FADISP

REVISTA PENSAMENTO JURÍDICO
ISSN 2238944-X

TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DE CARGOS COMISSIONADOS: UMA INTERPRETAÇÃO HARMÔNICA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

COURTS OF AUDIT IN THE CONTROL OF COMMISSIONED POSITIONS: A HARMONIC INTERPRETATION OF THE BRAZILIAN CONSTITUTION OF 1988

JOÃO VICTOR TAYAH LIMA[1]

BRYCHTN RIBEIRO DE VASCONCELOS[2]

SÚMÁRIO: *Introdução. 1 Cargos em comissão: considerações críticas sobre o instituto. 2 O controle de admissão de pessoal pelos Tribunais de Contas. 3 Hipóteses constitucionais de controle externo dos cargos em comissão pelos Tribunais de Contas. Considerações finais. Referências finais.*

RESUMO: A forma com que os cargos comissionados vêm sendo manuseados na administração pública brasileira traz preocupações relevantes para os órgãos de controle externo. O objetivo da pesquisa é discutir os mecanismos constitucionais que possibilitam aos Tribunais de Contas exercerem o controle dos mencionados cargos. Para este propósito, empreendeu-se pesquisa bibliográfica e documental, examinada à luz do princípio hermenêutico da concordância prática ou da harmonização de Konrad Hesse. Os resultados demonstram que, a despeito da limitação constitucional sobre o controle de admissão de cargos comissionados para fins de registro, os

[1] Doutorando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas, Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado do Amazonas e em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas. É delegado de polícia e professor. E-mail: jvtayah@gmail.com, ORCID: https://orcid.org/0009-0005-5596-9075, CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/8476424524011390.

[2] Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados, Mestre em Desenvolvimento Local pela Universidade Católica Dom Bosco, Bacharel em Geografia pela mesma universidade e em Direito pela Anhanguera-Uniderp. É professor na Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: brychtn@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8567-8499. CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/0445762148028931.

Tribunais de Contas podem executar o controle de legalidade e legitimidade destes cargos por meio da análise de prestações de contas, das auditorias operacionais, das recomendações técnicas e da possibilidade de sustar atos administrativos. Conclui-se que reforçar o alcance do controle dos Tribunais de Contas neste assunto é fundamental para inaugurar uma nova abordagem da gestão pública de pessoal, mais condizente com a efetividade dos direitos fundamentais e com a observância dos princípios jurídicos que norteiam a função administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Cargos em comissão. Controle externo. Tribunais de contas.

ABSTRACT: The way in which commissioned positions have been handled in the Brazilian public administration raises relevant concerns for external oversight bodies. The objective of this research is to discuss the constitutional mechanisms that enable the Audit Courts to exercise oversight over these positions. For this purpose, bibliographical and documentary research was undertaken, examined considering Konrad Hesse's hermeneutical principle of practical agreement or harmonization. The results demonstrate that, despite the constitutional limitation on the control of admission to commissioned positions for registration purposes, the Audit Courts can perform oversight of the legality and legitimacy of these positions by analyzing financial statements, operational audits, technical recommendations and the possibility of suspending administrative acts. It is concluded that strengthening the scope of oversight by the Audit Courts in this matter is essential to inaugurate a new approach to public personnel management, more consistent with the effectiveness of fundamental rights and compliance with the legal principles that guide the administrative function.

KEYWORDS: Audit courts. Commission positions. External control.

INTRODUÇÃO

Os cargos comissionados são destinados às funções de direção, chefia e assessoramento, cuja nomeação e exoneração se sujeitam ao livre critério discricionário da autoridade nomeante. A liberdade decisória conferida constitucionalmente para o manuseio destes cargos, que são remunerados pelos pesados tributos impostos ao contribuinte, cria consideráveis desafios jurídicos para a manutenção de uma administração pública condizente com os valores esperados da moralidade.

Não raro, os critérios utilizados para a nomeação destes cargos enviesam pelo caminho do nepotismo, do clientelismo, da troca de favores pessoais entre agentes políticos e da satisfação de interesses outros, que em nada se coadunam com o

interesse público. A normalização deste estado flagrante de ilegalidade, acobertada pelo manto de uma suposta discricionariedade administrativa ampla, que impede o controle de órgãos externos, é merecedora de atenção científica.

Os Tribunais de Contas são órgãos essenciais para a fiscalização das contas públicas, possuindo atribuições constitucionais e legais para examinar aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais dos atos e contratos do poder público. E apesar de terem recebido do constituinte originário a atribuição de apreciar os atos de admissão de pessoal, houve ressalva expressa quanto aos cargos comissionados.

Diante deste cenário jurídico, o objetivo principal da pesquisa é identificar se os Tribunais de Contas foram totalmente afastados do controle de legalidade e de legitimidade das nomeações de cargos comissionados, ou se existem competências implícitas ou explícitas no ordenamento jurídico que possibilitam o mencionado controle. E caso este controle seja possível, quais os seus limites e a sua aplicabilidade. A hipótese é de que os Tribunais de Contas podem não possuir a atribuição para examinar, de ofício e para fins de registro, as nomeações de cargos comissionados, mas podem, mediante provocação, sustar os efeitos do ato de nomeação, caso existam circunstâncias fáticas e jurídicas que justifiquem a providência.

