DOI: 10.5281/zenodo.24563879

Artigos Científicos

QUANDO O CARGO SUBSTITUI A FUNÇÃO: BANALIZAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO, DESCONTINUIDADE E DANO INSTITUCIONAL

WHEN THE POSITION REPLACES THE FUNCTION: BANALIZATION OF COMMISSIONED POSITIONS, DISCONTINUITY, AND INSTITUTIONAL HARM

Eliseu Raphael Venturi[1]

RESUMO

No artigo se examina o exercício institucionalmente irresponsável de cargos em comissão formalmente regulares, inclusive por pessoas tecnicamente qualificadas. Desloca-se o foco do ingresso para o que o ocupante deve conhecer, justificar, registrar, preservar e entregar durante o exercício e ao deixá-lo. Mediante abordagem jurídico-institucional e revisão narrativa analítico-conceitual de normas, referenciais de controle e literatura sobre capacidade estatal, memória, aprendizagem, desempenho e *accountability*, propõe-se uma tipologia das banalizações posicional, funcional, epistêmica, temporal e da responsabilidade. Define-se o dano institucional como categoria analítica distinta de dano ao erário, ilícito e improbidade. Retrabalho, perda de registros, descontinuidade não avaliada, produtividade performática e transições inexistentes são sinais para investigar perdas de capacidade, cuja identificação exige exame contextualizado. Como resposta, estrutura-se um ciclo proporcional de responsabilidade do exercício comissionado, composto por entrada, exercício, alteração relevante e saída, com linha de base, registro decisório, preservação do dissenso técnico, avaliação de impacto, matriz de entregas e relatório de legado. Os instrumentos distinguem deveres vigentes, padrões de governança e formalizações propostas. O ciclo proposto oferece referencial ao controle interno, aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público de Contas, nos limites de suas competências, sem substituir escolhas políticas ou instituir responsabilidade objetiva. Conclui que a confiança pública deve deixar memória, razões, entregas, transição e consequências verificáveis.

Palavras-chave: cargos em comissão; dano institucional; memória organizacional; continuidade administrativa; controle externo.

ABSTRACT

This article examines the institutionally irresponsible exercise of formally lawful commissioned public positions, including by technically qualified officeholders. It shifts the focus from entry requirements to what officeholders must know, justify, record, preserve, and deliver during their tenure and upon departure. Through a legal-institutional approach and an analytical-conceptual narrative review of legal rules, oversight frameworks, and literature on state capacity, memory, learning, performance, and accountability, it proposes a typology of positional, functional, epistemic, temporal,

1 Pós-Doutor em Novas Tecnologias e Direito – Università Mediterranea di Reggio Calabria (UNIRC), Itália. Doutor e Mestre em Direitos Humanos e Democracia – Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Público – UniBrasil. Especialista em Gestão Pública – Gran. Especialista em Ciência de Dados – Gran. Graduado em Direito – UniCuritiba. Advogado. eliseurventuri@gmail.com http://lattes.cnpq.br/7838065983443736

and accountability-related banalization. It defines institutional harm as an analytical category proposed by the author, distinct from financial loss, illegality, and administrative improbity. Rework, loss of records, unevaluated discontinuity, performative productivity, and absent transitions are warning signs for investigating losses of capacity, whose identification requires contextual analysis. The proposed response is a proportional responsibility cycle organized around entry, exercise, significant change, and exit, supported by a baseline, decision records, preservation of technical dissent, impact assessment, a delivery matrix, and a legacy report. The instruments distinguish existing duties, governance standards, and proposed procedures. The cycle provides a framework for internal control bodies, Courts of Accounts, and Public Prosecution Services attached to them, within their respective powers, without replacing political choices or establishing strict liability. It concludes that public trust must leave verifiable memory, reasons, deliveries, transition, and consequences.

Keywords: *commissioned positions; institutional harm; organizational memory; administrative continuity; external control.*

1. INTRODUÇÃO: DA REGULARIDADE FORMAL À RESPONSABILIDADE PELO EXERCÍCIO

Dentre os vários meios pelos quais se podem concretizar, muitos prejuízos públicos não se apresentam necessariamente como pagamento indevido ou redução patrimonial imediata. Tais prejuízos podem surgir quando decisões não deixam razões verificáveis, programas são interrompidos sem avaliação, conhecimentos desaparecem com a troca de chefias e atividades de comunicação ocupam o lugar das entregas. A Constituição não limita o controle à correção contábil, pois submete a Administração à eficiência, exige avaliação de políticas públicas e atribui aos controles interno e externo o exame de resultados, legitimidade e economicidade.[2]

Em especial, o regime constitucional dos cargos em comissão responde a um primeiro conjunto de perguntas que podem influenciar decisivamente a produção ou não dos prejuízos acima identificados. Assim, o cargo deve servir à direção, chefia ou assessoramento; suas atribuições precisam ser claras; a quantidade deve ser proporcional; a confiança deve vincular-se à função; e os requisitos de investidura devem permitir verificar compatibilidade. Essas exigências são indispensáveis, mas não resolvem um risco de problema posterior: o que ocorre quando cargo e o provimento são aparentemente regulares e, ainda assim, o seu exercício produz improvisação, amnésia, silenciamento técnico ou ausência de prestação de contas?[3]

É nesse plano que se propõe e se situa a banalização examinada. Banalizar não é apenas criar postos em excesso, mas romper a relação entre posição e função pública, permitindo que denominação, remuneração, proximidade política ou poder hierárquico substituam o dever de compreender, justificar e entregar. O

2 BRASIL, 1988, arts. 37, caput e § 16, 70 e 74; BRASIL, LC nº 101/2000, art. 1º, § 1º.
3 STF, Tema 1010 (RE nº 1.041.210/SP); TCE-PR, Prejulgado nº 25.

cargo deixa de ser centro temporário de decisão institucional e passa a operar como sinal de pertencimento, mecanismo de acomodação ou título de intervenção sem responsabilidade correspondente.[4]

A crítica não se dirige à política, à alternância ou às equipes de confiança. Governos legitimados precisam escolher prioridades, coordenar coalizões e contar com pessoas alinhadas a seu programa. O problema surge quando o alinhamento pessoal absorve a função institucional: a técnica vira obstáculo, a memória é tratada como propriedade da gestão anterior e a demonstração de movimento substitui o controle de resultados.[5]

A investigação é orientada pela seguinte pergunta: quais deveres organizacionais devem estruturar o exercício dos cargos em comissão para impedir que a regularidade do ingresso conviva com perda de memória, baixa qualidade decisória, descontinuidade não avaliada e ausência de prestação de contas, sem que o controle substitua a escolha política?

A hipótese é que a criação e o provimento regulares são necessários, porém insuficientes, para a legitimidade institucional do exercício: a confiança pública deve ser acompanhada por responsabilidades epistêmica, temporal, operacional e de prestação de contas.

O estudo adota abordagem jurídico-institucional e método predominantemente analítico-conceitual. Reconstrói normas, jurisprudência e referenciais de controle, articulando-os a revisão narrativa orientada por problema sobre capacidade estatal, memória, aprendizagem, desempenho e *accountability*. Os estudos empíricos são mobilizados para identificar mecanismos e riscos plausíveis, não para estimar prevalência nacional ou provar causalidade em casos individuais. A tipologia e o ciclo têm natureza propositiva e são submetidos a proporcionalidade, governabilidade e não cogestão.[6]

A revisão é narrativa, de seleção temática e intencional, sem pretensão de exaustividade ou protocolo de revisão sistemática. O *corpus* reúne textos normativos, decisões e referenciais institucionais identificados nas referências, além de estudos teóricos e empíricos pertinentes ao problema. Para mapeamento e uso das fontes foram utilizados os portais oficiais do Planalto, STF, TCU, TCE-PR e MPC-PR, a coleção SciELO, o repositório do Ipea e páginas de periódicos qualisados.

A seleção bibliográfica privilegiou pertinência à relação entre autoridade, decisão, capacidade administrativa e continuidade; identificação da autoria e da fonte; e explicitação do mecanismo examinado. Os estudos empíricos são incluídos quando ajudam a examinar rotatividade, politização ou desempenho. Lopez e Moreira tratam dos cargos DAS federais; Akhtari, Moreira e Trucco examinam

4 WEBER, 1999; MARENCO, 2023.
5 DAHLSTRÖM; LAPUENTE, 2017; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; HEAD, 2016.
6 BOVENS, 2007; TCU, Referencial de controle de políticas públicas, 2020; WALSH; UNGSON, 1991; MOYNIHAN; LANDUYT, 2009.

alternância e rotatividade burocrática municipal, não exclusivamente cargos em comissão. Seus resultados não são transpostos para todos os vínculos ou entes. Relatos episódicos não constituem prova empírica da tipologia; referências sobre alternância, limitações dos indicadores e incerteza decisória também integram o argumento, como contrapontos.[7]

A construção da tipologia consiste em decomposição analítica de cinco relações: posição e finalidade; atribuição e entrega; conhecimento e decisão; tempo e memória; decisão e prestação de contas. A cada relação associa-se um mecanismo de degradação e, depois, um instrumento de prevenção ou reconstrução. As categorias não são excludentes, nem resultam de codificação de amostra própria: são tipos analíticos a serem testados e aperfeiçoados. A articulação jurídico-institucional confronta esses mecanismos com normas e competências, separando dever vinculante, padrão de governança e proposição de organização. A pesquisa não realizou entrevistas, levantamento de casos ou mensuração própria de efeitos; as técnicas de fiscalização mencionadas adiante constituem possibilidades de aplicação do modelo.

A lacuna delimitada no *corpus* examinado está na articulação entre o controle jurídico da criação e do provimento dos cargos e os estudos sobre capacidade estatal, memória, aprendizagem e *accountability*. A contribuição não é inventar motivação, gestão documental, avaliação ou transição, já existentes. É tomar o exercício comissionado como unidade de análise e integrar esses instrumentos em um ciclo sensível à precariedade do vínculo, à governabilidade e à sucessão de ocupantes. A tipologia identifica formas de degradação da função; o ciclo conecta cada risco a evidências e momentos de atuação, inclusive nas mudanças internas e nas saídas individuais. Trata-se de avanço de sistematização e desenho institucional, não de demonstração empírica de eficácia ou alegação de inexistência de estudos anteriores.[8]

O argumento desenvolve-se em quatro movimentos: delimita a insuficiência do controle exclusivamente *ex ante*; constrói a tipologia da banalização; define dano institucional, cadeia de risco e sinais de alerta; e propõe o ciclo de responsabilidade, examinando o papel do controle externo e do Ministério Público de Contas. A premissa é que, quanto maior a capacidade de decidir, interromper, reorganizar e aconselhar, maior deve ser a possibilidade de reconstruir razões, informações, alertas e consequências.

