrendamento*, consubstanciava-se na cessão onerosa do Estado aos particulares, por prazo determinado, de cargos públicos mediante pagamento de uma quantia que era arrecadada aos cofres públicos,⁶¹ consubstanciando-se, portanto, em receita pública. Semelhante ao sistema da compra e venda de cargos, assemelhava-se a um aluguel da função pública, equiparada, assim, indevidamente, à mercadoria. Tal como o anterior, esse modo de provimento não se baseava nas aptidões do candidato, o que comprometia o serviço público, tendo sido extirpado dos processos seletivos de funcionários públicos, conforme registra Diogenes Gasparini.⁶²

Relata-se, ainda, o processo de escolha denominado *livre escolha* ou livre nomeação, dependente ou não da aprovação de outro poder,⁶³ sendo também chamada de livre nomeação absoluta e livre nomeação relativa,⁶⁴ conforme haja ou não vinculação à aprovação de outro poder ou órgão. Pela nomeação absoluta, a autoridade atribuía a alguém o cargo público sem qualquer interferência, ao passo que, pela nomeação condicionada, deveria o nomeado atender a determinadas exigências estabelecidas em lei, havendo, assim, condicionantes da nomeação.⁶⁵ Themistocles Brandão Cavalcanti⁶⁶ elenca argumentos favoráveis e contrários a referido processo, defendendo que traz vantagens quando sujeita à discreção de um nomeante probo e bem orientado, dependendo mais, assim, das qualidades do nomeante e das influências sobre este exercidas.

58 GASPARINI, "Concurso público", *op. cit.*, p. 14.

59 *Ibidem*, p. 15.

60 Entendimentos expostos em matéria publicada no Jornal *Estado de Minas*, edição de 18 nov. 2007, p. 3 e ss., que tratava da PEC 471, de 2005, intitulada de "excrescência, que transforma cartórios em feudos hereditários". Referida proposta de emenda à Constituição previa a efetivação dos atuais responsáveis e substitutos pelos serviços notariais, sem concurso público. Em referida matéria jornalística, foi defendida a flagrante constitucionalidade da PEC, por juristas e membros de órgãos de controle. Nesse sentido, a matéria jornalística foi intitulada "Projeto efetiva donos de cartórios sem concurso: Trem da alegria tramita na Câmara", em alusão a uma possível titularidade ilícita, como propriedade, de tais funções públicas.

61 CRETELLA JÚNIOR, **Curso de Direito Administrativo**, *op. cit.*, p. 354.

62 GASPARINI, "Concurso público", *op. cit.*, p. 15.

63 CAVALCANTI, **O funcionário público e o seu regime jurídico**, *op. cit.*, p. 191.

64 CRETELLA JÚNIOR, **Curso de Direito Administrativo**, *op. cit.*, p. 355.

65 GASPARINI, "Concurso público", *op. cit.*, p. 16.

66 CAVALCANTI, **O funcionário público e o seu regime jurídico**, *op. cit.*, p. 192.

A nomeação absoluta é ainda hoje processo utilizado em muitos países para provimento de funções públicas,⁶⁷ sendo tendência verificada no Brasil desde a Constituição de 1891, em razão da natureza do regime presidencial.⁶⁸ Segundo Rafael Cuesta, era este o sistema geralmente aplicado para seleção dos funcionários profissionais ao longo da história.⁶⁹

A nomeação condicionada, por sua vez, vincula a legalidade do ato ao cumprimento de certas exigências legais. No Brasil, é utilizada, na atualidade, *verbi gratia*, na seleção de desembargador federal, escolhido pelo presidente da República em relação composta com nomes previamente selecionados por outros órgãos, em lista apresentada para provimento do chamado quinto constitucional, conforme art. 94 e 107 da CF/1988. Cite-se ainda o caso de nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal pelo presidente da República, após aprovada a escolha pelo Senado Federal, conforme art. 101 da CF/1988. A lista e a aprovação pelo Senado, consubstanciada em sabatina – além do preenchimento de requisitos legais para acesso à função pública –, seriam as condicionantes da nomeação, retirando da autoridade nomeante competente sua ampla discricionariedade de escolha.⁷⁰ Via de regra, o controle da nomeação na modalidade condicionada é exercido por um corpo coletivo.⁷¹

O procedimento da *eleição* consubstancia-se na escolha do candidato à função administrativa pelo sufrágio popular, diretamente, pelo próprio povo, ou indiretamente, mediante eleição realizada por colegiado. A despeito de seu surgimento ainda na Antiguidade, continua sendo utilizado em alguns países. Trata-se geralmente de escolha arbitrária de candidato, sem atender a condições técnicas, não se exigindo prova de habilitação. Há quem defenda que referido processo só se justifica para cargos políticos ou de representação popular, e que não seria meio idôneo para eficiente seleção para ocupar os cargos de administração, já que, na prática administrativa, o sistema poderia gerar absurdos, vinculando o funcionário ao eleitorado, facilitando o acesso de candidatos detentores de qualidades negativas para o exercício de funções que exigem discricionariedade,⁷² aliado ao indesejável caráter político no preenchimento da função pública.

Por outro lado, pode apresentar aspectos positivos, diante da democracia participativa. No Brasil, há previsão, para as universidades públicas, de eleição indireta do reitor, por professores, alunos e funcionários. O artigo 16 da Lei n. 5.540/1968, com redação dada pela Lei n. 9.192/1995, estabelece a nomeação dos dirigentes das universidades federais pelo presidente da República, para mandato, escolhidos entre professores cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas por colegiado universitário. A norma ainda prevê consulta prévia à comunidade universitária, o que faz com que referido sistema se aproxime mais do sistema da nomeação condicionada, ainda que condicionada a eleição indireta.