Utiliza-se o método dedutivo para, partindo de proposições gerais acerca das competências conferidas aos Tribunais de Contas, estabelecer conclusões particulares sobre o controle externo de atos de admissão de cargos comissionados. Quanto aos meios, a pesquisa se utiliza de procedimentos documental e bibliográfico. A pesquisa é explicativa, fazendo uso da teoria de Konrad Hesse sobre hermenêutica constitucional e de obras doutrinárias de suporte para elaborar reflexões jurídicas sobre o tema proposto. Houve também solicitações de acesso à informação e extração de dados em sítios oficiais para subsidiar as citadas reflexões.

A pesquisa se justifica pela necessidade de se reforçar a transparência e a boa gestão dos recursos públicos, já que os cargos comissionados representam uma parcela robusta do número de postos de trabalho disponíveis na administração pública. Espera-se, com isto, que as ponderações aqui cogitadas contribuam com a efetivação dos princípios jurídicos que regem a função administrativa e com o cumprimento dos direitos fundamentais dos usuários dos serviços públicos.

1 CARGOS EM COMISSÃO: REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O INSTITUTO

Os cargos comissionados configuram hipótese de exceção à regra geral de ingresso no serviço público mediante realização de concurso público de provas ou de provas e títulos. Essa exigência geral foi instituída visando à observância primordial do cânone da eficiência, elevada a status constitucional quando da edição da Emenda N.º 19/1998, já que a presunção é de que somente os mais tecnicamente capacitados serão selecionados no rígido processo de escolha que é um concurso público. Conforme exposto na obra de Decomain[3]: "de fato, o concurso público respeita o princípio da isonomia, na medida em que todos podem nele se inscrever (é por isso que ele é público), e permite à administração selecionar os candidatos de maiores méritos".

Ademais, o concurso público é também um instrumento a favor da impessoalidade, haja vista não estar ao arbítrio do chefe institucional proceder à escolha daqueles que serão ou não aprovados para o exercício da função pública. O concurso público atende ao interesse público, na medida em que visa à sua satisfação, colocando a seu serviço candidatos selecionados de forma objetiva e imparcial.

Ocorre que a excepcionalidade estabelecida no texto constitucional relativa ao processo de nomeação de cargos em comissão está subordinada a uma única exigência: que o cargo seja, por intermédio de declaração legal, considerado como de livre nomeação e exoneração, *ex vi* do artigo 37, inciso II da Constituição Federal. Observe-se que o processo de escolha se submete ao alvedrio do administrador, o que abre amplos horizontes, por conseguinte, às práticas da improbidade administrativa e da má utilização da máquina pública.

Para que as más práticas no manuseio de cargos em comissão sejam evitadas, é urgente que se fortaleçam os mecanismos de controle na sua nomeação. A liberdade decisória conferida pela discricionariedade administrativa necessita de limites, reclamados pelos órgãos de controle interno e externo. Até porque, mesmo nos atos discricionários, é forçoso haver obediência a princípios expressamente indicados no

[3] DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007, p. 161.

artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

O problema é que, quando a nomeação é livre, o elemento comum que motiva as investiduras nos cargos supracitados é a confiança entre autoridade nomeante e servidor nomeado. E se existe confiança, é porque existe algum grau de cumplicidade entre o gestor e o agente público nomeado, o que por si só quebra a impessoalidade que deveria permear o serviço público.

Nestes casos, o gestor vê no agente público alguém digno de ser agraciado com uma função pública mais importante (já que se está falando de cargos destinados às atribuições estratégicas de direção, chefia e assessoramento) simplesmente pela lealdade ou por outro benefício de qualquer natureza que este possa lhe oferecer, perfazendo uma relação espúria e egoísta de troca de interesses, que em nada se coaduna com os anseios da coletividade.

Naturalmente, se a manutenção do vínculo funcional depende da confiança, o agente público contemplado com o privilégio do cargo público não guiará suas atividades objetivando empreender o melhor de si para o órgão ao qual está vinculado. Tampouco buscará satisfazer às necessidades do usuário do serviço público prestado. O interesse maior é perpetuar, pelo maior tempo possível, a relação de confiança, por ser esta a razão da nomeação que destinou ao servidor uma fonte de renda.

Não raro, com a troca periódica de agentes políticos no comando da máquina administrativa – que é salutar no regime democrático -, gera-se também a conhecida "dança das cadeiras", qualificada pela mudança, geralmente quase integral, em todos os cargos da estrutura superior da administração. Com isto, prejudica-se a continuidade dos serviços públicos (elevado à categoria de princípio obrigatório pelo artigo 6º, §1º da Lei n. 9.987/1995) e a memória administrativa das repartições públicas.

Vale salientar que o fim do Estado em si mesmo é o atendimento do interesse público. Logo, a indicação subjetiva de quem ocupará cargos remunerados com dinheiro da sociedade sem qualquer aferição meritória e em detrimento do cumprimento dos ideais de igualdade e eficiência, ínsitos ao concurso público, afronta qualquer noção razoável de interesse público. Corroborando esta exposição, aduz Carvalho Filho[4]:

---

[4] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª Ed. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2010, p. 165.

