

NOMEAÇÃO DE PESSOAL CARGO EM COMISSÃO – AGENTE POLÍTICO DIREITOS SUSPENSOS

PROCESSO Nº : 4479/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTA HELENA
INTERESSADO : CLADEMAR JOAO MARASKIN
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 3177/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem cargo em comissão ou postos de agentes políticos. Pela impossibilidade. Afronta à Constituição Federal, Constituição Estadual (PR) e a Legislação local.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Tratam os presentes autos de Consulta formulada pelo Município de Santa Helena, por meio de seu Prefeito, Sr. Claudemar João Maraskin acerca da seguinte questão:

É possível, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, proceder-se com a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agentes político ou cargos de provimento em comissão?

Os autos foram instruídos pela Escola de Gestão Pública que por meio da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca exarou a Informação 14/25 (peça 07), pela Coordenadoria de Gestão Municipal que opinou por meio da Instrução 760/25 (peça 11) e pelo parecer 79/25 (peça 12) do Ministério Público de Contas deste Tribunal.

Todas as manifestações foram pela impossibilidade da nomeação.

Registre-se que a Assessoria Jurídica municipal por meio de parecer jurídico, não obstante a dúvida do alcaide, também foi pela impossibilidade (peça 4, fls. 5).

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (VENCEDOR)

A Consulta funda-se na exceção trazida pelo Tema 1190 do Supremo Tribunal Federal - STF, quanto a nomeação em concurso público, que obviamente, não se aplica à nomeação em cargo em comissão:

Tema 1190 - “É inconstitucional, por violação aos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (CF, artigo 1º, III e IV), a vedação a

que candidato aprovado em concurso público venha a tomar posse no cargo, por não preencher os requisitos de gozo dos direitos políticos e quitação eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado (CF, artigo 15, III), quando este for o único fundamento para sua eliminação no certame, uma vez que é obrigação do Estado e da sociedade fornecer meios para que o egresso se reintegre à sociedade. O início do efetivo exercício do cargo ficará condicionado ao término da pena ou à decisão judicial.

Com efeito, as normas trazidas pela Consulta, Leis nº 8.429/92 e 14.230/21, aumentaram as penas da suspensão e não agasalharam exceções.

A manifestação do Ministério Público de Contas alicerçou a negativa à resposta, com base, justamente, no Tema 1190 do STF, e de acordo com o livre e pleno exercício dos direitos políticos, previstos no art. 87 da Constituição Federal, no art. 90 da Constituição Estadual do Paraná, no art. 90 da Lei Orgânica Municipal e na Lei Municipal 3.084/2023 de Santa Helena.

A impossibilidade também se lastreia na Lei Complementar 135/2010 que limita o acesso a indivíduos inelegíveis.

Em síntese, o requisito para a nomeação em cargos de provimento em comissão é o pleno gozo dos direitos políticos, que está obstaculizado pela suspensão.

Este assunto está pacificado em múltiplas decisões do Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 3015/2014 - Plenário), do Superior Tribunal de Justiça - STJ (AgInt no RMS 50223/SP e AgInt no AgInt no AREsp 1490482) e do Supremo Tribunal Federal - STF (AP 470 de 17/12/2012).

Razão pela qual, em resumo, há o obstáculo legal à nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa como agentes políticos ou servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão.

3 DO VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (VENCIDO)

Com a máxima vênia aos bem lançados fundamentos do voto condutor, ousou divergir da conclusão apresentada por entender que a vedação absoluta à nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para cargos comissionados ou postos de agentes políticos não encontra respaldo unívoco no ordenamento constitucional, especialmente à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana, da ressocialização, da proporcionalidade e da efetividade da função social do trabalho.

Nesta consulta, formulada pelo Município de Santa Helena, questiona-se, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, se é possível nomear pessoas com direitos políticos suspensos para o exercício de cargos em comissão ou para o exercício de função como agentes políticos.

Vejamos o disposto na Proposta de Voto nº 134/25 do ilustre Relator, Conselheiro Augustinho Zucchi, que concluiu pela “impossibilidade de proceder-se com a nomeação a cargos de provimento em comissão por agentes políticos com direitos políticos suspensos”:

(...) Ante o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada e, no mérito, responder sua indagação nos seguintes termos:

1. É possível, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, proceder-se com a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agentes político ou cargos de provimento em comissão?