Por fim, o *concurso público*, é o procedimento padrão para a seleção de cargos públicos no Brasil na atualidade, sendo também modo de provimento em diversos países no mundo.⁷³ Na Inglaterra, referido método, para determinadas categorias, considera não apenas as aptidões, mas habilidades tais como

67 GASPARINI, "Concurso público", *op. cit.*, p. 16.

68 CAVALCANTI, **O funcionário público e o seu regime jurídico**, *op. cit.*, p. 193.

69 CUESTA, Rafael Entrena. **Curso de Derecho Administrativo**. 12. ed. Madrid: Tecnos, 2002. v. 2, p. 292.

70 GASPARINI, "Concurso público", *op. cit.*, p. 16.

71 CAVALCANTI, **O funcionário público e o seu regime jurídico**, *op. cit.*, p. 194.

72 *Ibidem*, p. 195.

73 MENEGALE, J. Guimarães. **O Estatuto dos funcionários**. Rio de Janeiro: Forense, 1962. v. 1, p. 138.

adaptabilidade, dinamismo e a cultura, aferíveis v.g. pelo método da entrevista.⁷⁴ Trata-se de um sistema cada vez mais generalizado,^{75 76} cujo mérito é o de busca de selecionar pela via da meritocracia, de acordo com os princípios, que devem contar com índole científica. O concurso público constitui o método consagrado em quase todo o mundo democrático.⁷⁷

No Brasil, tem-se caminhado, na seleção via concurso público, pela adoção de cotas, diante de ações afirmativas, crescentes principalmente a partir da década de 2010, na busca da concretização do princípio da igualdade, em sua vertente material.

2.3 O provimento de funções públicas nas Constituições brasileiras e na administração colonial

2.3.1 Do período colonial ao ano de 1988

Dando ênfase, no presente tópico, especificamente ao Brasil no período colonial, antes de se iniciar a história constitucional brasileira, o sistema de organização administrativa estabelecido pela metrópole portuguesa para a colônia teve por base dois modelos, as capitâncias hereditárias e o governo-geral. Os donatários das capitâncias hereditárias detinham poderes absolutos, outorgados pelo monarca português, com qualidade dupla de fazendeiro e autoridade.⁷⁸ Com o governo-geral, embora as atribuições de comando político também se dividissem entre o provedor-mor, que era representante do fisco, e o ouvidor-geral, que era o distribuidor da justiça, o governador-geral, representante do rei, concentrou grande parte dos poderes.

Assim, no Brasil, até a monarquia, o sistema administrativo apresentava ineficiência, lentidão, despreparo dos funcionários, corrupção e autoritarismo. Nas palavras de Raymundo Faoro, “a terra inculta e selvagem, desconhecida e remota, recebe a forma, do alto e de longe, com a ordem administrativa da metrópole”⁷⁹

A administração colonial, como inflexão da administração portuguesa, ignorava por completo *funções ou poderes* do Estado, separados e substancialmente distintos – legislativo, executivo, judiciário –, bem assim esferas paralelas e diferentes das atividades estatais – geral, principal, local. O Estado aparece como unidade inteiriça que funciona num todo único. Embora houvesse uma divisão de trabalho, pois os mesmos órgãos e pessoas representantes do Estado não poderiam desenvolver sua atividade simultaneamente em todos os terrenos, nem convinha aumentar excessivamente o poder de cada qual, a expressão integral desse poder e síntese completa do Estado era só o rei e, das delegações que

74 Segundo MENEGALE, *O Estatuto dos funcionários*, *op. cit.*, v. 1, p. 130-138:

Na França, o processo de recrutamento via concurso público surgiu como que uma força social, diante do sentimento de igualdade dos indivíduos, contra o favoritismo, realizando-se periodicamente. No Japão, também vigora o sistema de concurso, estando seu germe presente na antiga China. Na Inglaterra igualmente, desde 1870, sendo que a escolha para categorias superiores considera não apenas as aptidões, mas habilidades como raciocínio, adaptabilidade, dinamismo e cultura, aferíveis pelo método da entrevista, ao passo que os funcionários administrativos se submetiam a provas escritas e entrevistas. Na Bélgica, o concurso foi introduzido em seu sistema administrativo em 1935, desdobrando-se em três provas, quais sejam, o concurso de admissão, o estágio e o exame de admissão definitiva, sobrelevando a cultura e o caráter, variando as matérias de acordo com a natureza mais ou menos técnica do serviço. Em 1883, foi introduzido nos Estados Unidos, na tentativa de tolher o abuso dos políticos na escolha de funcionários, regida que era pela rotatividade nos cargos e sem apreço ao profissionalismo. Aplicaram-se, assim, testes de inteligência, provas físicas para provimento de algumas funções, provas orais e práticas, estabelecendo-se uma coordenação dos concursos nas diversas jurisdições, bem como testes psicológicos.

75 CAVALCANTI, *O funcionário público e o seu regime jurídico*, *op. cit.*, p. 199.

76 Segundo CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, v. 2, p. 293: o sistema vem sendo utilizado na Inglaterra, França, Itália, Alemanha, China e Espanha.

77 SANTOS, “Concurso público”, *op. cit.*

78 FAORO, *Os donos do poder*, *op. cit.*, v. 1, 3. ed., p. 130.

79 *Ibidem*, p. 149.

necessariamente faz do seu poder, nasce a divisão das funções, mas uma tal divisão mais formal que funcional.⁸⁰

A administração colonial nada ou muito pouco apresentou da uniformidade e simetria das administrações contemporâneas. Ou seja, funções bem discriminadas, competências bem definidas, disposições ordenadas, segundo um princípio uniforme de hierarquia e simetria, dos diferentes órgãos administrativos. Não se conheceu, ou se conheceu de modo parco, normas gerais que no direito público da monarquia portuguesa regulassem, de forma completa e definitiva, à feição moderna, atribuições e competência, a estrutura da administração e de seus vários departamentos. A legislação administrativa da colônia formava um amontoado, inteiramente desconexo de determinações particulares e casuísticas, de regras que se acrescentavam umas às outras, sem obedecerem a plano algum de conjunto, um cipoal.

No século XVI, segundo Faoro, observava-se uma constelação de cargos, estando já separadas casa real e Administração Pública, e, embora essa realizasse as tarefas públicas, perdurou a centralização, sendo o funcionário um outro eu do rei, a sombra real. Todavia, como ironiza o autor, “a sombra, se o sol está longe, excede a figura”⁸¹ A legislação portuguesa vigia no Brasil, com as Ordenações do Reino, época do Estado patrimonial, em que se confundiam o público e o privado, tudo patrimônio do monarca.

De agente patrimonial, como visto em Portugal, passa-se a funcionário burocrático com retribuição monetária, este, sombra do rei que, por sua vez, tudo pode. Formou-se um patriciado administrativo, consubstanciando-se a função pública em instrumento regalista da classe dominante, em cuja investidura era condição essencial que o candidato fosse “homem fidalgo, de limpo sangue ou de boa linhagem”, sendo que, posteriormente, a venda dos empregos elevaria a burguesia à nobreza. Segundo Faoro, “a via que atrai todas as classes e as mergulha no estamento é o cargo público, instrumento de amálgama e controle das conquistas por parte do soberano”⁸² Perdendo o caráter administrativo e acentuado o conteúdo dominial, o sistema das sesmarias gerou a grande propriedade, o que acelerou seu fim, diante da exaustão dos bens a distribuir.⁸³

Em 1808, a transferência do governo português para o Brasil resultou no início da organização administrativa brasileira, tendo por referência os Ministérios, que se traduziam em grandes unidades administrativas do Poder Executivo.⁸⁴

Advinda a independência do Brasil, por meio do regime monárquico, a imposição progressiva de sua hegemonia sobre o território foi uma tarefa complexa. De um lado, importava em desatrelar os vínculos das administrações regionais com a metrópole e armar uma nova trama que as articulasse com o centro local de poder. De outro lado, tratava-se de fazer frente, simultaneamente, às tendências separatistas das regiões diferenciadas e às convulsões sociais que reivindicavam uma reordenação social profunda e lutavam pela implantação de projetos nacionais alternativos à monarquia. Fez-se pela confluência dos interesses do patronato, representado tanto pelos fazendeiros, predominantemente nativos, como pelos comerciantes, quase todos reinóis. Assim, a legitimação de caráter tradicional da Coroa portuguesa se estendeu a seu rebento, tanto na fase de transição como reino-unido, como após a separação formal, em 1822. Igualmente importante para a constituição do novo Estado como aparelho administrativo foi o transplante da burocracia portuguesa que acompanhou o rei, parte da qual permaneceria no Brasil.⁸⁵

80 PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 308.

81 FAORO, Os donos do poder, *op. cit.*, v. 1, 3. ed., p. 171.

82 *Ibidem*, p. 175.

83 *Ibidem*, p. 408.

84 SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização da função pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

85 RIBEIRO, Darcy. **Teoria do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. p. 116.

Por ocasião da Independência brasileira, em 1822, e instituição do Império e, com este, do constitucionalismo, houve a divisão de funções entre o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo, com o estabelecimento também do Poder Moderador, concentrando-se as funções exercidas por estes dois últimos nas mãos do imperador, firmando-se o Direito Administrativo com a emancipação política do Estado, sendo criada a cadeira de Direito Administrativo em 1856. A nobreza burocrática confronta com os proprietários de terras, que estavam em busca de títulos e graças aristocráticas, achando-se a carapaça administrativa enorme e inútil.⁸⁶

Formalmente, a Administração Pública brasileira tem suas origens na Constituição de 1824, com adoção do modelo patrimonialista de gestão, que ainda não diferenciava a “coisa pública” e a *res principis*.⁸⁷ Esclareça-se que a primeira Constituição brasileira, de 1824, conhecida como Constituição monárquica, perdurou por 67 anos, sendo, até então, a mais longa de todas as Constituições brasileiras.⁸⁸

A *Constituição do Império de 1824*, surgida durante o Primeiro Reinado, foi um marco no tocante à previsão dos agentes administrativos,⁸⁹ sendo garantido o acesso aos cargos públicos, sem outras diferenças que não sejam dos seus talentos e virtudes, afastando, assim, as distinções aristocráticas e privilegiando o mérito, ao menos formalmente, mediante previsão em seu artigo 179, XIV. Há quem defenda⁹⁰ que esse critério representava mera declaração de intenções, em razão da vinculação do acesso ao arbítrio do imperador, que podia, inclusive, limitar o ingresso na Administração Pública, pois a ele competia prover os empregos civis e políticos, na forma do artigo 102, IV. Não se pode negar, contudo, o avanço legislativo.

O foco de poder era o cargo público, tendo em vista o prestígio, a nobreza e a legitimação da riqueza, visada especialmente pela burguesia, o que causava repúdio à velha aristocracia, motivo pelo qual continuou a haver a compra e o arrendamento de algumas funções públicas. Os dias da independência trouxeram o ingresso das províncias no jogo político, reagindo à centralização.⁹¹

O cargo de juiz de paz era provido por eleição popular, que propunha a nomeação dos inspetores pelas câmaras municipais, conforme artigo 162 da Constituição, sendo atribuição dos presidentes de província a nomeação de juízes municipais e promotores públicos, sob proposta em lista tríplice, para mandato. Os juízes de direito, por sua vez, eram nomeados pelo imperador, mas detinham poucas atribuições.⁹²

No Segundo Reinado, predominou a onipotência do Estado, sendo o imperador o representante da comunidade de poder, bem como a manutenção de uma camada dirigente aristocrática. O sistema preparava escolas para gerar letRADOS, funcionários necessários à burocracia, sendo que Portugal mandou, desde a colonização, juntamente com os agentes do patrimônio real, os *fabricantes* de letRADOS, personificados nos jesuítas, que incutiam no bacharel o gosto pelo título.⁹³ Assim, o caminho da nobilitação passava pelos ensinamentos dos jesuítas, que seriam adequados ao cargo, ao governo e à administração. O emprego público elevava e oferecia o poder e a glória, estando a aristocracia

86 FAORO, *Os donos do poder*, op. cit., v. 1, 3. ed., p. 249.

87 SILVEIRA, *Professionalização da função pública*, op. cit.

88 CARVALHO, “O constitucionalismo”, op. cit., p. 251.

89 FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 89.

90 CARNEIRO, Diva Dorothy Safe de Andrade. **Ingresso e concurso na Administração Pública**: elementos para o estudo do regime jurídico da nulidade, 2002. Tese (Doutorado em direito administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. p. 12.

91 FAORO, *Os donos do poder*, op. cit., v. 1, 3. ed., p. 315.

92 *Ibidem*, p. 306.

93 *Ibidem*, p. 388.

encastelada na vitaliciedade, que buscava o domínio além da geração, sob a qual a opinião pública e os interesses de classes eram sombra, sem autonomia.⁹⁴

Os ministros eram nomeados pela Coroa, e o gabinete era formado pela burocracia, letrada, sendo que o melhor título para influir e decidir era a permanência no poder. O título nobiliárquico desrido do cargo não se consubstanciava em quadro efetivo de ação. “Tudo se espera do Estado”, que distribui o capital pelo emprego público, confundindo os setores privado e público, com supremacia burocrático-monárquica e patrimonialista no conteúdo. “O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, tudo espera da administração pública.”⁹⁵

Ainda no Segundo Reinado, no auge da centralização imperial, a sociedade paradoxalmente se modificava, sucedendo a Inglaterra na devastação colonial,⁹⁶ crescendo as figuras financeiras e industriais do país sob a proteção do governo, resultando em corrupção. Havia um “princípio” de pureza de sangue, determinante para a formação de um patriciado administrativo da classe dominante.

Proclamada a República em 1889, sob o domínio das oligarquias agrárias, promulgou-se a *Constituição de 1891*, da República Federativa, garantindo-se o livre acesso aos cargos públicos a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, e a inamovibilidade de determinados cargos, conforme artigos 73 e 74.

Primou a Carta de 1891 pelo igualitarismo jurídico-formal, abolindo as ordens honoríficas e os títulos de realeza e nobiliárquicos, inadmitindo privilégios de nascimento, conforme artigo 72. O artigo 78 previu que as garantias e direitos expressos em seu texto não excluiriam outros não enumerados, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados. Todavia, o Direito Constitucional de acesso aos cargos públicos não se tornou efetivo, diante da precariedade da aferição dos critérios objetivos estabelecidos em leis infraconstitucionais,⁹⁷ bem como pela prerrogativa do governante de prover os cargos públicos, conforme artigo 48, 5º, da Constituição, substituindo-se o poder do imperador pelo do presidente.

Na sociedade republicana, permaneciam os caciques ou coronéis, havendo interesses agrícolas e comerciais, e da prevalência do patronato decorreu a inexistência de requisitos isentos de seleção.⁹⁸ O fenômeno coronelista ganha nova coloração estadualista, estando mais liberto das dependências econômicas do patrimonialismo central do império, perdurando, todavia, a utilização dos poderes públicos para fins particulares, misturando o coronel o erário com os bens próprios.⁹⁹ O curso conservador e oligárquico foi se perdendo até culminar com a vitória da revolução em 1930, surgindo a segunda república e empossando o populismo, personificado na figura de Getúlio Vargas, atendidas as reivindicações liberais e promulgada nova Constituição.¹⁰⁰

A *Constituição de 1934* garantiu estabilidade após acesso a determinadas funções mediante concurso.¹⁰¹ O artigo 95, § 3º, previu concurso como requisito para nomeação dos membros do Ministério Público federal, ao passo que o artigo 104, alínea “a”, dispôs sobre a investidura nos primeiros graus da justiça dos estados, do Distrito Federal e dos territórios mediante concurso. O artigo 158 vedou a dispensa

94 *Ibidem*, p. 390.

95 *Ibidem*, p. 393.

96 *Ibidem*, p. 403.

97 CARNEIRO, **Ingresso e concurso na Administração Pública**, *op. cit.*, p. 12.

98 *Ibidem*, p. 68.

99 FAORO, **Os donos do poder**, *op. cit.*, v. 1, 3. ed., p. 637.

100 *Ibidem*, p. 685.

101 FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 89.

do concurso de títulos e provas no provimento de cargos do magistério oficial, garantindo-se aos professores nomeados por concurso a vitaliciedade e inamovibilidade. O artigo 169 garantiu certa estabilidade aos funcionários públicos, quando nomeados em virtude de concurso de provas. E o artigo 170, 2º, determinou que a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, seria efetuada depois de concurso de provas ou títulos. O artigo 168 da Constituição garantiu a acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros, observadas as condições que a lei estatuir, prevendo o artigo 170 a edição de um estatuto dos funcionários públicos. Assim, com a Constituição de 1934, pela primeira vez, foi previsto o concurso em um texto constitucional nacional como forma de investidura em funções públicas.

A *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* de 1937, de tendência autoritária, foi produto do golpe de Getúlio Vargas chamado Estado Novo. Seu artigo 103 repetiu a norma sobre a investidura nos primeiros graus da justiça dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, mediante concurso. O artigo 156, alíneas "a" e "b", do capítulo dos funcionários públicos dispôs sobre a primeira investidura em cargos de carreira, mediante concurso de provas ou de títulos, dispondo acerca da estabilidade dos funcionários públicos, garantindo seu artigo 122, 3º, o acesso de todos os brasileiros aos cargos públicos.

Após a Segunda Grande Guerra, iniciou-se nova fase. A *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* de 1946 garantiu o ingresso na magistratura vitalícia da Justiça dos estados mediante concurso de provas, na forma do artigo 124, inciso III, e determinou em seu artigo 127 que os membros do Ministério Público ingressariam nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Para o provimento das cátedras, exigia-se concurso de títulos e provas, assegurando-se aos professores assim admitidos a vitaliciedade, conforme artigo 168, VI. O artigo 184 garantiu o acesso de todos os brasileiros aos cargos públicos. O artigo 186, constante do capítulo dos funcionários públicos, previu que a primeira investidura em cargo de carreira dar-se-ia mediante concurso, omitida a expressão constante da Carta anterior relativa a processo de provas ou de títulos, previsto, posteriormente, pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União – Lei n. 1.711/1952.

A *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1967, com características autoritárias, voltou a concentrar o poder, dessa vez nas mãos do chefe do Poder Executivo. A Carta exigia aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos para nomeação para cargo público, na forma do artigo 95, §§ 1º e 2º, à exceção dos cargos em comissão, garantindo o acesso dos brasileiros aos cargos públicos e vinculando a aquisição da estabilidade e a efetivação dos funcionários públicos à prestação do concurso, conforme artigo 99 e §1º.

O artigo 106, §1º, dispôs sobre a admissão de pessoal nos Poderes Judiciário e Legislativo mediante concurso público de provas, ou provas e títulos, e os artigos 118, 136 e 138, §1º, previram concurso de títulos e provas para ingresso nas magistraturas federal e estadual e na carreira do Ministério Público. O artigo 168, §3º, V, previu provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério mediante prova de habilitação, consistente em concurso público de provas e títulos quando se tratasse de ensino oficial.

Pode-se dizer, assim, que a Constituição Federal de 1967 apresentou alguns avanços, tais como a qualificação do concurso como público, o que ampliou a divulgação do certame e a oportunidade de acesso, definindo-o como de provas ou de provas e títulos.

A alteração processada em 1969 na Carta de 1967, pela Emenda Constitucional 1/69 – considerada por muitos uma nova Constituição –, previu que a primeira investidura em cargo público dependeria de aprovação prévia em concurso público, de provas e títulos, salvo nos de provimento em comissão, garantindo a acessibilidade a todos os brasileiros que preenchessem os requisitos estabelecidos em lei,

nos termos do artigo 97, garantindo a estabilidade após estágio probatório aos funcionários nomeados por concurso, nas esferas federal, estadual e municipal, conforme artigos 100 e 108. Os artigos 95, 123, 144 e 176 da retrocitada Emenda repetiram as normas da Carta de 1967, quanto ao concurso de títulos e provas para magistratura, para ingresso inicial no Ministério Público, para provimento de carreiras do magistério, incluindo a ressalva de que a lei poderia exigir dos candidatos prova de habilitação em curso de preparação para a magistratura. Previu o artigo 207 da Emenda que as serventias extrajudiciais seriam providas mediante concurso público de provas e títulos.

Segundo Adilson Dallari, o Texto de 1969 inverteu a regra, dizendo não que a exigência de concurso deveria estar prevista em lei, mas sua dispensa, o que, todavia, não impediu toda sorte de burlas e abusos, empreguismo desenfreado e descontrole do funcionalismo, o que acarretou a desmoralização do serviço público.¹⁰² Em se tendo prevista a exigência somente para a primeira investidura, ocorreram muitos escândalos, com transformações de cargos, contemplando-se os apaniguados com cargos hierarquicamente mais elevados ou relevantes, estabilidade e transposição mediante provimento por concurso *interno* das funções que deveriam ser providas por concurso público, bem como perseguições e admissões sem concurso, por vias transversas, diante das restrições do texto constitucional. Registra o autor que, a cada mudança de governo, especialmente quando ocupada por partido adversário, ocorria uma derrubada de servidores nomeados pelo anterior e sua distribuição para novos apaniguados.

Como reação a esse quadro vexatório, a redação do texto da atual Constituição Federal de 1988 objetivou consagrar o concurso público como procedimento vinculante a todos os entes federativos, na tentativa de repudiar apadrinhamentos e protecionismo, conforme se desenvolverá no próximo tópico.

2.3.2 Um novo marco a partir da Constituição Federal de 1988

2.3.2.1 Breve contextualização dos paradigmas da Constituição Federal de 1988

Antes de se adentrar nos principais apontamentos deste trabalho sobre a Constituição Federal de 1988, é importante esclarecer que o Direito Constitucional, se, por um lado, ocasiona estabilidade, por outro lado, é parte do processo histórico, sendo, nesse sentido, dinâmico, “na medida em que se concebe a Constituição como estrutura jurídica através da qual flui a vida e se configura o direito constitucional”¹⁰³

A estabilidade das Constituições é consequência de suas capacidades de se adaptarem à realidade, que reflete sempre novas exigências políticas, sociais, econômicas, culturais, entre outras. Diante disso, se inexistirem, no texto constitucional, mecanismos ou instrumentos que viabilizem sua adaptação, quando necessária, a Constituição certamente será substituída por outra, fruto de práticas políticas e pressões político-sociais alinhadas com as novas exigências.¹⁰⁴

Diante disso, se, por um lado, a Constituição deve trazer o atributo da estabilidade, deve, por outro, não se afastar da flexibilidade. E foi assim que, com a instituição do Estado Democrático de Direito, na *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, iniciou-se a transição para um novo período democrático, com preocupação social, associando-se o componente democrático, primordialmente, à formação do governo.¹⁰⁵ Isso porque, a partir desse novo marco, há uma nova mentalidade, uma nova referência que, embora já tivesse suas sementes espalhadas, caminhava a passos lentos e apenas com a vinda da Carta Magna concretizou-se de forma firme.

102 DALLARI, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. 2. ed., rev. e atualizado de acordo com a CF/88. São Paulo: RT, 1992. p. 35.

103 CARVALHO, O constitucionalismo, *op. cit.*, p. 333.

104 *Ibidem*, p. 333.

105 MEDAUAR, *Direito Administrativo moderno*, *op. cit.*, p. 28.

Cumpre lembrar que o termo constitucionalismo, embora se enquadre numa perspectiva jurídica, tem também alcance sociológico. Em termos jurídicos, refere-se a um sistema normativo que tem por base a Constituição, encontrando-se acima dos detentores do poder; em termos sociológicos, simboliza um movimento social que serve de base à limitação do poder e impossibilita que os governantes possam fazer prevalecer seus interesses e regras na condução do Estado. De todo modo, o constitucionalismo não pode ser entendido de forma isolada, exigindo uma integração com as correntes filosóficas, ideológicas, políticas e sociais dos séculos XVIII e XIX.¹⁰⁶

Diante disso, o constitucionalismo possui um conjunto de princípios básicos destinados à limitação do poder político em geral e do domínio sobre os cidadãos em particular.¹⁰⁷ Kildare Gonçalves Carvalho ensina que “o constitucionalismo é um arranjo institucional que assegura a diversificação da autoridade, para a defesa de certos valores fundamentais, como a liberdade, a igualdade e outros direitos individuais”¹⁰⁸

E é na defesa de certos direitos e garantias fundamentais que nasce a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também conhecida por Constituição Cidadã. Ela estabelece um extenso rol de direitos e garantias individuais, sociais, políticos, econômicos e culturais, visando assegurar, além da igualdade, a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a justiça social e a participação democrática.

Contudo, apesar de tais direitos serem vistos como uma conquista, uma ponderação faz-se necessária. Segundo Darcy Ribeiro, nas sociedades que se incorporaram à civilização industrial por atualização histórica, com economias apendiculares e dependentes, como o Brasil, não se logra uma institucionalidade onde todos os direitos sociais, políticos, democráticos e individuais sejam plenamente garantidos, onde a crise é crônica e deriva precisamente do *caráter cruelmente desigualitário* da ordem social.¹⁰⁹

Aliado a isso, conforme visto, há uma longa tradição cultural de nosso país, que vem desde a colonização, ainda nos tempos atuais presente em nossa mentalidade, pela qual se confundem os interesses do Estado e o privado, sendo o acesso aos cargos públicos, nas altas funções, quase que um título nobiliárquico, em que se o utiliza como meio de garantia de privilégios, e não como instrumento de realização das funções do Estado e cumprimento de seus deveres-poderes típicos.

Nesse sentido, apesar das animadoras previsões constitucionais, ainda há um distanciamento da realidade formal e material que envolve as questões, o que significa dizer que, não obstante a Carta Magna faça generosas previsões em termos de direitos e garantias constitucionais, ainda se tem um caminho a percorrer em todos os grupos de direitos formalmente garantidos a fim de que se atinja também a sua realidade material. Ademais, vê-se que tal distanciamento está diretamente relacionado ao histórico em que se formou a Administração Pública no Brasil, vez que ainda hoje parece sofrer influência dos critérios que eram adotados quando da formação de sua base.

2.3.2.2 Da previsão constitucional do concurso público, como resultado da aplicação dos princípios da igualdade, da imensoalidade e da eficiência

A Carta Magna de 1988 trouxe, em sua essência, diretrizes próprias, que nitidamente serviram de vetor para a sua redação, buscando o constituinte manter coerência em suas previsões de tal forma que os direitos e garantias deveriam estar em sintonia com os princípios que regeriam a nova Constituição.

106 CARVALHO, O constitucionalismo, *op. cit.*, p. 235.

107 *Ibidem*, p. 236.

108 *Ibidem*.

109 RIBEIRO, **Teoria do Brasil**, *op. cit.*, p. 129.

Nesse contexto, privilegiou-se, entre outros, o princípio da igualdade e da impessoalidade. Caso um Estado queira atingir a igualdade, isso deve começar pelos direitos que assegura aos cidadãos. A propósito, conforme ensina José A. Camargo, “são os próprios direitos, liberdades e garantias que fazem emergir a consciência das desigualdades existentes na ordem social e, por conseguinte, das minorias e excluídos”¹¹⁰ O Direito deve fornecer os instrumentos necessários para a efetivação, em igualdade de condições, dos interesses legítimos das minorias e dos discriminados e, indo mais além, propiciar a concretude de sua dignidade.¹¹¹

No que se refere ao princípio da impessoalidade, a atuação do administrador público deve ser compromissada com o atendimento impessoal e geral, independentemente de suas preferências pessoais. Logo, no exercício de suas funções, o agente público deve ter por diretriz que sua atuação deve sempre atender aos interesses probos da entidade estatal a que está vinculado. E é obedecendo a esses princípios que o concurso público passou a ser escolhido como forma de provimento primordial para seleção de servidores públicos para as diversas funções públicas estatais.

Com a promulgação da Constituição Cidadã, o concurso público passa a ser a regra geral de provimento de cargos, empregos e funções públicas, conforme seu artigo 37, inciso II, garantindo-se a ampla acessibilidade às funções públicas, na forma da lei, com previsão expressa da aplicação dos princípios administrativos. Diante disso, ao estabelecer que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, garantiu-se a igualdade de oportunidades a todos os interessados, bem como o acesso do Estado aos profissionais que tenham maior êxito no processo seletivo. Ainda, ao se mencionar o art. 37, II, da CF/1988, faz-se imprescindível lembrar que a redação de tal dispositivo foi incluída na Carta Magna pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que ficou conhecida pela busca de maior eficiência à Administração Pública. Tal redação é resultado também do princípio da eficiência, vetor que deve ser buscado naquilo que envolve o interesse público, a Administração Pública e o erário.

É importante lembrar que o amplo e democrático acesso às funções públicas, tal como está garantido na atual Constituição Federal, é uma oportunidade para que os rumos do Estado e do país possam adquirir novos contornos, desde que vá se formando, já nos processos de seleção, uma nova geração de agentes públicos dotados de visão histórica, de sentido de povo e nação, e compromissados com a realização de um projeto nacional de independência econômica e reinserção no cenário internacional.

3 CONCLUSÃO

O presente trabalho objetivou demonstrar, pela análise histórica do provimento das funções públicas, que houve um processo gradual de transformação nas formas de admissão realizadas pelo Estado, que acompanhou as alterações na forma de divisão de poderes e dos valores sociais.

Inicialmente, as formas de provimento, que eram baseadas no sorteio, na compra e venda, no arrendamento, na herança e na livre nomeação, demonstravam uma lógica que pouco privilegiava o mérito ou a capacidade técnica. Eram formas que, em geral, traduziam a visão patrimonialista do Estado, na qual os cargos públicos eram tratados como propriedades ou mercadorias, objeto de poder, prestígio e fonte de renda para uma elite dominante. O sorteio, apesar de eximir o Estado do

110 CAMARGO, José A. Princípio da igualdade: efetividade dos direitos, liberdades e garantias das minorias e dos excluídos. In: DONIZETTI, Elpídio; GARBIN, Rosana Broglia; OLIVEIRA, Thiago de (Coord.). **Diversos enfoques do princípio da igualdade**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 169.

111 *Ibidem*.

favoritismo explícito, não garantia a seleção de candidatos qualificados. Já a compra e venda de cargos e o arrendamento institucionalizavam a mercantilização das funções públicas, enquanto a herança e o nepotismo reforçavam a perpetuação das desigualdades e a exclusão dos verdadeiros talentos. Mesmo a nomeação livre, quando condicionada apenas à vontade do nomeante, dava margem a arbitrariedades e ao clientelismo, comprometendo a eficiência e a legitimidade da Administração Pública.

No contexto brasileiro colonial e imperial, o sistema patrimonialista impôs uma relação estreita entre poder político e função pública. O advento da República trouxe avanços no discurso constitucional, com a garantia do livre acesso aos cargos públicos e a abolição das ordens nobiliárquicas, refletindo o ideal igualitário jurídico-formal. Contudo, na prática, as influências do coronelismo e dos interesses oligárquicos mantiveram a captura dos cargos públicos para fins particulares e o predomínio do clientelismo, fragilizando a efetiva democratização do serviço público.

Desde os tempos antigos, portanto, quando o acesso às funções públicas era marcado por critérios relacionados a favoritismo ou prestígio social, e também a hereditariedade, até os dias atuais, percebe-se um avanço significativo na seleção de servidores, tendo por marco, especialmente, o Estado Democrático de Direito, cuja consagração se iniciou com a Constituição da República Federativa de 1988. A Carta Magna deu o valor merecido a um rol importante de princípios, no qual residem, entre outros, o princípio da igualdade, o da impensoalidade e, na sequência, o princípio da eficiência.

O concurso público, nos moldes em que é previsto hoje, como instrumento constitucionalmente assegurado pela Carta Federal de 1988, não nasceu por si só, de uma ideia improvisada. Ao contrário, carrega, por trás de sua justificativa e sua história, um árduo caminho em que igualdade, impensoalidade e eficiência desfrutaram de raros momentos de prestígio. O concurso público foi sendo paulatinamente consolidado como principal mecanismo para o provimento dos cargos públicos.

Por outro lado, ainda que a Carta Magna esteja repleta de direitos e garantias previstas em seu texto, representadas por palavras fortes e seguras de si, a verdade é que o histórico de favoritismo e privilégios sociais que remontam ao histórico do provimento das funções públicas no Brasil ainda assombra e impede, nas oportunidades que têm, a materialização dos direitos constitucionalmente garantidos. Dessa feita, apesar de já ter se caminhado muito nas conquistas formais de direitos, ainda há uma realidade material muito dissonante do que previu o constituinte. Nessa toada, as ações afirmativas, que passaram a percorrer o cenário nacional, inclusive legislativo, têm como norte a garantia do princípio da isonomia, em sua vertente material.

A complexidade do processo de democratização do provimento das funções públicas no Brasil mostra que, apesar do avanço constitucional, a efetividade do concurso público depende não só do atendimento dos princípios constitucionais nos processos seletivos, mas também da formação de uma cultura administrativa, em que os agentes públicos sejam comprometidos com o interesse coletivo e com a consolidação de um Estado verdadeiramente democrático e eficiente. O desafio persiste, para que seja superada a visão patrimonialista, a ser substituída pela consolidação de uma Administração Pública preocupada com o cidadão, com transparência, responsabilidade e respeito à diversidade social, capaz de garantir que o serviço público seja verdadeiramente um instrumento de promoção do bem comum e do desenvolvimento nacional.

Há, portanto, ainda muito a se evoluir e um largo caminho a se percorrer.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 19.699, 13 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Senado Federal, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário do Congresso Nacional**, Senado Federal, p. 523, 24 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967 (com alterações do AI5 e emendas até 1969). **Diário Oficial da União**, Brasília, Congresso Nacional, seção 1, p. 953, 24 jan. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, Congresso Nacional, seção 1, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Outorgada por Getúlio Vargas (Estado Novo). **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 22.359, 10 nov. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Promulgada por Assembleia Constituinte pósEstado Novo. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 13.059, 19 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Outorgada pelo Imperador Dom Pedro I. (Império). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 25 mar. 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm.

BRASIL. Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 10.369. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

CAMARGO, José A. Princípio da igualdade: efetividade dos direitos, liberdades e garantias das minorias e dos excluídos. In: DONIZETTI, Elpídio; GARBIN, Rosana Brogllo; OLIVEIRA, Thiago de (Coord.). **Diversos enfoques do princípio da igualdade**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1229/E1263/12729>. Acesso em: 10 ago. 2025.

CARNEIRO, Diva Dorothy Safe de Andrade. **Ingresso e concurso na administração pública**: elementos para o estudo do regime jurídico da nulidade, 2002. 370 f. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. O constitucionalismo. In: **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. v. 1: Teoria do Estado e da Constituição. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1605/E1657/9812>. Acesso em: 9 ago. 2025.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **O funcionário público e o seu regime jurídico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CUESTA, Rafael Entrena. **Curso de Derecho Administrativo**. 12. ed. Madrid: Tecnos, 2002. v. 2. I/2 Organización administrativa.

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed., rev. e atualiz. de acordo com a CF/88. São Paulo: RT, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Teoria geral e princípios do Direito Administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Tratado de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 1.

DROMI, Roberto. **Sistema y valores administrativos**. Buenos Aires/Madrid: Ciudad Argentina, 2003.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 1976. v. 1 e 2.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 1996. v. 1.

FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1979.

GASPARINI, Diogenes. Concurso público - imposição constitucional e operacionalização. In: MOTTA, Fabrício (Coord.). **Concurso público e Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 13-72.

LIMA, Eusebio de Queiroz. **Teoria do Estado**. 6. ed. Rio de Janeiro: A Casa do Livro Ltda., 1951.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Agências reguladoras: a unconstitutional usurpação da política democrática pela ditadura da técnica. Disponível em: <http://www.cadireito.com.br/artigos/art50.htm>. Acesso em: 22 maio 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 8. ed. São Paulo: RT, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. São Paulo: RT, 1990.

MENEGALE, J. Guimarães. **O estatuto dos funcionários**. Rio de Janeiro: Forense, 1962. v. I.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. tomo I: "Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais".

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

RIBEIRO, Darcy. **Teoria do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

ROCHA, Francisco Lobello de Oliveira. **Regime jurídico dos concursos públicos**. São Paulo: Dialética, 2006.

SANTOS, Waldir. Concurso público: uma ferramenta democrática subutilizada. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3726>. Acesso em: 28 jun. 2004.

SENNA, Gustavo; TOURINO, Lucas Miranda. O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, ano XXIII, n. 39, p. 25-50, jan./jun. 2020. Disponível em: https://www.mpgm.mp.br/revista/pdfs_39/2-GustavoLucas.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização da função pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L1177/E1196/13414>. Acesso em: 29 jul. 2025.

COMO CITAR

BORGES, Maria Cecília. Uma análise histórica do provimento de funções públicas. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 153-176, jul./dez. 2025. Edição especial sobre agentes públicos.