> A escolha do administrador alvitrando a nomeação de servidor para ocupar cargo ou emprego em comissão (ou de confiança, em geral) não é inteiramente livre; ao contrário, deve amparar-se em critérios técnicos e administrativos, com análise do nível e da eficiência do nomeado. Lamentavelmente, tal possibilidade tem gerado favorecimentos ilegais a certos apaniguados e verdadeira troca de favores.

Embora os cargos em comissão fossem previstos constitucionalmente para serem a exceção à regra, a realidade da administração pública tem invertido esta lógica, abarrotando os órgãos públicos com pessoas que não passaram pelo crivo de um concurso público. Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) indicou que a administração pública federal gastava, em 2015, R$ 3,471 bilhões por mês com funções de confiança e cargos comissionados. Deste montante, R$ 2,816 bilhões iam para funções e R$ 655,9 mil para cargos comissionados[5].

Em se tratando dos estados federativos, a situação é ainda mais preocupante, tendo em vista as enormes dificuldades à transparência dos dados quantitativos e remuneratórios que envolvem estes cargos. Praticamente não existem estudos completos sobre o tema no país, diante da enorme dificuldade de obtenção dos dados. Em busca por pesquisas na área, pode-se citar um desenvolvido no ano de 2003 sob o título “Diagnóstico da gestão dos recursos humanos dos estados brasileiros” constatou que somente 7,4% dos estados conseguiram (ou quiseram) fornecer todas as informações requeridas. Dos dados obtidos, verificou-se que, na comparação com cargos efetivos, a média de cargos comissionados presentes na área administrativa estadual foi de 55%[6]. Ou seja, foi possível inferir que existiam “mais chefes do que peões” trabalhando em setores administrativos dos órgãos estaduais. Mais pessoas recebendo dinheiro público sem terem sido aprovadas em concurso público do que o contrário.

Considerando que os entes federativos podem usar até 60% dos seus recursos para gastos com pessoal, nos termos do artigo 19 da Lei Complementar n. 101/2000

---

[5] TCU – Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento. **Ata n° 18/2016** – Plenário. Data da Sessão: 25/5/2016 – Ordinária. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/E3/E4/31/0D/938055105DDA9F451A2818A8/011.954%20_.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

[6] STORINO, Fabio Franklin. **Diagnóstico da gestão dos recursos humanos dos estados brasileiros**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3758/0052943.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 maio 2025.

(Lei de Responsabilidade Fiscal), destinar grande parte deste dinheiro ao pagamento de cargos comissionados pode comprometer parte substancial dos recursos públicos disponíveis. E para agravar mais a situação, a maioria esmagadora dos estados não respeita este teto de despesas, ultrapassando os parâmetros prudenciais de gastos definidos pela lei[7].

Portanto os cargos comissionados, que seriam um mal supostamente necessário, concebido para dar aos agentes políticos a oportunidade de se cercarem de pessoas de confiança para garantir o sucesso de seus mandatos, têm cada vez mais se revelado um mal desnecessário, que corrompe a coisa pública e degrada o dinheiro suado extraído do trabalho exaustivo de trabalhadores brasileiros.

2 O CONTROLE DE ADMISSÃO DE PESSOAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, que desenvolvem função essencial para a preservação da probidade no erário. Por isso, "a valorização, a fortificação e o respeito do trabalho desta instituição são *chaves*-mestra para a realidade de um Estado forte, promotor do cidadão"[8]. Dissertando sobre a importância desta respeitável instituição, Carlos Ayres Brito[9] assevera:

> Numa república, impõe-se a responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e consequente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim ocorre com o prisma de decisão como pelo prisma de gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a *res publica* e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das

[7] Informa Costa: "Ao comparar os 26 Estados brasileiros e o Distrito Federal, foi constatado que apenas nove Estados estariam dentro do limite prudencial de gastos permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, correspondendo a 33,33% dos estados". In: COSTA, Abimael de Jesus Barros et al. Limite máximo da lei de responsabilidade fiscal com despesas de pessoal: estudo de caso dos estados brasileiros. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v. 10, n. 1, p. 2556-2581, 2019. Disponível em: https://core.ac.uk/reader/229077780. Acesso em: 15 maio 2025. p. 2565.

[8] FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da Administração Pública: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 2ª edição rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 94.

[9] BRITO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sèrvulo da (Coords). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 99-100.

> sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. É essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República como forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo. E, participando desse aparato como *peça-chave*, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da *desadministração*.

Demonstrando a importância deste órgão de controle, o Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas da União (TCU) – 2024 atesta que, mediante 2.008 condenações ao ressarcimento de débitos e aplicação de multas a responsáveis pela gestão de bens e recursos públicos, houve a restituição aos cofres públicos de R$ 8,062 bilhões no citado ano. Ao todo, os benefícios gerados à população brasileira superam os R$ 50 bilhões em recursos economizados ou recuperados. Na proporção entre gastos para a manutenção deste órgão de controle externo e as economias de dinheiro público geradas, o retorno sobre o investimento que a sociedade fez no funcionamento do TCU foi de R$ 19,12 para cada R$ 1,00 gasto[10].