Resposta: Pela impossibilidade da nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa como agentes políticos ou servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão.

Entendo que a lei não deve ser interpretada em sua literalidade quando se trata de tema complexo de restrição de direitos fundamentais; assim, embora o texto legal deva, em regra, prevalecer, essa prevalência deve ocorrer desde que não haja conflito com os direitos fundamentais do cidadão.

Apesar do contido no texto do tema de Repercussão Geral nº 1.190 – Supremo Tribunal Federal, existe uma linha tênue que deve ser levada em consideração: o potencial conflito existente entre as normas que regem os direitos dos agentes públicos e aquelas que asseguram direitos sociais e fundamentais. Por isso, obstaculizar indevidamente direitos fundamentais é violar direitos já garantidos na Constituição.

Com essas considerações iniciais, passo a expor as razões de divergência quanto ao entendimento manifestado pelo ilustríssimo Relator, por considerar que a interpretação adotada no voto se apresenta restritiva, não contemplando, sob minha perspectiva, os aspectos que considero juridicamente relevantes.

3.1 DA DIGNIDADE HUMANA E DO PRINCÍPIO DA RESSOCIALIZAÇÃO

O artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal¹, erige a dignidade da pessoa humana como fundamento da República. Nesse mesmo sentido, o princípio da ressocialização do condenado implícito no sistema constitucional impõe ao Estado o dever de promover condições para que o cidadão retorne à convivência plena em sociedade, inclusive no campo laboral.

¹ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A jurisprudência recente do STF, notadamente no julgamento do Tema 1190², reconheceu esse princípio ao declarar inconstitucional a vedação absoluta à posse em concurso público com base apenas na suspensão de direitos políticos por condenação penal:

É inconstitucional [...] a vedação a que candidato aprovado em concurso público venha a tomar posse no cargo, por não preencher os requisitos de gozo dos direitos políticos e quitação eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado [...] (STF, Tema 1190, RE 1237969, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 07/06/2023).

Ainda que o ilustre Relator afirme que essa decisão não se estende aos cargos comissionados, cabe ponderar que o fundamento da decisão acima, e não apenas sua literalidade, deve nortear a análise: trata-se de garantir que o Estado não impeça o exercício profissional e a reintegração social de forma desproporcional.

A suspensão dos direitos políticos, resultante de condenação, não impede automaticamente a nomeação e posse em concurso público. A Constituição Federal, em seu art. 15, inciso III, estabelece que a suspensão dos direitos políticos pode ocorrer em caso de condenação criminal.

Tratando-se de uma questão que envolve a análise do valor social do trabalho, conforme estabelecido pela Constituição da República, especialmente no que tange ao contexto da condenação criminal e à posse em cargos comissionados, a interpretação constitucional, nesse caso, deve ser feita com base no espírito de justiça social e da dignidade da pessoa humana, princípios fundamentais previstos em nossa Constituição.

Quando se discute a posse em cargos comissionados, a Constituição, ao tratar do serviço público, estabelece que a posse em cargos comissionados deve obedecer a princípios de moralidade e eficiência, com o objetivo de garantir a boa administração pública e o atendimento ao interesse coletivo. Embora a Constituição permita a nomeação para cargos comissionados sem concurso público, é preciso que esses cargos sejam ocupados por pessoas que atendam a critérios éticos e de competência, visando sempre ao melhor serviço à população.

A interpretação do valor social do trabalho no contexto dos cargos comissionados deve, portanto, garantir que aqueles que ocupam essas funções, embora não por meio de concurso, atuem de forma responsável e em consonância com os valores constitucionais. O trabalho no serviço público, mesmo em cargos de confiança, deve ser encarado como um serviço à sociedade, com a mesma seriedade e compromisso que se exige de qualquer servidor público, seja ele efetivo ou comissionado. Nesse sentido, a seleção para cargos comissionados não pode se basear unicamente em aspectos políticos ou pessoais, mas deve observar, primordialmente, o interesse público e o compromisso com a eficiência administrativa.