7 LOPEZ; MOREIRA, 2022; AKHTARI; MOREIRA; TRUCCO, 2022; BAUER et al., 2012; BEVAN; HOOD, 2006; HEAD, 2016.

8 A delimitação da contribuição resulta do confronto entre STF, Tema 1010; TCE-PR, Prejulgado nº 25; TCU, referenciais de governança e de controle de políticas públicas; e os referenciais de memória, capacidade e *accountability* mobilizados neste artigo. Não se atribui a esse corpus o caráter de levantamento exaustivo da literatura.

2. O PONTO DE PARTIDA JURÍDICO: O CARGO REGULARMENTE CRIADO AINDA PODE SER MAL EXERCIDO

O art. 37, II e V, da Constituição distingue cargos em comissão e funções de confiança. O cargo em comissão é posição criada por lei, declarada de livre nomeação e exoneração, cujo provimento dispensa concurso para esse cargo, observados os requisitos legais e os casos, condições e percentuais mínimos reservados a servidores de carreira. A função de confiança, por sua vez, é exercida exclusivamente por servidor ocupante de cargo efetivo: a designação acrescenta atribuições de direção, chefia ou assessoramento ao vínculo preexistente, sem constituir nova investidura efetiva. A dispensa da função não se confunde com a perda do cargo efetivo. Ambos os institutos se limitam às finalidades constitucionais de direção, chefia e assessoramento.[9]

No Tema 1010, o STF condiciona a criação de cargos em comissão àquelas finalidades, à necessária relação de confiança entre nomeante e nomeado, à proporcionalidade quantitativa e à descrição clara e objetiva das atribuições na própria lei. O precedente não transforma atividades meramente burocráticas, técnicas ou operacionais em atribuições comissionadas, nem resolve expressamente toda a controvérsia doutrinária sobre o conteúdo da confiança. O Prejulgado nº 25 do TCE-PR integra o exame dos parâmetros de provimento no âmbito paranaense. A exigência de qualificação para assessorar não se confunde com a conversão de uma atividade técnica ordinária em cargo de assessoramento.[10]

O debate sobre confiança não se reduz, portanto, à existência de proximidade pessoal. Para delimitar a distinção, a acepção subjetiva enfatiza a credibilidade e a lealdade percebidas pelo nomeante; a acepção objetiva exige que a confiança seja justificável pelas qualidades do agente em relação às atribuições e à finalidade pública. Ricardo Marcondes Martins critica o entendimento que exige confiança subjetiva, e não objetiva, para cargos em comissão e funções de confiança, remetendo ao desenvolvimento dessa questão em seus Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional. Essa crítica permite problematizar a substituição da aptidão funcional por simples pertencimento ao círculo pessoal ou político da autoridade.[11]

Adota-se, neste artigo, uma concepção objetivo-funcional: a confiança relevante ao exercício público deve permanecer reconduzível à competência, à finalidade e à aptidão para desempenhar a função, e não apenas à vontade pessoal de quem nomeia. Isso não elimina o espaço de coordenação política e de escolha entre pessoas qualificadas, nem cria estabilidade no cargo ou na função de confiança. O argumento incide sobre a rastreabilidade do exercício e das decisões administrativas,

9 BRASIL, 1988, art. 37, II e V; STF, Tema 1010; TCE-PR, Prejulgado nº 25.

10 STF, Tema 1010, RE nº 1.041.210/SP, tese de repercussão geral; TCE-PR, Prejulgado nº 25, retificado pelo Acórdão nº 3212/21 – Tribunal Pleno.

11 MARTINS, Ricardo Marcondes. Estudos de direito administrativo neoconstitucional. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 161 et seq., *apud* MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. Sequência (Florianópolis), v. 43, n. 90, e86720, 2022, nota 17.

sem converter o relatório de transição em condição para a exoneração *ad nutum*. A regularidade da confiança no ingresso tampouco substitui a verificação de como o poder foi efetivamente exercido.[12]

Nessa concepção, a confiança objetiva não se esgota na titulação ou na experiência profissional: envolve aptidão para exercer competências determinadas com diligência, integridade e compromisso com a finalidade pública. O alinhamento programático pode integrar a escolha para funções de direção, chefia e assessoramento, pois a coordenação governamental pressupõe interlocução e capacidade de executar prioridades legítimas. Seu limite é a subordinação à ordem jurídica: a lealdade ao nomeante não justifica omitir informações relevantes, silenciar alertas ou afastar deveres funcionais. A posição adotada preserva, assim, a escolha política entre pessoas aptas e exige que a confiança permaneça compatível com a responsabilidade pelo exercício.

Esse controle é predominantemente estrutural: pergunta se o cargo deveria existir, se sua finalidade é constitucional, se a lei descreve atribuições e se o indicado possui perfil compatível.

O controle do exercício pergunta outra coisa: o problema foi demonstrado? Informações contrárias foram consideradas? A ruptura teve custos e riscos examinados? Houve entregas sob governabilidade do ocupante? A saída preservou arquivos e pendências? Ao exigir avaliação de políticas e aferição de eficácia e eficiência, a Constituição impede que a análise termine na posse.[13]

A natureza do vínculo torna esse segundo plano especialmente relevante. Livre nomeação amplia a escolha; exoneração *ad nutum* encurta o horizonte; confiança aproxima o nomeado do centro decisório; temporariedade reduz incentivos espontâneos à memória. São características lícitas, mas formam arquitetura de risco quando decisões são tomadas por quem talvez não acompanhe seus efeitos e reorganizações ocorrem sem dever específico de transição.[14]

A confiança deve ser vínculo institucional, não extensão da esfera privada da autoridade. O nomeado acessa informações, equipes, sistemas, contratos e poder de influência que pertencem ao Estado. A legislação de arquivos protege documentos como instrumentos de administração, prova e informação; a LAI exige disponibilidade, integridade e divulgação de resultados; e a *accountability* liga poder ao dever de explicar e justificar. A precariedade do vínculo, porém, não torna precária a função.[15]

O uso das fontes proposto, portanto, segue uma regra de alcance federativo. Constituição, LINDB, LAI e legislação nacional de arquivos são consideradas segundo seus destinatários e hipóteses de incidência; seus comandos não se confundem com

12 BRASIL, 1988, art. 37, caput, II e V; STF, Tema 1010. A concepção objetivo-funcional e sua conexão com o ciclo são adotadas como desenvolvimento argumentativo do artigo; não se apresentam como conteúdo literal da tese de repercussão geral.
13 BRASIL, 1988, art. 37, § 16, e art. 74, I e II; TCU, Referencial de controle de políticas públicas, 2020.
14 LOPEZ; MOREIRA, 2022; AKHTARI; MOREIRA; TRUCCO, 2022.
15 BRASIL, Lei nº 12.527/2011, arts. 4º, 6º e 7º; Lei nº 8.159/1991, arts. 1º e 2º; BOVENS, 2007.

todos os formulários aqui propostos. A Lei nº 9.784/1999 e o Decreto nº 9.203/2017 disciplinam diretamente a Administração federal nos respectivos âmbitos. A Lei nº 10.609/2002 e o Decreto nº 7.221/2010 tratam da transição presidencial e da atuação federal nesse processo, não de toda troca de ocupante. Fora desses âmbitos, são utilizados como referências comparativas, não como fonte automática de obrigações locais. Os referenciais do TCU oferecem critérios metodológicos, enquanto normas e instrumentos paranaenses permanecem circunscritos às respectivas competências. A adoção de procedimentos em outros entes exige fundamento e disciplina próprios, quando necessários.[16]

2.1. A INSUFICIÊNCIA DO CONTROLE DE INGRESSO

Escolaridade, experiência e compatibilidade reduzem nomeações indefensáveis, mas não garantem boa decisão. Profissionais qualificados também podem selecionar dados convenientes, ignorar o corpo efetivo, converter assessoramento em confirmação, descontinuar iniciativas por identidade política ou produzir indicadores defensivos. O comportamento depende de regras de registro, informação, aprendizagem, incentivos e espaço para dissenso. O controle de ingresso pergunta quem pode ocupar; o do exercício, ao seu turno, como a função foi desempenhada.[17]

A distinção evita os erros de transformar todo desempenho insuficiente em vício de investidura e o de supor que a ausência de ilícito pessoal esgota a avaliação. Um agente pode ser apto e atuar mal; uma organização pode gerar retrabalho e perda de conhecimento sem base para sanção individual. Entre nomeação inválida e ato punível existe zona relevante de governança e controle operacional, na qual processos são corrigidos antes que o prejuízo se consolide.

Essa cautela é juridicamente necessária. A LINDB exige consideração de consequências, circunstâncias práticas e limites da responsabilidade pessoal; a Lei de Improbidade não equipara decisão ruim ou mero exercício da função a ato ímprobo. O artigo, portanto, não propõe responsabilidade objetiva por resultados ou sanção por divergência política. Propõe deveres organizacionais que permitam distinguir escolha legítima, erro justificável, insuficiência de capacidade, omissão relevante e conduta censurável.[18]

2.2. CARACTERÍSTICAS DO VÍNCULO E RISCOS PRÓPRIOS DO EXERCÍCIO COMISSIONADO

A livre nomeação facilita formar equipes e aproximar a execução do programa eleito, mas reduz filtros independentes e favorece a presunção de que a confiança do superior comprovaria capacidade para qualquer intervenção. O risco não é

16 BRASIL, Lei nº 9.784/1999, art. 1º; Decreto nº 9.203/2017, art. 1º; Lei nº 10.609/2002, arts. 1º e 2º; Decreto nº 7.221/2010, art. 1º; Lei nº 12.527/2011, art. 1º; Lei nº 8.159/1991, arts. 17 e 21. A eventual aplicação subsidiária de norma federal depende de fundamento específico e não é presumida pelo modelo.

17 HEAD, 2016; MOYNIHAN; LANDUYT, 2009.

18 BRASIL, LINDB, arts. 20, 22 e 28; Lei nº 8.429/1992, art. 1º, §§ 1º a 4º.

a discricionariedade em si, e sim sua conversão em presunção de acerto. Quanto mais a posição depende de confiança pessoal, maior deve ser a clareza sobre competência, informações obrigatórias e produtos esperados.

A exoneração ad nutum permite corrigir rumos, mas pode produzir horizontes curtos e sucessão sem memória. Estudo sobre cargos de Direção e Assessoramento Superior encontrou permanência mediana de 25 meses, cerca de 30% dos nomeados sem completar um ano e menos de 30% no mesmo posto durante todo o mandato presidencial. O dado não torna a substituição indevida; demonstra que a continuidade precisa residir também em procedimentos, registros e equipes.[19]

A proximidade com a autoridade amplia a capacidade de selecionar o que chega ao decisor. O assessor pode revelar riscos ou atuar como filtro confirmatório, excluindo fatos desconfortáveis e justificando depois uma escolha já feita. A Lei nº 9.784/1999, aplicável diretamente à Administração federal, exige motivação quando a decisão diverge de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais. Como parâmetro institucional, expressa racionalidade mais ampla: a divergência é possível, mas deve ser assumida, não apagada.[20]

A temporariedade torna a memória infraestrutura compensatória. Organizações retêm conhecimento em documentos, rotinas, sistemas, relações e bases de dados. Se esses elementos são tratados como acessórios, a exoneração elimina contexto, pendências e critérios de priorização. Gestão documental e memória organizacional convergem: sem aquisição, retenção e recuperação de conhecimento, cada direção volta a pagar pela experiência já adquirida.[21]

3. QUANDO O CARGO SUBSTITUI A FUNÇÃO: TIPOLOGIA DA BANALIZAÇÃO

A banalização, no sentido específico construído neste artigo, é categoria analítica autoral, não um tipo jurídico e tampouco classificação moral de pessoas como boas ou más. É uma forma de descrever a degradação da relação entre posição, atividade e finalidade pública. Ela pode ocorrer em estruturas com poucos ou muitos cargos, alcançar nomeados externos ou servidores efetivos investidos em função de confiança e coexistir com currículos formalmente adequados. Seu traço comum é a redução da densidade funcional: o ocupante conserva autoridade, visibilidade e remuneração, mas a organização não consegue identificar de maneira convincente o problema enfrentado, a contribuição produzida, o conhecimento preservado e a responsabilidade assumida.

3.1. BANALIZAÇÃO POSICIONAL E FUNCIONAL

19 LOPEZ; MOREIRA, 2022.
20 HEAD, 2016; BRASIL, Lei nº 9.784/1999, art. 50, VII e § 1º.
21 BRASIL, Lei nº 8.159/1991, art. 1º; WALSH; UNGSON, 1991.

Na banalização posicional, o cargo é tratado principalmente como lugar. A pergunta "qual função precisa ser desempenhada?" cede a "quem ocupará a posição?". O organograma vira mapa de distribuição de autoridade, e o valor do nomeado passa a ser medido por acesso, presença e circulação, ainda que não haja diagnóstico, coordenação ou produto atribuível à função.

A banalização funcional ocorre quando verbos amplos - assessorar, coordenar, articular, acompanhar - não se convertem em responsabilidades verificáveis. Tema 1010 e Prejulgado nº 25 enfrentam a vagueza da lei, mas a clareza também deve alcançar o exercício: processos sob responsabilidade, interfaces e entregas. Sem esse nível, superior, controle e sociedade não conseguem perguntar o que foi feito e com que consequência.[22]

Seus sinais incluem relatórios de agendas e fotografias, reuniões contadas como resultado, despachos que apenas encaminham documentos, apresentações sem estágio, custo ou obstáculo e uso de "acompanhar" para evitar responsabilidade concreta. Tais atos podem ser úteis; a distorção surge quando atividade instrumental é apresentada como produto final e a posição fica imune à pergunta sobre sua contribuição.

3.2. BANALIZAÇÃO EPISTÊMICA

Na banalização epistêmica, autoridade posicional vira presunção de conhecimento. Proximidade pesa como diagnóstico; convicção, como prova; experiência episódica, como série histórica; e slogans autorizam reorganizações sem linha de base. Políticas informadas por evidências não eliminam valores ou negociação, mas melhoram a justificativa e tornam visíveis os limites do que se sabe.[23]

Essa banalização altera a lealdade. Leal deixa de ser quem protege a instituição mediante alerta, alternativa e registro, e passa a ser quem reduz o atrito cognitivo da autoridade. A equipe aprende que discordar ameaça a confiança. Estudos de aprendizagem organizacional apontam o oposto: grupos orientados por propósito e capazes de incorporar visões divergentes aprendem melhor. O dissenso técnico motivado não deve ser confundido com insubordinação: pode integrar a qualidade decisória, sem afastar os deveres funcionais do regime aplicável.[24]

Sua forma mais grave é o assessoramento confirmatório: a escolha antecede a análise, e a linguagem técnica apenas produz aparência de inevitabilidade. Selecionam-se números, omitem-se incertezas e excluem-se alternativas. O problema não é a autoridade decidir contra a recomendação predominante, mas impedir que o processo revele custos, alertas e opções, inviabilizando avaliação posterior.[25]

22 STF, Tema 1010; TCE-PR, Prejulgado nº 25; BOVENS, 2007.
23 HEAD, 2016.
24 BRASIL, Lei nº 9.784/1999, art. 50, VII e § 1º; MOYNIHAN; LANDUYT, 2009. A Lei nº 9.784/1999 é invocada em seu âmbito federal, como referência de tratamento das manifestações técnicas, não como regra disciplinar uniforme de todos os entes.
25 TCU, Referencial de controle de políticas públicas, 2020; HEAD, 2016.

3.3. BANALIZAÇÃO TEMPORAL E A ADMINISTRAÇÃO DO RECOMEÇO

Na banalização temporal, cada nomeação age como se inaugurasse a Administração. Programas são rebatizados, diagnósticos refeitos, grupos dissolvidos e fluxos substituídos antes que se compreenda sua razão. Forma-se a "Administração do recomeço": o tempo político do ocupante coloniza o tempo da política pública, e o passado aparece apenas como erro a superar. Governar com o passado não significa preservá-lo integralmente, mas torná-lo disponível à decisão presente.[26]

Mudanças e até desmontagens de políticas são inerentes à democracia. A responsabilidade temporal não cria direito adquirido ao programa anterior; exige que continuidade, revisão e encerramento sejam comparáveis: resultados, obrigações, população afetada, conhecimento perdido e custo de transição. A avaliação constitucional das políticas e os guias *ex ante* e *ex post* fornecem linguagem para que a ruptura também seja examinada.[27]

A rotatividade torna o problema empiricamente relevante. Além do "carrossel burocrático" federal, estudo sobre eleições municipais encontrou substituições amplas após alternância partidária e redução de desempenho educacional em escolas sob controle municipal. Os resultados não provam que toda troca seja danosa ou que estabilidade sempre melhore serviços; revelam um mecanismo: quando pessoas, rotinas e conhecimento são excessivamente permeáveis à alternância, a capacidade de implementação suporta parte do custo político.[28]

3.4. BANALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

A banalização da responsabilidade ocorre quando a posição permite decidir, interromper, redistribuir e aconselhar sem exigir reconstrução do percurso. Fluxos mudam, informações são filtradas e tarefas dispersas, mas o ocupante pode sair sem registrar o recebido, o alterado, o entregue e o pendente. A exoneração encerra o vínculo; não deveria apagar a história administrativa produzida.

Accountability não se reduz à sanção. Envolve relação em que um ator explica e justifica sua conduta perante fórum capaz de perguntar, avaliar e produzir consequências. Sem atribuição, informação e memória, o circuito não existe: há poder, mas não objeto inteligível de prestação de contas. O problema é a incapacidade de vincular decisão, informação, advertência, entrega e resultado.[29]

A fragmentação agrava a distorção: a orientação é verbal, a análise vem de terceiro, o despacho é assinado por quem não formulou a alternativa, o risco fica em mensagem privada e o efeito surge quando os participantes já saíram. A legislação de acesso e arquivos protege autenticidade, integridade, disponibilidade e valor

26 POLLITT, 2008; WALSH; UNGSON, 1991.
27 BAUER et al., 2012; BRASIL, 1988, art. 37, § 16; BRASIL, Guia de análise *ex ante*, 2018.
28 LOPEZ; MOREIRA, 2022; AKHTARI; MOREIRA; TRUCCO, 2022.
29 BOVENS, 2007.

probatório. Em estruturas temporárias de confiança, documentar impede que a responsabilidade se dissolva na sucessão.[30]

Quadro 1 — Tipologia da banalização do exercício comissionado

FORMA DE BANALIZAÇÃO	COMO SE MANIFESTA	RISCO INSTITUCIONAL PREDOMINANTE
Posicional	O cargo é tratado como status, acesso ou remuneração; a presença substitui a contribuição.	Acomodação, autoridade sem entrega e opacidade sobre a utilidade da posição.
Funcional	Atribuições genéricas não se convertem em processos, responsáveis e produtos verificáveis.	Impossibilidade de avaliar desempenho e dispersão de responsabilidades.
Epistêmica	Proximidade e convicção substituem diagnóstico, evidência, incerteza e dissenso técnico.	Decisão de baixa qualidade, justificativa retrospectiva e silenciamento de alertas.
Temporal	Cada nomeação reinicia programas, fluxos e diagnósticos sem considerar memória e custos.	Retrabalho, perda de conhecimento e descontinuidade de serviços.
Da responsabilidade	Decisão, alteração e saída sem cadeia de razões, entregas ou transição.	Dificuldade de aprender, corrigir e atribuir responsabilidades.

Fonte: elaboração própria.

4. RESPONSABILIDADE INSTITUCIONAL DO EXERCÍCIO COMISSIONADO

Responsabilidade institucional é empregada neste estudo como categoria analítica de organização do exercício, não como regime jurídico autônomo de responsabilização. Reúne deveres existentes e padrões propostos, cuja força vinculante deve ser verificada separadamente. Sua dimensão prospectiva estrutura informações, entregas e transição; a imputação retrospectiva continua dependente do regime jurídico aplicável. Não significa contrato individual rígido nem desconhece que resultados dependem de orçamento, equipe e fatores externos. A exigência deve ser proporcional à autoridade, ao risco e à governabilidade. O assessor sem poder decisório não responde como o dirigente, mas deve assegurar qualidade e rastreabilidade do subsídio. A chefia não controla todos os efeitos da política, porém controla tarefas, registros e comunicação de riscos.[31]

4.1. RESPONSABILIDADE EPISTÊMICA: DECIDIR COM FATOS, HIPÓTESES E INCERTEZAS IDENTIFICÁVEIS

A dimensão epistêmica exige distinguir fatos, estimativas, valores e juízos prospectivos. Não se requer certeza impossível: fato deve indicar fonte; hipótese,

30 BRASIL, Lei nº 12.527/2011, arts. 6º a 8º; Lei nº 8.159/1991, arts. 1º e 2º.

31 BOVENS, 2007; BRASIL, LINDB, arts. 22 e 28. A categoria proposta organiza planos de análise; não dispensa a identificação da norma que fundamenta cada dever ou consequência.

ser assumida como hipótese; projeção, explicitar premissas; escolha de valor, aparecer como escolha. Quando tudo é condensado em "a gestão entende necessário", o processo perde aprendizagem e o controle recebe apenas a retórica conclusiva.[32]

A formulação adequada é "política informada por evidências", não determinada por elas. Dados não resolvem conflitos distributivos, mas revelam magnitude, grupos afetados, custos, riscos e efeitos prováveis. A autoridade pode escolher alternativa tecnicamente controvertida por razões legítimas, desde que reconheça elementos contrários e assuma os trade-offs. O ganho é substituir a ficção de neutralidade por decisão explícita e contestável.[33]

Registro decisório proporcional deve identificar problema e linha de base, fontes, alternativas, fundamento, riscos, divergências, providências de implementação, critério de revisão e responsável pelo acompanhamento. Não se exige estudo extenso para todo despacho: a densidade varia com materialidade, irreversibilidade e impacto. LINDB, Lei nº 9.784/1999 - como norma federal e parâmetro institucional - e referencial do TCU sustentam instrução, motivação e consideração de consequências.[34]

Incerteza também deve ser registrada. Em crise, a Administração decide com dados incompletos e risco na demora. A resposta não é simular certeza, mas indicar o conhecido, o ignorado, a razão da insuficiência, a medida provisória e o momento de revisão. Decisões urgentes podem nascer menos densas, desde que submetidas a monitoramento posterior.[35]

Responsabilidade epistêmica pressupõe dissenso. Servidor, assessor e especialista devem poder registrar alerta relevante sem que a divergência seja tratada como deslealdade. Isso não cria veto; permite à autoridade decidir conscientemente e ao controle distinguir quem informou, recomendou e assumiu o risco. Fóruns que incorporam visões divergentes aprendem melhor, e, no âmbito federal, a Lei nº 9.784/1999 exige motivação nas hipóteses de divergência de manifestações oficiais que especifica.[36]

4.2. RESPONSABILIDADE TEMPORAL: RESPONDER PELO PASSADO RECEBIDO, PELO PRESENTE DECIDIDO E PELO FUTURO TRANSMITIDO

A dimensão temporal relaciona o ocupante ao passado recebido, ao presente decidido e ao futuro transmitido. Ao assumir, deve conhecer compromissos, informações, processos e falhas; no exercício, delimitar problemas, decidir e

32 HEAD, 2016.
33 HEAD, 2016; PIRES; GOMIDE, 2014.
34 BRASIL, LINDB, art. 20; Lei nº 9.784/1999, arts. 29 e 50; TCU, Referencial de controle de políticas públicas, 2020.
35 BRASIL, LINDB, arts. 20 a 22; BRASIL, Guia de análise *ex post*, 2018.
36 MOYNIHAN; LANDUYT, 2009; BRASIL, Lei nº 9.784/1999, art. 50, VII.

registrar; na saída, permitir que o sucessor compreenda o que permanece em curso. A temporariedade do cargo não autoriza relação episódica com o Estado.

Memória organizacional não é acúmulo indiscriminado de arquivos. Envolve aquisição, retenção e recuperação de informação útil em sistemas, rotinas, pessoas e relações. Um processo pode ter documentos e não explicar a decisão se faltarem alternativa descartada, advertência ou razão da mudança. Preservar memória exige registro e condições de uso.[37]

O dever de gestão e proteção documental possui base jurídica direta, o que não torna obrigatório, por si só, cada instrumento formal de transição proposto neste artigo. A Lei nº 8.159/1991 trata a gestão documental e os arquivos como instrumentos de Administração, prova e informação; a LAI exige transparência, disponibilidade, autenticidade e integridade. Mensagens decisórias, planilhas de acompanhamento, critérios de priorização e relatórios de risco produzidos em gabinetes e assessorias integram o patrimônio informacional da instituição.[38]

O direito brasileiro reconhece a transição como técnica de continuidade. A Lei nº 10.609/2002 e o Decreto nº 7.221/2010 asseguram acesso a contas, programas e projetos e orientam colaboração, transparência, planejamento e continuidade na transição federal. Não se aplicam automaticamente a todo cargo, mas revelam racionalidade adaptável às posições estratégicas: receber informação para decidir e transmiti-la para que o Estado continue.[39]

Continuidade não congela políticas; insere a mudança em sequência inteligível. PPA, programas orçamentários, planos setoriais, contratos, decisões judiciais e determinações de controle atravessam pessoas e mandatos. O governante tem mandato; o problema público tem história; a Administração tem memória; o cidadão tem urgência. Avaliação de políticas e controle de metas impedem que alternância seja confundida com amnésia.[40]

4.3. RESPONSABILIDADE OPERACIONAL: DISTINGUIR ATIVIDADE, ENTREGA, RESULTADO E VALOR PÚBLICO

A dimensão operacional distingue insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Horas de trabalho expressam recursos empregados; reuniões e análise de processos são atividades; relatório concluído, fluxo implantado ou relatório de acompanhamento contratual são produtos; redução de prazo ou ampliação de acesso são resultados; mudanças sociais mais amplas, impactos. Um cargo pode trabalhar intensamente sem entrega útil, e uma entrega pode não produzir o efeito esperado. A distinção evita complacência e imputações causais impossíveis.[41]

37 WALSH; UNGSON, 1991; MOYNIHAN; LANDUYT, 2009.
38 BRASIL, Lei nº 8.159/1991, arts. 1º, 2º e 17; Lei nº 12.527/2011, arts. 4º, 6º e 7º.
39 BRASIL, Lei nº 10.609/2002, art. 2º; Decreto nº 7.221/2010, arts. 1º e 2º; TCE-PR, Manual de encerramento de mandato, 2024.
40 BRASIL, 1988, art. 37, § 16, e art. 74, I; LC nº 101/2000, art. 1º, § 1º.
41 TCU, Referencial de controle de políticas públicas, 2020; MOYNIHAN, 2008.

O parâmetro não é produtividade privada mecanicamente transposta. A concepção de valor público é apoiada na literatura e, como referência de governança de âmbito federal, no Decreto nº 9.203/2017. Valor público reúne legalidade, equidade, transparência e sustentabilidade. Entregas de direção e assessoramento podem consistir em melhor decisão, redução de risco, coordenação, informação confiável, prazo, continuidade e resposta a usuários. Algumas são quantitativas; outras exigem juízo qualitativo. A função deve deixar contribuição demonstrável, não converter tudo em número.[42]

Indicadores mal desenhados induzem seleção de casos fáceis, ocultação de atraso, deslocamento de esforço ou manipulação. A experiência comparada mostra gaming e aparência de sucesso em sistemas estreitos de metas. A resposta é combinar poucos indicadores relevantes com evidência qualitativa, séries históricas, contexto e verificação. O painel deve apoiar decisão e aprendizagem, não propaganda.[43]

4.4. RESPONSABILIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS: EXPLICAR ANTES DE SANCIONAR

A prestação de contas começa pela *answerability*: informar, explicar e justificar. As consequências podem ser aprendizagem, correção, recomendação, revisão, exoneração, determinação ou, se presentes os requisitos, sanção. Quando a sanção é o único horizonte, organizações tendem a ocultar incertezas. Sistemas maduros estabelecem desde o início razões e evidências que poderão ser questionadas por fórum competente.[44]

Para cargos em comissão, isso requer cadeia decisória reconstruível: quem formulou o problema, forneceu dados, alertou risco, escolheu, executou, monitorou e revisou. Não se individualiza toda contribuição irrelevante, mas se impede que fragmentação funcione como tecnologia de irresponsabilidade. A assinatura final não deve absorver toda a autoria, nem a presença em reunião diluir quem decidiu.

A prestação de contas pessoal exige salvaguardas. A LINDB considera obstáculos e circunstâncias práticas e limita responsabilidade pessoal por decisões ou opiniões técnicas a dolo ou erro grosseiro; a Lei de Improbidade exige conduta dolosa tipificada. Resultado negativo, divergência ou inovação malsucedida não bastam. O ciclo acrescenta evidência contemporânea para avaliar razoabilidade, evitando impunidade por falta de registro e punição apenas pelo desfecho.[45]

Há também responsabilidade organizacional. Mesmo sem imputação individual, podem existir falhas sistêmicas: ausência de transição, inexistência de padrão decisório, supressão do dissenso, indicadores inúteis ou arquivo desorganizado.

42 BRASIL, Decreto nº 9.203/2017, arts. 2º e 4º; MOORE, 1995.
43 BEVAN; HOOD, 2006.
44 BOVENS, 2007.
45 BRASIL, LINDB, arts. 22 e 28; Lei nº 8.429/1992, art. 1º, §§ 1º a 4º.

A *accountability* opera em níveis democrático, constitucional e de aprendizagem. O controle pode exigir correção institucional e desenvolvimento de capacidade, reservando sanção às hipóteses demonstradas.[46]

5. DANO INSTITUCIONAL: CONCEITO, CADEIA DE RISCO E SINAIS DE ALERTA

5.1. O QUE O DANO INSTITUCIONAL É - E O QUE NÃO É

Dano institucional é, neste artigo, categoria analítica de construção autoral voltada à governança e ao controle: deterioração identificável da capacidade de decidir, executar, aprender, preservar memória e prestar contas. Pode produzir dano patrimonial, mas não depende dele; pode decorrer de irregularidade, desenho defeituoso, insuficiência de capacidade ou sucessão mal organizada. Nomeia efeitos que a contabilidade isolada não captura e que aparecem como atraso, retrabalho, perda de informação e repetição de falhas.

Sua formulação articula a memória organizacional de Walsh e Ungson, a aprendizagem examinada por Moynihan e Landuyt, a dimensão temporal da gestão em Pollitt, a capacidade estatal discutida por Pires e Gomide e a relação de *accountability* sistematizada por Bovens. Esses referenciais ajudam a identificar perdas de retenção e recuperação de conhecimento, de aprendizagem, de capacidade de implementação e de explicação das decisões.

A síntese desses efeitos sob a categoria aqui definida é própria do artigo: não se atribui a esses autores o mesmo conceito, nem se reivindica a criação originária da expressão "dano institucional". A contribuição está em sua delimitação operacional para analisar o exercício comissionado.[47]

Não se cria, por óbvio, ilícito autônomo. Dano institucional não equivale automaticamente a dano ao erário, improbidade, culpa funcional ou ressarcimento. Cada consequência jurídica exige norma, conduta, elemento subjetivo quando cabível, nexo e prova. Em organizações complexas, resultados têm causas múltiplas; usar o conceito como atalho sancionador repetiria a irresponsabilidade epistêmica criticada.[48]

O dano, na forma proposta, pode ser observado em cinco dimensões: financeira, em consultorias repetidas, sistemas abandonados e emergências evitáveis; temporal, em atrasos e reinício da aprendizagem; cognitiva, na incapacidade de distinguir problema, causa, alternativa e efeito; relacional, na desconfiança entre direção e corpo técnico; e democrática, quando a sociedade não relaciona promessa, decisão, execução e resultado. Elas podem persistir após a saída do responsável imediato.[49]

46 BOVENS, 2007; TCU, Referencial básico de governança organizacional, 2020.
47 WALSH; UNGSON, 1991; MOYNIHAN; LANDUYT, 2009; POLLITT, 2008; PIRES; GOMIDE, 2014; BOVENS, 2007.
48 BRASIL, LINDB, arts. 20, 22 e 28; Lei nº 8.429/1992, art. 1º, §§ 1º a 4º, e art. 10.
49 POLLITT, 2008; WALSH; UNGSON, 1991; BOVENS, 2007.

A categoria exige distinguir risco de perda e deterioração efetivamente identificada. Ausência de registro ou alta rotatividade podem justificar investigação; para afirmar dano institucional, é necessário demonstrar a capacidade afetada, a perda observada e o contexto que permite relacioná-las. Mesmo essa demonstração não estabelece, por si, ilícito ou responsabilidade pessoal. Banalização descreve mecanismos; dano institucional descreve efeitos; responsabilidade institucional organiza respostas. A passagem de qualquer desses planos à consequência jurídica exige fundamento normativo e prova próprios, os quais podem se apresentar, ainda, insuficientes na forma sancionatória, porém exigíveis no plano da boa governança.

5.2. A CADEIA DE RISCO DA ADMINISTRAÇÃO DO RECOMEÇO

A sequência a seguir constitui mecanismo analítico ideal-típico. Seus elos podem aparecer isoladamente, em outra ordem ou combinados com fatores externos; não se presume sua ocorrência integral. O primeiro é a entrada sem linha de base: o ocupante recebe organograma e demandas urgentes, mas não inventário de processos, contratos, indicadores, riscos e compromissos. Sem mapa do estado recebido, a transição torna-se favor informal e decisões iniciais refletem a narrativa mais próxima.[50]

O segundo elo é o desprezo à memória, seguido da convicção não demonstrada: informações são descartadas por associação política, equipes deixam de ser consultadas e o problema é redescrito em termos genéricos. O terceiro é a marginalização do dissenso: alertas ficam fora do processo, pareceres chegam depois da escolha e o decisor recebe versão empobrecida das alternativas. Perdem-se qualidade cognitiva e aprendizagem.[51]

O quarto elo é a mudança sem avaliação de impacto: programa, sistema, equipe, fluxo ou contrato é interrompido sem exame de obrigações, usuários, dados, custos, reversibilidade e transição. A mudança pode ser correta, mas transfere riscos ocultos à operação. O quinto é a produtividade performática: como o resultado demora ou não foi definido, reuniões, apresentações e anúncios passam a representar avanço.[52]

O sexto elo é a saída sem legado: arquivos ficam em contas pessoais, pendências perdem responsável e razões não são consolidadas. O sucessor reinicia o diagnóstico. O sétimo é a prestação de contas sem aprendizagem, com relatórios que narram ações, mas não explicam êxitos ou falhas. O oitavo é a responsabilidade difusa: sem percurso decisório, o fracasso é atribuído ao "sistema", à "burocracia" ou à gestão anterior.[53]

50 BRASIL, Decreto nº 7.221/2010, arts. 1º e 2º; TCU, Referencial básico de governança organizacional, 2020. O Decreto nº 7.221/2010 disciplina a transição governamental federal. A linha de base por ocupante é proposta do artigo, não obrigação geral instituída por esse decreto.

51 HEAD, 2016; MOYNIHAN; LANDUYT, 2009.

52 BRASIL, LINDB, arts. 20 a 22; BAUER et al., 2012.

53 BOVENS, 2007; BRASIL, Lei nº 8.159/1991, art. 1º.

5.3. SINAIS DE ALERTA E LIMITES DA INFERÊNCIA

A identificação exige sinais convergentes: diagnósticos repetidos; consultorias sem incorporação de recomendações; renomeação sem mudança material; interrupção sem avaliação; perda de arquivos ou séries; emergências após troca de comando; queda abrupta de execução; reiteração de apontamentos; relatórios apenas narrativos; reuniões sem deliberação; e ausência de transição em funções críticas.

Isoladamente, esses sinais não provam causalidade ou responsabilidade. Troca de chefia pode coincidir com crise fiscal, mudança legal, desastre, decisão judicial ou revisão legítima. Estudos de rotatividade indicam mecanismos e associações; o caso concreto exige contexto, sequência temporal, governabilidade e alternativas. A matriz de risco seleciona onde aprofundar a fiscalização, não transforma correlação em condenação.[54]

Para a aplicação do modelo em controle e fiscalização, propõe-se combinar documentos, dados, entrevistas, trilhas de sistema, séries de indicadores, histórico orçamentário, decisões e registros de transição, comparando objetivos declarados com entregas governáveis. Ausência de linha de base pode ser achado; dados ruins exigem avaliar esforço de melhoria; urgência demanda verificar revisão posterior. O controle testa hipóteses, não procura culpado abstrato.

A transparência ativa amplia essa capacidade. A LAI inclui metas, indicadores, implementação e resultados entre as informações acessíveis, e a Constituição exige divulgação do objeto e dos resultados das avaliações de políticas. A publicidade não deveria limitar-se a nome, cargo e remuneração: unidades de direção devem tornar inteligíveis prioridades, entregas, mudanças e resultados, preservados sigilos e dados pessoais.[55]

Quadro 2 — Cadeia de risco do dano institucional e evidências de controle

ELO DA CADEIA DE RISCO	EVIDÊNCIA OU SINAL DE ALERTA	PERGUNTA DE CONTROLE
Entrada sem linha de base	Ausência de inventário de programas, contratos, riscos, indicadores e pendências.	O que o ocupante efetivamente recebeu e quando tomou ciência?
Desprezo à memória e convicção não demonstrada	Diagnósticos repetidos, arquivos não consultados, desativação de sistemas e equipes; problema descrito por slogans, relatos episódicos ou dados sem fonte.	Que conhecimento prévio foi considerado ou descartado e por quê? Quais fatos, hipóteses e incertezas sustentaram a decisão?
Dissenso marginalizado	Alertas fora do processo, parecer posterior à escolha ou pressão para retirar ressalvas.	Havia alternativa ou risco conhecido? Quem decidiu superá-lo?

54 AKHTARI; MOREIRA; TRUCCO, 2022; LOPEZ; MOREIRA, 2022.
55 BRASIL, Lei nº 12.527/2011, art. 7º, VII, e art. 8º; BRASIL, 1988, art. 37, § 16.

ELO DA CADEIA DE RISCO	EVIDÊNCIA OU SINAL DE ALERTA	PERGUNTA DE CONTROLE
Mudança sem impacto	Interrupção sem avaliação de usuários, obrigações, custo, transição e reversibilidade.	A ruptura foi comparada à continuidade e à revisão?
Produtividade performática	Reuniões, apresentações e anúncios sem produto, prazo, indicador ou uso decisório.	Qual entrega verificável estava sob governabilidade da função?
Saída sem legado	Pendências sem responsável, perda de acesso, ausência de relatório e reinício do diagnóstico.	Que informação foi transmitida e que lacunas permaneceram?
Prestação de contas sem aprendizagem	Relatórios que descrevem atividades sem analisar resultados, falhas, causas ou medidas corretivas.	O que a prestação de contas permitiu aprender e corrigir? Há evidência de revisão das práticas?
Responsabilidade difusa	Fracasso atribuído genericamente ao sistema, orçamento, burocracia ou gestão anterior.	A cadeia de formulação, decisão, execução e monitoramento pode ser reconstruída?

Fonte: elaboração própria.

6. CICLO DE RESPONSABILIDADE DO EXERCÍCIO COMISSIONADO

A resposta é um ciclo graduado por nível decisório, materialidade, risco, duração esperada e impacto. Funções simples podem usar registros sintéticos; direções estratégicas e áreas sensíveis exigem maior densidade. O objetivo é produzir evidência suficiente nos quatro momentos em que a precariedade do vínculo mais ameaça a continuidade: entrada, exercício, alteração relevante e saída. O controle constitui dimensão transversal de verificação e aperfeiçoamento desses quatro momentos.

Os instrumentos do ciclo não possuem idêntico estatuto. Distinguem-se: deveres jurídicos já previstos, exigíveis nos limites da norma aplicável; padrões de governança, que orientam a melhoria institucional sem constituírem, por si, comandos vinculantes universais; e proposições autorais de formalização, como termo de recepção, matriz individual de entregas, nota de impacto e relatório de legado. Dever de preservar documentos não se confunde com obrigação de adotar um formulário específico. A força de cada exigência depende de seu fundamento, âmbito, destinatário e eventual ato de incorporação. O ciclo é uma sistematização propositiva, não um regime nacional já positivado; o Quadro 4 explicita essas diferenças.[56]

6.1. ENTRADA: TERMO DE RECEPÇÃO E LINHA DE BASE

Na entrada, o ocupante deveria receber termo de recepção institucional, não apenas ato de nomeação. O documento sintetizaria finalidade, competências, equipe,

56 BRASIL, 1988, arts. 37, § 16, 70 e 74; LINDB, arts. 20 a 22; Lei nº 8.159/1991; Lei nº 12.527/2011; TCU, Referencial de controle de políticas públicas, 2020. O Tema 1010 do STF e o Prejulgado nº 25 do TCE-PR fundamentam o recorte jurídico dos cargos, mas não instituem os instrumentos do ciclo. A articulação entre deveres e padrões utiliza BOVENS, 2007, e os referenciais do TCU em função metodológica.

orçamento, programas, contratos, processos críticos, sistemas, indicadores, riscos, determinações, decisões judiciais, prazos e pendências; no assessoramento, agenda decisória, fluxos de consulta e produtos esperados. A transição presidencial federal oferece referência comparativa para a proposta: antes de direcionar, é preciso conhecer objeto, atores, riscos e informação disponível.[57]

A linha de base registra o estado recebido, inclusive dados inexistentes, riscos não tratados e processos desorganizados. Isso separa passivos anteriores das escolhas do novo ocupante e impede que falta de informação seja confundida com inexistência do problema. Se o inventário não puder preceder a posse, define-se prazo inicial por criticidade. O termo não cria estabilidade nem responsabilidade automática; a avaliação de eventual conduta deve considerar a informação acessível, os deveres concretos de diligência e a oportunidade real de atuação, sem presumir conhecimento instantâneo ou adesão aos atos anteriores.

6.2. EXERCÍCIO: REGISTRO DECISÓRIO, DISSENSO E MATRIZ DE ENTREGAS

Durante o exercício, propõe-se registro proporcional das decisões de maior impacto: problema, evidências, alternativas, fundamento, riscos, responsável, prazo e critério de revisão. A exigibilidade da motivação decorre do regime aplicável; a padronização de todos esses campos integra o desenho de governança. Na Administração federal, a motivação por remissão é admitida nos termos do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999. O modelo recomenda confirmar em meio institucional orientações verbais que alterem prioridades, contratos, equipes ou fluxos críticos, para preservar a trilha decisória, observadas as regras de documentação e os sigilos pertinentes.[58]

O ciclo propõe preservar o dissenso relevante; as obrigações já existentes de instrução, motivação e integridade documental continuam exigíveis segundo seu regime próprio. A equipe registra sua análise; a autoridade pode acolher, adaptar ou superar; e a decisão explicita o risco assumido. Para evitar burocratização defensiva, registram-se divergências capazes de afetar legalidade, segurança, continuidade, custo, prazo ou direitos, e não toda preferência. O mecanismo melhora a decisão e distribui corretamente a responsabilidade.[59]

Como instrumento de governança a ser adotado e disciplinado pela organização, a matriz de entregas concentra-se no que está sob governabilidade da função: para direção, decisões estruturantes, coordenação, riscos, execução e resultados da unidade; para chefia, fluxo, prazo, qualidade, equipe e correção de desvios; para

57 BRASIL, Lei nº 10.609/2002, art. 2º; Decreto nº 7.221/2010; TCU, Referencial básico de governança organizacional, 2020. A transição presidencial federal oferece referência comparativa. O termo individual de recepção exige fundamento e disciplina próprios, quando ainda inexistentes.

58 BRASIL, Lei nº 9.784/1999, arts. 29 e 50; LINDB, art. 20. Distingue-se o comando legal de motivação, quando incidente, da extensão de um modelo padronizado a todas as decisões relevantes; esta última depende de adoção institucional competente.

59 MOYNIHAN; LANDUYT, 2009; BRASIL, Lei nº 9.784/1999, art. 50, VII.

assessoramento, notas, estudos, cenários, articulações, alertas e suporte decisório. Cada entrega deve ter prazo, evidência e status, sem imputar ao indivíduo efeitos dependentes de múltiplos atores.

Transparência deve recair sobre unidade e função, não sobre exposição personalista. Objetivos, entregas, indicadores e mudanças relevantes podem ser publicados com proteção de dados e sigilos. A LAI assegura acesso a metas e resultados; o referencial federal de governança associa prestação de contas e transparência à geração de valor. Publicidade verificável reduz o espaço da comunicação promocional.[60]

6.3. ALTERAÇÃO RELEVANTE: AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA CONTINUIDADE, REVISÃO OU ENCERRAMENTO

Quando se propuser interromper, substituir ou redesenhar medida relevante, propõe-se que o processo compare continuidade, revisão e encerramento. Essa técnica organiza a análise, mas sua obrigatoriedade formal e extensão dependem do regime incidente. O exame abrange fundamento político e técnico, resultados, compromissos jurídicos e orçamentários, usuários, custo de transição, dados, pessoas, contratos, riscos, reversibilidade e comunicação. A densidade cresce com impacto e irreversibilidade. A LINDB exige consideração das consequências nas hipóteses que disciplina; os guias *ex ante* e *ex post* oferecem apoio metodológico, sem tornar toda decisão uma análise de impacto regulatório completa.[61]

O requisito não privilegia o *status quo*: política ineficaz, discriminatória, cara ou incompatível com o novo programa pode ser encerrada, desde que a ruptura seja executável e seus efeitos sejam assumidos. Em urgência, admite-se rito abreviado com registro da informação disponível, risco da demora, medida temporária e prazo de reavaliação. A exceção não pode tornar-se método.

6.4. SAÍDA: RELATÓRIO DE LEGADO E CONTINUIDADE INSTITUCIONAL

Na saída, ocupante de função estratégica deveria apresentar relatório de legado: entregas; decisões; ações em curso; prazos; riscos; contratos e processos críticos; recomendações de controle; dados; arquivos; responsáveis; e assuntos urgentes. Não é memorial pessoal, mas instrumento de transferência de informações e encargos de acompanhamento, sem transmitir ou extinguir responsabilidade pessoal por atos anteriores. Gestão documental e acesso à informação fundamentam a preservação dos registros; a obrigação de produzir esse relatório específico requer disciplina aplicável, sem generalização das regras de transição presidencial.[62]

60 BRASIL, Lei nº 12.527/2011, arts. 7º e 8º; Decreto nº 9.203/2017, art. 4º.
61 BRASIL, LINDB, arts. 20 a 22; Guias de análise ex ante e ex post, 2018. Os guias são referenciais metodológicos; a forma proposta de nota de impacto não decorre automaticamente de seus conteúdos.
62 BRASIL, Lei nº 8.159/1991, art. 1º; Lei nº 12.527/2011, arts. 4º, 6º e 7º; Decreto nº 7.221/2010.

A organização deve prever exoneração imediata, impedimento ou recusa: chefia superior e unidade administrativa consolidam informações, registram lacunas e asseguram acesso a contas, sistemas, chaves e arquivos. O risco não pode depender da boa vontade do ex-ocupante. Ausência de transição é sinal de alerta, não prova de ilícito; investigam-se causa, impacto e medidas corretivas, reservando consequências pessoais ao regime aplicável.

A adoção do ciclo deve indicar funções abrangidas, responsáveis pela manutenção dos registros, prazos proporcionais e suportes institucionais. Atos internos podem detalhar rotinas fundadas em deveres e competências existentes; não podem inovar em matérias reservadas à lei, criar sanções sem fundamento legal ou impor livremente obrigações após o encerramento do vínculo. A documentação deve ser contínua, para não depender de aviso prévio de exoneração ou de colaboração posterior do ex-ocupante. A proposta não condiciona a exoneração à entrega do relatório. A implantação deve ser prospectiva e graduada; eventual nova orientação que imponha dever ou condicionamento observará o regime de transição quando exigido pela LINDB.[63]

Quadro 3 – Ciclo proporcional de responsabilidade do exercício comissionado

MOMENTO	FINALIDADE INSTITUCIONAL DO CICLO	EVIDÊNCIA PRINCIPAL
Entrada	Conhecer finalidade, estado recebido, riscos, compromissos, equipe e processos críticos.	Termo de recepção e linha de base.
Exercício	Motivar decisões relevantes, preservar dissenso, organizar entregas e monitorar riscos.	Registro decisório, matriz de entregas e painel sintético.
Alteração relevante	Comparar continuidade, revisão e encerramento; avaliar impacto e planejar transição.	Nota de impacto da mudança e plano de implementação.
Saída	Transmitir informações, pendências, arquivos, riscos e decisões em curso; assegurar continuidade do acompanhamento.	Relatório de legado e termo de passagem.
Controle (transversal)	Verificar integridade do ciclo, nexo e proporcionalidade sem substituir a escolha política.	Matriz de risco, auditoria operacional, recomendação, determinação ou ajuste.

Fonte: elaboração própria. Os instrumentos e as finalidades acima têm os estatutos diferenciados no Quadro 4.

63 BRASIL, 1988, arts. 5º, II, e 37, caput, II e V; LINDB, arts. 22 a 24. A definição do veículo normativo depende da competência organizatória e do estatuto de pessoal de cada ente; a classificação não pressupõe necessidade de lei nova para todo formulário interno.

Quadro 4 — Estatuto jurídico e âmbito de aplicação dos instrumentos do ciclo

INSTRUMENTO	DEVER JURÍDICO DE BASE	PADRÃO OU PROPOSIÇÃO AUTORAL E CONDIÇÃO DE APLICAÇÃO
Termo de recepção e linha de base	Gestão, proteção e disponibilidade de documentos e informações públicas: Lei nº 8.159/1991 e LAI, nos respectivos âmbitos.	O termo e seu conteúdo padronizado são proposta de governança, salvo previsão específica. Lei nº 10.609/2002 e Decreto nº 7.221/2010 são referências da transição presidencial federal, não obrigação geral para cada nomeação.
Registro decisório e dissenso	Instrução, motivação e integridade documental segundo o regime incidente; LINDB, arts. 20 a 22. Lei nº 9.784/1999, arts. 29 e 50, diretamente no âmbito federal.	A ficha uniforme e a sistematização do dissenso são instrumentos propostos. A autoridade pode divergir da manifestação técnica, observando o dever de motivar quando incidente; não há veto técnico nem exigência de unanimidade.
Matriz de entregas e painel	Avaliação de políticas e controle de resultados nos termos constitucionais; transparência de metas e resultados pela LAI. Não se extrai daí garantia individual de resultado.	Vinculação de entregas, prazos e evidências à função é padrão a ser incorporado pela organização. O Decreto nº 9.203/2017 é referência federal, não fonte de metas individuais uniformes para todos os entes.
Nota de impacto da mudança	Exame de consequências, circunstâncias e alternativas nas hipóteses da LINDB e observância dos deveres setoriais de planejamento e avaliação.	Comparação entre continuidade, revisão e encerramento e sua reunião em nota própria constituem desenho autoral. Guias *ex ante* e *ex post* são apoio metodológico. Forma e profundidade dependem da disciplina aplicável, do risco e da urgência.
Relatório de legado e passagem	Preservação e gestão dos documentos e informações institucionais, conforme a Lei nº 8.159/1991 e a LAI.	O relatório específico, seus destinatários e prazos exigem disciplina competente, quando ainda inexistente. Não condiciona a exoneração, não transfere responsabilidade pessoal e não cria, por si, dever de trabalho após o término do vínculo.
Verificação e correção do ciclo	Competências constitucionais e legais de controle, consideradas a jurisdição e a norma descumprida. Medidas vinculantes e sanções requerem fundamento próprio.	Matrizes de risco e referenciais do TCU auxiliam o método, sem transformar toda boa prática em imposição. O TAG do TCE-PR segue seu regime local. Ausência do formulário proposto não equivale, por si, a infração.

Fonte: elaboração própria, a partir das normas e dos referenciais indicados no quadro e nas referências. A classificação pressupõe exame da legislação específica de cada ente e função.

A diferença em relação aos mecanismos já existentes está na conexão entre eles: a linha de base alimenta os registros do exercício; estes permitem avaliar a mudança; e os mesmos dados sustentam a transição, sem exigir relatórios paralelos para cada finalidade. A organização pode adotar evidências equivalentes e aproveitar sistemas já utilizados. O ciclo não cria um novo regime de responsabilidade, nem torna obrigatória a adoção integral de todos os instrumentos. Sua aplicação deve

verificar o dever substantivo, a suficiência da evidência disponível e a capacidade de implantação, evitando confundir deficiência de forma não exigida com descumprimento da função.

7. O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

7.1. DA REGULARIDADE DO CARGO À INTEGRIDADE DO CICLO DECISÓRIO

A Constituição prevê a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, entre outros critérios, e atribui ao controle interno a avaliação de metas, programas, eficácia e eficiência. O desenho permite examinar não apenas regularidade do cargo e da despesa, mas as condições organizacionais que transformam direção e assessoramento em ação controlável. O objeto não é a preferência política, e sim a integridade do processo que a converte em decisão, execução e resultado.[64]

O limite é a não cogestão. Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas não escolhem prioridades, impõem programas ou substituem o juízo democraticamente atribuído ao gestor. O padrão de revisão tampouco exige unanimidade técnica, resultado garantido ou a alternativa considerada ótima. Examina competência, finalidade, instrução, contemporaneidade do registro, consideração de informações e riscos relevantes, coerência entre motivos e medida, limites jurídicos e monitoramento proporcional. Trata-se de verificar a integridade jurídico-institucional do processo decisório, não de decidir em lugar da autoridade.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU organiza diagnóstico, alternativas, desenho, governança, recursos, operação, monitoramento e avaliação. Utilizado como ferramenta metodológica, e não como norma nacional de organização de pessoal, permite localizar onde a função fortaleceu ou fragilizou o ciclo e identificar riscos como alta rotatividade em unidades críticas, decisões sem linha de base, descontinuidade após troca de chefia, perda de indicadores e recomendações não incorporadas.[65]

7.2. CONTROLE PREVENTIVO, INDUÇÃO DE CAPACIDADE E CORREÇÃO PACTUADA

A dimensão preventiva importa porque o dano institucional se acumula antes de aparecer nas contas. Recomendações, modelos de transição, guias, cursos, painéis e auditorias orientadoras podem induzir adoção gradual. O MPC-PR utiliza recomendações para orientar e prevenir; o TCE-PR dispõe do TAG para regularização

64 BRASIL, 1988, arts. 70 e 74; PARANÁ, 1989, arts. 74 a 78.
65 TCU, Referencial de controle de políticas públicas, 2020; Referencial para avaliação de governança em políticas públicas, 2014.

voluntária de atos e procedimentos. Esses mecanismos são adequados quando há possibilidade jurídica de consenso, plano verificável e capacidade de correção.[66]

Recomendação do MPC, auditoria ou fiscalização, determinação do Tribunal, TAG e sanção não se confundem. A recomendação orienta; a fiscalização produz evidência; a determinação emana do órgão julgador; o TAG formaliza obrigações consensuais e monitoráveis; sanções dependem de previsão legal, contraditório, prova e nexo. No Paraná, compromissos do TAG alcançam substitutos e sucessores. O modelo articula esses instrumentos sem pressupor passagem automática da orientação à punição.[67]

Também se distingue a base da intervenção: o descumprimento de dever jurídico pode justificar as providências vinculantes legalmente cabíveis; a distância em relação a um padrão proposto reclama diagnóstico e, quando pertinente, recomendação de melhoria ou adoção institucional. Uma determinação de controle não se legitima apenas pela preferência por certo formulário: deve indicar competência, fundamento normativo, necessidade e proporcionalidade. Tampouco uma boa prática se torna infração sancionável pela simples inclusão no ciclo. A verificação de evidência equivalente e de limitações reais impede que o modelo se converta em cogestão ou burocratização defensiva.[68]

A indução deve ser proporcional à capacidade do jurisdicionado. Municípios pequenos, unidades novas e políticas emergenciais podem não sustentar modelos sofisticados. O controle deve oferecer instrumentos simples, interoperáveis e orientados por risco, começando por linha de base, responsável, decisão, risco, entrega e transição. Maturidade adicional constrói-se progressivamente.

7.3. PROTEÇÃO DO DISSENSO TÉCNICO E RESPONSABILIZAÇÃO PROPORCIONAL

O controle também protege o registro técnico. Se servidores ou assessores produzem alerta consistente e a autoridade escolhe caminho diverso, a fiscalização deve localizar competência decisória e tratamento da divergência. Não se responsabiliza automaticamente quem informou, nem se transforma parecer em escudo. A Lei nº 9.784/1999 oferece parâmetro federal de motivação para afastamento de manifestações oficiais, e a LINDB limita a responsabilidade por opinião técnica. A trilha decisória distribui autoria com maior justiça.[69]

Dificuldades reais tampouco imunizam omissões reiteradas. Ausência deliberada de registro, ocultação de risco, descumprimento sistemático de determinações, perda intencional de informação ou uso do cargo para atividade estranha podem gerar as consequências previstas em cada regime. Controle rigoroso não é o

66 MPC-PR, Recomendações administrativas; TCE-PR, Resolução nº 59/2017.
67 TCE-PR, Resolução nº 59/2017; Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).
68 BRASIL, 1988, arts. 70 a 75; LINDB, arts. 20, 22 e 23; BOVENS, 2007. Os efeitos de recomendações, determinações e ajustes devem ser aferidos nos respectivos regimes jurídicos; para o TAG paranaense, TCE-PR, Resolução nº 59/2017.
69 BRASIL, Lei nº 9.784/1999, art. 50, VII; LINDB, art. 28.

que pune mais, mas o que demonstra conduta, nexo, gravidade, circunstâncias e resposta cabível.[70]

O Ministério Público de Contas ocupa posição própria nesse arranjo. O art. 130 da Constituição, o art. 121 da Constituição paranaense, a Lei Orgânica do TCE-PR e o Regimento Interno do MPC-PR situam a instituição na defesa da ordem jurídica e na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Isso permite articular legalidade, legitimidade, resultados e prevenção, formular recomendações e suscitar fiscalizações, preservando a distinção entre crítica institucional e imputação pessoal. Seu ganho específico é tornar visível a degradação da função antes que seus efeitos sejam tratados como irregularidades isoladas ou fracassos cujas causas e decisões não possam ser reconstruídas.[71]

8. OBJEÇÕES E SALVAGUARDAS

A primeira salvaguarda é democrática. Continuidade institucional não significa permanência material da política: a literatura sobre desmonte de políticas e sobre a temporalidade administrativa permite distinguir revisão de prioridades de perda irrefletida de capacidade e memória. O novo governo pode substituir dirigentes e soluções; a proposta exige que sua análise considere obrigações, usuários, custos, riscos e resultados, conforme os deveres aplicáveis. A não cogestão preserva a competência da autoridade para escolher entre alternativas juridicamente admissíveis. O controle examina a regularidade e a consistência do processo, sem impor a preferência política ou técnica do controlador.[72]

A segunda salvaguarda é a proporcionalidade. A objeção de burocratização é relevante porque documentação sem utilidade também consome capacidade administrativa. O modelo admite registros breves, aproveitamento dos processos existentes e maior densidade apenas quando materialidade, irreversibilidade ou risco a justifiquem. Urgência pode exigir decisão com informação incompleta, seguida de monitoramento e revisão, não uma simulação de certeza. A consideração das dificuldades reais prevista na LINDB e a gestão de riscos dos referenciais de governança orientam esse dimensionamento; o Decreto nº 9.203/2017 é aqui referência de âmbito federal, não disciplina uniforme para todos os entes.[73]

A exigência de evidências também não deve tecnocratizar a política. Head distingue a decisão informada por evidências da pretensão de eliminar valores e negociação; Pires e Gomide articulam capacidades técnico-administrativas e dimensões políticas dos arranjos institucionais. Por isso, a autoridade não fica obrigada a seguir toda recomendação técnica. Deve ser possível compreender os

70 BRASIL, LINDB, arts. 22 e 28; Lei nº 8.429/1992, art. 1º, §§ 1º a 4º; BRASIL, 1988, arts. 70 e 71.
71 BRASIL, 1988, art. 130; PARANÁ, 1989, art. 121; PARANÁ, LC nº 113/2005, arts. 149 a 151; MPC-PR, Regimento Interno, arts. 2º e 3º.
72 BAUER et al., 2012; POLLITT, 2008; BRASIL, 1988, arts. 37 e 70 a 75. A distinção entre continuidade institucional e manutenção de determinada política delimita o modelo proposto, sem excluir o controle das escolhas contrárias ao ordenamento.
73 BRASIL, LINDB, art. 22; Decreto nº 9.203/2017, art. 4º. TCU, Referencial básico de governança organizacional, 2020; BINENBOJM, 2022, sobre diligência possível, contexto decisório e erro escusável. A proporcionalidade não afasta formas expressamente exigidas pelo regime aplicável.

fatos relevantes, as alternativas consideradas e os juízos de valor assumidos, sem apagar o dissenso. A técnica qualifica meios e consequências; a decisão política conserva seu espaço legítimo; e a documentação permite examinar a atribuição e o exercício das competências.[74]

Quanto à mensuração, os riscos de *gaming* examinados por Bevan e Hood e as limitações do uso da informação de desempenho discutidas por Moynihan impedem que o ciclo se reduza a ranking individual. Poucos indicadores, vinculados à governabilidade da função, devem ser combinados com análise qualitativa, contexto e revisão dos efeitos indesejados. Metas de reunião ou despacho não substituem entrega útil; tampouco a dificuldade de quantificação torna dispensável a explicação da contribuição. A proposta deve ser revista quando seus próprios instrumentos induzirem seleção artificial de resultados ou documentação apenas defensiva.[75]

Por fim, responsabilização não se confunde com punição fundada no resultado. Binenbojm trata a tolerância ao erro escusável como condição para decisões responsáveis em ambientes complexos, não como licença para negligenciar deveres. O ciclo busca registrar a informação disponível, a diligência possível e os riscos assumidos no momento da escolha, protegendo a análise contra o viés retrospectivo. A incidência do art. 28 da LINDB deve respeitar seu objeto (decisões e opiniões técnicas) e não substituir o exame de outros regimes de responsabilidade. A improbidade, por sua vez, depende dos requisitos legais próprios. Inovação malsucedida, divergência ou resultado adverso não demonstram, isoladamente, infração.[76]

Os instrumentos tampouco podem servir para punir dissenso, impor metas inalcançáveis ou transferir responsabilidade sem recursos. O controle deve examinar factibilidade, autoridade, meios e eventos externos. Resultado sem governabilidade é retórica sancionadora; governabilidade sem prestação de contas é poder sem limite. O modelo depende desse equilíbrio.

9. CONCLUSÃO: A CONFIANÇA PÚBLICA DEVE DEIXAR MEMÓRIA, RAZÕES E CONSEQUÊNCIAS

O debate constitucional já demonstrou que confiança política não substitui qualificação e que a livre nomeação permanece vinculada à finalidade, às atribuições, à proporcionalidade e aos requisitos legais. O artigo avançou para o problema residual: um cargo regularmente instituído pode ser exercido de forma institucionalmente irresponsável, mesmo por ocupante qualificado. O foco deslocou-se do ingresso para o percurso da função.

A banalização ocorre quando o cargo substitui a função: é posicional quando o lugar importa mais do que a contribuição; funcional quando verbos genéricos

74 HEAD, 2016; PIRES; GOMIDE, 2014.
75 BEVAN; HOOD, 2006; MOYNIHAN, 2008.
76 BRASIL, LINDB, arts. 22 e 28; Lei nº 8.429/1992, art. 1º, §§ 1º a 4º. BINENBOJM, Gustavo. Como assim, direito ao erro do administrador público? Revista Eletrônica da PGE-RJ, v. 5, n. 1, 2022. DOI: 10.46818/pge.v5i1.284.

ocultam responsabilidades; epistêmica quando proximidade e convicção substituem evidência e dissenso; temporal quando cada nomeação reinicia a Administração; e da responsabilidade quando se decide e sai sem deixar razões, entregas e pendências.

O dano institucional, na definição autoral proposta, não é tipo jurídico autônomo, mas categoria analítica para detectar perda de capacidade, memória, tempo, confiança e auditabilidade. Sua identificação exige cautela causal e não autoriza equiparar ineficiência, dano ao erário, improbidade e responsabilidade pessoal. Sinais convergentes e registros contemporâneos são preferíveis a juízos retrospectivos genéricos.

O ciclo organiza resposta proporcional: receber com linha de base; decidir com problema, alternativas, riscos e dissenso identificáveis; avaliar mudanças relevantes; e sair com relatório de legado. Seus instrumentos têm estatutos distintos - deveres vigentes, padrões de governança ou procedimentos dependentes de regulamentação. Controle externo e Ministério Público de Contas podem induzir, verificar integridade e exigir correção sem substituir escolhas ou criar responsabilidade objetiva.

A contribuição original pretendida é a integração desses elementos, já reconhecidos em campos distintos, em uma arquitetura específica para o exercício comissionado, com distinção entre norma vinculante, padrão de governança e formalização proposta. O modelo não importa regras federais automaticamente para os demais entes, nem cria consequências pessoais a partir de categorias analíticas. Sua utilidade prática permanece sujeita a aplicação contextualizada e avaliação empírica, inclusive quanto ao custo de documentação, à qualidade das transições e à prevenção de decisões pouco rastreáveis.

A livre nomeação deve permitir governar, não possuir temporariamente uma parte do Estado. O assessoramento deve produzir inteligência institucional, não confirmação remunerada. A chefia deve coordenar trabalho, não apenas afirmar autoridade. A direção deve converter programa em capacidade, decisão e entrega. A confiança pública não se esgota na pessoa escolhida: precisa permanecer na instituição como memória, razões, resultados, transição e consequência.

REFERÊNCIAS

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

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (ed.). Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

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

BEVAN, Gwyn; HOOD, Christopher. What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. Public Administration, v. 84, n. 3, p. 517-538, 2006. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x.

BINENBOJM, Gustavo. Como assim, direito ao erro do administrador público? Revista Eletrônica da PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2022. DOI: https://doi.org/10.46818/pge.v5i1.284. Acesso em: 5 out. 2026.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. European Law Journal, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Controladoria-Geral da União; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*. Brasília, DF: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/40676951-eabf-494c-8aea-348c820eeebd. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Economia; Controladoria-Geral da União; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*. Brasília, DF: Casa Civil, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/guias/avaliacao_de_politicas_publicas_expost.pdf. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.221, de 29 de junho de 2010. Dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal durante o processo de transição governamental. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7221.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10609.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.041.210/SP. Tema 1010 da repercussão geral. Requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.

asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas. Acesso em: 26 jul. 2026.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. DOI: https://doi.org/10.1017/9781316822869.

HEAD, Brian W. Toward more "evidence-informed" policy making? Public Administration Review, v. 76, n. 3, p. 472-484, 2016. DOI: https://doi.org/10.1111/puar.12475.

LOPEZ, Felix; MOREIRA, Thiago. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo federal brasileiro (1999-2017). Dados, v. 65, n. 2, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/dados.2022.65.2.263.

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

MARTINS, Ricardo Marcondes. Estudos de direito administrativo neoconstitucional. São Paulo: Malheiros, 2015, *apud* MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. Sequência (Florianópolis), Florianópolis, v. 43, n. 90, e86720, 2022. DOI: https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86720. Acesso em: 5 out. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Regimento Interno. Terceira alteração regimental consolidada, texto vigente desde 6 mar. 2024. Curitiba: MPC-PR, 2024. Disponível em: https://www.mpc.pr.gov.br/index.php/regimento-interno/. Acesso em: 26 jul. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Recomendações administrativas. Curitiba: MPC-PR. Disponível em: https://www.mpc.pr.gov.br/index.php/recomendacoes-administrativa/. Acesso em: 26 jul. 2026.

MOORE, Mark H. Creating public value: strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MOYNIHAN, Donald P. The dynamics of performance management: constructing information and reform. Washington, DC: Georgetown University Press, 2008.

MOYNIHAN, Donald P.; LANDUYT, Noel. How do public organizations learn? Bridging cultural and structural perspectives. Public Administration Review, v. 69, n. 6, p. 1097-1105, 2009. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02067.x.

PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná. Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 26 jul. 2026.

PARANÁ. Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2005. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/para-o-fiscalizado/biblioteca/normas-do-tce-pr/lei-organica.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Manual de encerramento de mandato 2024. Curitiba: TCE-PR, 2024. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/manual-de-encerramento-de-mandato-2024/353729/area/251/. Acesso em: 26 jul. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Prejulgado nº 25, retificado pelo Acórdão nº 3212/21 - Tribunal Pleno. Curitiba: TCE-PR, 2021. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/prejulgado-n-25-retificado-pelo-acordao-3212-21/306798/area/242/. Acesso em: 26 jul. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Resolução nº 59, de 1º de fevereiro de 2017. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão. Curitiba: TCE-PR, 2017. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1-de-fevereiro-de-2017/297562/area/249/. Acesso em: 26 jul. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). Curitiba: TCE-PR. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/para-o-fiscalizado/servicos/historico-de-obrigacoes-decorrentes-de-decisoes-do-tce/termo-de-ajustamento-de-gestao-tag.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

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

POLLITT, Christopher. Time, policy, management: governing with the past. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WALSH, James P.; UNGSON, Gerardo Rivera. Organizational memory. Academy of Management Review, v. 16, n. 1, p. 57-91, 1991. DOI: https://doi.org/10.5465/amr.1991.4278992.

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