As atribuições da Corte de Contas, portanto, são de relevância ímpar no regime democrático. Uma de suas funções precípuas se refere ao exame dos atos admissionais de agentes públicos nas fileiras do serviço público. Aduz o artigo 71, inciso III da Constituição da República Federativa do Brasil:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> (...)
> III - apreciar, **para fins de registro**, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, **excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão**, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (grifo nosso)

Observe-se que o mandamento constitucional se atém à apreciação da legalidade para fins de registro. Na prática, os administradores públicos são obrigados

[10] TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União - 2024**. Brasília-DF, TCU. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5D/C0/5C/98/6B2F5910CEFACB59E18818A8/Relatorio%20de%20Gestao%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uniao%202024.pdf., p. 107. Acesso em: 15 ago. 2025.

a informar, de ofício, sobre todos os atos de admissão de pessoal, quando estes se referirem a cargos efetivos, empregos públicos ou contratações temporárias. E os Tribunais de Contas mantém os registros para livre consulta, a fim de analisar se as nomeações realizadas atendem aos requisitos legais exigidos para o ingresso no serviço público.

Os cargos em comissão estariam excluídos desta análise inicial de admissibilidade no serviço público, diante da alta carga de discricionariedade administrativa presente em suas nomeações. Em tese, argumenta-se que se tal controle fosse possível, configurar-se-ia uma interferência indevida no mérito administrativo de um ato discricionário. E em regra, só quem pode avaliar o mérito dos seus atos é o próprio Poder Executivo, no exercício da função típica de administrar a coisa pública. Mas algumas considerações mais aprofundadas precisam ser feitas sobre isto.

Mesmo no controle de atos discricionários, os Tribunais de Contas podem adentrar alguns aspectos da escolha realizada, em especial, analisando os parâmetros de legitimidade e economicidade, na esteira da competência que lhe foi outorgada pelo artigo 70 da Constituição Federal[11]. É o que afirma Justen Filho[12]:

> Não foi casual, por isso, a ausência de referência constitucional à fiscalização quanto ao mérito, à conveniência ou, mesmo, à discricionariedade. A Constituição alude apenas a *legitimidade* e *economicidade*, ângulos complementares da liberdade de atuação do gestor da coisa pública. Cabe aos órgãos de fiscalização verificar se inexistiu desvio de finalidade, abuso de poder ou se, diante das circunstâncias, a decisão adotada não era a mais adequada. A expressão *legitimidade* deve ser interpretada em acepção mais ampla do que *legalidade*. A legitimidade significa não apenas a compatibilidade do ato com as normas legais, mas também a correção do ato segundo os princípios fundamentais e as circunstâncias concretas existentes à época da prática do ato. A legitimidade abrange, então, alguns aspectos do exercício da discricionariedade, ainda que não compreenda o mérito da escolha do agente estatal.

Analisar uma nomeação discricionária que se desvia da finalidade pública estabelecida em lei não estampa um entranhamento inapropriado no mérito

---

[11] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, **legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifo nosso)

[12] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 1123.

administrativo. O critério da legitimidade, que deve ser levado em consideração pelos Tribunais de Contas no exame de atos administrativos, é um importante vetor de monitorização dos deveres de boa gestão. Com efeito, para além do tradicional controle de legalidade, cuja importância remanesce e não pode ser obliterada, "a ele deve ser acrescentada a análise do mérito da despesa pública, quanto à eficiência da aplicação dos recursos escassos"[13]. Trata-se de análise que demanda maior esforço, porque exige "o exame, a fundo, das finalidades apresentadas e das motivações oferecidas, de maneira a não compactuar com o vício teleológico", pois "o que se almeja é vedar o escudo do exacerbado formalismo"[14]. Em um país com 59 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza[15], é aberrante permitir que os finitos recursos públicos sejam desperdiçados em manobras que não contribuem com a redução de injustiças e desigualdades sociais.

Sendo assim, é razoável concluir que embora a Constituição Federal não tenha concedido aos Tribunais de Contas a competência para apreciar, para fins de registro, os atos de admissão dos cargos em comissão, nada impede que a análise possa ocorrer a qualquer momento após a nomeação, durante o exercício funcional. Especialmente nos casos em que haja provocação por meio do controle popular, mediante exercício do direito fundamental de petição de cidadãos indignados com o uso indevido do patrimônio público. Afinal, a ilegalidade do ato de nomeação não convalesce com o tempo. Ela se perpetua e demanda providências jurídicas enquanto a ilegalidade persistir. Proclama Rodrigues[16]:

> Embora a análise do ato de admissão para cargo comissionado esteja fora do alcance da competência de registro do Tribunal (art. 71, inc. III, CR/88), a fiscalização é cabível no âmbito da prestação de contas do gestor público (arts. 71, inc. I e II, da CR/88) e em sede de denúncias ou representações.

---

[13] NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 103.
[14] FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 129.
[15] Dados extraídos da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE que, em 2022, 27,4% da população brasileira possuía rendimento domiciliar por pessoa abaixo de US$ 6,85 por dia ou R$ 665 por mês, parâmetro adotado pelo Banco Mundial (IBGE, 2022, p. 54).
[16] RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Os Tribunais de Contas e a regra do concurso público**: os instrumentos para a atuação do controle externo. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, v. 4, n. 7, 2017, p. 93.

Toda nomeação de cargos em comissão cujos motivos fáticos (ainda que geralmente ocultos) se afastem da finalidade pública delineada pela lei consubstancia uma forma abusiva do poder discricionário, por meio de desvio de finalidade do ato administrativo. Segundo ensinamento de Mello[17], "trata-se, pois, de um vício particularmente censurável, já que se traduz em comportamento soez, insidioso. A autoridade atua embuçada em pretenso interesse público, ocultando dessarte seu malicioso desígnio".

O defeito no elemento finalidade dos atos administrativos exprime um vício insanável, que deve ser evitado a qualquer custo pela Administração Pública, em seu dever inafastável de se pautar pela legalidade. Mas se não evitado, o erro demanda ser corrigido pela própria Administração Pública no exercício da autotutela, nos moldes exigidos pela Súmula n. 473 do Supremo Tribunal Federal[18]: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; [...] e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial". Observe-se que, se não evitada e nem corrigida a ilegalidade pela própria Administração Pública, é garantido o controle externo judicial. Exemplo notável de controle judicial dos cargos comissionados foi a edição da Súmula Vinculante n. 13 do STF, conhecida como "súmula do nepotismo", que passou a proibir nomeações com vínculo de parentesco entre autoridades nomeantes e servidores designados por livre nomeação[19].

Em sede de controle abstrato de constitucionalidade, vale mencionar a ADI n. 5503/PI julgada pelo STF, em ação proposta pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (Ansemp). Versando sobre percentual estabelecido em lei do Estado do Rio Grande do Norte sobre cargos comissionados, a Suprema Corte assentou que a Constituição "não confere ao legislador infraconstitucional poderes absolutos ou verdadeira 'carta branca' para dispor sobre os percentuais de que trata de forma dissociada de qualquer parâmetro de razoabilidade ou proporcionalidade", pugnando pela estipulação de percentual que dê preferência ao provimento de tais

[17] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 63.
[18] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/aplicacaosumula.asp. Acesso em: 25 ago. 2025.
[19] Idem.

cargos por servidores efetivos[20]. Outro avanço substancial que visou estancar a apropriação indevida dos cargos comissionados por interesses privados

Para reforçar ainda mais os mecanismos de controle externo no tema em pauta, houve algumas ocasiões em que o Poder Judiciário anulou nomeações de ministros – que são cargos comissionados - por ter identificado que a finalidade da nomeação era concedê-los foro privilegiado para escapar à investigação jurisdicional[21]. Porém a atuação dos órgãos de controle externo não pode se limitar aos casos de grande repercussão, sobretudo quando exista pressão política de partidos de oposição e da imprensa para que providências sejam tomadas contra desvios de finalidade.

Seria uma ilusão acreditar que este tipo de manobra só ocorre nos altos escalão do governo, justamente onde há maior fiscalização e visibilidade. É exatamente nos corredores pouco frequentados dos setores de menor importância que a disseminação da corrupção se robustece. E a despeito da aparência de menor importância que estes desvios transparecem, o dinheiro público desperdiçado é muito mais considerável do que a quantia que se paga a um ministro, conforme se ventilou nas considerações descritas no tópico anterior.

Os Tribunais de Contas, por conseguinte, também podem e devem, a exemplo do que já ocorre no controle jurisdicional, buscar meios autênticos para evitar a captura dos cargos em comissão por interesses ilegítimos. Grandes são as resistências institucionais para o desempenho desta importantíssima incumbência fiscalizatória, mas gradativamente a doutrina e a jurisprudência vêm admitindo que o alcance deste controle precisa ser urgentemente ampliado. Traremos no próximo tópico algumas considerações acerca das vias legais que possam acudir a este propósito.

3 HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE CONTROLE EXTERNO DOS CARGOS EM COMISSÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

[20] STF - Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no recurso extraordinário n. 837.311**. Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, 9 dez. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, 15 abr. 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/. Acesso em: 15 ago. 2025.

[21] Vide Mandados de Segurança (MS) 34070 e 34071 do STF, que suspenderam a nomeação de Luís Inácio Lula da Silva para o cargo em comissão de ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República (STF, 2016, pp.) e Mandados de Segurança (MS) 34609 e 34615 do STF, que julgaram a suspensão da nomeação de Wellington Moreira Franco para o cargo de ministro de Estado chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República (STF, 2017, pp.).

Na medida em que o administrador público esteja manuseando recursos que não lhe pertencem, a regra é de que tudo o que for feito com estes recursos demandam uma justificação plausível. Em se tratando de atos que irão resultar em gastos públicos, este encargo se revela ainda mais imperativo. Os contribuintes são merecedores de receber explicações sobre o modo como o seu patrimônio está sendo administrado.

Por esta razão, em regra, a execução de atos administrativos deve vir acompanhada da adequada motivação, ou seja, da exposição documental das razões fáticas e jurídicas que determinaram a conduta administrativa. O artigo 50 da Lei n. 9.784/1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal) estabelece quando a motivação é obrigatória nos atos administrativos: "Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - **neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses**;" (grifo nosso).

Ora, a que *interesses* a lei estaria se referindo? Acreditamos que, para toda função pública preenchida por alguém, existem interesses da coletividade em pauta que precisam ser atendidos. Existe um interesse público que precisa ser resguardado. Como acentua Justen Filho[22], "não é fácil definir *interesse público*, inclusive por sua natureza de conceito jurídico indeterminado, o que afasta uma exatidão de conteúdo". O autor afirma que o interesse público não é de titularidade do Estado. E não existe para atender a conveniências egoísticas do Estado ou de seus agentes. Por isso conclui que o interesse público deve ter foco nos resultados, constituindo "uma decisão produzida por meio de procedimento satisfatório e com respeito aos direitos fundamentais e aos interesses legítimos"[23].