2 <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5975355>

Portanto, a Constituição, ao consagrar o valor social do trabalho, busca uma sociedade mais justa e igualitária, na qual o trabalho, em qualquer de suas formas, seja sempre um meio de promoção da dignidade humana e da inclusão social, incentivado como um mecanismo de reintegração social, e, no caso da posse em cargos públicos, exercido de maneira ética, responsável e em prol do bem comum. Nesse contexto, a interpretação e aplicação do princípio constitucional do valor social do trabalho devem ser rigorosamente observadas, garantindo que os direitos dos cidadãos sejam sempre respeitados e que o Estado cumpra sua função de assegurar a justiça social e a dignidade humana em todas as esferas da vida pública.

3.2 DA INTERPRETAÇÃO PROPORCIONAL E NÃO ABSOLUTA DAS RESTRIÇÕES

O artigo 15 da Constituição Federal³, que trata da suspensão de direitos políticos, deve ser interpretado restritivamente, pois o texto elucidado restringe direitos fundamentais. A suspensão dos direitos não pode ser alargada para impedir automaticamente o exercício de funções públicas, especialmente aquelas que não envolvam representação política eletiva.

Além disso, há precedentes no Superior Tribunal de Justiça que relativizam os efeitos automáticos da suspensão de direitos políticos quando em confronto com princípios constitucionais superiores:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXAME DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DA CORTE EXCELSA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES APLICADAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. 1. A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, “a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”, (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do referido artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não. (Precedente: AgRg no REsp 1242939/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/05/2011, DJe 30/05/2011.) 2. A sanção de suspensão dos direitos políticos é a mais drástica das penalidades estabelecidas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, devendo ser aplicada tão somente em casos graves. (Precedente: AgRg no AREsp 11.146/RS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 16/08/2011, DJe 22/08/2011). 3. “A condenação foi devidamente motivada e se encontra dentro dos limites do art. 12 da Lei 8.429/1992, estando dosada segundo a avaliação razoável do Tribunal de origem. Portanto, não merece reforma em Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.” (Precedente: REsp 1173845/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 08/06/2010,

3 Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
II - incapacidade civil absoluta;
III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

DJe 27/04/2011.) Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1223798/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/4/2012, DJe 19/4/2012)⁴

A nomeação para cargo em comissão, por natureza discricionária, deve considerar a confiança da autoridade nomeante, e não estar submetida a um impedimento automático baseado em condenações que não envolvam dolo específico contra a Administração.

3.3 DA VARIAÇÃO INTERPRETATIVA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Com as alterações da Lei nº 14.230/2021, a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa trouxe avanços significativos na diferenciação entre atos dolosos e culposos, e no tratamento proporcional das penas⁵:

- a) Dolo Específico: A nova lei exige que o ato ímprobo seja praticado com a intenção específica de causar prejuízo à administração pública, a má fé ou a intenção de beneficiar-se indevidamente, sendo necessário demonstrar a vontade consciente de violar os princípios da administração pública.
- b) Atos Culposos: A Lei nº 14.230/21 revogou a possibilidade de punição por atos culposos (praticados por imprudência, imperícia e/ou negligência), tratando da conduta como elemento objetivo.
- c) Proporcionalidade na aplicabilidade das penas: A nova lei estabelece a necessidade de análise concreta dos casos, natureza das infrações e pena aplicada.

Desse modo, a simples menção à condenação por improbidade administrativa sem o devido exame das circunstâncias concretas, natureza da infração e da pena aplicada, não pode justificar a automática exclusão da pessoa da vida pública.

3.4 DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E DO PRINCÍPIO DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA

Em convergência ao que sustenta a doutrina moderna do Direito Administrativo Sancionador, deve prevalecer o entendimento de que qualquer sanção administrativa deve respeitar os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e proibição do excesso:

A incidência do princípio da proporcionalidade: A punição excessiva e desvinculada da gravidade dos danos e da reprovabilidade da conduta do agente é inconstitucional, por ofensa ao princípio da proporcionalidade.⁶

A interpretação que transforma a suspensão temporária dos direitos políticos em incapacidade funcional absoluta contraria tais princípios e viola o pacto constitucional.

