

**A MUDANÇA DE PARADIGMA DO STF NO CONTROLE
JURISDICIONAL DAS NOMEAÇÕES DE MINISTROS DE ESTADO
ENTRE OS MS Nº 34.070/DF E 34.609/DF**

**THE PARADIGM SHIFT OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT IN THE
JUDICIAL REVIEW OF MINISTERIAL APPOINTMENTS BETWEEN MS Nº
34.070/DF AND 34.609/DF**

**EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA REVISIÓN JURISDICCIONAL DE LOS
NOMBRAMIENTOS DE MINISTROS DE ESTADO POR PARTE DEL TRIBUNAL
SUPREMO FEDERAL ENTRE LOS MANDAMUS N.º 34.070/DF Y 34.609/DF**

Letícia Guadanhin¹

DOI: 10.54899/dcs.v22i84.3748

Recibido: 06/10/2025 | **Aceptado:** 27/10/2025 | **Publicación en línea:** 07/11/2025.

RESUMO

O presente artigo examina a mudança de paradigma do Supremo Tribunal Federal (STF) no controle jurisdicional das nomeações de Ministros de Estado, a partir da análise dos Mandados de Segurança nº 34.070/DF e nº 34.609/DF. Discute-se a tensão entre a prerrogativa presidencial de nomear ministros e os limites do controle judicial, em atenção ao princípio da separação de poderes. A reflexão parte da distinção entre a autonomia da vontade, própria do direito privado, e o dever estatal de agir em nome do interesse público, abordando a natureza jurídica do ato de nomeação, tradicionalmente entendido como ato político, mas sujeito ao controle jurisdicional. A comparação entre os dois casos evidencia a oscilação do STF revela a dificuldade de uniformizar critérios. Conclui-se que o controle judicial é legítimo quando visa resguardar a Constituição e o interesse público, devendo prevalecer a separação dos poderes como garantia da ordem democrática.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal. Nomeação de Ministros de Estado. Ato Político. Interesse Público. Controle Jurisdicional.

ABSTRACT

This paper examines the paradigm shift in the Brazilian Supreme Federal Court's judicial review of the appointment of Ministers of State, based on the analysis of Mandados de Segurança nº 34.070/DF and nº 34.609/DF. It discusses the tension between the President's prerogative to appoint ministers and the limits of judicial control, in light of the principle of separation of powers. The discussion contrasts the autonomy of will, typical of private law, with the State's duty to act in the public interest, addressing the legal nature of the appointment act, traditionally regarded as a political act but subject to judicial review. The comparison between the two cases

¹ Mestranda em Direito Administrativo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: leticiaguadanhin@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3161-0736>

highlights the STF's oscillation and the difficulty of establishing uniform criteria. It concludes that judicial control is legitimate when it aims to safeguard the Constitution and the public interest, while upholding the separation of powers as a guarantee of democratic order.

Keywords: Supreme Federal Court. Appointment of Ministers of State. Political Act. Public Interest. Judicial Control.

RESUMEN

Este artículo examina el cambio de paradigma en el control judicial de los nombramientos de ministros de Estado por parte del Supremo Tribunal Federal (STF) de Brasil, a partir del análisis de los Mandamus núms. 34.070/DF y núm. 34.609/DF. Se analiza la tensión entre la prerrogativa presidencial de nombrar ministros y los límites del control judicial, de acuerdo con el principio de separación de poderes. La reflexión parte de la distinción entre la autonomía de la voluntad, inherente al derecho privado, y el deber del Estado de actuar en interés público, abordando la naturaleza jurídica del acto de nombramiento, tradicionalmente entendido como un acto político, pero sujeto a control judicial. La comparación entre ambos casos pone de manifiesto la oscilación del STF y revela la dificultad de estandarizar criterios. Se concluye que el control judicial es legítimo cuando busca salvaguardar la Constitución y el interés público, y que la separación de poderes debe prevalecer como garantía del orden democrático.

Palabras clave: Supremo Tribunal Federal. Nombramiento de Ministros de Estado. Acto Político. Interés Público. Revisión Judicial.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A nomeação de ministros responsáveis pela direção superior da administração federal é ato típico do Chefe do Poder Executivo, prevista expressamente na Constituição Federal de 1988. Para a escolha do indicado ao cargo, no caso dos ministros de Estado, há a necessidade do cumprimento dos três requisitos elencados no art. 84, quais sejam, ser brasileiro, maior de 21 anos e no exercício dos direitos políticos, cabendo ao Presidente da República sua livre nomeação e exoneração².

Essa prerrogativa constitucional, todavia, não se exerce sem tensões institucionais. Isso porque estes cargos possuem grande influência decisória e implicam diretamente em diretrizes governamentais. Logo, é comum (e até esperado) que haja um alinhamento ideológico entre quem

² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 87, § 1º.

indica e o indicado, justamente pela importância do papel a ser desempenhado dentro de um governo e, em última análise, também porque não é vedado que se tenha.

Uma vez que os requisitos formais são atendidos, a questão que se coloca não é se o presidente pode escolher determinado agente político, mas até que ponto essa escolha pode ser controlada pelo Poder Judiciário,

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a avaliar as nomeações ministeriais em dois casos extremamente semelhantes: o MS nº 34.070/DF, que versou sobre a nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva para Ministro-Chefe da Casa Civil, em 2016, e o MS nº 34.609/DF, que discutiu a nomeação de Wellington Moreira Franco para a Secretaria-Geral da Presidência, em 2017. Em ambos, argumentou-se que o ato presidencial teria como objetivo alterar a jurisdição competente para processar investigações criminais. Embora menos de um ano separe as decisões, os resultados foram opostos, com suspensão da nomeação em um caso e manutenção no outro.

Antes da análise das decisões em si, é necessária uma breve síntese do contexto em que elas se dão, qual seja, o âmbito do direito público, bem como apresentar a discussão quanto a natureza do ato da nomeação, uma vez que a doutrina majoritária o considera como ato político, por envolver escolhas ligadas à condução do governo, e há quem o classifique puramente como ato administrativo.

Superados esses apontamentos introdutórios, parte-se para a apreciação das decisões em questão, as quais foram proferidas monocraticamente e, talvez por esse motivo, sucintas e sem o rigor teórico doutrinário que o tema exige. Ao final, terão sido apresentados todos os elementos necessários para subsidiar uma reflexão crítica acerca do tema.

A AUTONOMIA DA VONTADE E A FUNÇÃO PÚBLICA

Antes de entrar na análise do ato de nomeação em si, é indispensável compreender o contexto em que ele se insere: o âmbito do direito público. Esse ramo jurídico possui peculiaridades próprias e conceitos técnicos que precisam ser previamente delineados, a fim de evitar equívocos interpretativos e permitir o correto desenvolvimento argumentativo.

O indivíduo, enquanto ser humano inserido na vida em sociedade e criando relações, age conforme sua liberdade dentro da sua esfera privada, podendo bem determinar suas ações conforme suas escolhas. Nesse contexto, prevalece a autonomia vontade, segundo a qual é

permitido ao particular tudo aquilo que a lei não proíbe, possuindo, assim, efetivamente um livre-arbítrio para suas decisões. Suas condutas são guiadas por interesses pessoais e as relações jurídicas que se estabelecem são fruto da livre escolha das partes, sendo, portanto, regidas pelo direito privado.³ Assim, se um empresário quer nomear alguém para ocupar um cargo em sua empresa, pode fazê-lo com base em critérios que bem escolher, inclusive, ignorando quaisquer outros interesses que não sejam os seus.

Enquanto o direito privado se funda na autonomia da vontade e na liberdade individual, o direito público, por sua vez, não tem a mesma sorte. Isso porque o Estado não é um fim em si mesmo⁴, não possui interesses próprios e autônomos, como o particular. Sua atuação deve estar voltada à concretização do interesse comum da sociedade e à realização dos princípios jurídicos consagrados pela Constituição, razão da sua existência. Essa vinculação ao interesse público impede o exercício do poder pelo mero poder, que se converta em realização da vontade pessoal do agente público ou arbitrariedades.⁵

Isso não quer dizer, contudo, que são esferas de interesses opostos, como se o interesse particular e o interesse público fossem antagônicos. O interesse público, embora não seja o interesse de cada indivíduo somado, é uma dimensão do interesse dos particulares, formando, assim, o interesse do conjunto social.⁶ Nessa perspectiva, o Estado não atua contra os interesses do indivíduo, mas em nome da coletividade, que em certa medida também é o interesse do indivíduo.

É nesse contexto que o Estado, sob a prerrogativa de tutelar o interesse público, pode exercer sua função pública e se valer de eventuais poderes para cumprir com o objetivo de concretizar os interesses coletivos. Assim, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, o poder conferido ao Estado não se traduz em privilégio, mas em dever-poder no qual a autoridade estatal é mero instrumento destinado à consecução dos fins públicos determinados pela Constituição.

Deste modo, sempre que a Administração Pública se manifestar, a atuação deve estar desprovida de autonomia da vontade, ainda que a manifestação se dê por meio de particulares. O indivíduo, enquanto investido em função pública, não possui autonomia da vontade e sua atuação deve ser orientada exclusivamente pela realização do interesse coletivo e sua conduta sempre

³ Martins, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*, São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 49.

⁴ Ataliba Nogueira, José Carlos. *O Estado é meio e não fim*, 3º Ed., Saraiva, 1995, p. 152.

⁵ Martins, Ricardo Marcondes. Ato administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, v. 5, p. 48-52.

⁶ Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 58-62.

deve se pautar na norma jurídica que lhe confere competência. É, portanto, a própria essência da sua atuação, a garantia de que o poder será exercido em consonância com o interesse coletivo e nos limites da lei.⁷

Acredita-se, portanto, que essa é a base de toda a legitimidade para a atividade do Estado, qual seja, o exercício da função pública que se dá pelo dever de realizar o interesse público. Enquanto o particular age segundo seus interesses, o Estado deve agir em nome do interesse coletivo. Enquanto, para o particular, é possível realizar tudo que não for proibido, para a atuação estatal, por outro lado, é permitido fazer apenas o que está definido em lei.

Contudo, como o Estado possui poderes, ainda que sejam meramente instrumentais, com a premissa de quem tem poder tende a abusar dele⁸, surge a teoria da separação de poderes, inspirada em Montesquieu e consagrada pelo artigo 2º da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo estabelece os três poderes da União, Legislativo, Executivo e Judiciário, como independentes e harmônicos entre si. Nessa lógica, o poder estatal foi distribuído em esferas específicas distintas e equilibrado por meio do sistema de freios e contrapesos, concebido não para promover o isolamento entre os poderes, mas para garantir a colaboração e o controle recíproco.

Ressalva-se, contudo, que a expressão “separação de poderes” é, na verdade, uma simplificação linguística: o que se divide, sob rigor científico, não é o poder, mas as funções estatais. O Estado é uno e indivisível, a tripartição representa apenas a distribuição funcional de suas atividades com o objetivo de preservar o equilíbrio entre as instituições.⁹ A partir dessa perspectiva, a separação de funções não deve ser compreendida como um muro intransponível, mas como um mecanismo de equilíbrio dinâmico.

Dessa forma, a função pública traduz o dever de agir conforme o interesse público, enquanto a separação funcional dos poderes assegura a limitação e o controle recíproco do poder estatal. Assim, compreender as funções de Estado, que tem uma razão de ser diferente de um particular, bem como a separação das funções, é compreender o próprio sentido do Estado de Direito: um sistema em que o poder é controlado pela norma jurídica e exercido em nome da sociedade.

⁷ Martins, Ricardo Marcondes. Ato administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. v. 5 – Ato administrativo e procedimento administrativo, p. 254-257.

⁸ Montesquieu. *Do espírito das leis*, 2. ed., trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Abril Cultural, 1979, Livro XII, Capítulo IV, p. 148.

⁹ Bandeira de Mello. *Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos*, 2. tir., São Paulo: Ed. RT, 1975, p. 3.

A NATUREZA JURÍDICA DO ATO DE NOMEAÇÃO DE MINISTROS

A doutrina majoritária defende a classificação de atos praticados pelo Poder Público de acordo com as funções, sendo, portanto, ato legislativo, judiciário e administrativo, acrescentando, contudo, a categoria de “ato político ou de governo” para certos atos que, em sua maioria, são exercidos pelo Executivo, mas não seriam propriamente atos administrativos nem legislativos, como é o caso da nomeação de ministros.

Celso Antônio Bandeira de Mello defende a categoria de atos políticos alegando se tratar de decisões de “superior gestão da vida estatal ou de enfrentamento de contingências extrema que pressupõem, acima de tudo, decisões eminentemente políticas”¹⁰. Maria Sylvia Zanella de Pietro, por sua vez, também faz uma distinção entre os atos administrativos e “atos da administração”, que englobariam os atos políticos ou de governo.

A nomenclatura utilizada, “atos políticos”, por sua vez, não é novidade. Essa concepção foi construída na Europa Ocidental em um contexto histórico no qual ainda se percebia o Estado como entidade soberana e, por isso, dotada de uma esfera de atuação imune à interferência judicial. O propósito inicial da criação dessa categoria foi impedir a revisão de certos atos, sob o argumento que seriam, portanto, atos de governo insuscetíveis aos mecanismos de controle.¹¹

No entanto, a concepção de que determinados atos estariam excluídos do controle jurisdicional não encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro, segundo o qual todo ato estatal, independentemente de sua natureza, está sujeito à apreciação do Poder Judiciário quanto à sua conformidade com o Direito, entendimento reconhecido, inclusive, por parte daqueles que defendem a existência de atos políticos.

Há, entretanto, uma corrente que rejeita a categoria de ato de ato político ou de governo, entendendo que esses atos têm natureza administrativa ou legislativa¹², como brilhantemente defendido por Ricardo Marcondes Martins em sua obra *Efeito dos vícios do ato administrativo*.¹³

Fato é que a nomeação de ministros é um dos casos em que o direito não impõe uma resposta objetiva para o caso concreto, mas sim delega ao agente público um espaço de liberdade decisória, que deve ser exercido segundo critérios constitucionais. O controle jurisdicional destes atos, portanto, é limitado sob pena de ferir a princípio da separação de poderes.¹⁴

¹⁰ Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 37

¹¹ Medauar, Odete. “Ato de Governo”. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 191. Rio de Janeiro, jan. 1993,

¹² Martins, Ricardo Marcondes. *Efeito dos vícios do ato administrativo*. São Paulo, 2008

¹³ Martins, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos Vícios do Ato Administrativo*. [S.l.]: Malheiros, 2008.

¹⁴ Martins, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. [S.l.]: Malheiros, 2008. (Coleção Temas

Contudo, isso não significa que o controle judicial deva ser superficial. O controle jurisdicional é essencial para coibir o desvio de poder, vício que pode se manifestar tanto no plano da finalidade quanto no plano da execução. O vício de finalidade ocorre quando o agente público, ao exercer sua competência, busca realizar um princípio menos relevante ou desvia o ato de sua finalidade pública originária, mesmo que a decisão aparente ser formalmente legal.

Diante disso, em que pese a doutrina divergir quanto as categorias de atos, é firme ao afirmar que tanto os atos administrativos quanto os atos políticos são passíveis de controle jurisdicional, ainda que com graus distintos de aprofundamento. Nenhum ato do Estado está acima do Direito, principalmente as decisões de maior relevância política, emanadas do Chefe do Poder Executivo.

CASOS PARADIGMÁTICOS: LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E WELLINGTON MOREIRA FRANCO

O Supremo Tribunal Federal foi provocado a se pronunciar, em dois momentos consecutivos, sobre o alcance do controle jurisdicional em nomeações de Ministros de Estado em casos muito semelhantes.

O Mandado de Segurança nº 34.070/DF, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, foi impetrado em março de 2016 pelos partidos PPS e PSDB contra o ato da então Presidente da República Dilma Rousseff, que nomeou Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil. Os impetrantes alegaram desvio de finalidade, afirmando que a nomeação teria sido utilizada como meio de assegurar foro privilegiado ao ex-presidente e, consequentemente, deslocar para o STF as investigações da Operação Lava Jato. Em decisão liminar, o relator suspendeu a nomeação, entendendo haver indícios de utilização indevida do poder presidencial.

Pouco menos de um ano depois, em fevereiro de 2017, foi impetrado o Mandado de Segurança nº 34.609/DF pelos partidos Rede Sustentabilidade e PSOL, que teve como relator o Ministro Celso de Mello. O ato impugnado era a nomeação de Wellington Moreira Franco para

de Direito Administrativo), p. 186. O magistrado, ainda que em seu juízo pessoal entenda de forma diferente, não poderá alterar a decisão ($P2 + PF2 > P1 + PF1$ ou $P1 + PF1 + PF2 > P2$), ressalvada a excepcional hipótese de, apesar da inexistência de consenso social, a certeza sobre a correção da decisão ser suficiente para afastar as razões *prima facie* estabelecidas pelos princípios formais. Quando não há consenso — relembra-se — o sistema reputa razoável a escolha do agente competente; e, sendo razoável a decisão administrativa, como regra geral, não pode ser alterada pelo Judiciário. Nessas hipóteses há duas soluções possíveis, admitidas pelo Direito. A solução adotada pela Administração não pode ser alterada pelo Judiciário, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, feita pelo então Presidente Michel Temer. A alegação era novamente a de que a investidura teria por objetivo conceder foro privilegiado e afastar investigações em curso também no caso da Operação Lava Jato. Desta vez, contudo, o relator indeferiu o pedido liminar, reconhecendo a autonomia da escolha presidencial.

A Análise de Mérito no Caso MS nº 34.070/DF

No caso do MS 34.070/DF, ao analisar o pedido, a decisão monocrática admitiu que, embora fosse atribuição privativa do Presidente da República a nomeação de Ministro de Estado por força da Constituição e que houvesse aparente legalidade, o ato devia passar pelo crivo dos princípios constitucionais, citando a moralidade e a impessoalidade.¹⁵ Assim, deliberadamente ultrapassou a verificação formal de legalidade e avançou sobre a motivação do ato presidencial.

Citando quatro elementos caracterizadores dos chamados ilícitos atípicos, o Ministro Relator afirmou que o desvio de finalidade é justamente essa espécie de conduta que, apesar de ostentar aparência de legalidade, produz efeitos absolutamente incompatíveis com o escopo constitucional da norma que a autoriza, razão pela qual deve ser considerada ilícita.¹⁶

Assim, destacou que, a partir da conjuntura política da época, seria possível presumir que a nomeação de Lula visava alterar a jurisdição competente, o que, por si só, configuraria fraude à Constituição. Em trecho de sua decisão, Gilmar Mendes afirmou que:

É muito claro o tumulto causado ao progresso das investigações, pela mudança de foro. E “autoevidente” que o deslocamento da competência é forma de obstrução ao progresso das medidas judiciais. Não se nega que as investigações e as medidas judiciais poderiam ser retomadas perante o STF. Mas a retomada, no entanto, não seria sem atraso e desassossego. O tempo de trâmite para o STF, análise pela PGR, seguida da análise pelo relator e, eventualmente, pela respectiva Turma, poderia ser fatal para a colheita de provas, além de adiar medidas cautelares. Logo, só por esses dados objetivos, seria possível concluir que a posse em cargo público, nas narradas circunstâncias, poderia configurar fraude à Constituição.

Observa-se que, no trecho destacado, o argumento determinante utilizado pelo relator para configurar é, em verdade, uma presunção (percebida pelo uso do termo “autoevidente”) do desvio de finalidade, uma vez que com o “atraso e desassossego” decorrentes da alteração de foro, “seria possível concluir que a posse em cargo público, nas narradas circunstâncias, poderia configurar

¹⁵ Fls 18 MS 34.070/DF, decisão liminar, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 22/03/2016

¹⁶ Não é objeto do presente estudo o ponto – vide efeito dos vícios

fraude à Constituição.”

Cumpram-se alguns pontos centrais dessa decisão: houve a confirmação da legalidade formal do ato e, em seguida, passou-se à análise do mérito, referente à conveniência e à oportunidade; reconheceu-se a presunção de desvio de finalidade e entendeu-se que o direito ao foro privilegiado configuraria afronta ao interesse público.

Ainda que se tratasse de decisão monocrática, sem apreciação colegiada pelo Plenário, o caso representou um momento de alargamento do controle judicial sobre atos de competência do Chefe do Executivo, ao sustentar que o Poder Judiciário pode examinar a motivação e a finalidade de um ato presidencial quando houver apenas uma presunção de desvio de finalidade.

A Análise de Legalidade no MS nº 34.609/DF

O julgamento do *Mandado de Segurança* nº 34.609/DF, por sua vez, de relatoria do Ministro Celso de Mello, seguiu direção oposta àquela adotada no caso anterior, embora as decisões tenham sido proferidas em um intervalo de menos de um ano.

Ao analisar o pedido formulado pelos partidos Rede Sustentabilidade e PSOL, o relator reafirmou a natureza discricionária do ato de nomeação de Ministro de Estado, sem afastar por completo a possibilidade de controle judicial. Ressaltou, contudo, que tal controle somente seria admissível em situações excepcionais, mediante prova inequívoca de fraude ou desvio de finalidade, não sendo suficiente a mera suspeita quanto às motivações do Chefe do Executivo.

O Ministro também rejeitou a tese de que o Presidente da República teria agido com má-fé, enfatizando que o foro por prerrogativa de função é uma consequência jurídica legítima da investidura no cargo, e não uma forma de imunidade pessoal, como consignou em seu voto:

Posta a questão nos termos que venho de expor, e reconhecendo que a mera investidura no cargo de Ministro de Estado, por si só, não constitui motivo ensejador da alegada obstrução da justiça nem traduz anômala manifestação da vontade político-administrativa do Presidente da República, a caracterizar a alegada ocorrência, no caso, do vício nulificador do desvio de finalidade (defeito jurídico que nunca se presume).

Celso de Mello ainda reforçou a presunção de legalidade dos atos administrativos e a necessidade de prova de que o agente público queria se valer do comportamento administrativo para perseguir fins completamente desvinculados do interesse público.

Diante destes motivos, o relator em decisão monocrática manteve a nomeação de Wellington Moreira Franco, reconhecendo a validade e legitimidade do ato presidencial.

CONCLUSÃO

A análise dos precedentes demonstra que, em um intervalo inferior a um ano, os Ministros do Supremo Tribunal Federal proferiram decisões substancialmente distintas sobre situações idênticas. No Mandado de Segurança nº 34.070/DF, admitiu-se a suspensão da nomeação de Ministro de Estado com base na presunção de desvio de finalidade, ao passo que, no Mandado de Segurança nº 34.609/DF, firmou-se entendimento oposto, reconhecendo a legitimidade do ato presidencial e a impossibilidade de presumir a existência de vício. Essa oscilação jurisprudencial evidencia não apenas divergências interpretativas, mas, sobretudo, a dificuldade de estabelecer parâmetros conceituais sólidos para um controle jurisdicional seguro do ato de nomeação de Ministros de Estado.

A partir da reflexão desenvolvida, percebe-se que o problema não está apenas na extensão do controle judicial, mas desde o início, na própria imprecisão quanto à natureza jurídica do ato de nomeação. A doutrina majoritária, ao classificá-lo como “ato político”, recorre a uma categoria vaga, sem conceito preciso que remeta a um regime jurídico específico. Além disso, usa termo reconhecidamente atrelado à ideia de imunidade de apreciação judicial, concepção essa incompatível com o sistema constitucional brasileiro que nem os próprios defensores da categoria sustentam plenamente.¹⁷

Acredita-se que essa indefinição doutrinária acaba por criar uma categoria de função estatal que pode ser equivocadamente interpretada como uma liberdade decisória ampla, o que não se admite no âmbito do direito público. Ainda que a nomeação envolva escolhas de natureza política, tais decisões devem sempre observar os limites e finalidades constitucionais e estar voltadas à realização do interesse público. Manter a categoria de “ato político” sem conceito delimitado e sem regime jurídico próprio não apenas contribui para a insegurança teórica, mas também abre espaço para manipulações argumentativas e decisões inconsistentes, como as verificadas nos casos analisados.

¹⁷ Nas palavras de Gordillo: “Para superar las observaciones de que es una materia muy ‘oscura,’ ‘teórica,’ ‘inventada’ o muy difícil, nada mejor que atacar directamente las causas de su oscuridad, dificultad, irrealdad, etc.; es necesario entonces tratar de dar fundamentos empíricos lógicos y jurídicos a los principios e hipótesis que se enuncian y en caso de no encontrarlos, pronunciarse decididamente por la supresión del supuesto principio. Es lo que hacemos, p. ej., con las conocidas teorías del ‘poder de policía,’ de la ‘zona de reserva de la administración,’ los ‘actos de gobierno’ (terminología hoy en día desprovista ya de su significación originaria, porque los autores de esta orientación político-jurídica autoritaria prefieren emplear palabras menos evidentes, a su juicio, como actos no justiciables, actos institucionales, actos constitucionales, etc.). Pero la denegación de justicia nadie deja de advertirla, aun cuando quieran ocultarla enfatizando la tutela judicial ‘efectiva.” GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. 10. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017. Tomo 1, Capítulo I, p. I-47.

Nos dois mandados de segurança, não houve demonstração de desvio de finalidade nem de prejuízo ao interesse público. Os nomeados preenchiam, em alguma medida, os requisitos legais e possuíam as condições necessárias ao exercício do cargo, não havendo indício de que a escolha presidencial tenha se desviado da finalidade prevista pela Constituição. O simples fato de a nomeação implicar foro por prerrogativa de função não constitui, por si só, irregularidade, mas tão somente uma consequência da previsão constitucional expressa e legítima. Logo, não houve comprovação de quaisquer irregularidades.

É justamente nesse ponto que se revela a importância do princípio da separação de poderes, cuja finalidade é assegurar o controle recíproco entre as funções do Estado, mas dentro de fronteiras institucionais bem definidas. O controle jurisdicional é legítimo quando visa impedir arbitrariedades e defender o interesse público, mas não pode converter-se em instrumento de concentração de poder nem de substituição da vontade política do Executivo pela do Judiciário.

Entretanto, é preciso reconhecer que o equilíbrio entre as funções não se alcança pela simples delimitação formal de competências, mas pela compreensão substancial do papel que cada função estatal desempenha no Estado Democrático de Direito. O Executivo exerce a função pública com base em um dever de realização do interesse coletivo, e o Judiciário, ao controlá-lo, deve fazê-lo não como quem rivaliza com o poder político, mas como quem garante que ele se mantenha fiel à Constituição. O controle jurisdicional, portanto, não deve significar interferência, mas vinculação recíproca ao dever de agir conforme o Direito.

Nesse contexto, é preciso que a doutrina e a jurisprudência superem conceitos imprecisos e emprestados de outras realidades institucionais e defina, com clareza, os contornos da atuação estatal e os limites do controle judicial. Isso significa compreender que a juridicidade se estende a todos os atos do Estado, inclusive aqueles de natureza política, mas sem eliminar o espaço legítimo da decisão governamental. O Estado, ao agir, não manifesta uma vontade própria, mas cumpre uma função pública: e é essa distinção entre vontade e função pública que deve orientar a interpretação das nomeações ministeriais e o alcance do controle judicial.

Diante disso, conclui-se que a ausência de um caminho conceitual claro sobre a natureza e o controle das nomeações ministeriais gera insegurança teórica e prática. Houve uma significativa mudança do paradigma de uma decisão monocrática para outra, contudo, é necessário o avanço na formulação de critérios objetivos capazes de conciliar o controle jurisdicional com a autonomia política do Executivo. O desafio está em afirmar um modelo em que a juridicidade se estenda a todos os atos do Estado, sem negar o espaço legítimo da decisão

política.

Mais do que optar entre ampliar ou restringir o controle judicial, o que se impõe é a consolidação de um entendimento coerente e sistemático sobre o tema. Somente com essa maturidade conceitual e institucional será possível avançar na discussão e assegurar a harmonia entre o controle jurisdicional e a autonomia política, preservando, ao mesmo tempo, o princípio do interesse público e a separação das funções estatais, de modo a prevenir abusos de poder, sejam eles do Executivo ou do próprio Judiciário.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. **Discrecionalidade administrativa e judicial**. São Paulo: Ed. RT, 2014.
- ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: Ed. RT, 1968.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. **Tratado de direito administrativo: Ato administrativo e procedimento administrativo**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. v. 5.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos**. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Ed. RT, 1975.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Criação de secretarias municipais: inconstitucionalidade do art. 43 da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, ano 3, n. 11, p. 433-439, out.-dez. 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **A teoria das Constituições rígidas**. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DUEZ, Paul. **Les actes de gouvernement**. Paris: Dalloz, 2006.
- EISENMANN, Charles. **Centralisation et décentralisation – Esquisse d’une théorie générale**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1948.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 10. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017. t. 1.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de Direito e a Constitucionalização do Direito Privado*. **RBDC**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Ato administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. **Tratado de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. v. 5 – Ato administrativo e procedimento administrativo.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional**. 1. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. A natureza normativa dos princípios. **RTDP**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Teoria jurídica da liberdade**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

MEDAUAR, Odete. *Ato de governo*. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, jan. 1993.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A Teoria do “desvio de poder” em direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, vol. VI, p. 41-78, out. 1946.