Do conceito acima exposto, extrai-se que não parece acertado separar o interesse público dos interesses dos administrados, até porque seria inconcebível pensar em um interesse da coletividade que fosse contrário ao interesse de cada uma das partes que a compõe. Por esta razão, ensina Mello[24] que o interesse público deve

---

[22] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 120.
[23] Ibidem, p. 131.
[24] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 58.

ser conceituado como “o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”. Bacellar Filho[25] acertadamente acrescenta que “não é possível que o interesse perseguido com o exercício da função administrativa não encontre seu princípio e fim no interesse dos próprios cidadãos, tanto numa perspectiva individual quanto coletiva.”

Por conseguinte, se admitirmos que a nomeação de cargos comissionados afeta interesses da coletividade, o dever de motivar tais atos deveria constituir um dever vinculado a toda autoridade nomeante, embora a doutrina e a jurisprudência apontem majoritariamente que a nomeação de cargos comissionados dispensa motivação[26]. Contrariando esta propensão majoritária, mas corroborando o nosso entendimento, reflete Vieira[27]:

> Deste modo, parece incongruente, ao adotar o concurso como regra geral, compreender que aquelas hipóteses de não aplicabilidade desta regra procedimental possam outorgar ao administrador liberdade ainda maior que a existente antes da adoção do merecimento objetivo como regra; como se a própria noção de merecimento – inerente ao Estado moderno – desaparecesse simplesmente por falta de expressa previsão legal. A questão aponta, então, para o dever de motivação dos atos de nomeação para os cargos em comissão. [...] Vulgarmente chamados de “cargos em confiança”, os cargos em comissão muitas vezes são tidos como aqueles de “extrema confiança”, ou de “fidelidade canina”, o que muitas vezes resvala para a espúria “cumplicidade” e para a “sociedade”. Não é esta a tônica que lhe confere a Constituição.

Assim, é necessário reconhecer que o interesse público presente na gestão de cargos comissionados traduz, ao menos, um direito fundamental que lamentavelmente vem sendo negligenciado a todos os cidadãos: o direito à transparência, que é ínsito ao princípio constitucional da publicidade previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Afinal, não há como reconhecer que vivenciamos um regime verdadeiramente democrático, se não há participação ativa do povo na

---

[25] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo e o novo código civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 46.

[26] Neste sentido, assinala Carvalho Filho: “Na verdade, há inúmeros atos oriundos da prática administrativa, que, embora tenham motivo, não têm motivação. Sirva, como exemplo [...] os atos funcionais, como nomeação, exoneração de cargos em comissão, etc”. In: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª Ed. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2010. p. 111.

[27] VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. **Merecimento na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 152-153.

vida política, com cargos públicos sendo nomeados obscuramente, escondidos atrás de um muro intransponível que inviabiliza o acesso à informação sob o pretexto de uma alegada discricionariedade administrativa imune a controles externos. Entrelaçando a adequada efetividade dos direitos fundamentais com a boa gestão do patrimônio público, ensina Torres[28]:

> Os direitos fundamentais têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas. Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas. [...] Cabendo aos Tribunais de Contas exercer papel de suma importância no controle das garantias normativas ou principiológicas da liberdade, ou seja, no controle da segurança dos direitos fundamentais.

A despeito da posição aqui perfilhada, a práxis administrativa tem permitido que cargos comissionados sejam nomeados aos montes, sem que haja qualquer exposição dos motivos que conduziram às nomeações. Isto prejudica sobremaneira a sindicabilidade das nomeações pelos órgãos de controle externo, o que inclui os Tribunais de Contas. Prejudica, mas não impede, e diante disto, buscamos no próprio ordenamento constitucional algumas possíveis soluções para a problemática apresentada.

Para garantir o pleno atendimento do interesse público, é necessário interpretar o texto constitucional sem sacrificar os interesses dos cidadãos-contribuintes. Partindo de uma teoria subjetivista (estática, originalista ou voluntarista) de hermenêutica constitucional, a interpretação da norma jurídica deve levar em conta a intenção do legislador. E não parece minimamente razoável que o poder constituinte originário tenha objetivado excluir, por completo, qualquer controle dos Tribunais de Contas sobre a admissão de cargos em comissão.

Por isso propõe-se aqui uma interpretação constitucional em conformidade com o princípio da concordância prática ou da harmonização de Konrad Hesse. Levando em consideração este princípio de hermenêutica constitucional, numa situação de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, deve se adotar a solução que otimize a realização de todos eles, a evitando o sacrifício total de uns em relação aos

---

[28] TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 194, p. 31-45, 1993.

outros, já que não há hierarquia entre as normas constitucionais. Dissertando sobre o tema, Hesse[29] afirma:

> os bens jurídicos constitucionalmente protegidos devem ser coordenados de tal modo que, na solução do problema, todos eles tenham preservada a sua identidade. Onde ocorram colisões não se deve, através de uma precipitada "ponderação de bens" ou, inclusive, de uma abstrata "ponderação de valores", realizar um dos bens com o sacrifício do outro. Pelo contrário, o princípio da unidade da Constituição exige um trabalho de "otimização": faz-se necessário estabelecer os limites de ambos os bens a fim de que os dois alcancem uma efetividade ótima. A fixação desses limites deve observar em cada caso concreto o princípio da proporcionalidade; não deve ir além do necessário para a concordância entre ambos os bens jurídicos. "Proporcionalidade" significa, nesse contexto, uma relação entre duas magnitudes variáveis, concretamente aquela que corresponda melhor a essa tarefa de otimização e não uma relação entre um "objetivo" constante e um ou mais "meios" variáveis.

Ora, a realidade é evidente e peremptória. A interpretação constitucional restritiva de controle da nomeação de cargos comissionados tem aberto espaço para uma violação inaceitável de direitos e interesses legítimos dos contribuintes, impondo aos intérpretes e aplicadores do direito, o desafio de adequar a norma à nova realidade fática. Esta realidade possui o papel de diretriz para a interpretação do texto normativo. Por isso, a hermenêutica é uma ferramenta que faz o texto normativo acompanhar as mudanças político-sociais, sem necessariamente haver uma mudança no texto constitucional, possibilitando a manutenção da força normativa. Como ensina Coelho[30]:

> No âmbito específico da hermenêutica constitucional, Konrad Hesse nos faz advertência idêntica, ao dizer que o intérprete não pode compreender o conteúdo da norma de um ponto situado fora da existência histórica, por assim dizer, arquimédico, senão somente na situação histórica concreta em que se encontra, e cuja maturação enformou seus conteúdos de pensamento e determina seu saber e seu (pré)-juízo.

---

[29] HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 37.

[30] COELHO, Inocêncio Mártires, Repensando a interpretação constitucional. **Revista Diálogo Jurídico**, nº 5, agosto/2001, Salvador/BA. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br. Acesso em: 15 ago. 2025.

Desta forma, objetivando superar o antagonismo entre a interpretação regulamentária e as necessidades coletivas referentes a uma máquina administrativa proba, eficiente e transparente, encontramos resposta no artigo 71, incisos I e II da Constituição Federal, que estabelece a competência dos Tribunais de Contas para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo e julgar as contas dos demais administradores públicos. O inciso X do mesmo artigo possibilita ainda aos Tribunais de Contas, "**sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado**, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal" (grifo nosso). Obviamente a disposição constitucional se aplica à órbita federal, mas pode facilmente ser aplicada aos Tribunais de Contas estaduais, em virtude do princípio da simetria constitucional[31].

De importância indubitável, as auditorias de natureza operacional são instrumentos que igualmente podem ser empregadas para a examinação aventada. Tais atividades podem ser conceituadas como "análise e avaliação do desempenho de uma organização – no todo ou em partes –, objetivando formular recomendações e comentários que contribuirão para melhorar os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia"[32]. Com isso, o controle não mais se restringe a zelar pelas finanças e pelo patrimônio público, voltando seus olhos também para o aperfeiçoamento das instituições administrativas[33].

Ante o exposto, em interpretação proporcional da norma constitucional, havendo indícios razoáveis de que a manutenção de vínculos comissionados se assenta sobre circunstâncias ilegais, os Tribunais de Contas podem exigir motivação para os atos de nomeação (a fim de viabilizar o controle posterior), fazer recomendações e, em último caso, suspender os efeitos das nomeações, comunicando a decisão ao Poder Legislativo correspondente.

Um exemplo de controle nesta seara decorreu de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), que fiscalizou a indevida utilização de cargos em comissão para funções técnicas e não exclusivamente para as de chefia,

---

[31] Conforme explica Horta, a Constituição Federal de 1988 possui normas centrais diretamente vinculadas à forma federal de Estado, que "ultrapassam a organização da União, para alcançar a estruturação constitucional do Estado-membro, em fase ulterior, que dependerá do poder constituinte do Estado, titular da organização constitucional do Estado Federado". In: HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 23.

[32] ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à Auditoria Operacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

[33] No Plano Estratégico do TCU (2019-2025), acolhe-se a missão de "Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo". E dentre os objetivos estratégicos temáticos de controle externo, está "o acesso do cidadão às informações e a mecanismos de monitoramento da atuação de instituições e agentes públicos" (TCU, 2025, p. 23 e 57).

assessoramento superior e direção, contrariando a exigência constitucional. Constatou-se, outrossim, o uso indiscriminado dos referidos cargos em número muito superior à real necessidade da administração. Ao final, a Corte decidiu de forma assegurar a correta utilização da regra de exceção e, indiretamente, resguardou a obrigatoriedade do concurso público, ao assinar prazo para o gestor público corrigir as referidas irregularidades[34].

Ademais, possibilitar o controle do ato impugnado não significa impor um dever automático de suspensão de todas as nomeações, mas sim reforçar o lastro democrático conferido pelo povo, que por meio do mister impessoal, capacitado e técnico dos Tribunais de Contas, poderá contribuir para que os cargos comissionados sejam ocupados por pessoas cada vez mais competentes e capazes de prestar um serviço de qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma com que os cargos comissionados são atualmente geridos na máquina pública tem rotineiramente violado os princípios mais básicos do regime jurídico-administrativo. A realidade fática é altamente preocupante, na medida em que os órgãos de controle externo, obstaculizados pelo suposto impedimento normativo de adentrar o mérito das nomeações, ficam impossibilitados de tomar medidas mais enérgicas sobre o tema, para melhor proteger os interesses da coletividade.

Mas a aplicação da lei não pode ficar refém de entendimentos dogmáticos engessados, que não acompanham a evolução sócio-histórica da administração pública. É missão do direito administrativo encontrar, no próprio ordenamento jurídico, as soluções para os desafios que se apresentam na eterna busca por uma administração pública escorreita e respeitadora do dinheiro público.

Valendo-se de uma hermenêutica constitucional mais congruente, fundada nos princípios da concordância prática ou da harmonização de Konrad Hesse, é forçoso

[34] PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão n. 135/07-TC**. Plenário. Interessado Município de Santa Mariana. Relator Conselheiro Nestor Baptista. Curitiba, 8 fev. 2007. Diário Oficial, 16 fev. 2007. Disponível em: http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1352007-do-tribunal-pleno/1987. Acesso em: 15 ago. 2025.

concluir que os deveres de boa administração não precisam ser sacrificados pelo poder discricionário conferido ao administrador público. É possível garantir maior transparência aos atos de admissão de cargos comissionados, possibilitando o seu controle externo, sem que isto configure uma interferência indevida no mérito administrativo.

Na esteira desta conclusão, somos partidários da ideia de que os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para examinar as nomeações de cargos comissionados, sob o aspecto da legalidade e da legitimidade, confirmando a hipótese inicialmente apresentada para a investigação científica. Tal prerrogativa não facultaria a anulação das nomeações, como tem feito o Judiciário em algumas ocasiões, mas ensejaria a possibilidade de exigir explicações técnicas, fazer recomendações e até mesmo sustar o ato, em casos mais graves de má-fé da autoridade nomeante.

Reforçar o alcance do controle dos Tribunais de Contas neste assunto é fundamental para inaugurar uma nova abordagem da gestão pública de pessoal. Sob vigilância mais rigorosa, espera-se que os gestores deixem de enxergar os cargos comissionados como um “cheque em branco” para satisfazer toda sorte de desejos próprios, para dar a eles o tratamento digno que se espera de uma administração pública impessoal: uma oportunidade para otimizar os resultados dos serviços prestados, por meio de escolhas baseadas no currículo e no desempenho funcional dos servidores nomeados.

REFERÊNCIAS FINAIS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à Auditoria Operacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo e o novo código civil.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília-DF: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRITO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sèrvulo da (Coords). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. Sâo Paulo, Malheiros, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª Ed. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2010.

COELHO, Inocêncio Mártires, Repensando a interpretação constitucional. **Revista Diálogo Jurídico**, nº 5, agosto/2001, Salvador/BA. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br. Acesso em: 15 ago. 2025.

COSTA, Abimael de Jesus Barros et al. Limite máximo da lei de responsabilidade fiscal com despesas de pessoal: estudo de caso dos estados brasileiros. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v. 10, n. 1, p. 2556-2581, 2019. Disponível em: https://core.ac.uk/reader/229077780. Acesso em: 15 maio 2025.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da Administração Pública: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 2ª edição rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2007.

NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão n. 135/07-TC**. Plenário. Interessado Município de Santa Mariana. Relator Conselheiro Nestor Baptista. Curitiba, 8 fev. 2007. Diário Oficial, 16 fev. 2007. Disponível em:

http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1352007-do-tribunal-pleno/1987. Acesso em: 15 ago. 2025.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. Os Tribunais de Contas e a regra do concurso público: os instrumentos para a atuação do controle externo. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 4, n. 7, 2017. Disponível em: https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/43/41. Acesso em: 22 maio 2025.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no recurso extraordinário n. 837.311**. Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, 9 dez. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, 15 abr. 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/. Acesso em: 15 ago. 2025.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Ministro suspende nomeação de Lula para Casa Civil e mantém processo na 1ª instância**. STF, Brasília-DF, 18 mar 2016. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ministro-suspende-nomeacao-de-lula-para-casa-civil-e-mantem-processo-na-1a-instancia/. Acesso em: 21 maio 2025.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Indeferida liminar contra nomeação de Moreira Franco para o cargo de ministro**. STF, Brasília-DF, 14 fev 2017. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/indeferida-liminar-contra-nomeacao-de-moreira-franco-para-o-cargo-de-ministro/. Acesso em: 21 maio 2025.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/aplicacaosumula.asp. Acesso em: 21 maio 2025.

STORINO, Fabio Franklin. **Diagnóstico da gestão dos recursos humanos dos estados brasileiros**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3758/0052943.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 maio 2025.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento**. Ata n° 18/2016 – Plenário. Data da Sessão: 25/5/2016 – Ordinária. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/E3/E4/31/0D/938055105DDA9F451A2818A8/011.954%20_.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Gestão do Tribunal de Contas da União - 2024**. Brasília-DF, TCU. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5D/C0/5C/98/6B2F5910CEFACB59E18818A8/Relatorio%20de%20Gestao%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uniao%202024.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico (2019-2025)**. Brasília-DF, TCU. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/9E/33/17/17/8EA1F6107AD96FE6F18818A8/Plano_estrategico_TCU_2019-2025.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Revista de Direito Administrativo, v. 194, p. 31-45, 1993.

VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. **Merecimento na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.