4 Disponível em: https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSes-sao=&dt=20140429&formato=PDF&nreg=201002179260&salvar=false&seq=34560135&tipo=51&utm_source.

5 Cf. Augusto Neves Dal Pozzo e José Roberto Pimenta Oliveira. Lei de improbidade administrativa reformada, Revista Dos Tribunais, 2022.

6 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

A nomeação, por sua natureza discricionária, pode ser controlada sob os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, mas não deve ser vedada automaticamente.

Assim, entendo pela possibilidade de nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para cargos comissionados ou funções políticas, desde que o crime cometido ou a conduta de improbidade administrativa não seja incompatível com as atribuições do cargo e que a nomeação observe os princípios constitucionais da moralidade, proporcionalidade e finalidade pública.

Ressalte-se que tal possibilidade deve ser analisada caso a caso, sendo imprescindível que a nomeação esteja acompanhada de juízo de compatibilidade entre a natureza do ato que deu origem à suspensão dos direitos políticos e as atribuições do cargo pretendido. A eventual nomeação permanece sujeita ao controle de legalidade e moralidade pelos órgãos competentes, podendo ser invalidada se constatada afronta aos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

Conclusão.

Por todo o exposto, entendo que a vedação absoluta à nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos, ainda que fundamentada em interpretação literal do art. 15, incisos III e V, da Constituição Federal, deve ceder diante de uma leitura constitucional sistemática, orientada pelos princípios da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e da reintegração social.

Acompanhando as mudanças legislativas e jurisprudenciais – especialmente a nova redação da Lei nº 8.429/92 e o Tema 1.190 do STF –, defendo a possibilidade de nomeação excepcional e condicionada, desde que respeitados os filtros objetivos de compatibilidade da função e os requisitos éticos indispensáveis à Administração Pública.

Por fim, registro que a suspensão dos direitos políticos, para fins de resposta à presente consulta, somente deve ser reconhecida quando não houver mais possibilidade de interposição de recursos quanto às questões suscitadas, ou seja, quando houver o trânsito em julgado do processo respectivo.

Com esses fundamentos, VOTO pela possibilidade condicionada da nomeação em casos específicos, preservando-se o controle da moralidade e da legalidade pelos mecanismos próprios do Estado, de modo que a presente consulta deve ter sua resposta formulada da seguinte forma:

É possível, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, proceder-se com a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agentes político ou cargos de provimento em comissão?

Resposta:

Sim, é possível, em caráter excepcional e condicionado, proceder-se com a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agente político ou cargos de provimento em comissão, desde que:

- 1) a condenação não seja incompatível com as atribuições do cargo pretendido;
- 2) haja juízo de compatibilidade entre a natureza do ato que ensejou a suspensão dos direitos políticos e as funções a serem exercidas;
- 3) a nomeação observe os princípios da moralidade, da proporcionalidade e da finalidade pública;
- 4) a nomeação permaneça sujeita ao controle de legalidade e moralidade pelos órgãos competentes, podendo ser invalidada se constatada afronta aos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

4 VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (VENCEDOR)

Ante o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada e, no mérito, responder sua indagação nos seguintes termos:

1. É possível, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, proceder-se com a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agentes político ou cargos de provimento em comissão?

Resposta: Pela impossibilidade da nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa como agentes políticos ou servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão.

Após o trânsito em julgado, determino a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

5 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em CONHECER a presente Consulta, formulada e, no mérito, responder sua indagação nos seguintes termos:

I - É possível, à luz das recentes alterações da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21 e do julgamento do Tema nº 1.190 pelo Supremo Tribunal Federal, proceder-se com

a nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos para ocuparem o posto de agentes político ou cargos de provimento em comissão?

Resposta: Pela impossibilidade da nomeação de pessoas com direitos políticos suspensos por força de condenação por ato de improbidade administrativa como agentes políticos ou servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão;

Após o trânsito em julgado, determino a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

O voto divergente do Conselheiro FÁBIO DE SOUZA CAMARGO “pela possibilidade condicionada da nomeação em casos específicos, preservando-se o controle da moralidade e da legalidade pelos mecanismos próprios do Estado” foi vencido.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Tribunal Pleno, 12 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 42.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente