



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE**

JOSÉ VLÁVISON MENDES DE MORAES

**ANÁLISE DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NO INTERIOR DO ESTADO DE
PERNAMBUCO: excepcional interesse público (Art. 37, IX, CFR/88) ou abuso de poder
político (Art. 14, §9º, da CF/88, Art. 19, 22 da LC nº 64/90)**

Recife
2025

JOSÉ VLÁVISON MENDES DE MORAES

**ANÁLISE DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NO INTERIOR DO ESTADO DE
PERNAMBUCO: excepcional interesse público (Art. 37, IX, CFR/88) ou abuso de poder
político (Art. 14, §9º, da CF/88, Art. 19, 22 da LC nº 64/90)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Centro de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal de Pernambuco, como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Eleitoral.

Orientador(a): Prof. Dr. Walber de Moura Agra.

Recife
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Moraes, José Vlávison Mendes de.

Análise das contratações temporárias no interior do estado de Pernambuco: excepcional interesse público (art. 37, IX, CFR/88) ou abuso de poder político (art. 14, § 9º, art. 19, 22 da LC nº 64/90) / José Vlávison Mendes de Moraes. - Recife, 2025.

85 p., tab.

Orientador(a): Walber de Moura Agra

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

Inclui referências.

1. Contratações temporárias de excepcional interesse público. 2. Abuso de poder político. 3. Ação de investigação judicial eleitoral. 4. Inelegibilidade. I. Moura Agra, Walber de . (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

JOSÉ VLÁVISON MENDES DE MORAES

**ANÁLISE DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NO INTERIOR DO ESTADO DE
PERNAMBUCO: excepcional interesse público (Art. 37, IX, CFR/88) ou abuso de poder
político (Art. 14, §9º, da CF/88, Art. 19, 22 da LC nº 64/90)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Centro de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal de Pernambuco, para obtenção do grau de
Bacharel em Direito

Aprovado em: 04/04/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Walber de Moura Agra - Orientador
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Joaquim Lustosa Filho
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Teodomiro Noronha Cardozo
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela minha vida e por me dar força sempre que eu estava em dificuldade. Sem ele não conseguiria superar os obstáculos inerentes ao curso e aqueles que me deparei na minha vida pessoal e profissional. Sem ele, eu nem conseguiria entrar neste grupo seleto de alunos do Curso de Direito, da Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, a casa de Tobias.

Agradeço a Todos os professores pelos conhecimentos adquiridos ao longo de todo o curso, por acreditar na minha capacidade e pela participação direta e indiretamente no desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus colegas de curso pelo companheirismo ao longo deste percurso, pelo troca de conhecimentos em cada prova, cada trabalho, em grupo ou individual. Sobretudo pelo ambiente amistoso, fundamental para que crescêssemos como pessoa e operadores do direito.

Agradecimento especial ao meu orientador Professor Doutor Walber Agra, que ao tomar conhecimento do meu interesse em tê-lo como orientador, não hesitou e deu a seguinte resposta: *será um prazer meu!* Quero dizer professor, que foi uma imensa alegria, receber seu aceite como orientador, uma das maiores autoridade em direito eleitoral no Brasil, gratidão!

Obrigado a Dona Gerda, Dona Teresinha, Quênia e Neto, respectivamente, sogra, avô, cunhada e enteado pelo incentivo e apoio durante estes quase cinco anos que passamos a conviver como família, gratidão! Sem família não somos nada, e vocês supriram muito bem esta lacuna.

Quero agradecer a minha esposa, Paloma Moraes, que mesmo nos momentos mais difíceis de sua vida, do seu jeitinho, sempre me incentivou e compreendeu minha ausência, enquanto eu estudava para cada prova e me dedicava a este trabalho. Obrigado por tudo, continuamos caminhando de mãos dadas, eu te amo!

Por último, agradeço aos meus pais, minha Mãe Vilma Moraes, que sempre acreditou no meu potencial, desde criança quando ainda aluno da Escola Moraes e Silva e sempre disse: que eu poderia mais. Ao meu pai, José Moraes, o senhor será sempre meu herói, serei eternamente grato pelo que fez por mim, nada vai mudar o amor que sinto pelo senhor.

RESUMO

As eleições municipais no interior do Estado de Pernambuco, devido principalmente ao baixo índice de desenvolvimento econômico, industrialização e urbanização, sempre foram marcadas por um jogo político baseado na perpetuação do poder das oligarquias locais, alicerçado na troca de favores. Tal fisiologismo político se caracteriza, sobretudo, na “comercialização” do voto, cuja contrapartida, frequentemente, se traduz no ingresso no serviço público. Com o advento da Constituição Federal do Brasil de 1988, que estabeleceu as bases normativas da organização Estado brasileiro e os princípios da administração pública, sobretudo o artigo 37, inciso I, II, que estendeu o acesso a cargos e empregos públicos mediante o prévio concurso público, com algumas exceções previstas na própria carta política. Dentre as exceções destaca-se o inciso IX do mesmo dispositivo, no qual o constituinte permitiu a contratação temporária de pessoal para atender a necessidades de excepcional interesse público. Esse instituto, cuja finalidade é, exclusivamente, suprir demandas extraordinárias da administração pública, tem sido frequentemente utilizado por gestores públicos, especialmente os chefes do poder executivo de pequenos municípios, como meio para burlar a regra do concurso público. Este trabalho trata-se portanto da análise do princípio da acessibilidade, da regra do concurso público e da excepcionalidade da contratação temporária no âmbito dos municípios do interior do Estado de Pernambuco. A pesquisa propõe verificar se efetivamente os motivos que justificam as contratações temporárias atendem aos requisitos de necessidade excepcional interesse público, estabelecidos no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal ou se estas admissões têm como finalidade beneficiar candidatura desequilibrando a disputa eleitoral entre os candidatos. A pesquisa analisará a legalidade das contratações, a proporção de vínculos precários em relação com os vínculos efetivos, os números de contratações dos municípios da região metropolitana com os demais do interior do Estado e se as circunstâncias são suficientes graves capazes de macular a lisura do pleito eleitoral. Por fim, em função dos resultados da pesquisa será sugerido um *red flag*, alerta de indícios de uso abusivo da máquina pública, uma conduta *standard*, que justifica o imediato processamento da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) para apurar possível abuso de poder político do Art. 14, §9º, da CF/88, Art. 19, 22 e 23 da Lei Complementar nº 64/90.

Palavras-chave: Acessibilidade; Concurso público; Contrato Temporário de Excepcional Interesse Público; Abuso de Poder Político.

ABSTRACT

Municipal elections in the interior of the state of Pernambuco, mainly due to the low rate of economic development, industrialization and urbanization, have always been marked by a political game based on the perpetuation of the power of local oligarchies, based on the exchange of favors. Such political patronage is characterized, above all, by the “commercialization” of votes, the counterpart of which often translates into entry into the public service. With the advent of the Federal Constitution of Brazil of 1988, which established the normative bases of the organization of the Brazilian State and the principles of public administration, especially article 37, items I and II, which extended access to public positions and jobs through prior public examination, with some exceptions provided for in the political charter itself. Among the exceptions, item IX of the same provision stands out, in which the constituent allowed the temporary hiring of personnel to meet needs of exceptional public interest. This institute, whose purpose is exclusively to meet extraordinary demands of public administration, has been frequently used by public managers, especially the heads of the executive branch of small municipalities, as a means to circumvent the rule of public examination. This work therefore deals with the analysis of the principle of accessibility, the rule of public examination and the exceptionality of temporary hiring within the scope of municipalities in the interior of the State of Pernambuco. The research aims to verify whether the reasons justifying temporary hiring actually meet the requirements of exceptional need in the public interest, established in article 37, item IX, of the Federal Constitution or whether these admissions are intended to benefit the candidacy by unbalancing the electoral dispute between the candidates. The research will analyze the legality of the hiring, the proportion of precarious contracts in relation to the permanent contracts, the number of hirings of the municipalities of the metropolitan region with the others in the interior of the State and whether the circumstances are serious enough to tarnish the fairness of the electoral contest. Finally, based on the results of the research, a red flag will be suggested, an alert for signs of abusive use of public machinery, a standard conduct, which justifies the immediate processing of the Electoral Judicial Investigation Action (AIJE) to investigate possible abuse of political power under Art. 14, §9º, of the CF/88, Art. 19, 22 and 23 of Complementary Law nº 64/90.

Keywords: Public Competition; Temporary Contract of Exceptional Public Interest; Abuse of Political Power; Ineligibility.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.1 Princípios da administração pública expressos na CFR/88	17
2.2 Princípios implícitos decorrentes da lógica do conjunto de normas constitucionais	22
2.2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, Princípio e da indisponibilidade do interesse público e Princípio da finalidade.	23
3 REGRA CONSTITUCIONAL DE ACESSO A CARGOS EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS E A EXCEPCIONALIDADE DA CTEIP	27
3.1 Regime jurídico-administrativo: prerrogativas e sujeições dos agentes da administração pública	29
3.2 O princípio da ampla acessibilidade ao cargo, emprego e funções públicas e a regra do concurso público do art. 37, I, II da CFR/88	31
3.2.1 O princípio da ampla acessibilidade ao cargo, emprego e funções públicas do Art. 37, I da CFR/88	31
3.2.2 A regra do concurso público do Art. 37, II da CFR/88	33
3.3 A excepcionalidade da contratação temporária de servidores públicos do art. 37, IX, da CF/88 à luz da legislação, doutrina e Jurisprudência	36
4 AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE PESSOAL NO INTERIOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO	41
4.1 A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, mas para atender o interesse de quem?	44
4.2 Combates a Surtos Endêmicos e atividades relacionadas a obrigações assumidas pelo município junto a programas e convênios	47
4.3 Substituições ocasionais ou acréscimos nos serviços públicos de educação, saúde, segurança e limpeza urbana imprescindíveis à não interrupção da prestação de serviços públicos prestados pela administração municipal	48
4.4 Outras situações em que comprovadamente fiquem demonstradas a afetação e riscos eminentes à população que possam ser provocadas pela descontinuidade do serviço público.	49

4.5 As contratações temporárias de excepcional interesse público no interior do estado de Pernambuco, exceção ou regra?	52
5 ABUSO DE PODER POLÍTICO OU ABUSO DO EXERCÍCIO DE CARGO, FUNÇÃO OU EMPREGO PÚBLICO (art. 14, § 9º, CFR/88, art. 19 e caput 22, XIV da LC nº 64/1990).	59
5.1 Abuso de poder político ou abuso do exercício de cargo função ou emprego público (Art. 14, § 9º, da CFR/88, art. 19 e caput 22, XIV da LC nº 64/1990).	61
5.2 Desvio de finalidade das contratações temporárias de pessoal como forma de abuso de poder político: necessidade de se proteger de modo efetivo a integridade e legitimidade do processo eleitoral democrático no interior do Estado de Pernambuco.	64
5.3 Ação de Investigação Judicial eleitoral (AIJE) prevista no Art. 22 da LC 64/90, prestação jurisdicional especial, célere e efetiva.	71
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

As eleições no interior do Estado de Pernambuco sempre revelaram a hegemonia de famílias e grupos políticos tradicionais no poder. Esse cenário traduz um fenômeno histórico e recorrente, que se perpetua ao longo das gerações, caracterizado por um ambiente de pressões, manipulações e troca de favores, sustentado pela “comercialização” do voto, cuja contrapartida muitas vezes se dá pelo ingresso no serviço público. O baixo índice de desenvolvimento econômico e social desses municípios sempre potencializou a força desses grupos, que, ao ascenderem ao poder, tornam-se os principais “empregadores” locais, o que confere um aspecto peculiar às eleições municipais, especialmente no que tange à restrição da liberdade do eleitor e à desigualdade entre os candidatos.

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, o constituinte estabeleceu duas balizas fundamentais para a seleção de agentes públicos. O artigo 37, inciso II, determinou que o concurso público de provas ou de provas e títulos seria a regra a ser seguida para a investidura em cargos e empregos públicos. Assim, a Constituição passou a exigir que as atividades estatais fossem desempenhadas por agentes regularmente aprovados em concurso. Já o artigo 37, inciso I, consolidou o princípio da ampla acessibilidade, garantindo a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais, bem como aos estrangeiros, conforme previsão normativa, o acesso aos cargos, funções e empregos públicos.

Esses dois marcos normativos constitucionais, princípio acessibilidade e a regra do concurso público, trouxeram esperança para aqueles que desejam a erradicação dos fenômenos do clientelismo e do empreguismo na política nacional — práticas que atrelam o voto a compromissos, promessas, pedidos e favores concedidos por meio da máquina pública, especialmente nos rincões do Nordeste.

Todavia, apesar da intenção do legislador constituinte, em moralizar o acesso a cargo e emprego público, reconheceu-se a necessidade de um instrumento que permitisse a contratação de pessoal em situações extraordinárias na inviabilidade da realização do concurso. Para isso, a Constituição, no artigo 37, inciso IX, passou a autorizar, excepcionalmente, a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Contudo, o artigo 37, inciso IX, que deveria ser um mecanismo para suprir emergências administrativas, tornou-se, na prática, uma saída explorada por gestores públicos, sobretudo os chefes do poder executivo de pequenos municípios, para burlar a regra do concurso público. Dessa forma, sob o argumento da urgência na execução de serviços públicos e da necessi-

dade de evitar a interrupção de serviços essenciais, muitas administrações passaram a contratar servidores temporários sem a devida observância dos critérios constitucionais da excepcionalidade, temporariedade e o interesse público, empregado servidores para atividades de caráter permanente e corriqueiro.

Mais do que um simples burla a regra do concurso público, essa prática permite que indivíduos não aprovados em seleções formais ingressem no serviço público, tornando o chefe do poder executivo o principal “patrão” local, estabelecendo uma relação de dependência e vulnerabilidade dos contratados. Tal prática feri de morte os princípios mais basilares da administração pública, dentre outros o da impessoalidade e moralidade, mas também afeta diretamente a liberdade do eleitor e o equilíbrio do processo eleitoral.

Diante desse contexto, o presente estudo justifica-se pela necessidade de investigar se a excepcionalidade da contratação temporária nos municípios pernambucanos realmente destinam as demandas transitórias e de excepcional interesse público ou se, ao contrário, configura uma prática reiterada de burla ao concurso público, com potencial impacto nos resultados das eleições.

O trabalho inicia-se com a análise dos princípios da administração pública expressamente previstos no caput do artigo 37 da CF/88 e daqueles decorrentes do regime jurídico-administrativo. Essa abordagem será essencial para compreender a importância da ampla acessibilidade aos cargos públicos, da regra do concurso público e da excepcionalidade da contratação temporária. Logo depois, serão abordados os principais dispositivos constitucionais que regem a seleção de agentes públicos, especialmente, os artigos 37, I, II e IX da Constituição Federal de 1988.

À luz dos princípios constitucionais da administração pública e do regime jurídico-administrativo, será realizado um estudo doutrinário e jurisprudencial sobre o princípio da ampla acessibilidade, que assegura a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais o direito de acesso aos cargos, funções e empregos públicos (Art. 37, I, CF/88). Tal princípio é corolário do princípio da vedação de discriminações ilegítimas, previsto no artigo 5º da CFR/88.

Por sua vez, será abordada a exigência da prévia aprovação em concurso público, conforme disposto no artigo 37, II, da CF/88, como a grande regra a ser observada pela administração pública na escolha de seus servidores. Essa norma visa garantir que os cargos sejam ocupados pelos candidatos mais capacitados, afastando a possibilidade de favorecimento pessoal ou grupal.

A partir da conjugação desses dispositivos constitucionais (Art. 37, I, II CF/88) observa-se que o legislador constituinte buscou efetivar os princípios da impessoalidade, isonomia e moralidade na seleção de pessoal para cargos públicos. Não restringiu o acesso a cargo e emprego público, mas estabeleceu o requisito da aprovação em concurso público.

Estabelecidas essas duas premissas — ampla acessibilidade e exigência do concurso público —, o estudo se volta para a análise do suprimento de pessoal em situações excepcionais. Para isso, será realizada uma revisão bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial sobre a aplicação do artigo 37, inciso IX, da CF/88, que prevê a contratação temporária para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Dado o contexto antropológico, marcado pela persistência do clientelismo e do empreguismo em sociedades com baixo nível de desenvolvimento e forte dependência da máquina pública, o estudo das contratações temporárias de excepcional interesse público no interior de Pernambuco em dois contextos geográficos econômico e socialmente distintos.

De um lado, serão pesquisados e analisados o emprego do instituto da contratação temporária nos municípios da região metropolitana do Recife, de forma que possamos comparar com os do agreste e sertão, normalmente menos desenvolvidos. A finalidade da pesquisa distinguir duas regiões, relativamente, antagônicas é verificar se os aspectos antropológicos, sociais e econômicos influenciam na forma como os gestores empregam as contratações nestes ambientes etnograficamente distinto.

A investigação se baseia na análise de dados para compreender como os gestores municipais utilizam a contratação temporária para prestação de serviços públicos e se essa prática está alinhada aos princípios constitucionais da administração pública. Ou seja, o estudo busca verificar se o emprego da Contratação Temporária de Excepcional Interesse Público (CTEIP) realmente contempla demandas transitórias ou se está sendo utilizada em situações de normalidade que exigem o concurso público.

A relevância da pesquisa reside em duas finalidades essenciais e interligadas: (1) analisar as circunstâncias jurídicas das contratações temporárias nos municípios do interior pernambucano, verificando se atendem aos requisitos constitucionais ou se, na prática, são utilizadas para ocupação de funções permanentes e corriqueiras, em detrimento da regra do concurso público; e (2) investigar o impacto dessa prática na dinâmica eleitoral local, considerando que um grande contingente de contratados precários pode significar o comprometimento da liberdade do voto e igualdade de condições entre os candidatos.

Considerando que o direito eleitoral tem como escopo efetivar os princípios democrático e republicano, garantir a lisura do processo eleitoral e preservar a normalidade das elei-

ções, a depender das considerações finais da pesquisa, o trabalho pretende propor um *fattispecie*, um sinal vermelho de alerta que, pelo regime de valoração de prova do Art. 23 da Lei Complementar nº 64/90 - fatos públicos e notórios - havendo indícios de que as circunstâncias em que são realizadas as contratações temporárias beneficiam candidatura política, exigindo-se propositura de demanda judicial eleitoral (AIJE) para apurar possível abuso de poder político do Art. 14, §9º, da CF/88, Art. 19, 22 e 23 da Lei Complementar nº 64/90.

2 DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), resultado do processo de redemocratização do Estado Brasileiro e do novo constitucionalismo pós-positivista, repousou seus fundamentos predominantemente nos princípios. Apesar de o texto constitucional de 1988 também conter regras, optou-se por conferir maior grau de abstração à normatividade dos princípios, tornando-os os principais vetores da construção de uma sociedade livre e justa, com participação popular na gestão da administração pública.

No direito contemporâneo, a Constituição passou a ser compreendida como um sistema de princípios e regras, permeável a valores jurídicos suprapositivos, no qual as ideias de justiça e de realização dos direitos fundamentais desempenham um papel central (BARROSO, 2013, p. 343).

Feitas essas considerações preliminares, antes de tratarmos especificamente dos princípios da administração pública, expressos e implícitos na CF/88, é necessário abordar a transição do sistema jurídico legalista-liberal para a social-democracia, cujo fundamento se baseia na primazia normativa da Constituição. Esse processo remonta à Idade Média, quando surgiu a necessidade de libertar os cidadãos dos regimes absolutistas, que vedavam qualquer forma de participação popular, pois os soberanos eram considerados verdadeiras reencarnações de entidades divinas com a função de comandar o povo.

Com efeito, foi no Reino Unido que surgiram as primeiras manifestações de descontentamento com o excesso de poder dos soberanos, o que levou ao surgimento dos primeiros “diplomas constitucionais”, compreendendo uma fase preliminar do constitucionalismo, comumente chamada de pré-constitucionalismo. Esse fenômeno teve início por volta de 1215, com a promulgação da Carta Magna, seguida posteriormente pelo Petition of Right, de 1628, e pelo Bill of Rights, de 1689. Portanto, foi no Reino Unido que se desenvolveu um progressivo movimento de imposição de limites ao poder do soberano. No entanto, faltava-lhe uma constituição escrita e rígida, elementos essenciais para a consolidação do constitucionalismo (BARROSO, 2013).

Todavia, somente a partir da Revolução Francesa o constitucionalismo se espalhou pelo continente europeu. Em 1789, foi editada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e, em 1791, surgiu a primeira Constituição Formal da França, nitidamente inspirada na Constituição Americana de 1787. Ambas se consolidaram como documentos jurídicos limitadores do poder, pois possuíam aplicabilidade direta e imediata pelo Judiciário. Barroso (2013)

assinala que, no Estado Constitucional, há três ordens de limitação do poder: limitações materiais, que abrangem os direitos e garantias fundamentais; limitações estruturais, fundamentadas na separação dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); e limitações processuais, sintetizadas no devido processo legal.

Após as primeiras ondas constitucionalistas ocorrerem face aos graves crimes contra a humanidade cometidos por regimes autoritários no século XX — cujo marco histórico foi o período pós-Segunda Guerra Mundial —, emergiu a necessidade de um novo Direito Constitucional, capaz de proteger a dignidade do ser humano. Segundo Barroso (2013), com a criação do Tribunal Constitucional Federal, instalado em 1951 sob o regime da Lei Fundamental de Bonn (Constituição Alemã de 1949), o regime constitucionalista adquiriu dimensões que ultrapassaram as questões individuais, instituindo uma ordem jurídica objetiva de valores voltada ao interesse geral da sociedade.

Do ponto de vista filosófico, o marco teórico desse novo constitucionalismo ficou conhecido como pós-positivismo, resultado da síntese entre duas correntes anteriormente antagônicas: jusnaturalismo, de viés metafísico e não científico, baseado no direito natural, e positivismo, predominantemente objetivo e científico, que restringia o direito à lei, ignorando aspectos como legitimidade e justiça.

A decadência do positivismo ocorreu devido à necessidade de um sistema jurídico capaz de efetivamente proteger a sociedade, especialmente contra as atrocidades cometidas pelo fascismo na Itália e pelo nazismo na Alemanha, que instrumentalizaram o ordenamento jurídico da época.

A superação ideológica do jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo originaram um regime jurídico baseado na ética, nos valores sociais e na função democrática do direito. Com isso, tornou-se necessário conferir normatividade aos princípios, especialmente aqueles que fundamentam a dignidade humana, garantindo-lhes um efeito irradiante por todo o ordenamento jurídico. Dworkin (2007), em sua obra *Levando os Direitos a Sério*, critica o positivismo jurídico por desprezar o papel dos princípios, uma vez que estes representam o ponto de encontro entre o Direito e a moral.

Com a superação do modelo positivista e da supremacia do Poder Legislativo — até então vigente na maior parte da Europa, especialmente na França —, e com o reconhecimento do caráter jurídico-normativo dos textos constitucionais, desenvolveu-se um sistema jurídico baseado em valores principiológicos aplicáveis à interpretação da Constituição e das leis. O resultado dessas transformações trouxe, sobretudo, a limitação da discricionariedade e o fortalecimento do controle de constitucionalidade da atividade administrativa do Estado.

No Brasil, a CF/88 simbolizou a transição de um regime autoritário para um Estado democrático e social, subordinando a administração pública a um regime de normas constitucionais, com destaque para os princípios administrativos elencados no caput do art. 37. No texto constitucional, o constituinte estabeleceu o regime jurídico-administrativo, contendo normas sobre concurso público, licitações, regime jurídico dos servidores, responsabilidade civil do Estado, entre outros temas essenciais à administração pública. Essa intensa constitucionalização da atividade administrativa se justifica pelo fato de que tanto o Direito Administrativo quanto o Direito Constitucional compartilham o objetivo comum de limitar o poder estatal.

Nesse sentido, a normatividade conferida aos princípios constitucionais representou uma revolução democrática na atividade administrativa do Estado. O ministro Barroso (2013) assinala que a incidência dos princípios constitucionais na administração pública foi mais eficaz na constitucionalização do Direito Administrativo do que o próprio controle de constitucionalidade dos atos normativos.

Dessa forma, a Constituição passou a ser a principal fonte do direito. Essa nova estruturação do ordenamento jurídico, baseada na supremacia da Constituição, tornou-se mais adequada aos valores da sociedade contemporânea. Assim, os princípios foram elevados ao status de “viga mestra” do Direito, restringindo até mesmo a vontade do legislador. A nova ordem jurídica, sob a ótica de uma democracia material consolidando a primazia das normas valorativas, como os princípios, dotados de plasticidade e adaptabilidade.

O método subsuntivo foi paulatinamente cedendo espaço para o da ponderação. Posto que ao contrário do primeiro, este aplica-se como solução para eventuais conflitos entre princípios. A decisão no caso concreto deve determinar qual dos princípios deve prevalecer, sem, contudo, afastar totalmente os efeitos dos demais, uma vez que todos representam valores imprescindíveis ao sistema jurídico.

O jusfilósofo Robert Alexy desenvolveu a teoria da ponderação, de grande relevância na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão. A partir desta teoria permite extrair com clareza a distinção entre a correta aplicação dos princípios e das regras, conforme o seguinte fragmento:

"O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. (...) O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes. Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve-se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos." (ALEXY, 2008, p. 90-91).

Ao tratar de Robert Alexy, é imprescindível mencionar sua obra *Teoria de los Derechos Fundamentales*, na qual ele aborda o conflito entre princípios a partir do postulado da proporcionalidade como técnica para solucionar colisões normativas. Segundo Alexy (2008), os critérios da adequação, necessidade e, por fim, proporcionalidade em sentido estrito é ideal para dirimir conflitos. O modo como se deve resolver os embates entre princípios, conforme sugerido por Alexy, foi chamado de “mandamentos de otimização”, em contraste com o método subsuntivo adotado para as regras.

Não se pode mencionar Robert Alexy sem fazer referência a Ronald Dworkin, visto que há inegável influência deste último sobre o primeiro. Não por coincidência, a teoria dos princípios como “mandados de otimização”, formulada por Alexy, é plenamente compatível com o modelo de aplicabilidade “tudo ou nada” (all-or-nothing-fashion), presente nas regras, e com a dimensão de peso (dimension of weight) dos princípios de Dworkin, que trata regras e princípios como espécies normativas distintas.

Canotilho (1993), a partir das reflexões de Alexy, Dworkin e Zagrebelsky, concluiu que um sistema normativo composto por regras e princípios é a abordagem mais adequada, pois permite maior flexibilidade interpretativa e aperfeiçoamento na compreensão constitucional. Um sistema jurídico baseado exclusivamente em regras resultaria em um ordenamento excessivamente rígido, com racionalidade prática limitada.

No entanto, um ordenamento jurídico baseado em princípios não implica no abandono das regras ou do direito legislado. Como destaca Barroso (2006, p. 33): “Para que possa satisfazer adequadamente à demanda por segurança e por justiça, o ordenamento jurídico deverá ter suas normas distribuídas, de forma equilibrada, entre princípios e regras.”

De forma semelhante, Alexy (2008, p. 121) assevera que: “O sistema mais adequado para um ordenamento jurídico compatível com a realidade social é aquele que concebe um modelo misto, composto por regras e princípios.” Em um ordenamento jurídico misto portanto as regras proporcionam a segurança jurídica e os princípios oferecem flexibilidade ao intérprete na busca da solução mais justa, principalmente nos conflitos entre o poder do Estado e os direitos e garantias do cidadão.

2.1 Princípios da administração pública expressos na CFR/88

Conforme exposto na introdução, o objeto deste trabalho compreende um estudo sobre as contratações temporárias de excepcional interesse público, previstas no art. 37, IX, da CF/88, o que exige compreender a importância da regra do concurso público de provas ou de

provas e títulos, como requisito de acessibilidade a cargos, funções e empregos públicos, estabelecida no art. 37, I, II, da CFR/88.

. Essa análise será conduzida sob a ótica do Direito Administrativo e da Constituição Federal. Assim, a viabilidade da temática discutida neste trabalho exige, preliminarmente, a abordagem dos princípios da Administração Pública, mencionados no art. 37, caput, bem como de outros princípios implícitos no sistema normativo constitucional.

Não é novidade que a Administração Pública deve sempre atuar em prol do interesse coletivo, uma vez que as atividades por ela desempenhadas precisam estar voltadas à ordem, equilíbrio e bem comum entre os membros da sociedade, utilizando-se dos instrumentos jurídicos conferidos pela ordem normativa vigente.

O agente público, ao representar o Estado, deve garantir a igualdade de oportunidade a toda a sociedade, prescindindo de paixões religiosas, político-partidárias, amizades e interesses privados. Para isto a estrutura administrativa do Estado, seu funcionamento e a prestação de serviços públicos estão subordinados a um conjunto de regras e princípios de direito público, que conferem prerrogativas mas impõem deveres voltados exclusivamente à efetivação do interesse público primário.

Nesta perspectiva, os princípios da Administração Pública desempenham um papel fundamental na realização dos objetivos estatais, pois orientam e limitam a atuação dos agentes públicos. Segundo Carvalho Filho (2011, p. 20) “Os princípios administrativos são postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício das atividades administrativas”.

A atividade administrativa estatal, estruturada para atender às necessidades da coletividade, possui relevância expressiva na Constituição Federal de 1988, que dedicou um capítulo inteiro à Administração Pública (Capítulo VII do Título III). No caput do art. 37, foram expressamente elencados cinco princípios fundamentais aos quais a Administração Direta e Indireta de qualquer um dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem obedecer: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Direito Administrativo surgiu com a Revolução Francesa, sendo um dos pilares do Estado de Direito. Esse ramo jurídico por conseguinte disciplina a atividade administrativa com base em disposições legais, garantindo a limitação do poder estatal, da mesma forma que o Estado liberal se instalou sob a égide do princípio da legalidade. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 48): “O Direito Administrativo é um filho legítimo do Estado de

Direito, este instrumentaliza o administrado para defender-se contra os abusos daquele que detém o poder.”

Prosseguindo nesse raciocínio, Di Pietro (2020, p. 220) destaca a importância da lei na delimitação das ações do Estado, ressaltando da seguinte forma: “Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.”

Toda e qualquer atividade administrativa deve estar lastreada no arcabouço normativo do sistema jurídico ao qual a Administração Pública pertence. O significado desse princípio é bem sintetizado na célebre frase de Seabra Fagundes (1975, p.17): “Administrar é aplicar a lei, de ofício.” Na visão de Bandeira de Mello (2011), o princípio da legalidade é específico do Estado de Direito, sendo o que o qualifica e lhe confere identidade própria, razão pela qual é considerado o princípio basilar do Estado Democrático de Direito.

Todavia, não se deve confundir o princípio da legalidade, presente no art. 5º, II, da CF/88, com o princípio da legalidade administrativa. O primeiro refere-se à liberdade individual, determinando que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, trata-se da autonomia da vontade do particular.

Já o segundo se aplica à Administração Pública, onde não há autonomia e muito menos liberdade. Segundo Hely Lopes Meirelles (1998, p. 85): “Na administração privada, é lícito fazer tudo que a lei não proíbe; na pública, só é permitido fazer o que a lei autoriza.” Sobre tal princípio, Di Pietro (2020) enfatiza os aspectos político, organizacional e funcional do Estado ao tratar do princípio da legalidade, afirmando que ele é uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, pois estabelece os limites da atuação administrativa.

Cumprе ressaltar que o princípio da legalidade não se restringe apenas ao cumprimento literal da lei. A Lei Federal nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), no art. 2º, parágrafo único, I, define a legalidade como o dever de atuação conforme a lei e o Direito, conceito esse também conhecido como princípio da juridicidade. A Lei de Ação Popular (Lei 4.717/65) segue essa mesma linha ao determinar que: “Ato ilegal é todo aquele que viola a lei, regulamento ou outro ato normativo” (art. 2º, “c” e parágrafo único, “c”).

O princípio da legalidade portanto baliza toda a atuação do Estado e orienta a conduta dos agentes administrativos, inclusive no que se refere à admissão de pessoal no serviço público. A Constituição Federal, no art. 37, II, impõe o concurso público como regra para a investidura em cargos e empregos públicos. Já no inciso IX, estabelece a possibilidade de contratação sem concurso apenas para situações excepcionais, previamente definidas em lei.

A regra constitucional, portanto, impõe a realização de concurso público, e submete a contratação temporária a uma medida excepcional, que só pode ocorrer nos casos expressamente autorizados por lei do ente federativo competente. Isso significa que, embora a Constituição exija o concurso público como regra, a exceção só se justifica em casos extraordinários e temporários, previamente regulamentados pelo legislador. Por conseguinte, a admissão de pessoal na Administração Pública, seja por meio de concurso público ou contratação temporária, deve-se sempre considerar os ditames legais.

O princípio da legalidade assume, assim, papel fundamental na regulação dos processos de seleção de servidores, garantindo que tanto o ingresso por concurso quanto a contratação temporária sigam critérios legais capaz coibir o chamado apadrinhamento. Neste sentido, impende destacar a lição de Bandeira de Mello (2011, p. 103), que explicita: “O princípio da legalidade contrapõe-se a quaisquer tendências de exacerbação personalista e formas de autoritarismo.”

Notadamente, portanto, o princípio da legalidade protege os atos administrativos contra o desvio de finalidade, pois, além de prescrever a forma, estabelece os motivos e o fim. Este último justifica o ato administrativo quando efetivamente persegue o interesse público manifestado na lei. Bandeira de Mello, com sua habitual perspicácia, ilustra bem o liame entre os princípios da legalidade e da finalidade dos atos administrativos:

“Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo, cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embarque favoritismos, perseguições ou desmandos.” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 103).

O ato administrativo verdadeiramente legal é aquele praticado em observância à finalidade a que se destina. Para que os atos administrativos sejam legais, o gestor público, no exercício da função, deve atentar para os fins estabelecidos pela lei, que deve ser o interesse público. Rivero (1975, p. 250) afirma: “O desvio de poder é um vício que afeta o ato, mediante o qual a Administração prossegue rumo diverso do que lhe foi assinalado pela norma jurídica; desvia-se, assim, o poder de seu fim legal.”

Já Garcia de Enterría (1983, p. 443) acrescenta: “El vicio de desviación de poder es un vicio de estricta legalidad.” Isso significa que os atos administrativos, além de observar a norma jurídica, devem ser legítimos. Meirelles (1998, p. 86) estabelece um liame jurídico entre o ato legal e o juridicamente moral, ao afirmar que: “O ato administrativo, além de atender à legalidade, deve conformar-se com a moralidade administrativa para dar plena legitimidade à sua atuação.”

Da lição de Meirelles, depreende-se que a moralidade administrativa é pressuposto de legalidade e legitimidade dos atos administrativos, sendo, portanto, um superprincípio consagrado pela Constituição Federal. O ato administrativo não deve apenas observar aquilo que a lei determina, mas também os valores estabelecidos no ordenamento jurídico ao qual pertence.

Bandeira de Mello (2011, p. 122-123) reforça essa ideia da seguinte forma: “O princípio da moralidade significa um reforço ao princípio da legalidade, no qual os agentes devem atuar na conformidade de princípios éticos, e que, uma vez violados, implicam na violação do próprio direito, sujeitando a conduta à invalidação.”

Um exemplo paradigmático de prática que fere gravemente a moralidade administrativa é o nepotismo, expressamente vedado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, posteriormente, consolidado pela Súmula Vinculante nº 13 do STF, que proíbe a nomeação de cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau para cargos em comissão e funções de confiança.

Vejamos que até mesmo os atos discricionários não estão imune ao controle do interesse público. Exemplo disso foi a decisão do STF nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 964, 965, 966 e 967, que resultaram na revogação do indulto concedido ao ex-deputado Daniel Silveira pelo então presidente Jair Bolsonaro, sob o argumento de desvio de finalidade e inobservância dos princípios da impessoalidade e moralidade.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da moralidade administrativa, ao mesmo tempo em que reconheceu a necessidade de responsabilizar os administradores que insistem em desrespeitá-lo. O ordenamento jurídico prevê diversos mecanismos de combate à improbidade administrativa, tais como: i) Art. 37, § 4º da CF/88 e a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa); ii) Crimes de responsabilidade do Presidente da República (art. 85, CF/88); iii) Ação Popular (art. 5º, LXXIII, CF/88); iv) Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

Mas o controle da moralidade administrativa dos atos públicos, exige o conhecimento e acesso a eles, por isto o constituinte erigiu o princípio da publicidade essencial para garantir a transparência e permitir o controle social. Segundo Diogo (2019, p. 152), “A abertura do conhecimento a todos permitirá que se tenha ciência dos atos administrativos, bem como aferir se tais atos obedeceram ao que, em abstrato, para ele se prescreveu, possibilitando submetê-los ao controle de juridicidade.”

A professora Fernanda Marinela (2018) destaca que um dos efeitos mais relevantes do princípio da publicidade é o inibitório, segundo ela, “A ciência da sociedade tende a inibir a

prática de irregularidades em razão da possibilidade de repressão das ilicitudes e desvios, o que faz desse princípio um elemento favorável à redução de práticas ilegais.”

A importância da publicidade e da transparência para gestão pública, foi também consagrada no que se refere à administração financeira, porquanto porque foi reforçada pela Lei Complementar nº 131/09 (Lei da Transparência), que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, determinando a divulgação de informações sobre receitas e despesas públicas.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 19/1998 incluiu o princípio da eficiência no caput do art. 37 da CF/88, no contexto da Reforma Administrativa, com o objetivo de desburocratizar a Administração Pública e focar na celeridade e qualidade dos serviços prestados. De acordo com Meirelles (1998, p. 93): “O dever de eficiência impõe-se a todo agente público para que realize suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.”

Já a professora Joyceane Bezerra de Menezes (2005, p. 58), destaca não somente o aspecto da celeridade e de rendimento, mas conjugada a questão de valores consagrado na nossa constituição, assim prelecionou: “Não se tem como foco uma eficiência puramente econômica, mas uma eficiência contaminada por aspectos políticos, que não prescinde da influência ética e valorativa dos demais princípios constitucionais.”

Nesse sentido, Marinela (2018, p. 72) leciona que os princípios: “Devem guardar entre si uma correlação lógica, uma relação de coerência capaz de balizar a atuação do Estado na perseguição do interesse público, compondo um sistema ou regime: o regime jurídico-administrativo.” Portanto, a eficiência administrativa deve ser analisada de forma integrada aos demais princípios constitucionais, garantindo-se não apenas a obtenção de resultados satisfatórios, mas também a observância da legalidade, impessoalidade e moralidade, sempre mirando o interesse público.

2.2 Princípios implícitos decorrentes da lógica do conjunto de normas constitucionais

A Constituição Federal de 1988, expressamente em seu art. 37, caput, elencou cinco princípios que devem ser observados pela Administração Pública direta e indireta. A supremacia destes princípios constitucionais é inquestionável, pois está alicerçada na hierarquia das normas, conforme a teoria de Hans Kelsen. No entanto, apesar de o impacto irradiador desses princípios, a função administrativa do Estado, a sua organização estrutural e a satisfação dos interesses coletivos, não se limita a proteção dos valores dos princípios expressos no artigo 37. Além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, existem outros fundamentais para a concretização dos objetivos da Administração Pública.

Com efeito, além dos princípios expressos no caput do art. 37 da CF/88, outros princípios não mencionados explicitamente no texto constitucional, mas que decorrem do próprio sistema principiológico constitucional, complementam os princípios expressos. Esses princípios, denominados princípios implícitos, emergem dos valores e normas expressas ao longo de toda a Constituição.

Segundo Marinela (2018), princípios expressos são aqueles que constam de forma explícita na Constituição ou em normas infraconstitucionais. Entre esses, destacam-se os princípios expressos no caput do art. 37 da CF/88, que possuem status de normas fundamentais. Por outro lado, os princípios implícitos, embora não mencionados expressamente na Constituição, são igualmente válidos e reconhecidos como normas integrantes do ordenamento jurídico brasileiro.

Além dos princípios expressos na Constituição, a doutrina e a jurisprudência consolidaram outros princípios fundamentais da atividade administrativa estatal. Conforme leciona Carvalho Filho (2020), esses princípios implícitos – também chamados de princípios reconhecidos – ganharam aceitação tanto na doutrina quanto na jurisprudência, tornando-se essenciais para a interpretação e aplicação do Direito Administrativo.

Esses princípios são fundamentais porque envolvem prerrogativas e deveres para a preservação dos interesses coletivos e garantem a posição privilegiada e vertical da Administração Pública em relação às atividades privadas. Além disso, eles justificam a não submissão da Administração Pública às regras do direito privado, pois suas atividades devem sempre estar voltadas para a consecução do interesse público, diferentemente deste último que privilegia normalmente direitos disponíveis.

2.2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, Princípio e da indisponibilidade do interesse público e Princípio da finalidade.

Por estarem intimamente ligados ao princípio da acessibilidade, à regra do concurso público e à contratação temporária de excepcional interesse público (art. 37, I, II, IX, da CF/88), merecem uma abordagem individual os princípios da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, da Indisponibilidade do Interesse Público e da Finalidade.

O primeiro princípio a ser analisado é o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, também denominado princípio da finalidade pública ou do interesse coletivo. Esse princípio, apesar de não estar expressamente previsto no texto constitucional, está im-

público na Constituição Federal de 1988 (CFR/88). Antes de aprofundarmos sua análise, cabe uma reflexão sobre o conceito de interesse público. Sobre isso, Celso de Mello (2012, p. 59) esclarece que:

"O interesse público é uma categoria que se constitui no interesse de todos, mas que não se trata de um conceito antagônico ao interesse privado. Pelo contrário, ele é a dimensão pública da soma dos interesses individuais, pois o interesse privado também pode coincidir com o público e dele fazer parte."

Dessa forma, Celso de Mello (2012, p. 62) conceitua o interesse público como: "O interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem."

Além de conceituar o interesse público, Celso de Mello (2012) o distingue em interesse público primário e secundário. O primário é a razão de ser do Estado, isto é, a promoção dos interesses da coletividade. Já o secundário refere-se ao interesse da pessoa jurídica de direito público, ou seja, da União, dos Estados, dos Municípios e de suas autarquias. Alexandre Mazza (2014) corrobora essa distinção, afirmando que o interesse público primário representa o verdadeiro interesse da coletividade, enquanto o secundário corresponde à proteção patrimonial do Estado enquanto ente jurídico, sem que este se sobreponha ao interesse individual.

É importante ressaltar que o interesse público a que se refere o princípio da supremacia do interesse público, como muitos pensam, não é o interesse do ente público, mas o interesse da coletividade como um todo, ou seja, o interesse público primário, como ensina Pazzaglini Filho (2003, p. 42):

"Esse princípio compreende não só a supremacia do interesse público sobre o particular, mas também a hegemonia do interesse público primário, que é o da coletividade, sobre o interesse público secundário, que se refere ao aparato administrativo do Estado. Esse interesse secundário somente pode ser atendido quando não contrastar com os interesses primários da sociedade."

Portanto, quando falamos em supremacia do interesse público, devemos entender que se trata do interesse da coletividade (primário) e não do ente público em si. Isso significa que o interesse da sociedade prevalece sobre os interesses individuais e sobre, até mesmo, os interesses dos entes federados (secundários). Esse é um dos fundamentos do regime jurídico de direito público, que impõe à Administração Pública o dever de perseguir o interesse público.

Nesse sentido, qualquer atividade administrativa ou prestação de serviço público que favoreça interesses distintos ou não previstos em lei configura desvio de finalidade. Diógenes Gasparini (1992, p. 59) explica essa prática:

"Ocorre desvio de finalidade quando o agente exerce sua competência para alcançar fim diverso do interesse público. Vale dizer: o agente público, que somente pode

praticar atos voltados para o interesse público, acaba por atuar para satisfazer um interesse privado."

Há, no entanto, uma corrente doutrinária minoritária que faz a seguinte argumentação: no contexto do constitucionalismo pós-moderno e do Estado Democrático de Direito, um interesse só pode se sobrepor ao outro se houver previsão legal expressa. Para essa corrente, não existe uma hierarquia automática entre interesse público e privado na ausência de motivação convincente no sentido de que tal interesse deve sobrepor porque proporciona maior bem-estar à coletividade.

Contudo, o entendimento majoritário é de que, por princípio, o interesse público prevalece sobre o privado. Embora a Constituição Federal não preveja expressamente esse princípio, em nome do interesse coletivo, diversos direitos privados podem sofrer restrições, como se observa no princípio da função social da propriedade (art. 170, III, V e VI, CF/88), nos institutos da desapropriação e da requisição administrativa (art. 5º, XXIV e XXV, CF/88). Tais dispositivos são fundamentos jurídicos explícitos na CF/88 que confirma a aplicabilidade do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.

Intimamente ligado ao Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado está o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público. Ambos refletem valores intrínsecos à atividade administrativa pública, pois objetivam a proteção dos interesses da coletividade. Segundo Carvalho Filho (2011, p. 31): "Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los e por eles velar em prol da coletividade, está sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos."

Outra semelhança entre esses dois princípios é que ambos não estão expressamente previsto no texto constitucional, mas derivam dos objetivos fundamentais da República. O art. 3º da CF/88 estabelece como objetivos da República Federativa do Brasil a promoção da justiça social, do bem comum, da solidariedade e da harmonia entre os cidadãos, além da redução das desigualdades sociais e regionais. Uma análise atenta a este dispositivo nota-se que os fundamentos da república na CF/88 reforça a origem constitucional desses dois princípios.

Com efeito, os agentes públicos não possuem autonomia plena para dispor dos bens e interesses públicos, pois sua atuação é vinculada ao interesse coletivo. Gasparini (2012, p. 72) explica essa lógica ao afirmar que: "Os bens, direitos, interesses e serviços públicos não estão à livre disposição dos órgãos públicos, a quem apenas cabe geri-los, nem tampouco dos agentes públicos, que são meros gestores da coisa pública."

Além disso, Celso de Mello (2015) destaca que, nos Estados democráticos, os poderes atribuídos aos agentes públicos só se legitimam quando direcionados ao interesse coletivo. Assim, enquanto os particulares têm liberdade para buscar seus interesses individuais, como

acumulação de bens e prosperidade, o Estado e seus agentes devem atuar exclusivamente em prol do bem comum.

Podemos portanto dizer que os Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o da Indisponibilidade do Interesse Público é corolário da impessoalidade, que está intimamente ligado ao da Finalidade, posto que este estabelece que toda administração pública, inclusive seus agentes devem exercer suas atividades sempre visando ao interesse coletivo, ou àqueles apontados pela lei. Como ensina Meirelles (2011, p. 34): "O princípio da impessoalidade nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal."

Dessa forma, todo ato administrativo deve buscar atender aos interesses da coletividade e não aos interesses pessoais do agente público. Bandeira de Mello (1996, p. 68) reforça esse conceito ao relacioná-lo ao princípio da igualdade e da isonomia:

"A Administração deve tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa."

Por fim, Di Pietro (2019) destaca que o desvio de finalidade se configura quando a Administração se utiliza de meios lícitos para atingir objetivos ilegítimos. Assim, atos administrativos formalmente legais podem esconder finalidades que violam o interesse público. O Princípio da Finalidade se entrelaça com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público, sendo essencial para o controle da legitimidade dos atos administrativos e impedir práticas abusivas, como a burla à regra do concurso público por meio de contratações temporárias de pessoal sem os pressupostos constitucionais autorizadores.

3 REGRA CONSTITUCIONAL DE ACESSO A CARGOS EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS E A EXCEPCIONALIDADE DA CTEIP

Desde o período colonial, passando pela era imperial e chegando até a Primeira República, a ocupação de cargos públicos no Brasil foi marcada por um modelo patrimonialista de admissão de agentes públicos. Isso significa que, desde muito tempo, os cargos públicos eram distribuídos em função de afinidades pessoais ou trocas de favores, sem qualquer preocupação com a qualidade dos serviços prestados à população ou com a qualificação dos indicados.

A Administração Pública operava sob a premissa de que os interesses privados e os interesses públicos eram indistintos, o bem público na verdade era patrimônio do mandatário. Como destaca Schwartz (2011, p. 21): “Os cargos públicos eram, comumente, tratados como propriedade de seus ocupantes.”

As nomeações para cargos públicos eram feitas mediante solicitação de autoridades e senhores de terra locais, favorecendo parentes, amigos e aliados políticos. Os ofícios públicos eram frequentemente concedidos como recompensa por serviços prestados à Coroa ou como forma de amparo a viúvas e órfãos honrados (Schwartz, 2011). Entretanto, em 1758, surgiu o primeiro embrião do que viria a ser o concurso público. Nesse período, foi emitido um alvará que estabelecia normas para as arrematações de ofícios.

Como destaca Salgado (1985, p. 64): “O edital recomendava que os ofícios de Justiça fossem providos por ‘via de concurso’ ou por venda aos que oferecessem a maior quantia e sem prazo determinado.” Percebe-se, assim, que, apesar da introdução do critério de mérito para a ocupação de cargos de justiça, persistia a possibilidade de acesso a cargo público por meio de compra, o que mantinha a lógica patrimonialista da administração pública.

Com a vinda da família real ao Brasil, algumas instituições passaram a adotar o concurso público como critério oficial para ingresso no serviço público. Segundo Braga (1941), a partir de 1831, o Tesouro Público Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda, bem como o magistério superior, por meio das faculdades de direito de São Paulo e Olinda, começaram a realizar concursos para seleção de pessoal.

Nota-se que, ainda no século XIX, o concurso público, em alguns órgãos públicos, começava a se consolidar como instrumento de seleção de servidores públicos, em contraposição às indicações políticas. Durante o período republicano, a regra do concurso público foi gradativamente expandida, mas ainda coexistia com resquícios do modelo patrimonialista herdado do período colonial e imperial.

Embora o concurso público tenha se tornado a principal forma de seleção de servidores, ele não garantia, necessariamente, a posse dos aprovados, tampouco assegurava a obediência à ordem de classificação. Não raramente, candidatos mais capacitados eram preteridos em favor de indicados políticos, a prática das nomeações arbitrárias ainda persistia.

Em 1930, durante a Primeira República, como poder era descentralizado, nas mãos das oligarquias regionais e locais, em razão da Política dos Governadores, também conhecida como “Café com Leite”, a consolidação do concurso público como regra definitiva para a ocupação de cargos públicos foi quase que absolutamente ignorado porque enfraquecia os grupos políticos que estavam no poder.

Foi somente durante a Era Vargas, com o advento da Constituição de 1934, que, com a finalidade de centralizar novamente o poder no governo federal, instituiu-se o concurso público como forma de admissão e concedeu-se a estabilidade aos funcionários públicos. Essa medida visava à modernização da atuação do Estado e, conseqüentemente, à redução da influência das oligarquias locais.

Entretanto, a política getulista não foi suficiente para universalizar a regra do concurso público. Os resquícios da Política dos Governadores insistiram em permanecer no Brasil, sobretudo no interior dos estados do Nordeste, onde ainda hoje prevalecem práticas de clientelismo e empreguismo que fortaleciam politicamente as oligarquias locais, especialmente por meio da troca de votos pela promessa de cargos e funções públicas.

No governo de Juscelino Kubitschek, os concursos foram restritos a alguns cargos importantes da República. Durante o governo de João Goulart (1961-1964), os concursos foram suspensos, surgindo a figura dos “interinos”, funcionários públicos admitidos por indicações políticas. Nesse período, os estudantes, representados pela União Nacional dos Estudantes (UNE), tiveram um papel fundamental ao pressionar o presidente para que voltasse atrás e retomasse a realização de concursos públicos (SIEGEL, 1978).

Foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (art. 37, II) que o concurso público adquiriu o status de regra constitucional indispensável para a investidura em cargos e empregos públicos. Em tese, ao estabelecer essa exigência como forma ampla de acesso aos cargos efetivos, a CFR/88 consolidaria o princípio republicano (art. 1º), promovendo o bem de todos, sem preconceitos ou qualquer forma de discriminação. Esperava-se a construção de uma sociedade mais justa, baseada na distinção clara entre o interesse público e o privado, em oposição ao patrimonialismo, clientelismo e fisiologismo que outrora predominavam.

Todavia, apesar desse inegável avanço, a realidade não correspondeu às expectativas. Ao inserir no texto constitucional a exigência do concurso público como requisito prévio para o acesso a cargos e empregos públicos, bem como o princípio da ampla acessibilidade, esperava-se a consolidação da moralização da seleção para prestação de serviço público. No entanto, o “jeitinho brasileiro” entrou em cena, e as nomeações para cargos em comissão com as con-

tratações temporárias de pessoal se intensificaram, contribuindo para a manutenção do status quo.

3.1 Regime jurídico-administrativo: prerrogativas e sujeições dos agentes da administração pública

A atividade administrativa do Estado, de forma geral, por gerenciar a coisa pública e prestar serviços de interesse coletivo, está subordinada a um conjunto de normas que não raras vezes são incompatíveis com a atividade privada, esta última voltada, predominantemente, para a produção de riqueza e a acumulação patrimonial de caráter individual.

Por sua vez, a administração pública, fundamentada na consecução do bem-estar social, apesar de apresentar alguns pontos em comum com a atividade privada, dela se distingue por não usufruir da autonomia da vontade, característica própria do setor privado, mas que dispõe de prerrogativas e submete-se a sujeições inadmissíveis a atividade privada.

Esse binômio — prerrogativas e sujeições — ao qual a administração pública está submetida constitui o regime jurídico-administrativo. Conforme a lição de Celso de Mello (2012), esse regime corresponde a uma disciplina autônoma e sistematizada, composta por todas as regras e princípios do direito administrativo. Ele se estrutura a partir do entrosamento de dois superprincípios: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público.

De acordo com a doutrina administrativista, por extrair seus fundamentos nesses dois superprincípios, o regime jurídico-administrativo pode ser definido como o conjunto formado por todos os princípios e normas pertencentes ao direito administrativo, colocando a administração pública em uma posição privilegiada em relação aos administrados, mas também impondo-lhe restrições inexistentes no setor privado.

Essa combinação de prerrogativas e sujeições conferiu uma nova conotação à antiga expressão autoritária de Vedel, “*puissance publique*”. Tal conceito não se refere mais exclusivamente a “atos de autoridade” e “poderes comandantes”, como em seu sentido primitivo, mas sim à atividade administrativa desempenhada em condições exorbitantes do direito privado, caracterizada por prerrogativas e limitações inexistentes neste último (CELLO DE MELLO, 2012, p. 58).

O regime jurídico-administrativo apresenta prerrogativas que seriam inconcebíveis no direito privado. Segundo Cretella Júnior (Revista de Informação Legislativa, v. 97:13), as prerrogativas públicas são “as regalias usufruídas pela administração, na relação jurídico-ad-

ministrativa, derogando o direito comum diante do administrador, ou, em outras palavras, são as faculdades especiais conferidas à administração quando se decide agir contra o particular”.

Entre essas prerrogativas, destacam-se a presunção de legitimidade dos atos administrativos, a impenhorabilidade e imprescritibilidade dos bens públicos, o poder de expropriar, requisitar bens e serviços, ocupar temporariamente imóveis privados, instituir servidões, alterar e rescindir unilateralmente contratos administrativos, além da possibilidade de impor cláusulas exorbitantes em tais contratos.

Por outro lado, a administração pública está sujeita a restrições que jamais seriam aplicáveis à iniciativa privada. No setor privado, imperam o princípio da autonomia da vontade, a livre concorrência a lógica da oferta e da procura, a mais valia e o lucro. Um empresário individual ou uma sociedade empresária, por exemplo, desfruta de ampla liberdade, e suas ações não estão vinculadas ao interesse público primário — podendo coincidir com este, mas não é sendo seu objetivo final. A essência das atividades privadas reside no aumento patrimonial, no lucro e na satisfação individual. Nesse contexto, não se encontram em jogo a indisponibilidade do bem público, o princípio da impessoalidade, a finalidade pública e a legalidade.

Essas limitações impostas ao administrador público decorrem de sua vinculação à observância da finalidade pública e dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade, daí a expressão “gestão pública”. Como ensina Rivero (1965, p. 32), “as regras de direito administrativo se caracterizam, em relação às de direito comum, tanto pela concessão de prerrogativas quanto pela imposição de sujeições não aplicáveis às relações entre particulares”.

Como exemplos das restrições a que a administração pública está submetida, podemos citar a obrigatoriedade de realizar licitações, garantir ampla publicidade e transparência em seus atos e assegurar a acessibilidade a cargos, empregos e funções públicas por meio da realização de concursos públicos ou seleções simplificadas. A ampla acessibilidade a esses cargos e a exigência de concurso público decorrem, portanto, das sujeições impostas pelo regime jurídico-administrativo ao qual a administração pública está submetida.

3.2 O princípio da ampla acessibilidade ao cargo, emprego e funções públicas e a regra do concurso público do art. 37, I, II da CFR/88

A Carta Constitucional de 1824, em seu art. 179, inciso 14, já estabelecia que “todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença

que não seja a de seus talentos e virtudes”. A convicção de que o exercício da atividade administrativa e a prestação de serviços deveriam ser acessíveis a todos os cidadãos, sem distinção, exceto pela capacidade de exercê-las, já constava das previsões constitucionais desde o período imperial. No entanto, essa garantia nunca foi efetivamente concretizada na prática.

Insistindo no intento de moralizar o acesso a cargo e emprego público, o constituinte originário, ao talhar o art. 37, incisos I e II, na Constituição Federal de 1988, consagrou o princípio da ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas e a regra do concurso público. Esses dispositivos não apenas assegura que todos os cidadãos interessados tenham o direito de disputar um cargo público, mas também estabelece que a realização de concurso público, seja de provas ou de provas e títulos, constitui a regra para a investidura.

Indiscutivelmente, a intenção do legislador constituinte, ao conferir status constitucional à vedação a discriminação no acesso ao serviço público e seleção por concurso público, foi a de corrigir, de maneira definitiva, as distorções históricas que sempre macularam o ingresso de servidores na administração pública. O objetivo portanto é garantir a isonomia, eliminando práticas arbitrárias de indicações políticas e favorecimentos pessoais que, durante séculos, comprometeram, também, a eficiência da gestão pública no Brasil.

3.2.1 O princípio da ampla acessibilidade a cargo, emprego e função pública do Art. 37, I da CFR/88

A Constituição Federal, no artigo 37, incisos I, estatuiu o princípio da acessibilidade, segundo o qual os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da legislação vigente. O amplo acesso aos cargos públicos, garante igualdade de oportunidades a todos os brasileiros, salvo as exceções previstas em lei, em razão da natureza do cargo.

A ampla acessibilidade aos cargos e empregos públicos é um corolário do princípio da vedação à discriminação, estabelecido no artigo 7º, inciso XXX, da Constituição, que expressamente proíbe qualquer distinção de tratamento por motivos de sexo ou idade para fins salariais e para o exercício de funções. Ao que tudo indica, o constituinte originário buscou estender essa vedação de discriminação, inicialmente voltada ao setor privado, também ao provimento de cargos, empregos e funções públicas, conforme previsto no artigo 39, parágrafo 3º.

Nesse sentido, Dallari afirma que “a Constituição veda restrições estabelecidas por mera discriminação, por puro preconceito”. O Supremo Tribunal Federal, a propósito, editou diversos enunciados sumular que ratificam a vedação infundadas à participação de candidatos

em concursos públicos, entre as quais se destacam: a Súmula 683, que trata da restrição do limite de idade; a Súmula 684, que exige motivação idônea para o veto a candidato; e a Súmula 686, que determina a necessidade de previsão legal para a exigência de exame psicotécnico.

Especificamente no que concerne a Súmula 686, a jurisprudência do STF não trata a vedação à discriminação, como uma ordem absoluta, mas sim aquelas que maculam o princípio da isonomia, uma vez que certas peculiaridades de determinados cargos e funções podem justificar a exigência de atributos específicos durante a seleção de pessoal.

Embora a Constituição de 1988 tenha apregoado a ampla acessibilidade aos cargos públicos, a inegável adequação desse princípio ao novo regime democrático motivou o constituinte derivado a elevá-lo a outro patamar. Assim, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, passou-se a permitir a admissão de estrangeiros em cargos públicos, ressalvadas as exceções previstas no artigo 12, parágrafo 3º, que elenca os cargos exclusivos de brasileiros natos por razões de segurança nacional, e no artigo 89, inciso VII, que trata das seis vagas reservadas a brasileiros natos no Conselho da República.

Com efeito, o artigo 37, inciso I, da Constituição Federal de 1988, após a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98, passou a autorizar a investidura de estrangeiros em cargos, empregos e funções públicas. No entanto, por se tratar de norma constitucional de eficácia limitada, o exercício desse direito foi disciplinado, na esfera federal, pela Lei nº 9.515, de 20 de novembro de 1997, que introduziu o inciso III ao parágrafo 3º do artigo 5º da Lei nº 8.112/90, estabelecendo que universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológica federais podem admitir em seus quadros, professores, técnicos e cientistas estrangeiros.

A partir da Emenda Constitucional nº 19/98, o artigo 37, inciso I, da Constituição Federal não trata apenas de acessibilidade, mas de ampla acessibilidade, garantindo a todos os brasileiros natos igual oportunidade de disputar cargos, empregos e funções na Administração Pública, estendendo esse direito também aos naturalizados, estrangeiros na forma da lei e portugueses equiparados que preencham os requisitos previstos na legislação.

A forma de provimento de cargos públicos estabelecida na Constituição tem como base a vedação a privilégios e discriminações injustificadas, conforme o artigo 5º, caput, que assegura a igualdade de todos perante a lei. Tal princípio também se coaduna com o princípio da impessoalidade da Administração Pública, previsto no caput do artigo 37 da Constituição.

Entretanto, os cargos e empregos públicos na Administração Pública tem limitações orçamentárias, ou seja, não há disponibilidade para abarcar todos os cidadãos que preencham os requisitos legais e manifestem interesse na investidura. A Administração Pública se encon-

tra diante de um dilema: de um lado, há o princípio da acessibilidade, garantindo igualdade de oportunidades; de outro, há a insuficiência de cargos e empregos públicos para atender a todos os interessados em prestar serviço público.

Por esse motivo, a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que estabeleceu o princípio da ampla acessibilidade no artigo 37, inciso I, também impôs, no inciso II do mesmo artigo, a obrigatoriedade de seleção por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos como regra para ingresso no serviço público. Assim, coube ao constituinte, ao mesmo tempo, possibilitar a todos a investidura aos limitados cargos e empregos públicos, também não descuidar de que seu acesso se realizasse de forma democrática e republicana.

3.2.2 A regra do concurso público do Art. 37, II da CFR/88

O artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 estabeleceu o requisito da investidura mediante aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade de cada cargo, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei como de livre nomeação e exoneração. Conforme bem define Fernanda Marinela (2013, p. 647), o concurso público trata-se de um procedimento à disposição da Administração Pública que, com base no mérito, seleciona os ocupantes de cargos públicos, evitando abusos e escolhas ilegítimas.

Ainda que a Constituição admita exceções à regra do concurso público, como a nomeação de membros dos tribunais (arts. 73, § 2º, 94, 101, 104, parágrafo único, II, 107, 111-A, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, 119, II, 120, III, e 123), esses provimentos possuem justificativas específicas, baseadas em princípios que não podem ser plenamente atendidos por um processo seletivo baseado exclusivamente em critérios objetivos. Assim, é razoável que o constituinte, diante das peculiaridades de determinados cargos e empregos públicos e em respeito aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, da independência e harmonia dos poderes, entre outros, estabeleça formas de seleção distintas do concurso público.

Uma questão intrigante do artigo 37, inciso II, da CF/88 é que esse dispositivo não menciona expressamente a exigência de concurso público para o exercício de funções, apenas para cargos ou empregos públicos. Sobre essa “lacuna”, José Afonso da Silva (2007, p. 671) se pronunciou afirmando que “a Constituição deixa uma grave lacuna nessa matéria, ao não exigir nenhuma forma de seleção para admissão às funções autônomas, como as referidas no artigo 37, inciso I, ao lado dos cargos e empregos”. A norma apenas menciona que as funções

de confiança devem ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos.

Concordamos com José Afonso da Silva (2007, p. 671) ao afirmar que “as admissões para funções autônomas sempre foram fontes de apadrinhamento e abusos”. Todavia, nos associamos à doutrina da professora Di Pietro (2010, p. 525), que esclarece que o artigo 37, inciso II, da CF/88 não exige concurso público para as funções, assim como não o exige para os cargos em comissão, pois estes presumem atribuições de direção, chefia e assessoramento e, por essa razão, devem ser exercidos por pessoas de confiança da autoridade, sendo, portanto, de livre provimento e exoneração, conforme disposto no inciso V do mesmo artigo. Já as funções autônomas são aquelas exercidas por servidores contratados para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX, o que justifica sua ausência na redação do inciso II da CF/88.

Cabe salientar que a Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, inovou ao criar uma modalidade de procedimento de seleção de pessoal, incluindo o § 5º no artigo 198 da Constituição, estabelecendo que a admissão de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias se dará mediante processo seletivo. Embora a norma não mencione expressamente concurso público, esse processo seletivo deve manter o caráter impessoal, apenas simplificando a seleção (BANDEIRA DE MELO, 2011).

Assim, enquanto o inciso I do artigo 37 da CF/88 estatui o princípio da acessibilidade, o inciso II estabelece a regra do concurso público. A exigência de concurso público como requisito para o acesso a cargos públicos não representa uma restrição ou mitigação ao princípio da acessibilidade, mas sim uma forma de submeter a autoridade a um procedimento administrativo que busca selecionar os cidadãos mais capacitados entre todos os interessados em ingressar nos quadros da Administração Pública.

A expectativa quanto ao concurso público, além de garantir a igualdade e a impessoalidade inerente a todo ato da Administração Pública, é assegurar a seleção do candidato mais capacitado para exercer a atividade pública. Esse entendimento é confirmado pela jurisprudência do STF, conforme se extrai do voto do relator, ministro Carlos Britto, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.700:

“A estruturação da Defensoria Pública em cargos de carreira, providos mediante concurso de provas e títulos, opera como garantia da independência técnica da instituição, a se refletir na boa qualidade da assistência a que fazem jus os estratos mais economicamente débeis da coletividade” (ADI 3.700, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 15-10-08, DJE-043).

Dessa forma, a sistemática do concurso público tem como objetivo aplicar o critério lógico da meritocracia, baseado no reconhecimento público de que a seleção dos ocupantes de cargos públicos deve ocorrer em razão do esforço pessoal dos candidatos. “Os parâmetros que regem o acesso ao serviço público acarretam vinculação para órgãos administrativos, de modo que a Administração não pode criar dificuldades maiores nem abrir ensanchas de facilidades fora das regras que compõem o sistema” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 699). Dallari define concurso público como:

“Um procedimento administrativo, aberto a todo e qualquer interessado que preencha os requisitos estabelecidos em lei, destinado à seleção de pessoal, mediante aferição do conhecimento, da aptidão e da experiência dos candidatos, por critérios objetivos, previamente estabelecidos no edital de abertura, de maneira a possibilitar uma classificação de todos os aprovados” (DALLARI, 1992, p. 36).

Não se pode negar que a investidura em cargo público mediante seleção de pessoal com base no mérito e de acordo com a natureza e complexidade do cargo se coaduna com o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98, o qual estabelece que a atividade administrativa deve buscar os melhores resultados com os meios e recursos disponíveis. O concurso público e o princípio da eficiência estão intimamente imbricados, uma vez que o primeiro permite selecionar o candidato mais preparado para exercer uma função pública. Isso se evidencia na lição de José Afonso da Silva (2007, p. 671), que afirma: “A eficiência administrativa se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários”.

Os princípios do concurso público e da acessibilidade estão normatizados no texto constitucional para garantir a todos igualdades de condições para concorrer a cargos, empregos e funções na Administração Pública direta e indireta. Por um lado, o concurso público, previsto no artigo 37, inciso II, da CF/88, é um instrumento constitucional que, por razões de restrição orçamentária e organizacional, busca ratificar o princípio da acessibilidade, sem se afastar dos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dessa forma, assegura-se que a seleção de pessoal para provimento ocorra mediante aferição do mérito de cada candidato, em conformidade com os requisitos exigidos pelo interesse da Administração Pública.

3.3 A contratação temporária de excepcional interesse público do art. 37, IX, da CFR/88 à luz da legislação, doutrina e Jurisprudência

Ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988 estabelece a regra inafastável do concurso público para provimento de cargos públicos (art. 37, II), alinhada aos princípios constitucionais da administração pública, ressalva, como únicas exceções, a nomeação para cargos em comissão (art. 37, II e V) e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).

No que concerne ao inciso IX do artigo 37 da CF, um dos objetos de estudo deste trabalho, trata-se da contratação por tempo determinado para suprir uma necessidade temporária de excepcional interesse público. O artigo 37, II, da CF/88 erigiu a regra do concurso prévio como requisito para a ocupação de cargos e empregos públicos. Todavia, ciente dos imprevistos que podem surgir na gestão pública, o constituinte dispensou o concurso público e autorizou a contratação temporária como uma solução emergencial diante da carência de pessoal.

Esse dispositivo da Constituição aponta expressamente para a contratação de pessoal como uma medida excepcional para o exercício de funções públicas em caráter precário, sendo uma opção disponível ao administrador público diante de situações extraordinárias e temporárias. A excepcionalidade desse instituto deve estar revestida de um caráter efetivamente transitório e extraordinário, conforme se depreende da literalidade do artigo 37, IX, da Constituição Federal, *in verbis*: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

No que diz respeito à normatividade prevista nesse dispositivo, segundo a classificação de José Afonso da Silva (2006), trata-se de uma norma de eficácia limitada, ou seja, que não produz efeitos concretos antes da edição de uma lei regulamentadora, permanecendo latente no ordenamento jurídico. Carvalho Filho (2012, p. 598) explica a expressão “a lei estabelecerá” da seguinte forma: “implica na necessidade da confecção de lei específica para cada ente da federação para que possam dispor desta espécie de contratação”.

A norma constitucional em análise exige, portanto, que cada ente da federação interessado em realizar contratações temporárias edite sua própria legislação regulamentadora, descrevendo as situações específicas, critérios, requisitos e prazos máximos para tais contratações. No caso da União, essa regulamentação se deu por meio da Lei nº 8.745/1993, posteriormente alterada pelas Leis nº 9.849/1999 e nº 10.667/2003. Dessa forma, a exceção prevista no artigo 37, IX, da CF, por ser uma norma de eficácia limitada, impõe a necessidade de um diploma legal que defina as hipóteses específicas que justificam a admissão de pessoal sem concurso público.

No âmbito da Administração Pública Federal, a Lei nº 8.745/1993, em seu artigo 2º, elenca as seguintes hipóteses de contratação temporária: assistência a situações de calamidade

pública, emergências em saúde pública e outras situações que exigem ação imediata do Estado. Todavia, por se tratar de uma exceção à regra do concurso, sua aplicação exige interpretação restritiva, o que implica a vedação de hipóteses excessivamente genéricas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), em 2014, ao analisar a abrangência das normas autorizadoras da contratação temporária, entendeu que é inconstitucional a lei que, de forma vaga, admite essa forma de provimento de pessoal (ADI 3.649/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 28.05.2014, Tribunal Pleno, DJe de 29.10.2014). Esse entendimento foi reiterado no voto do Relator, Min. Teori Zavascki, no seguinte sentido:

“O artigo 37, IX, da Constituição exige complementação normativa criteriosa quanto aos casos de ‘necessidade temporária de excepcional interesse público’ que ensejam contratações sem concurso. Embora recrutamentos dessa espécie sejam admissíveis, em tese, mesmo para atividades permanentes da Administração, fica o legislador sujeito ao ônus de especificar, em cada caso, os traços de emergencialidade que justificam a medida atípica” (STF, ADI 3.721-CE, Rel. Min. Teori Zavascki, 09-06-2016, m.v., DJe 15-08-2016).

Conforme ressaltado no voto do Min. Teori Zavascki, não basta que a situação extraordinária esteja prevista na lei autorizadora. É necessário que se evidencie a efetiva necessidade temporária de excepcional interesse público, ou seja, a eventual demora na prestação do serviço não pode comprometer a continuidade da função pública e afetar o interesse coletivo. A doutrina administrativista, nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, esclarece essa questão ao afirmar:

“Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgastem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em situações incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos) (...) por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, pp. 281-282).

A Ministra Cármen Lúcia, ao discorrer doutrinariamente sobre contratações temporárias de excepcional interesse público, assevera que “a necessidade das funções é contínua, mas aquela que determina a forma especial de designação de alguém para desempenhá-las sem o concurso e mediante contratação é temporária” (CÁRMEN, 1999, p. 242). Concordamos com essa doutrina, pois não é o tipo de função pública que autoriza a contratação temporária, mas sim as circunstâncias concretas do caso. Deve-se verificar se a contratação decorre de uma necessidade efetivamente excepcional e temporária, e não de mera inércia da administração pública quanto à realização de concursos públicos.

Se a necessidade é temporária, o prazo de vigência do contrato deve se limitar estritamente à duração dessa necessidade. A lei regulamentadora deve estabelecer prazos máximos razoáveis, vedando prazos excessivamente longos, sob pena de descaracterizar a natureza transitória dessa forma de admissão de pessoal.

A Lei nº 8.745/1993 estabelece prazos razoáveis, com um mínimo de seis meses para os casos de assistência em calamidade pública e, excepcionalmente, um máximo de quatro anos para a contratação de professores e pesquisadores visitantes estrangeiros. Esse prazo máximo se justifica pelo fato de que a contratação deve compensar a vinda do profissional estrangeiro e, em regra, estar vinculada à realização de pesquisas, tornando o prazo compatível com a finalidade do instituto.

Por sua vez, o artigo 9º, III, da Lei nº 8.745/93 causou polêmica ao vedar nova contratação antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento do contrato anterior. Concordamos com o legislador, pois essa vedação impede contratações sucessivas que poderiam desvirtuar o caráter temporário dessas admissões. Alguns doutrinadores, como José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 630), admitem que a norma em questão deve ser interpretada de forma restritiva, sendo possível a recontração antes do período estipulado se realizada por outro órgão e mediante novo processo seletivo.

No que se refere à temporariedade e excepcionalidade das contratações temporárias, para esclarecer qualquer tipo de dúvida, José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 628-629) traduz os seguintes pressupostos da temporariedade da seguinte forma:

i) determinabilidade temporal da contratação – os contratos firmados devem ter sempre prazo determinado; ii) temporariedade da função – a necessidade desses serviços deve ser sempre transitória; iii) excepcionalidade do interesse público – a contratação só deve ocorrer diante de um real e urgente interesse público que justifique o recrutamento.

Apesar de as contratações temporárias dispensarem concurso público prévio, isso não significa liberdade absoluta para contratar qualquer cidadão, ao critério exclusivo do administrador público. Embora seja necessária celeridade na recomposição do quadro de pessoal para suprir demandas extraordinárias, isso não afasta a obrigatoriedade de selecionar os candidatos mais aptos a prestar um serviço público adequado, ainda que em caráter precário. Silva Júnior esclarece essa questão da seguinte forma:

“A dispensa do concurso público não significa afastar toda a principiologia da Administração Pública. Dispensa-se, sim, a complexidade de um concurso público; o que é bem diferente de afastar qualquer forma de seleção” (SILVA JÚNIOR, 2009, p. 115-116).

Em substituição ao concurso público, diante da urgência da contratação, incompatível com a demora do certame público, a doutrina e a jurisprudência são unânimes quanto à imperatividade da realização de um processo seletivo simplificado para o exercício de função temporária. Isso é evidenciado pelo artigo 3º da Lei nº 8.745/93, in verbis: “O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante processo seletivo simplificado, sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público.”

Todavia, há diversos questionamentos sobre a efetividade desse procedimento, devido à imprecisão do termo “processo seletivo simplificado”. Assim é a crítica de Celso de Mello (2016, p. 291): “Ninguém sabe exatamente o que seja processo seletivo público, figura correspondente ao processo seletivo simplificado.”

Normalmente, esse processo seletivo consiste, basicamente, na análise de currículos e avaliação de títulos, muitas vezes sem o mínimo de publicidade e sem a adoção de critérios objetivos, sob a justificativa da necessidade de celeridade e redução da burocracia.

Entretanto, a seleção de agentes públicos não deve ocorrer dessa maneira, mesmo quando se trata de contratações temporárias. A adoção de critérios mínimos e objetivos na seleção de pessoal garante o efetivo tratamento isonômico dos candidatos. A realização de provas com questões objetivas é um obstáculo ao apadrinhamento e ao favorecimento indevido, que, sob o pretexto da necessidade de celeridade nas contratações, podem se tornar um meio de burla ao concurso público. Diante desse risco, consolidou-se o entendimento de que, ainda que seja uma exceção ao concurso público, o processo seletivo simplificado não pode abrir mão de critérios objetivos e de adequada publicidade.

O processo seletivo, portanto, pode e deve ser simples e célere, mas jamais deve servir como porta de entrada para indivíduos sem a qualificação necessária para prestar um serviço público de qualidade ou como instrumento de apropriação da coisa pública para satisfação pessoal de quem quer que seja. Um processo legítimo, pautado na máxima objetividade, pondera os valores atribuídos aos princípios da impessoalidade, eficiência, necessidade e interesse público com os princípios da celeridade e continuidade dos serviços públicos.

Dessa forma, para que a contratação temporária seja aperfeiçoada, é necessário que sejam preenchidos os seguintes requisitos: i) os casos excepcionais estejam previstos em lei; ii) o prazo de contratação seja predeterminado; iii) a necessidade seja temporária; iv) o interesse público seja excepcional; v) a contratação seja indispensável, sendo proibida para serviços ordinários permanentes; vi) a realização de um prévio processo seletivo.

Tais requisitos foram estabelecidos no julgamento do Recurso Extraordinário nº 658026, sob o Tema nº 612, no Supremo Tribunal Federal:

“A contratação temporária somente pode ocorrer quando preenchidos os requisitos de previsão legal, prazo predeterminado, necessidade temporária, interesse público excepcional e indispensabilidade da contratação” (STF - RE: 658026 MG, Relator: DIAS TOFFOLI, julgamento em 09/04/2014, Tribunal Pleno, publicação em 31/10/2014).

Todavia, mesmo após a consolidação da jurisprudência, amplos posicionamentos doutrinários e a devida regulamentação legal sobre sua excepcionalidade, a contratação temporária tornou-se uma ferramenta amplamente utilizada para burlar a regra constitucional do concurso público. Não são raros os exemplos em que a quantidade de contratos temporários de determinado ente público não condiz com o caráter excepcional dessa forma de provimento e, muito menos, com a regra do concurso público. Tornou-se comum que o número de servidores temporários se equipare ao de servidores efetivos e, em muitos casos, o supere, evidenciando uma clara inversão da excepcionalidade em regra.

4 AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE PESSOAL NO INTERIOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO

O estudo das relações de poder sempre esteve intimamente ligado a fatores socioeconômicos e culturais. Carmem Lúcia assevera que, além da moralidade no momento da apuração dos votos, esses fatores eram uma das causas da ausência de liberdade na manifestação de pensamento do cidadão. Diante disso, surgiu a necessidade de compreender como os atores políticos e os cidadãos, individual e coletivamente, percebiam e se posicionavam diante das práticas relacionadas ao mundo da política, sobretudo em contextos particulares ou específicos.

A antropologia, mais especificamente a etnografia, foi um dos ramos da ciência que se interessou pelas formas e sistemas de poder, deixando de lado o caráter jurídico e focando nas

relações entre os atores políticos. Abélès (1997 apud KUSCHNIR, 2002, p. 166) explica muito bem esse interesse da antropologia pela política: “A antropologia não tem como objetivo criticar as práticas políticas, mas entender a maneira pela qual as relações de poder emergem numa situação determinada.”

A antropologia não se propôs a estudar a política de forma geral. Com peculiar perspicácia, sempre deu ênfase ao estudo das relações políticas, comparando os comportamentos dos atores políticos em sociedades primitivas e modernas. Karina Kuschnir (2002) ressalta que os estudos iniciais da política pela antropologia focavam, sobretudo, nas características dos sistemas de poder em sociedades ditas “primitivas”, que deveriam ser comparadas ao sistema político das sociedades modernas, consideradas como mais avançadas.

Essas comparações entre sociedades primitivas e modernas fazem sentido porque o estudo das relações de poder, sem levar em consideração aspectos sociais, econômicos e culturais de determinados contextos, pode levar a distorções comprometedoras para o resultado final da análise. Segundo Karina Kuschnir (2002), foi a partir da comparação entre as relações políticas nas sociedades primitivas e modernas que surgiram reflexões sobre a importância dos sistemas de parentesco, hierarquia e coesão social para a compreensão de sistemas políticos específicos. É nessa direção que este trabalho busca abordar a influência das contratações temporárias de pessoal nas eleições, especialmente nos municípios do interior do Estado de Pernambuco, que são reconhecidamente menos desenvolvidos economicamente do que a capital e municípios da região metropolitana.

No Brasil, segundo Karina Kuschnir (2002), desde o clássico *Coronelismo, Enxada e Voto* (Leal, 1948) e posteriormente as coletâneas publicadas no âmbito do Núcleo de Antropologia da Política (NuAP) (PALMEIRA e GOLDMAN, 1996; BARREIRA e PALMEIRA, 1998; HEREDIA, TEIXEIRA e BARREIRA, 2002; PALMEIRA e BARREIRA, 2006), a política tem sido compreendida como um meio de acesso aos recursos públicos, no qual o político atua como mediador nas comunidades locais, a partir de relações baseadas em obrigações de dar, receber e retribuir. Esse conceito foi descrito pelo antropólogo Marcel Mauss como a “lógica da dádiva”. Segundo Mauss (2007), em comunidades tidas como arcaicas, o prestígio de um chefe era aferido pela sua capacidade de retribuir as dádivas. O grupo doador ocupava uma posição superior em relação ao donatário, estabelecendo uma relação de dívida.

Assim, as obrigações de dar, receber e retribuir adquirem valores distintos conforme o nível de desenvolvimento econômico e social de cada sociedade. Tanto para os eleitores quanto para os políticos, em função do contexto socioeconômico local, as obrigações e retribuições relacionadas ao voto podem ou não ser consideradas como “clientelismo”. Em algumas situa-

ções, há consenso de que cabe ao político decidir quem deve ter acesso a bens, serviços, cargos e funções públicas.

Roberto DaMatta (1979) utilizou o termo “cultura” para explicar o fenômeno do clientelismo, destacando que, embora esse tipo de prática seja inadmissível em algumas sociedades, em outras é considerado legítimo por envolver valores como “honra” e gratidão. Dessa forma, a análise de práticas clientelistas, patrimonialistas e empreguistas, por exemplo, não pode desconsiderar os aspectos históricos, sociais e, sobretudo, o nível de desenvolvimento econômico de cada coletividade. Para a antropóloga Kuschnir (2007), as relações sociais envolvidas na política operam com valores da vida social, como família e religião, ainda que sejam considerados ilegítimos quando inseridos na esfera política.

O fenômeno do coronelismo, por exemplo, que, segundo Leal (1948), teve início com a chamada Primeira República (1889-1930), era um sistema eleitoral baseado na dependência dos trabalhadores rurais em relação aos coronéis e no controle das eleições pelo *voto de cabresto*. Da mesma forma, o patrimonialismo, conceito desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), foi associado, em sua obra *Economia e Sociedade* (v.1, 2000), à dominação do indivíduo por meio da tradição, onde as esferas pública e privada se confundem para fins de controle do cidadão.

Historicamente, em razão da concentração das indústrias na região litorânea, a economia do interior dos estados do Nordeste tem sido predominantemente baseada na agricultura voltada para a subsistência, na pecuária extensiva e no uso reduzido de mão de obra. Esse contexto econômico, aliado ao distanciamento dos grandes centros urbanos, favoreceu o desenvolvimento e a intensificação das práticas clientelistas e do coronelismo.

Leal explica que o coronelismo sempre se apoiou no baixo índice de desenvolvimento econômico dos seus redutos de influência, especialmente em municípios rurais ou predominantemente rurais, onde há profundas desigualdades sociais. Para o autor do clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*, sua vitalidade é inversamente proporcional ao desenvolvimento das atividades urbanas, como o comércio e a indústria. Isso se deve ao fato de que a carência de meios de sobrevivência faz com que cidadãos comuns rivalizem entre si na busca por alianças com o grupo político dominante, capaz de suprir suas necessidades.

No interior do Estado de Pernambuco, a reduzida oferta de empregos e o baixo desenvolvimento econômico foram constantemente mantidos com o objetivo de perpetuar no poder grupos políticos locais, estes que, teoricamente, têm a responsabilidade de promover o desenvolvimento da região e o bem-estar social local. Leal (1980) tem razão ao afirmar que as relações clientelistas prevalecem onde não há a atuação do Estado de Direito ou, pior ainda, quan-

do os representantes desse Estado, incumbidos de garantir sua operacionalização, preferem se manter integrados às redes de favorecimento.

No interior do Estado de Pernambuco, o coronelismo permanece vivo, sustentado, principalmente, pela desestrutura econômica dos municípios, especialmente pela escassez de oportunidades de trabalho. Os “coronéis” não apenas sobreviveram, como também se reinventaram, beneficiando-se desse cenário econômico favorável. Em *Coronelismo, Enxada e Voto*, Leal explica as adaptações pelas quais o coronelismo tem passado ao longo do tempo. Uma dessas transformações foi a substituição dos grandes latifundiários, conhecidos por sua truculência, por uma dominação “civilizada” exercida por profissionais liberais, comerciantes e industriais, que, por sua formação intelectual superior à da maioria da população, conseguiram manter a estrutura de poder.

Esse refinamento do coronelismo foi bem descrito por Barbosa Lima Sobrinho no prefácio da segunda edição do livro *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal (1980):

"Mas a do 'coronel' continua, apoiada aos mesmos fatores que a criaram ou produziram. Que importa que o 'coronel' tenha passado a doutor? Ou que a fazenda se tenha transformado em fábrica? Ou que seus auxiliares tenham passado a assessores ou a técnicos?"

O lento processo de evolução econômica da maioria dos municípios do interior do Estado de Pernambuco tem permitido a manutenção de condições sociais propícias ao controle do processo eleitoral por grupos políticos hegemônicos. Diferentemente da capital, Recife, e de alguns poucos municípios relativamente desenvolvidos situados próximos ao litoral, a oferta de empregos no interior do Estado é predominantemente oriunda do setor público. Nessas localidades, a economia gira em torno dos recursos da prefeitura destinados ao pagamento de pessoal em razão do exercício de funções públicas. O chefe do executivo municipal é o principal empregador local, à frente da escassa oferta de emprego da iniciativa privada.

A falta de oportunidades no setor privado explica o predomínio de uma representação política baseada no atendimento de demandas pessoais, a partir de compromissos, promessas, favores e pedidos, por parte de grupos políticos hegemônicos. Nessas circunstâncias, “mais do que uma escolha individual e racionalizada com base em determinados critérios, o voto aparece como o significado de uma manifestação de adesão” (PALMEIRA & HEREDIA, 2010, p. 19).

Nesse contexto de troca, promessas e escassez de oportunidades de emprego, a principal forma de recompensar os eleitores é por meio do vínculo empregatício. A captação do voto pouco depende do reflexo do debate, da capacidade ou das propostas dos candidatos, mas, predominantemente, da maior capacidade que determinado grupo político tem de oferecer car-

gos e funções públicas, o chamado voto de “adesão”. O desafio dos candidatos não é convencer o eleitor em razão das suas qualidades pessoais, mas de aparelhar a máquina administrativa para retribuir com cargo e função pública o voto do cidadão.

Nesta perspectiva, oportuno analisar se as admissões de pessoal, especificamente por meio de contratações temporárias de excepcional interesse público, do artigo 37, inciso IX, da CFR/88, tem sido realmente empregadas para tender contingências públicas excepcionais e temporárias ou se foi eleita a ferramenta constitucional para burlar uma outra regra da nossa carta política, a exigência do concurso público e perpetuar o fisiologismo clientelista nos municípios do interior do Estado de Pernambuco

4.1 A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, mas para atender o interesse de quem?

Conforme já abordado anteriormente, o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que o concurso público de provas ou de provas e títulos deve ser a regra para a investidura em cargos e empregos públicos, em conjunto com o inciso I, que trata do princípio da ampla acessibilidade, evidencia a intenção do constituinte em moralizar o ingresso de servidores na Administração Pública. Em contrapartida, a Constituição, excepcionalmente, autorizou a contratação de pessoal responsável pelo exercício de funções públicas em caráter precário, quando houver necessidade administrativa transitória de excepcional interesse público (art. 37, IX).

Essa excepcionalidade carrega, em sua própria designação, um caráter de excentricidade e singularidade, do que depreende da literalidade do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, que estabelece: *“a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.”* Logo, a excepcionalidade e a temporariedade que justifica a contratação temporária deve ser especificada em lei de cada ente federado, em razão da excepcionalidade, deve restringir os casos que autorizam esse tipo de admissão de pessoal na administração pública.

Diante disso, o primeiro obstáculo que o administrador público precisa superar para realizar contratações temporárias é a edição de uma lei específica que regule essa espécie de admissão. Isso ocorre porque o artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, conforme a classificação de José Afonso da Silva (2006), é uma norma de eficácia limitada, ou seja, necessita de regulamentação infraconstitucional para produzir efeitos concretos. Carvalho Filho (2012, p. 598) explica que a expressão *“a lei estabelecerá”* implica a necessidade de que cada

ente da federação edite sua própria legislação específica para dispor sobre esse tipo de contratação.

O passo seguinte é de responsabilidade do legislador, que deverá elencar expressamente no texto da lei os casos considerados temporários, excepcionais e de interesse público, que justifiquem a contratação temporária para o exercício de funções públicas. Esse é um dos pontos mais sensíveis da regulamentação, pois está em jogo a aplicação de regras e valores constitucionais fundamentais, como a obrigatoriedade do concurso público, o princípio da acessibilidade, a impessoalidade, a legalidade, a moralidade e a isonomia. Por isso, a legislação deve ser o mais objetiva possível, evitando expressões genéricas que possam abrir margem para contratações arbitrárias sob o pretexto da excepcionalidade.

Outro aspecto crítico é a duração dos contratos temporários, que deve estar expressamente definida na lei autorizadora. O poder público não pode realizar contratações com prazos excessivamente longos, pois isso desvirtua o caráter temporário e excepcional previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal. Além disso, prorrogações sucessivas e prolongadas podem descaracterizar essa forma de admissão, transformando-a, na prática, em um mecanismo de efetivação indireta de servidores, em evidente burla à regra do concurso público.

Para evitar desvios na aplicação das contratações temporárias, é essencial que estejam claramente caracterizadas as situações que justifiquem essa modalidade de admissão, bem como que sejam rigorosamente observados os requisitos estabelecidos na lei do ente federado que necessita contratar pessoal de forma precária para suprir eventuais contingências anormais. No entanto, não é raro que, ao longo do texto da lei, sejam utilizados artifícios que ampliam indevidamente as possibilidades desse tipo de contratação, dando uma roupagem legal à burla ao concurso público e desnaturando a principal finalidade da norma, que deveria ser a discricionariedade regradada do gestor público.

Dado que este estudo trata da análise da contratação temporária de excepcional interesse público no interior do Estado de Pernambuco, torna-se necessário analisar a constitucionalidade dos textos das leis regulamentadoras desse tipo de admissão. Isso se justifica por motivo muito simples aqui já explicitado, a Constituição conferiu ao legislador a responsabilidade de estabelecer os casos que justificam as contratações temporárias, sempre com o objetivo de atender as necessidades transitórias e excepcionais e o interesse público.

No âmbito federal, a contratação temporária está disciplinada pela Lei nº 8.745, de 1993, posteriormente alterada pelas Leis nº 9.849, de 1999, e 10.667, de 2003. No Estado de Pernambuco, a legislação correspondente é a Lei nº 14.547, de 2011. Já no âmbito da adminis-

tração pública dos municípios do interior do Estado, há diversas leis regulamentadoras, dentre podendo citar as seguintes: i) Lei Municipal nº 4.326/2018, de Vitória de Santo Antão; ii) Lei Municipal nº 3.854/2021, de Gravatá; iii) Lei Municipal nº 1.090/2021, de Bom Jardim; iv) Lei Municipal nº 6.165/2018, de Caruaru; v) Lei Municipal nº 1.027/2016, de Orobó; vi) Lei Municipal nº 946/2018, de Paudalho; vii) Lei Municipal nº 2.325/2017, de Goiana; viii) Lei Municipal nº 640/2015, de Camaragibe.

Apesar de cada município ter legislado a matéria, notadamente, os legisladores abusaram de conceitos jurídicos indeterminados e expressões genéricas, o que contraria a proposta constitucional de restringir o emprego de tal modalidade de admissão de pessoal. Termos vagos como “*combate a surtos endêmicos*”, “*substituições ocasionais*”, “*outras situações em que comprovadamente fiquem demonstrados a afetação e riscos iminentes à população*”, “*atividades técnicas e sazonais*”, “*prejuízos e perturbações dos serviços públicos*”, entre outros, são comuns as leis municipais, abrindo lacunas interpretativas para contratações desnecessárias ou inadequadas.

Com efeito, dada a inviabilidade de analisar individualmente cada uma dessas leis e considerando a semelhança de suas redações, tomando-se como paradigma a Lei Complementar nº 047/2011, do Município de Limoeiro-PE é possível compreender como os gestores municipais utilizam a contratação temporária de excepcional interesse público. O artigo 2º da referida lei elenca as hipóteses consideradas de excepcional interesse público, que ensejam a contratação temporária de pessoal, porquanto vejamos algumas delas, submetendo-as ao exame de sua constitucionalidade, em função da jurisprudência do STF e da doutrina:

4.2 Combates a Surtos Endêmicos e atividades relacionadas a obrigações assumidas pelo município junto a programas e convênios

O inciso II do artigo 2º da Lei Complementar nº 047/2011 prevê o *combate a surtos endêmicos* como uma das hipóteses autorizadoras para a realização de contratações temporárias, excepcionando a exigência do concurso público. Entretanto, a expressão “*combate a surtos endêmicos*” é excessivamente genérica e, por si só, não justifica a excepcionalidade peculiar desse tipo de admissão na esfera pública.

O Ministro Luiz Fux, relator da ADI 3.649-DF, já manifestou entendimento no sentido de que a menção genérica a surtos endêmicos não preenche os requisitos de transitoriedade,

imprevisibilidade e excepcionalidade exigidos pelo artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal. No referido julgamento, asseverou:

“O combate a surtos endêmicos (...) não tem ontologicamente os requisitos de transitoriedade, imprevisibilidade e excepcionalidade e constituem expressões amplas, genéricas e indeterminadas (...)” (STF, ADI 3.649-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, 28-05-2014, DJe 30-10-2014).

Portanto, a previsão legal deve ser mais restritiva e detalhada, estabelecendo os critérios objetivos para a contratação temporária nesses casos, evitando contratações arbitrárias sob o pretexto do interesse público. A justificativa para contratações temporárias com base em atividades relacionadas a obrigações assumidas pelo município junto a programas e convênios firmados com outros órgãos governamentais também apresenta um caráter excessivamente amplo. Essa hipótese tem sido amplamente utilizada para fundamentar contratações temporárias na área da saúde, especialmente para suprir a Estratégia de Saúde da Família (ESF).

A necessidade de implantação e manutenção desses programas requer planejamento administrativo prévio, pois tais atividades não possuem caráter transitório, uma vez que fazem parte de uma política permanente do Sistema Único de Saúde (SUS). Portanto, sua execução deve ocorrer por meio de servidores concursados, e não por contratações temporárias.

Essa questão já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ocasião em que o Ministro Ricardo Lewandowski, ao julgar a Reclamação nº 4.464, destacou: “O PSF é, na verdade, uma Política de Governo que dura há mais de 10 (dez) anos, não havendo que se falar em admissão temporária, até porque a saúde é um direito permanente de todos e obrigação do Estado (...)”.

Além disso, o artigo 198, §4º, da Constituição Federal de 1988 admite a contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias, mas essa previsão não se estende aos demais profissionais da Estratégia de Saúde da Família (ESF). Dessa forma, contratações temporárias indiscriminadas para suprir a ESF violam o princípio da legalidade e o concurso público, comprometendo a impessoalidade e a eficiência na prestação dos serviços públicos.

4.3 Substituições ocasionais ou acréscimos nos serviços públicos de educação, saúde, segurança e limpeza urbana imprescindíveis à não interrupção da prestação de serviços públicos prestados pela administração municipal

A possibilidade de contratação temporária para *substituições ocasionais ou acréscimos nos serviços públicos* é mais uma hipótese que peca pela extrema generalidade e pela ausên-

cia de excepcionalidade. Isso ocorre porque qualquer substituição ou aumento da demanda por serviços pode ser utilizado como justificativa para contratações temporárias, inclusive para atividades absolutamente previsíveis e permanentes.

Ademais, tanto as substituições quanto os acréscimos nos serviços públicos são situações normais da administração pública e, portanto, devem ser previamente planejadas. Caso contrário, estaríamos diante da inércia administrativa sendo utilizada como pretexto para a burla ao concurso público.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), ao responder uma consulta formulada pelo prefeito do município de Ingazeira, Lino Olegário de Moraes, sobre a possibilidade de substituição temporária de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias que ocupem, temporariamente, cargo comissionado ou função gratificada, manifestou-se nos seguintes termos:

"A substituição de servidores dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias que ocupem, temporariamente, cargo comissionado ou função gratificada, poderá ocorrer através de contratação temporária por excepcional interesse público?"

No voto do relator, Conselheiro Valdecir Pascoal, ficou decidido que:

"É vedada a contratação temporária ou terceirizada de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, mas, por ser serviço essencial, poderia contratar temporariamente um substituto pelo tempo necessário ao retorno do substituído, desde que presentes os requisitos constitucionais e legais." (Processo TC nº 1921867-9, TCE-PE).

Ou seja, para o Pleno do TCE-PE, a substituição de servidores por meio de contratação temporária pode ser admitida apenas se for pelo período estritamente necessário ao retorno do titular, desde que evidenciada a excepcionalidade e a temporariedade da necessidade. Assim, não são admitidas substituições temporárias para situações como aposentadorias, licenças ou assunção dos titulares a cargos comissionados, pois tais hipóteses não atendem aos requisitos constitucionais de excepcionalidade.

Além disso, a administração pública deve observar o princípio do planejamento, conforme disposto no artigo 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967. Os órgãos e entidades públicas devem realizar projeções regulares de admissão de pessoal, considerando as necessidades do serviço e a disponibilidade orçamentária. Trata-se do que os franceses chamam de *la culture de gestion* ou *cultura de gestão estratégica*.

O aumento da demanda por serviços públicos, decorrente do desenvolvimento econômico e humano do município, não se enquadra como situação temporária ou excepcional que justifique a contratação temporária de pessoal. A administração pública deve prever a expan-

são dos serviços e estruturar seus quadros de pessoal por meio do devido concurso público, garantindo estabilidade e continuidade no atendimento à população.

4.4 Outras situações em que comprovadamente fiquem demonstradas a afetação e riscos eminentes à população que possam ser provocadas pela descontinuidade do serviço público.

Mais uma vez, o legislador municipal faz uso de termos vagos e abrangentes para excepcionar a regra do concurso público e justificar contratações temporárias. No entanto, a obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF) deve prevalecer sobre as contratações temporárias, que devem ocorrer apenas em hipóteses estritamente excepcionais e devidamente comprovadas.

A expressão “outras situações” é genérica e incompatível com a excepcionalidade constitucional, pois amplia demasiadamente as possibilidades de contratação temporária, de forma a superar a regra do ingresso no serviço público por meio de concurso. O princípio da continuidade dos serviços públicos não pode ser utilizado como um subterfúgio para legitimar contratações temporárias sucessivas que se prolongam no tempo. O gestor público deve adotar medidas concretas para solucionar o problema de forma definitiva, realizando o devido concurso público.

Outro ponto sensível observado nas leis mencionadas é a duração e a prorrogação das contratações temporárias. Embora os diplomas legais estabeleçam prazos determinados, em algumas situações, permitem vigências excessivamente longas, chegando a até 36 (trinta e seis) meses.

Por exemplo, o artigo 3º da Lei Complementar nº 047/2011 permite a contratação temporária por até 36 meses nos casos do inciso III do artigo 2º, que trata de atividades relacionadas a obrigações assumidas pelo município junto a programas e convênios. Essa previsão, na prática, permite que cargos estratégicos na área da saúde, como os da Estratégia de Saúde da Família (ESF), sejam ocupados por servidores temporários durante todo um mandato eletivo, o que descaracteriza o caráter transitório da contratação e afronta a obrigatoriedade do concurso público.

A respeito da inconstitucionalidade de legislações municipais que ampliam indevidamente as hipóteses de contratação temporária, destaca-se o entendimento do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que declarou a inconstitucionalidade do diploma legal do Município de Mangaratiba, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0031289-53.2017.8.19.0000.

O voto do Desembargador Marcos Alcino expõe com clareza a problemática dessas normas, nos seguintes termos:

"A vagueza e abertura conceitual dos artigos 1º, §1º, e 2º, incisos I a IV, da referida lei, carregam o risco potencial de transformar a exceção em regra, expandindo o regime de contratações temporárias às funções ordinárias de serviços permanentes da Administração Pública."

Os dispositivos autorizadores da contratação temporária da Lei Complementar nº 047/2011, do Município de Limoeiro, são reproduções quase literais de outros diplomas municipais que regulamentam contratações temporárias no interior do Estado de Pernambuco. Esse padrão normativo evidencia uma estratégia coordenada entre diferentes municípios para ampliar, de forma indevida, o uso das contratações temporárias.

Esses diplomas reproduzem-se uns aos outros, utilizando expressões genéricas para justificar contratações temporárias sem observância dos critérios de necessidade transitória e excepcionalidade do interesse público. Dessa forma, o fundamento legal é manipulado para legitimar a contratação de pessoal para o desempenho de serviços permanentes da administração pública, notadamente aqueles que deveriam ser exercidos por servidores efetivos.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0004987-07.2018.8.17.0000, proposta pelo Ministério Público de Pernambuco (MPPE), o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) declarou inconstitucionais os incisos V, XII e XIV do artigo 2º da Lei Estadual nº 14.547/2011. O fundamento foi a vagueza e generalidade desses dispositivos, que exorbitavam os limites constitucionais do artigo 97, caput, e inciso VII, da Constituição Estadual de Pernambuco, bem como do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal.

As leis municipais do interior de Pernambuco não resistiriam ao mesmo controle de constitucionalidade a que foi submetido a Lei Estadual nº 14.547/2011, **porque todas** criam um cenário em que a contratação temporária se torna um instrumento sistemático de burla ao concurso público. Em vez de restringirem as contratações às hipóteses estritamente necessárias, essas normas abrem margem para um uso indiscriminado da contratação temporária, favorecendo o fisiologismo.

O artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, ao prever que *“a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”*, não conferiu aos gestores públicos um cheque em branco para contratações indiscriminadas. A finalidade desse dispositivo é permitir a contratação temporária apenas em situações absolutamente excepcionais, garantindo que o interesse público seja devidamente resguardado. No entanto, as expressões genéricas utilizadas pelos legisla-

dores municipais comprometem a interpretação restritiva da norma, permitindo sua aplicação indevida.

A doutrina e a jurisprudência indicam que o uso de termos amplos e genéricos pressupõe a má utilização do instituto, possibilitando contratações arbitrárias e sem a devida fundamentação jurídica. O Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI 3.649-DF, já se manifestou no sentido de que a excepcionalidade e a transitoriedade são pressupostos inafastáveis da contratação temporária. Assim, qualquer tentativa de banalizar essas contratações compromete sua legalidade e fere princípios fundamentais da administração pública, como impessoalidade, legalidade e moralidade.

A análise dos dispositivos legais que regulamentam as contratações temporárias nos municípios do interior de Pernambuco demonstra um padrão recorrente de ampliação indevida das hipóteses de contratação, permitindo a burla sistemática ao concurso público. O uso de expressões genéricas e subjetivas nos diplomas legais facilita contratações arbitrárias, favorece práticas clientelistas e compromete a moralidade administrativa, contrariando princípios fundamentais da administração pública, como impessoalidade, legalidade e eficiência.

Diante desse cenário, os órgãos de controle e fiscalização, como o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) e o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), devem atuar de forma enérgica para coibir abusos e garantir que as contratações temporárias sejam efetivamente para atender, exclusivamente, situações extraordinárias e temporárias. Além disso, o Ministério Público de Pernambuco (MPPE) deve provocar o Poder Judiciário, no sentido de exercer o devido controle de constitucionalidade das normas municipais autorizadoras das contratações temporárias, o que seguramente contribuiria para de fato excepcionar as contratações temporárias no serviço público.

4.5 As contratações temporárias de excepcional interesse público no interior do estado de Pernambuco, exceção ou regra?

Cumprindo, inicialmente, ressaltar que não é a intenção deste estudo afirmar que o abuso da máquina administrativa seja uma prática exclusiva dos municípios do interior. No caso das contratações temporárias de excepcional interesse público para prestação de serviços permanentes, típicas de servidores titulares de cargo efetivo, sabe-se que ocorrem em todos os municípios do Estado de Pernambuco, inclusive na capital. A questão posta neste capítulo é analisar se as contratações temporárias de excepcional interesse público ocorrem de forma linear em todos os municípios ou se sofrem influências de fatores locais, principalmente à medida

que os municípios se afastam dos grandes centros econômicos. Se há essa diferença, busca-se aqui compreender as razões para tal fenômeno.

O primeiro aspecto a ser considerado é de ordem qualitativa e econômica, comparando municípios da Região Metropolitana do Recife, incluindo a capital, e os municípios mais afastados desse grande centro econômico regional. Temos, portanto, dois perfis de municípios diametralmente distintos no que se refere ao desenvolvimento econômico e humano.

O primeiro grupo, com núcleo central em Recife, representa 35% do PIB nordestino, tendo papel de destaque na economia do estado e da região. A partir de 2003, houve um incremento substancial no desenvolvimento dessa região, impulsionado por investimentos em infraestrutura produtiva, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que fortaleceu ainda mais sua economia.

Assim como o processo de desenvolvimento econômico no Brasil, em Pernambuco ele também ocorreu de forma desigual. Os Programas Federais de Aceleração do Crescimento, PAC 1 e PAC 2, totalizaram R\$ 503,9 bilhões em investimentos nos setores de petróleo, gás e energia elétrica, concentrando-se em torno da capital, Recife.

Por outro lado, apesar de uma certa expansão de novos empreendimentos para o interior, essa descentralização econômica, sob o ponto de vista territorial, ainda é tímida, criou-se verdadeiros enclaves de agropecuária extensiva, pequenas indústrias manufatureiras e um comércio estagnado, especialmente no Agreste e Sertão, sub-regiões historicamente menos desenvolvidas, comparada com a Zona da Mata e Litoral.

Dentro do Estado de Pernambuco, criou-se dois eixos de disparidade econômica: a capital e os municípios da Região Metropolitana e os municípios menores do interior. Essa questão é fundamental para entender a dinâmica do emprego da contratação temporária de excepcional interesse público nos municípios mais desenvolvidos economicamente, em contraste com aqueles mais afastados da capital, de economias baseadas em atividades tradicionais.

Para ilustrar essa diferença, vejamos dados divulgados em 28 de novembro de 2024 no Portal da Transparência da Prefeitura da Cidade do Recife, com base no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho, até outubro de 2024, mais de 35% dos trabalhadores formais de Pernambuco haviam sido admitidos no Recife.

De janeiro de 2021 a outubro de 2024, foram criados 99.794 empregos formais, elevando o estoque de empregos ativos na capital para 562.166. Esse dado demonstra o nível de centralização econômica do estado na capital, que se estendem os efeitos para os municípios circunvizinhos, chamado de Região Metropolitana de Recife

O número de empregos ativos formais, na capital de acordo com o Caged, é 23 vezes superior à soma de servidores públicos efetivos e temporários da Prefeitura do Recife. Isso significa que o poder de atração das contratações temporárias na administração pública é insignificante, diante das múltiplas oportunidades de trabalho no setor privado.

Por outro lado, municípios como Limoeiro, Bom Jardim e Paudalho apresentam uma realidade diferente. De acordo com dados do Sistema Tome Conta do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, esses municípios possuem, respectivamente, 2.134, 1.679 e 3.039 servidores públicos municipais. Embora esses números sejam menores em termos absolutos quando comparados aos da capital, tornam-se mais expressivos quando analisados em relação ao número de empregos formais disponíveis na iniciativa privada.

De acordo com dados do Caged consultados em 13 de janeiro de 2025, até 31 de novembro de 2024, Limoeiro possuía 6.720 postos de trabalho formais, Bom Jardim, 1.380, e Paudalho, 4.920. Isso representa uma baixa relação de servidor público para cada posto de trabalho formal. Em Bom Jardim, por exemplo, o número de servidores municipais supera em 289 o total de trabalhadores formais na iniciativa privada. Observa-se que a oferta de cargos e funções públicas na administração pública municipal é equivalente à de emprego na iniciativa privada.

Como mencionado anteriormente, o provimento de cargos por meio de concurso público é a regra, sendo as contratações temporárias utilizadas apenas para atender necessidades extraordinárias e transitórias. Dessa forma, se a regra é o concurso público e a contratação temporária é a exceção, é lógico que o número de servidores efetivos deveria ser superior ao de servidores temporários.

Portanto, a relação entre servidores efetivos e temporários pode ser considerada um legítimo “termômetro” para avaliar se a contratação temporária é efetivamente extraordinária ou se está sendo utilizada como regra. Ou seja, à medida que um município apresenta um número de servidores temporários próximo ou superior ao de servidores efetivos, ocorre uma inversão da lógica constitucional, questionável portanto a natureza excepcional da contratação temporária.

A dinâmica das contratações temporárias de pessoal na administração dos municípios de Pernambuco parece atender às particularidades de cada grupo. Nos municípios mais desenvolvidos economicamente, como Recife, Jaboatão dos Guararapes e Paulista, há uma relação equilibrada entre servidores efetivos e temporários. Segundo dados do Sistema Tome Conta, Recife possui 21.233 servidores efetivos e 3.154 temporários, resultando em uma relação de 14,85 servidores efetivos para cada temporário. Em Jaboatão dos Guararapes, essa relação é

de 30,69 e, em Paulista, de 12,46. Isso indica que nesses municípios a contratação temporária tem um certo caráter excepcional, como prevê a Constituição.

Todavia, nos municípios mais afastados da capital, com economias menos desenvolvidas, os dados revelam um cenário preocupante, oposto ao dos municípios mais estruturados economicamente. Em Goiana e Paudalho, por exemplo, o número de servidores temporários é mais de duas vezes superior ao de servidores efetivos. Em municípios como Carpina, Limoeiro, Caruaru e Vitória de Santo Antão, os servidores temporários também superam os efetivos, revelando uma inversão da lógica constitucional e da regra do concurso público.

Tabela 1- Indicadores de Pessoal: Relação entre Servidores Contratados, Efetivos e Total de Servidores nos Municípios

Municípios	Nº Contratados	Nº Efetivos	% Contratados em relação ao de Efetivos	% Contratados em relação ao total de servidores
Recife	3.154	21.233	14,85	11,32
Jaboatão dos Guararapes	2.140	6.971	30,69	20,31
Paulista	417	3.346	12,46	8,46
Cabo de Santo Agostinho	2.097	3.884	53,99	30,0
Olinda	1.652	2612	63,24	31,61
Carpina	1850	1027	180	61,02
Goiana	4.864	1832	265	68,34
Limoeiro	1032	916	112	48,25
Vitoria de Santo Antão	2.581	1739	148,41	45,53
Caruaru	4984	3313	150,43	52,54
Paudalho	1.831	618	296,27	58,37
Garanhuns	2960	1854	159,65	37,10

Fonte: SAGRES - TCE/PE (Última Atualização 31/10/2024)

A Constituição de 1988 representou um marco em relação à disciplina constitucional brasileira pregressa no que tange às atribuições dos tribunais de contas. Além do tradicional julgamento das contas públicas e da emissão de provimentos de caráter mandamental, com o advento da Constituição Cidadã, esses tribunais passaram a fiscalizar a legalidade dos atos de admissão de pessoal praticados, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas

as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, com exceção das nomeações para cargos de provimento em comissão (art. 71, incisos III e IX, CR/88).

Com efeito, a partir da CFR/88, os tribunais de contas da União, dos Estados e do Distrito Federal passaram a realizar o controle da legalidade das Contratações Temporárias de Excepcional Interesse Público. O site do TCE-PE conta com uma página de busca de suas deliberações. Em pesquisa quanto às decisões relativas às contratações temporárias, foi possível verificar o absoluto desprezo dos gestores públicos pelo concurso público.

No exercício de suas atribuições constitucionais, o TCE-PE, no Processo Digital TCE-PE Nº 2214053-0, em Sessão Ordinária realizada em 03/11/2022, ao julgar as admissões de pessoal realizadas pela Prefeitura Municipal de Limoeiro, considerou ilegais todas as 919 contratações temporárias efetuadas no primeiro quadrimestre de 2022. Todavia, por força do princípio da continuidade dos serviços públicos, o tribunal decidiu modular os efeitos da decisão, não determinando o afastamento imediato dos admitidos em caráter temporário enquanto não atingido o termo final do vínculo contratual.

Na mesma decisão, foi estabelecida uma penalidade pecuniária simbólica, nos termos do artigo 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao Chefe do Poder Executivo Municipal, no percentual de 12%, correspondente a R\$ 11.019,60. Foi determinada, com base no artigo 69 da mesma lei, a realização do indispensável concurso público pela atual gestão de Limoeiro ou por quem vier a sucedê-la, mas sem estabelecer uma marco temporal estabelecendo prazo máximo para revogação dos contratos ilegais.

Ocorre que, mesmo após a declaração de ilegalidade das contratações temporárias do primeiro quadrimestre de 2022, a aplicação de multa e a determinação expressa do TCE-PE para a realização do concurso público, o mesmo gestor público prorrogou as contratações ilegais e, além disso, efetuou outras 69 novas admissões temporárias ilegais no segundo quadrimestre de 2022, pelos mesmos fundamentos: ausência de fundamentação fática legítima e não realização de seleção simplificada. Essas admissões julgadas ilegais foram constatadas pela 19ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada em 15/06/2023, no Processo Digital TCE-PE Nº 2217859-4.

Apesar de reconhecer a gravidade e a antiguidade do quadro de pessoal do Município de Limoeiro, o TCE imputou nova penalidade pecuniária ao Chefe do Poder Executivo, novamente no percentual de 12%, correspondente a R\$ 11.019,60, determinando, mais uma vez, a realização do concurso público pela atual gestão ou por quem vier a sucedê-la.

Importante ressaltar que, nesse mesmo julgamento, o TCE considerou que a situação do quadro de pessoal do Município de Limoeiro caracteriza um verdadeiro “estado de incons-

titucionalidade”, visto que há uma década não se realiza concurso público. De fato, o tribunal está correto ao classificar o caso dessa forma, pois se trata de uma prática sistemática que se perpetua por diversas gestões e não apenas da atual, uma vez que, desde 2011, o município não realiza concursos públicos.

A reiteração das ilegalidades é regra porque é o *modus operandi* dos gestores públicos. Por exemplo, em deliberação na 44ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, em 09/12/2021, no Processo Digital TCE-PE Nº 1924174-4, pela gestão anterior, foram constatadas 752 contratações temporárias realizadas no primeiro quadrimestre do exercício de 2019, com as mesmas irregularidades: ausência de fundamentação fática e seleção pública. Portanto, independentemente de quem ocupe o cargo de chefe do Executivo, a administração municipal tem adotado sistematicamente a prática ilegal da contratação temporária de pessoal, pelos mesmos vícios e justificativas da continuidade dos serviços públicos.

Na 5ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara do TCE-PE, realizada em 18 de fevereiro de 2020, no Processo Digital TCE-PE Nº 922417-5, foi analisada a legalidade de 795 admissões temporárias realizadas pela Prefeitura Municipal de Carpina no exercício de 2018. A auditoria considerou todas essas admissões irregulares pelos seguintes fundamentos: ausência de fundamentação fática, não realização de seleção pública prévia, preterição de candidatos aprovados em concurso público e extrapolação do limite estipulado pelo artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, atingindo 65,06% da Receita Corrente Líquida, quando o limite permitido é de 54%.

No exercício de 2019, a Prefeitura Municipal de Carpina realizou 949 contratações temporárias. Na 1ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara do TCE-PE, realizada em 27 de janeiro de 2022, no Processo Digital TCE-PE Nº 1950925-0, as ilegalidades persistiram, pois, a auditoria, novamente, considerou todas as admissões do exercício de 2019 irregulares, pelos mesmos fundamentos das contratações realizadas em 2018. Assim, além de não sanar os vícios das contratações irregulares e o excesso de gastos com pessoal, o gestor público elevou em 154 o número de admissões ilegais.

A situação do Município de Paudalho não é diferente da de Carpina. Em relatório de auditoria, o TCE-PE concluiu pela irregularidade de todas as 1.010 contratações temporárias realizadas no primeiro quadrimestre do exercício de 2022 pelo Chefe do Poder Executivo, sob o fundamento de que não foi comprovada a existência de situações efetivamente temporárias e de excepcional interesse público, inclusive em relação às admissões realizadas para a Estratégia de Saúde da Família (ESF), que já foram consideradas ilegais por este tribunal de contas e que é o principal destino dos agentes contratados.

Na 16ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, realizada em 16/05/2023, no Processo Digital TCE-PE Nº 2215476-0, o relator, conselheiro substituto Marcos Flávio Tenório de Almeida, fez a seguinte observação, retratando com precisão a realidade das contratações nos diversos municípios do interior do Estado de Pernambuco, iniciando seus apontamentos da seguinte forma:

“Embora a Auditoria defina o fato em termos de 'inexistência de justificativas que indiquem a excepcionalidade, a urgência e a transitoriedade para a efetivação dos pactos temporários', entendo que essa definição é reducionista do problema global, na medida em que, a meu ver, o que reside por trás das gestões de diversos municípios pernambucanos tem sido o histórico, reiterado e institucionalizado desvio de finalidade no emprego do instituto das contratações temporárias, ao arrepio do sentido, da direção e do significado com que foi pensado, concebido e criado pelo artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal” (Na 16ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara realizada em 16/05/2023, Processo Digital TCE-PE Nº 2215476-0).

Como bem explicitou o relator, tratar as contratações irregulares no interior do estado de Pernambuco, apenas como meras ilegalidades é um reducionismo, pois há um evidente desvio de finalidade. O conselheiro ainda destacou que o último concurso público realizado pelo Município de Paudalho ocorreu em 2001, e que a situação atual decorre da própria omissão do ente público, constituindo uma burla à regra do concurso público. Dessa forma, não se trata apenas da ausência de situações fáticas extraordinárias e eventuais, interpretadas de forma descuidada em relação aos propósitos constitucionais, mas de uma prática sistemática adotada pelos gestores públicos de diversos municípios.

No exercício de 2022, o município de Goiana realizou 1.240 contratações ilegais (Processo Digital TCE-PE Nº 2324181-0). O município de Garanhuns, por sua vez, efetuou 1.190 contratações temporárias irregulares no primeiro e no segundo quadrimestres de 2020 (Processo Digital TCE-PE Nº 2055971-9). Já o município de Caruaru, somente no primeiro quadrimestre de 2022, realizou 3.678 admissões temporárias ilegais, conforme entendimento do TCE-PE (Processo Digital TCE-PE Nº 2215188-6).

Ainda em relação ao Processo Digital TCE-PE Nº 2215476-0, que concluiu pela irregularidade de todas as 1.010 contratações temporárias realizadas no primeiro quadrimestre do exercício de 2022 pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Paudalho, o relator reiterou que a ele foi imputada penalidade prevista no artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica do TCE-PE. Apesar de notificado, o gestor público não apresentou defesa. A irregularidade das contratações é tão manifesta que os próprios responsáveis, apesar de penalizados com multa, sequer se interessam em contestar as infrações cometidas, optando por aceitá-las passivamente.

Essa postura do Chefe do Executivo Municipal de Paudalho evidencia que tanto a multa prevista no artigo 73, inciso III, para coibir atos praticados em grave infração a normas legais ou regulamentares, quanto as determinações de medidas saneadoras para evitar reincidência, nos termos do artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, são medidas coercitivas insuficientes para impedir que o gestor público trate a admissão de pessoal como uma decisão pessoal e arbitrária. Para os gestores municipais, compensa pagar as multas, desde que possam escolher livremente, ainda que temporariamente, aqueles que desempenharão funções públicas.

Caso emblemático que ilustra muito bem o estado de anomia no interior, foi quando o Ministério Público de Pernambuco, por meio da 1ª Promotoria de Justiça Cível, no dia 28 de agosto de 2023, ajuizou uma Ação Civil Pública de Obrigação de Fazer (ACP Nº 0003856-60.2023.8.17.2218) contra o município de Goiana, requerendo, em caráter liminar, a suspensão imediata de todos os 443 contratos temporários considerados ilegais pelo TCE-PE e a condenação do ente público à obrigação de regularizar todas as contratações. Ainda de acordo com o órgão acusador, o gestor público, além de não adotar as medidas recomendadas pelo TCE-PE, realizou 2.361 novas contratações, totalizando 3.840 admissões temporárias.

A 1ª Vara Cível de Goiana estabeleceu o prazo de 15 dias para que a Prefeitura encerrasse os contratos temporários considerados ilegais pelo TCE-PE e não firmasse novos contratos de mão de obra que não atendessem aos requisitos legais. No entanto, o Chefe do Executivo Municipal protocolou um pedido de suspensão da liminar para tentar reverter a decisão da 1ª Vara de Goiana e obteve do Presidente do Tribunal de Justiça de Pernambuco a concessão de um prazo de 90 dias para que o município encerrasse os contratos temporários e assim permaneceram ativos até a eleição municipal de 2024.

Essa prorrogação de 90 dias teve o evidente propósito de manter a vigência dos contratos até a eleição, pois a suspensão ou anulação das admissões temporárias às vésperas do pleito traria sérios prejuízos à candidatura à reeleição do Chefe do Executivo Municipal. Os órgãos de fiscalização e controle, como o TCE-PE, o Ministério Público e o sistema jurisdicional como um todo, diante do excesso de contratações temporárias, não podem restringir suas ações e decisões apenas à coibição da ilegalidade e da improbidade administrativa. Devem, igualmente, zelar pela normalidade e legitimidade do processo eleitoral.

Em casos como o do município de Goiana, o Ministério Público Eleitoral deve ingressar com uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), para apurar possível abuso de poder. Decisões como a do Presidente do Tribunal de Justiça de Pernambuco, que suspendeu os efeitos da decisão da 1ª Vara Cível de Goiana e manteve ativos centenas de contratações ilegais, considerando o pequeno número de eleitores do município, caracteriza um gravame

capaz de influenciar decisivamente o resultado das eleições porque gera uma vantagem ilícita para o candidato da situação.

5 ABUSO DE PODER POLÍTICO OU ABUSO DO EXERCÍCIO DE CARGO, FUNÇÃO OU EMPREGO PÚBLICO (art. 14, § 9º, CF/88, art. 19 e caput 22, XIV da LC nº 64/1990).

O Direito é, tradicionalmente, dividido em dois grandes ramos: Direito Privado e Direito Público. Embora essa distinção seja questionada por alguns doutrinadores, ainda é fundamental para a compreensão do regime jurídico ao qual estão submetidos os agentes públicos. A partir dessa divisão dicotômica, pode-se conceituar o Direito Privado como o ramo jurídico que tutela, prioritariamente, os interesses particulares e individuais. Sua principal finalidade é assegurar a convivência entre os indivíduos na sociedade, bem como entre estes e o Estado, resguardando os direitos de ambas as partes na relação jurídica. Exemplos desse ramo incluem o Direito dos Contratos, Direito de Família, Direito das Sucessões, Direito das Obrigações e Direito Empresarial.

Por outro lado, o Direito Público tem como objetivo precípua a proteção dos interesses da coletividade, abrangendo os interesses individuais apenas de maneira reflexa, desde que estejam conexos ao interesse público. Esse ramo do direito compreende o Direito Penal e Processual, o Direito Eleitoral, o Direito Tributário, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo. Este último é muito bem sintetizado por Marcel Waline (1946, p. 239), ao afirmar que sua finalidade é “dar às pessoas administrativas e a seus agentes os poderes necessários ao desempenho de sua missão, que é a de gerir os interesses públicos e assegurar a satisfação das necessidades coletivas”.

A lição de Marcel Waline, professor de Direito Administrativo e Público da Faculdade de Poitiers, é essencial para compreender os limites exatos da atuação dos agentes no exercício da atividade administrativa das pessoas jurídicas de direito público. Ao conceituar o Direito Administrativo, Waline destaca que os poderes atribuídos aos agentes devem estar restritos ao necessário para a consecução do interesse coletivo. Dessa forma, infere-se de sua doutrina

que o emprego desse poder para fins que extrapolem ou se desviem do interesse público caracteriza, frequentemente, abuso de poder.

Etimologicamente, o substantivo “abuso” (do latim *abusu*: *ab* + *usu*) refere-se a mau uso, uso indevido ou inadequado de algo. Já o termo “poder” tem um significado universal relacionado à possibilidade de ação e, no contexto político, refere-se à capacidade de determinar as ações de terceiros. Segundo José Jairo Gomes (2020, p. 954), “poder” representa “a força bastante, a energia transformadora, o domínio e o controle de situações, recursos, estruturas ou meios que possibilitem a realização ou a transformação de algo”. A partir dessa definição e da etimologia da palavra “abuso”, pode-se definir a expressão “abuso de poder” como o uso inadequado das estruturas e dos meios da administração pública para conduzir ações em benefício de interesses não previstos pela legislação.

O abuso de poder se desenvolveu a partir da ideia da responsabilidade civil por abuso do direito. Este instituto trata do abuso do titular de um direito quando o mesmo o utiliza para conseguir finalidade estranha. Do abuso do direito, surgiu o abuso de poder, este se consuma quando a autoridade, no exercício do poder discricionário, busca fim diverso aquele implícito na norma jurídica e subdivide em duas espécies distintas: excesso de poder e desvio de finalidade.

O excesso de poder ocorre quando o agente público, no exercício de suas funções, extrapola os limites de sua competência. Isso se dá quando a autoridade pratica um ato administrativo além das atribuições que lhe são legalmente conferidas. Meirelles (2006, p. 112) destaca que o excesso de poder pode caracterizar-se tanto pelo descumprimento flagrante da lei quanto pela usurpação de poderes que não lhe foram concedidos. Em qualquer desses casos, há abuso de poder, seja por culpa ou dolo, o que torna o ato administrativo inválido.

Por sua vez, o desvio de finalidade ocorre quando a autoridade, embora dentro dos limites de suas atribuições, pratica um ato por motivos ou com fins diversos dos exigidos pelo interesse público. Nesse caso, o ato administrativo aparenta legalidade, mas é utilizado para atender interesses particulares, contrariando a finalidade prevista em lei. É o que os Franceses chamam de *détournement de pouvoir*, são vícios no manejo do poder discricionário com a finalidade de alcançar objetivos que “contornam” o interesse público previsto na lei e atinge efetivamente beneficiando o mandatário ou terceiros.

Meirelles (2006, p. 113) ensina que o desvio de finalidade pode ser identificado pela falta de um motivo legítimo ou pela discordância entre os motivos alegados e o ato praticado. José Cretella, por sua vez, reconhece a dificuldade de comprovar, de maneira incontestável, o desvio de poder ou de finalidade, mas ressalta que essa comprovação pode ser feita por meio

da análise dos antecedentes do ato, de sua destinação presente e futura e das intenções do agente que o praticou. O abuso de poder por ser um conceito jurídico indeterminado, fluido e aberto, de textura elástica, permite sua adaptação às múltiplas circunstâncias, portanto imprescindível para acompanhar a evolução das relações entre o poder e o cidadão.

5.1 Abuso de poder político ou abuso do exercício de cargo função ou emprego público (cf, art. 14, § 9º, art. 19 e caput 22, xiv da LC nº 64/1990).

No âmbito da Justiça Eleitoral, o abuso de poder é compreendido como o exercício inadequado de função, cargo ou emprego na administração pública direta ou indireta para beneficiar determinada candidatura. O professor, advogado e Procurador do Estado de Pernambuco, Agra (2024), explica que o abuso de poder político ocorre quando o agente público, valendo-se de sua posição funcional, em desrespeito aos princípios basilares da Administração Pública, interfere na vontade do eleitor ao favorecer candidaturas, comprometendo a normalidade e a legitimidade das eleições.

No contexto eleitoral, o abuso de poder assume importância crucial, pois representa uma ameaça à integridade da principal estrutura do Estado Democrático de Direito: o sistema de escolha dos representantes populares por meio da livre manifestação da vontade do eleitorado. O professor Walber Agra (2024) ressalta que o voto é a essência dos ideais democráticos, pois é por meio dele que a população, através de seus representantes, efetiva as diretrizes políticas escolhidas. E que na verdade o titular do poder é o povo, e o político, apenas o mandatário.

No Direito Eleitoral, o abuso de poder tradicionalmente se divide em três espécies: abuso de poder político, abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação. No entanto, outras práticas podem ser incluídas nesse rol, como as condutas vedadas, arrecadação e gastos ilícitos de campanha e captação ilícita de sufrágio. Como o presente estudo trata do exercício de cargo público e da seleção de pessoal para o desempenho de funções públicas, atentaremos especialmente ao abuso de poder político.

O regime republicano, adotado pelo Brasil desde 1891, ao contrário do regime monárquico, fundamenta-se na isonomia, na ausência de privilégios pessoais, na rotatividade de cargos políticos e na investidura baseada no mérito individual. O que explica porque as normas constitucionais protegem a probidade administrativa, a moralidade administrativa e tutelam a legitimidade e normalidade das eleições.

A partir da Constituição de 1988, tornou-se imperativo garantir a lisura dos pleitos eleitorais contra ações de agentes públicos que se utilizam de seus cargos para beneficiar can-

didaturas. Essa preocupação do legislador constituinte é evidente na proteção da igualdade entre os eleitores, da soberania popular e do sigilo do voto, conforme o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, que dispõe: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”.

O rigor do legislador quanto à proteção da lisura eleitoral foi reforçado com a Emenda Constitucional de Revisão nº 4 de 1994, que instituiu a sanção de inelegibilidade, uma das penalidades mais severas, com o objetivo de resguardar a probidade administrativa, a moralidade no exercício do mandato e a legitimidade das eleições. O parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Federal estabelece:

"§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta."

Por ser uma norma constitucional de eficácia limitada, essa previsão exige regulamentação infraconstitucional. Assim, coube ao legislador ordinário a edição de uma lei complementar para disciplinar os casos de inelegibilidade e garantir a normalidade e legitimidade do processo eleitoral. Dois anos após a promulgação da Constituição de 1988, foi editada a Lei Complementar nº 64/1990, que, em seu artigo 19, estabeleceu que os atos de abuso de poder que comprometam a liberdade do voto devem ser apurados mediante investigações jurisdicionais conduzidas pelo Corregedor-Geral Eleitoral e pelos Corregedores Regionais Eleitorais.

O referido diploma legal, em seu artigo 22, conferiu legitimidade a partidos políticos, candidatos, coligações e ao Ministério Público para abertura de investigação judicial eleitoral a fim de apurar casos de abuso de poder econômico, abuso de poder político ou utilização indevida de veículos e meios de comunicação social para favorecer candidaturas. O inciso XIV, foi alterado pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), dispõe que, uma vez comprovado o abuso de poder, será declarada a inelegibilidade do representado pelo prazo de oito anos subsequentes ao pleito.

Além disso, todos aqueles que tenham contribuído para a prática do ato poderão ser penalizados, podendo ainda ocorrer a cassação do registro ou do diploma do candidato diretamente beneficiado. O dispositivo também prevê a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para eventual instauração de processo disciplinar, ação penal ou outras medidas cabíveis. Logo, nas lições do professor Walber Agra (2024) o objetivo da Ação de Investigação Judicial Eleitoral é não só apurar mas também impedir que atos possam macular a igualdade de condições dos candidatos penalizando com a negação do registro, cassação do diploma, e

imputação da inelegibilidade por oito anos contados a partir da eleição que foi praticado a factispécie.

O inciso XVI, por sua vez, estabelece que, para a configuração do abuso de poder político, não se exige potencialidade para macular o resultado das eleições, mas sim a gravidade das circunstâncias do ato. No entanto, a condenação deve estar respaldada em provas robustas, exigindo-se evidências concretas de que a conduta resultou em vantagem ilícita a determinado candidato. Esse entendimento foi consolidado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no Recurso Especial Eleitoral nº 302-98, no qual se decidiu que a condenação por abuso de poder não pode se basear em mera presunção.

Já o Art. 23 confere ao juiz eleitoral ampla liberdade na formação de sua convicção, permitindo-lhe valorar fatos públicos e notórios, indícios e presunções, além das provas produzidas, para preservar o interesse público e a lisura eleitoral. O Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1082 (ADI 1082), validou a constitucionalidade desse artigo, afirmando que o julgador pode se valer de presunções baseadas em raciocínios indutivos e regras de experiência para garantir o devido processo legal.

Como foi dito, o conceito de abuso de poder político é juridicamente indeterminado, elástico e de interpretação aberta, permitindo abarcar tanto práticas tradicionais quanto novas ameaças à democracia que surgem a cada pleito eleitoral. Um marco da hermenêutica eleitoral do abuso de poder político a interpretação acolhida pelo TSE, foi a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) patrocinada pelo PDT, representado pelo do advogado, professor e procurador do Estado de Pernambuco, Walber de Moura Agra, na qual a Justiça Eleitoral declarou inelegível o ex-presidente Jair Bolsonaro por oito anos, com base no artigo 22, inciso XIV, da Lei das Inelegibilidades.

Essa decisão inédita demonstrou a materialização do abuso de poder político na jurisprudência brasileira, no sentido de que, antes desta decisão, as principais formas de abuso de poder envolviam o uso indevido da máquina pública para promoção de candidatos e a quebra da paridade de armas entre concorrentes. O caso em questão apontou desvio de finalidade no uso de bens e serviços públicos para disseminar informações falsas sobre o sistema eletrônico de votação e desacreditar a Justiça Eleitoral, com o objetivo de gerar desordem informacional e influenciar o pleito. Portanto, a condenação do ex-presidente Jair Bolsonaro representa uma decisão paradigma da jurisprudência eleitoral brasileira, porque demonstrou a necessidade de ampliar o conceito de abuso de poder para abarcar qualquer prática que vise captar votos de forma ilícita e comprometer a legitimidade do processo eleitoral.

5.2 Contratações temporárias de pessoal, abuso de poder político, necessidade de proteção efetiva das eleições no interior do Estado de Pernambuco.

O uso da máquina administrativa em favor da candidatura da elite dirigente sempre foi um dos principais obstáculos à consolidação do regime democrático no Brasil. Desde a independência do país, quando foi elaborada a primeira legislação eleitoral por ordem de Dom Pedro I, até a Proclamação da República em 1889, sobretudo no período da República Velha (do final do Império até a Revolução de 1930), uma minoria dominante, que detinha posições-chave na estrutura governamental, utilizou práticas manipulativas e coercitivas para se perpetuar no poder.

Com o advento da soberania popular e da democracia representativa, em que o povo delega seu poder aos representantes eleitos, a manipulação das massas pelas elites tornou-se ainda mais sofisticada, minimizando os impactos diretos no processo eleitoral. A crescente participação popular na política, impulsionada pelo voto livre e universal, foi acompanhada pelo modelo elitista de sociedade descrito por Pareto (1980) e C. Wright Mills (1967), no qual as elites são a força motriz da sociedade e as massas, meros objetos passivos de manipulação, mesmo em regimes ditos democráticos.

A mais significativa forma de manipulação eleitoral sempre foi a concessão de vantagens materiais em troca de votos, especialmente quando relacionadas ao poder político, como a distribuição de cargos e funções públicas. Essa prática serve de base para a manutenção da elite no poder. A professora Eva Etzioni-Halevy, da Universidade Bar-Ilan, em Tel Aviv, Israel (1982, p. 21), argumenta que as vantagens materiais no processo eleitoral podem ser distribuídas gradativamente, desde o nível nacional até o nível local e individual. Ela estabelece uma gradação da ilicitude dessas vantagens, indicando que, à medida que se aproximam do nível individual, tornam-se mais claramente identificáveis como compra de votos.

Segundo a professora, no macronível, as vantagens materiais podem se manifestar na forma de políticas públicas gerais, como redução de impostos, programas habitacionais ou de renda mínima, consideradas legítimas e desejáveis. No entanto, ao se aproximarem do micronível, essas vantagens assumem um caráter mais evidente de suborno eleitoral, como a doação de bens materiais e a nomeação para cargos públicos, gerando uma obrigação moral dos beneficiários em retribuir com votos ou apoio político. No nível mais baixo dessa escala, a troca de favores eleitorais se torna explícita.

A realidade política no interior do Estado de Pernambuco, desde a Primeira República até os dias atuais, é marcada por um sistema de trocas entre as elites dominantes. Esse fenô-

meno explica por que clientelismo, empreguismo e patrimonialismo continuam a existir e a prosperar, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Heidenheimer (1970), em sua obra *Political Corruption*, afirma que a corrupção eleitoral é mais frequente em localidades onde os eleitores, políticos e partidos já estavam consolidados antes da burocratização do Estado.

Esse modelo elitista, caracterizado pela manipulação política e pelo abuso de poder, se mantém fortemente presente nos municípios do interior pernambucano, onde a hegemonia política de clãs familiares, a baixa arrecadação e circulação de bens e serviços, a pouca oportunidade de emprego criam um ambiente favorável ao clientelismo. Nesse contexto, o eleitor e o sistema eleitoral no interior de Pernambuco é vulnerável porquanto as circunstâncias são favoráveis à manipulação do voto, em razão principalmente da hipossuficiência da maioria da população.

A principal moeda de troca eleitoral não poderia ser outro senão a nomeação para cargos públicos e contratações para o exercício de funções públicas. A estratégia política predominante consiste na contratação em massa de pessoal sem concurso público em troca de votos. Salvo exceções, como Recife e alguns municípios mais desenvolvidos da região metropolitana, as contratações temporárias de pessoal são a principal ferramenta de controle da vontade do eleitor.

Uma consulta ao sistema SAGRES, disponível no site do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) e atualizado em outubro de 2024, revela que centenas, e até milhares, de contratações de pessoal nos municípios foram consideradas irregulares pelo tribunal. Essas admissões envolvem profissionais de diversas áreas, incluindo médicos, professores, enfermeiros, dentistas, garis, eletricitas, motoristas, encanadores, jardineiros, vigilantes, recepcionistas, pintores, pedreiros e cuidadores. Essas contratações, feitas sem qualquer processo seletivo prévio, demonstram a precarização do serviço público e o uso da máquina estatal como instrumento de influência política.

A admissão massiva de servidores temporários, sem excepcionalidade comprovada e sem a realização de processo seletivo, gera um evidente desequilíbrio no processo eleitoral, especialmente, naqueles municípios com eleitorado reduzido. Notadamente, as prefeituras do interior de Pernambuco, há décadas não realizam concursos públicos, assumindo o papel de principais empregadoras locais. Esse cenário cria uma relação de dependência entre milhares de contratados e suas famílias, bem como entre os desempregados que nutrem a expectativa de uma futura contratação.

Ainda que, à primeira vista, essas contratações possam parecer benéficas para determinados grupos da população, na realidade, representam um desastre para a democracia e para o desenvolvimento econômico dos municípios. O desemprego estrutural amplifica a relevância das contratações temporárias, aumentando a influência política das elites. Ou seja, quanto menor a oferta de empregos formais, maior a dependência da população em relação ao poder político local, que se fortalece ao oferecer nomeações como moeda de troca eleitoral.

A Lei nº 9.504/1997, elenca as hipóteses de uso da máquina e dos recursos estatais para favorecimento de partidos e políticos, tipificando as condutas vedadas, com efeito no seu artigo 73, inciso V, vedou a contratação de pessoal nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito. Tal norma tem certa eficácia para coibir as contratações durante o período vedado, dificultando manobras explícitas para influenciar o resultado das eleições apenas naquele curto período.

No entanto, as lideranças políticas municipais encontraram formas de contornar essa restrição, promovendo contratações temporárias sem justificativa legal antes do período vedado. A estratégia adotada consiste em realizar admissões temporárias por período de um ano, a contar do primeiro dia útil do exercício financeiro para que as novas nomeações ou prorrogações ocorram fora do período proibido. Dessa forma, as contratações apesar de firmadas fora do período vedado, mantém os efeitos deletérios sobre a liberdade do voto porque se prolonga durante toda a vigência dos contratos, inclusive adentrando aos três meses que antecede as eleições.

Embora as admissões precárias ocorram fora do período legalmente vedado, elas comprometem a normalidade e a legitimidade das eleições ao longo de sua vigência, tornando o artigo 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97 insuficiente para proteger a liberdade do voto e a igualdade de condições entre candidatos. Agentes públicos contratados temporariamente, mesmo que antes do período vedado, mas cuja vigência dos contratos adentre esse período, afetam a lisura do processo eleitoral. Tal dispositivo em comento, ao não considerar os impactos das contratações temporárias extemporâneas mas cuja vigência alcança o período vedado, revela-se insuficiente para conter as contratações abusivas, uma vez que os gestores deliberadamente as programam para burlar a norma.

Por conseguinte, enquanto não ocorre uma alteração no artigo 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97, a intensa contratação temporária ilegal realizada antes do período vedado deve ser interpretada à luz do art. 19 e 22 da Lei Complementar nº 64/90, conhecida como Lei das Inelegibilidades. Isso se deve há os seguintes motivos: ambas concorrem a demandas idênticas, coibir o uso indevido da máquina administrativa e porque a inelegibilidade por abuso de po-

der não exige o perfeito enquadramento na hipótese expressamente prevista em lei, requer a análise das peculiaridades do caso concreto para aferir a gravidade dos fatos, conferindo maior liberdade ao juiz eleitoral.

Pereira (2010, p. 94), em sua obra *Direito Eleitoral: Interpretação e Aplicação das Normas Constitucionais Eleitorais*, sustenta que “a luta pelo poder não mede meios nem esforços para alcançá-lo ou mantê-lo, e o Direito Eleitoral não pode restringir seus mecanismos de controle em detrimento da plenitude da democracia.” Para o autor, a realidade fática exige interpretações normativas capazes de impedir que agentes políticos burlem a ordem jurídica e comprometam a normalidade e legitimidade das eleições.

Essa liberdade do julgador nas lides eleitorais é expressamente prevista na dicção do Art. 23 da Lei Complementar nº 64/90: “O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.” Dada esta peculiaridade do processo eleitoral o juiz é livre para formar sua convicção, indo além das “regras de experiência” do artigo 375 do Novo Código de Processo Civil (NCPC).

Há severas críticas ao Art. 23 da Lei Complementar nº 64/90 sob o enfoque do Novo Código de Processo Civil. O artigo 371 do NCPC, dispõe que o juiz deve apreciar a prova constante dos autos e excluiu a expressão “livremente” do Art. 131 do antigo Código de Processo Civil. Pelo contrário, o Art. 23 autoriza a decisão baseada pela livre apreciação “fatos públicos e notórios”, mesmo que não indicados ou alegados pelas partes.

Tal dispositivo é alvo de críticas de diversos doutrinadores, como Lênio Streck, que o classificou como “um dos monumentos antidemocráticos a desafiar a nossa inteligência.” A insatisfação se refere a exigência de motivação substancial à luz do Art. 93, IX da CF/88, porque tal dispositivo limita a liberdade do juiz e portanto mais compatível com o Art. 371 do CPC.

A motivação adequada, com argumentos razoáveis e convincentes, torna possível o efetivo controle das decisões judiciais, pelo próprio judiciário, pelas partes e pela sociedade e portanto não justifica a relativização na justiça eleitoral. A questão então gira em torno do livre convencimento motivado que para alguns doutrinadores foi banido a partir do advento do novo CPC, ou seja, excesso de protagonismo do juiz.

Todavia o sistema de valoração das provas das ações eleitorais que demandam julgamento por abuso de poder político, sobretudo da investigação Judicial eleitoral (AIJE), recebe o apoio de juristas como Pereira (2010), que justifica a ampliação da liberdade de convicção

do juiz eleitoral sob o argumento de que toda ação judicial no Direito Eleitoral tem uma certa natureza investigativa, possuindo um alcance maior do que as regras processuais civis. Pereira afirma que “o ato de interpretar ou recriar o Direito Eleitoral não necessariamente deve observar a rigidez processual civil.”

Ainda que algumas correntes doutrinárias questionem a constitucionalidade desse dispositivo, o Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1082 (ADI 1082), julgou constitucional o artigo 23 da Lei Complementar nº 64/90, afastando qualquer incompatibilidade com os artigos 93, IX, e 95, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

Ao proferir o seu voto, o ministro Marco Aurélio afirmou que “a possibilidade de o juiz formular presunções mediante raciocínios indutivos, feitos a partir da prova indiciária e de fatos publicamente conhecidos ou das regras de experiência, não afronta o devido processo legal, porquanto as premissas da decisão devem ser estampadas no pronunciamento, o qual está sujeito aos recursos inerentes à legislação processual.”

Cabe salientar que a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), não se configura como uma ação jurisdicional comum, mas sim como uma verdadeira investigação no âmbito da Justiça Eleitoral. Por essa razão, no contexto de apuração de abuso de poder, em que normalmente gestores recorrem a atos aparentemente lícitos, porém eivados de desvio de finalidade. A liberdade cognitiva do julgador prevista no artigo 23 adquire especial relevância porque possibilita uma prestação jurisdicional eleitoral efetiva prevalecendo o princípio da especial dos fatos das ações eleitorais.

Esse entendimento é reforçado pelas lições de Edson de Resende Castro (2008, p. 420), que destaca a complexidade da produção de provas no ambiente eleitoral: “O processo eleitoral viciado pelo abuso de poder é muito mais sentido e percebido do que traduzido em provas.” Ele acrescenta que “o julgador é chamado a zelar pelo interesse público, não podendo ser conivente com o ilícito ao desprezar o que ‘sente’ sob a justificativa de que ‘o que não está nos autos não está no mundo’.”

Gomes (2016) compartilha dessa visão ao analisar o artigo 23 e argumenta que a natureza e as peculiaridades do processo eleitoral exigem que o juiz esteja atento ao contexto político ao seu redor, sob pena de cometer injustiças. No mesmo sentido, Castro (2012, p. 443-444), promotor eleitoral, enfatiza que a lisura das eleições é um bem jurídico maior, devendo ser protegida contra abusos de poder, e que o juiz deve “manter olhos e ouvidos abertos para perceber o abuso onde quer que ele se esconda.” Para ele, “o juiz deve estar inserido no mun-

do das eleições, percebendo seus movimentos, sem se acovardar sob o argumento de que o que não está nos autos não está no mundo.”

Um caso emblemático que ilustra muito bem a importância da interpretação ampliada do julgador eleitoral foi a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que tornou inelegível o ex-procurador federal Deltan Dallagnol. O tribunal considerou que, ao antecipar sua exoneração do cargo de procurador da República, Dallagnol tomou tal decisão para evitar possíveis punições em processos administrativos, portanto cometeu fraude à lei, porque praticou ato formalmente lícito, mas com o objetivo de evitar uma sanção.

O TSE entendeu que a exoneração foi uma estratégia para escapar da inelegibilidade prevista na alínea "q" do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, incluída pela Lei da Ficha Limpa. Tal decisão jamais seria possível se a demanda judicializada fosse postulada às regras do Código de Processo Civil de 2015. Neste litigam interesses particulares, na processualística eleitoral, a legitimidade e normalidade das eleições, direitos indisponíveis como a liberdade do voto e a democracia como um todo.

No julgamento do Recurso Eleitoral nº 140-31.2016.6.17.0086, referente ao município de Agrestina/PE, o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE) cassou os mandatos do prefeito e do vice-prefeito por abuso de poder político, em razão da contratação massiva de servidores temporários sem justificativa. O relator do caso, desembargador Carlos Moraes, destacou que, no direito eleitoral, “não basta o mero cumprimento de fórmulas procedimentais; a legitimidade dos atos exige respeito aos valores republicanos de liberdade, igualdade e moralidade no jogo democrático.”

Em decisão semelhante, no Recurso Especial Eleitoral nº 1-42.2017.605.0195, o TSE reformou decisão do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia e determinou a cassação dos diplomas do prefeito e do vice-prefeito de Pilão Arcado/BA. O motivo foi a contratação massiva de servidores temporários e comissionados às vésperas do período eleitoral, configurando abuso de poder econômico e comprometendo a normalidade e legitimidade do pleito. De acordo com o relatório do Tribunal de Contas, a prefeitura possuía 228 servidores temporários em março de 2016, mas esse número saltou para 728 em junho do mesmo ano, evidenciando o caráter eleitoreiro das admissões.

O ministro do TSE ressaltou que, em municípios de pequeno eleitorado, a contratação de centenas de servidores temporários às vésperas da eleição tem gravidade suficiente para afetar o resultado do pleito, uma vez que influência não apenas os beneficiários diretos, mas também suas famílias, que dependem financeiramente desses contratos. Essa decisão se alinhou a precedentes como o Recurso Especial Eleitoral nº 1522-10/MG e o Agravo Regimen-

tal na Ação Cautelar nº 72-90/RJ, nos quais se reconheceu que a contratação temporária massiva em ano eleitoral pode configurar abuso de poder político, mesmo fora do período vedado pelo artigo 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97.

A gravidade das circunstâncias em que as contratações temporárias são firmadas no interior do Estado de Pernambuco, como sendo excessivas em relação ao número total de servidores e reiterada vezes reputadas ilegais pelo Tribunal de Contas, mesmo que celebradas em momento anterior ao período, desequilibra a disputa eleitoral e interfere na liberdade do eleitor, ferindo de morte os princípios democrático e republicano porque inviabiliza a renovação dos cargos político, merecendo ser tratadas como, no mínimo, provas indiciárias, ou fatos público e notórios de abuso de poder político (Art. 22, XVI e 23, LC 64/90).

5.3 Ação de Investigação Judicial eleitoral (AIJE) prevista no Art. 22 da LC 64/90, prestação jurisdicional especial, célere e efetiva.

A jurisdição é a atividade pública do estado fazer justiça. Trata-se da pacificação dos conflitos de interesses mediante uma pretensão resistida por meio do qual o Estado-juiz substitui as partes e toma a decisão final. O instrumento de composição das lides é o devido processo legal constando no Art. 5º, LIV, da CFR/88, com o seguinte teor: “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.” Significa dizer que ninguém sofrerá restrição de seus direitos sem a instauração do devido processo legal.

Por sua vez, o processo precisa ser adequado as condições de espaço, tempo e cultura apto a proporcionar as decisões mais justas possíveis. Com efeito o art. 5º, XXX V da CFR/88 consagrou o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e no inciso LXXVIII assegurou a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Por seu turno, tais normas de direitos fundamentais processuais têm aplicação imediata (art. 5º, § 1º, CF /1988) concluindo-se portanto que a prestação jurisdicional não se resume ao direito de ação, mas da imediata efetividade e utilidade da jurisdição.

Em harmonia com o art. 5º da CFR/88, o Código de Processo Civil, explicita no seu Art. 6º que todos que participam do processo devem “cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”. No Art. 369 assegura aos litigantes “o direito de empregar todos os meios legais para provar a verdade dos fatos”. No art. 356 pre-

ver julgamento antecipado do mérito e aproveitamento processuais (Arts. 188, 276, 277 e 282, §1º, CPC). Na lição de Freddie Didier (2009) : “o processo deve dar a quem tenha razão o exato bem da vida a que ele teria direito, se não precisasse se valer de processo judicial”.

Com efeito o Art. 15 do NCPC/15 dispõe que aplica-se as normas do novo código de forma supletiva e subsidiária ao processo eleitoral. Todavia, o §2º do Art. 1.046, previu que “permanecem em vigor as disposições especiais dos procedimentos regulados em outras leis”, restando evidente que o legislador reconheceu que a tutela específica dos bens jurídicos tutelado pela justiça eleitoral, além de carecer das técnicas processuais comuns, exige procedimentos idôneos a salvaguardar a higidez da disputa eleitoral e garantir direitos fundamentais insuscetíveis a substituição pecuniária.

Na seara eleitoral, em razão de se buscar a higidez do pleito eleitoral e a concretização da democracia, a atividade jurisdicional do Estado realizar-se-á por intermédio de ações específicas. Das ações que buscam combater o abuso de e poder político em detrimento da liberdade do eleitor destaca-se a Ação de Investigação Judicial eleitoral (AIJE) prevista no Art. 22 da LC 64/90.

Anteriormente a LC 64/90, o Art. 237 do CE, previa uma investigação administrativa que forneceria elementos idôneo à propositura de Recurso Contra a Expedição de Diploma – RCED. Com a Ação de Investigação Judicial eleitoral (AIJE) a justiça eleitoral passou a dispor de rito específico e sanções próprias para coibir o abuso de poder, comportando a cassação do registro ou diploma do candidato (desconstitutiva), a suspensão do ato que deu motivo a representação (cautelar) e a inelegibilidade por 8 (oito) anos (constitutiva).

A Ação de Investigação Judicial eleitoral (AIJE) tem por finalidade a inelegibilidade do representado e a cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência indevida que desequilibra o pleito eleitoral (art. 19). Para a configuração da conduta abusiva, o inciso XVI do art. 22 da LC 64/90 disciplina que não será considerada a potencialidade para interferir no resultado das eleições mas a gravidade das circunstâncias. A partir deste dispositivo, o legislador dispensou o nexos causal entre o ato ilícito e o resultado das eleições, face a dificuldade em demonstrá-lo.

Quanto a legitimidade ativa o legislador afastou a possibilidade do próprio cidadão de forma automática propor ações eleitorais. O Art. 22 da lei das Inelegibilidades dispõe que qualquer partido político, coligação, candidato e Ministério Público Eleitoral poderá representar a Justiça Eleitoral ação abertura de investigação judicial para apurar o abuso de poder de autoridade em benefício de candidato ou partido político. A lei não previu o cidadão como um dos legitimados ativo para a propositura da ação, todavia, ao Ministério Público foi autorizado re-

presentar a autoridade que ilicitamente beneficiar candidato ou partido.

Ao ministério público portanto, o Art. 22 da lei das Inelegibilidades, atendendo ao comando do Art. 127 de defesa do regime democrático, além de atuar como *custos legis*, face a indisponibilidade do litígio, incumbiu de atuar como parte em processo judicial eleitoral. Ao outorgar legitimidade ativa ao Ministério Público, parece-me que o legislador previu a omissão dos partidos, coligações e candidatos, geralmente interessados em perpetuar práticas abusivas, e autorizou ao *parquet* a manejar ações eleitorais, inclusive a AIJE.

Por sua vez, o Art. 23 cumpri a finalidade de dar mais efetividade a tutela do direito eleitoral, quando anuncia que o juiz pode formar o seu convencimento com base em fatos públicos e notórios, indícios e presunções, mesmo não alegados pelas partes, impensável no processo civil comum, no qual o juiz dever formar a sua convicção nas provas constante nos autos indicando as suas razões e motivos concretos (Arts. 371, 489 § 1º, III do NCPC/15). Trata-se de dar maior liberdade cognitiva e postura ativa do juiz na seara probatória no processo eleitoral, especificamente no julgamento de litígio sobre abuso de poder.

O princípio da duração razoável processo esculpido no Art. 5º LXXVIII, genericamente consagrado na processualística comum, no Art. 4º do NCPC/15 “As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” foi disciplinado objetivamente no Art. 97 A, da lei das eleições (lei nº 9504/97). Este considera razoável o período máximo de um ano, contado a partir da apresentação à justiça até última instância, para o julgamento dos feitos que resultar em perda do mandato eletivo.

Mais uma vez o legislador reconhece as peculiaridades do processo judicial eleitoral efetivo e célere e estabelece que um ano é o período máximo pra se considerar razoável a duração do processo judicial eleitoral. O que se explica o Art. 21 da lei de inelegibilidades, no qual estabelece que as transgressões a que se refere o art. 19 daquele diploma serão apuradas mediante procedimento sumaríssimo de investigação judicial. Latente a preocupação do legislador para que a justiça eleitoral disponha de mecanismos processuais idôneos a dar resposta oportuna a conduta que ponha em risco a lisura das eleições.

Com efeito o Art. 16, da LC 64/90 disciplina que a contagem dos prazos serão contínuos e peremptórios e uma vez encerrado o prazo para registro de candidatos, não se suspendem aos sábados, domingos e feriados. Já o Art. 15 estabelece que a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato é suficiente para negar ou cancelar o registro e declarar nulo o diploma, não se exigindo o trânsito em julgado da sentença. Tal celeridade processual específica das ações eleitorais foi ratificada, pela Resolução Nº 23.478 na qual o TSE no Art. 7º expressamente afastou a incidência do art. 219 do NCPC/15 - conta-

gem de prazo em dias úteis.

Mais ainda, nas ações eleitorais, em razão de as decisões interlocutórias não estarem sujeitas à preclusão, o agravo contra decisão interlocutória é processado em autos apartados, prosseguindo normalmente o curso de processo conforme dispõe o Art. 19 da Resolução Nº 23.478 do TSE. Além disto, não se aplica às demandas eleitorais a sistemática de recursos repetitivos dos Arts. 1.036 a 1.042 do NCPC/15 o que confere aos feitos específicos da micro-sistema eleitoral uma celeridade qualificada, quer dizer os prazos na jurisdição eleitoral devem ser mais exíguo do que no processo civil comum.

Interessante salientar o caráter cautelar decorrente disciplinamento constante no Art. 22, I, da LC nº 64/90 no qual preconiza que sendo relevante o fundamento e o ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida, caso seja julgada procedente deve o corregedor determinar a suspensão dos atos que ensejou a ação. O legislador foi muito além da celeridade dos feitos processuais eleitorais, conferindo eficácia imediata a partir da propositura da ação, quando possibilita a suspensão dos atos capazes de atingir a igualdade de condições entre os candidatos.

Tal norma deve ser observada, porque a remoção dos atos abusivos, sobretudo, com desvio de finalidade, é fundamental porque os seus efeitos permanecem existindo no mundo jurídico após o seu aperfeiçoamento. Vejamos as contratações temporárias de servidores por exemplo, seus efeitos sobre a vontade do eleitor contratado não se exauri na sua formalização, mas permanece enquanto durar a sua vigência. Enquanto servidor contratado ilegalmente estiver provendo o sustento de sua família, será grato ao agente contratante que paga os salários com dinheiro público.

Outra peculiaridade da Ação de Investigação Judicial eleitoral (AIJE) são os efeitos inibitórios para prevenir reincidência ou continuação dos efeitos de ilícitos insuscetíveis de compensação pecuniária. Ilícitos eleitorais como uso indevido, desvio e abuso de poder, que macula a normalidade e legitimidades das eleições, a prestação jurisdicional estatal deve além de removê-los e fazer cessar seus efeitos, prevenir quanto às ameaças de novas práticas. Para isto, a legislação eleitoral, sobretudo a Lei Complementar nº 64/90, dispõe da temida sanção de inelegibilidade por 8 (oito) anos, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado.

Por seu turno, não se afigura eficaz acerca da proteção aos bens jurídicos tutelados pelo direito eleitoral, a propositura de ação civil pública da Lei 7.347/1985, com obrigação de fazer e não fazer, impondo o encerramento dos contratos temporários considerados ilegais pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) e a realização do devido concurso

público. A Ação Civil Pública em regra segue o rito ordinário do processo civil comum e, portanto, observa as disposições constantes na Lei 13.105, de 16 de março de 2015, dissociado completamente do processo eleitoral.

Além disto, diferente da Ação de Investigação Judicial eleitoral (AIJE), eventual condenação com obrigação de fazer e não fazer, não enseja a inelegibilidade do agente público e a cassação do registro da candidatura e do diploma do candidato beneficiado, o que a torna incapaz de afastar e inibir as contratações ilegais com a finalidade de macular a paridade de armas entre os candidatos no pleito eleitoral porque a obsessão pelo poder, somente tem limites mediante a negação da possibilidade de, ilicitamente, alçar até ele.

O art. 1º Inciso I, alínea I, da lei complementar nº 64/1990, dispõe que são inelegíveis para qualquer cargo aqueles que forem condenados à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa. A ação de improbidade administrativa seria uma alternativa viável à proteção da probidade e moralidade administrativa e ao mesmo tempo a normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso nas contratações temporárias de pessoal.

Ocorre que a ilegibilidade decorrente de condenação por improbidade administrativa somente é possível quando importe em lesão ao patrimônio público e o enriquecimento ilícito (Art. 9 e 10 da Lei 8.492/1992). O próprio TSE fixou entendimento de que tal inelegibilidade exige, cumulativamente, ambas as modalidades, nenhuma delas se encaixam nas contratações temporárias ilegais de pessoal com o fito de obter vantagens eleitoreiras.

Por sua vez, a condenação pelo emprego indiscriminado da contratação temporária seria viável com fundamento no artigo 11, V, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.492/1992) destinada à ação ou omissão que atenta contra os princípios da administração públicas (frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público), inaplicável à inelegibilidade do art. 1º Inciso I, alínea I, da lei complementar nº 64/1990 o que inviabiliza a propositura da ação de improbidade administrativa para este fim.

Além disto a Nova Lei de Improbidade (Lei 14.230/2021), em seu artigo 1º, parágrafo 2º, estabeleceu que qualquer condenação exige “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado”. Com a redação dada pela Lei 14.230/2021, para a condenação por improbidade administrativa, exige-se o dolo específico, que seria obter vantagem ilícita desequilibrando as condições dos candidatos por meio de contratações temporárias ilegais. Tal Ônus probandi é inviável em sede de ação de improbidade administrativa, mas absolutamente possível na Ação de Investigação Judicial eleitoral (AIJE), por força do Art. 23 da LC nº 64/1990.

Portanto, eventual atos de improbidade administrativa e imoralidade no exercício de mandato ou função, cargo e emprego público e que também se consubstancia no abuso de po-

der político capaz de interferir na vontade do eleitor não se demonstra eficaz a Lei 13.105/15, na ação civil pública da Lei 7.347/1985 e a Lei 8.492/1992, lei de Improbidade Administrativa. Imperativo o manejo da Ação de Investigação Judicial eleitoral (AIJE). Tal ação, além de proteger a moralidade e probidade administrativa contra atos de agentes públicos inescrupulosos (Art. 14 § 9º), tem o fito de combater a interferência ilícita na liberdade do voto e igualdade de condições dos candidatos (Art. 19, 22, da LC nº 64/90).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso aos cargos e empregos públicos deve ser amplo e democrático, e o concurso público é o instrumento destinado à identificação objetiva dos mais aptos ao exercício de funções estatais. Isso significa garantir igualdade de oportunidades a todos os interessados em concorrer às vagas disponíveis, conforme previsto no artigo 37, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988. A ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas e a exigência de prévia aprovação em concurso público são pressupostos constitucionais, só podendo ser excepcionados nas hipóteses expressamente previstas na lei fundamental.

Por sua vez, o constituinte, consciente de que situações anormais e temporárias ocorrem em qualquer lugar do mundo, independentemente de provocação (ação ou omissão), autorizou a contratação temporária de pessoal em caráter emergencial para suprir necessidades em que a admissão de servidores efetivos seria inviável. Assim, foi instituída a contratação temporária por excepcional interesse público, prevista no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, que estabelece: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.”

A intenção do legislador constituinte é plenamente válida, pois a admissão de servidores efetivos para desempenhar funções temporárias sobrecarregaria os quadros da administração pública, resultando em servidores ociosos. A contratação temporária de excepcional interesse público foi a solução encontrada para atender a situações excepcionais e transitórias, garantindo a continuidade dos serviços públicos e a saúde orçamentária dos entes federados.

Tanto a ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas quanto a necessidade de prévia aprovação em concurso público e a contratação temporária por excepcional interesse público (artigo 37, incisos I, II e IX, da Constituição Federal) são institutos que reforçam os princípios da administração pública, como impessoalidade, por permitir o acesso igualitário ao serviço público; moralidade e supremacia do interesse público sobre o privado, por evitar favorecimentos e perseguições; eficiência, ao selecionar os candidatos mais capacitados; e a finalidade, ao assegurar que a administração atue em prol do interesse coletivo.

Esse seria o cenário ideal: a regra sendo a admissão de servidores públicos por meio de concurso público e, apenas em situações extraordinárias e temporárias, o gestor público reforçaria os quadros de servidores com pessoal contratado para desempenhar determinadas funções até o término da excepcionalidade que motivou a contratação.

Todavia, na administração pública brasileira, sobretudo no interior do Estado de Pernambuco, a admissão de pessoal temporário não se coaduna com as melhores práticas admi-

nistrativas. Enquanto o constituinte previu a contratação temporária como um instrumento de emergência para atender a necessidades excepcionais e transitórias, os grupos políticos hegemônicos passaram a utilizá-la indiscriminadamente para a prestação de serviços permanentes, sendo a principal estratégia para cooptarem o voto do eleitor e se manterem no poder.

Cargos, empregos e funções públicas sempre foram tratados como patrimônio dos políticos, e essa herança patrimonialista persiste até os dias atuais, com variações de intensidade conforme o nível de desenvolvimento econômico e cultural de cada localidade. A relação entre patrimonialismo, clientelismo e o grau de desenvolvimento econômico e cultural é amplamente reconhecida por cientistas políticos, sociólogos e antropólogos.

Vitor Nunes Leal, a antropóloga Karina Kuchinir e o professor Roberto Da Matta, de forma distinta mas seguindo a mesma perspectiva compreendem que a análise política deve ser específica em cada substrato da sociedade, propondo distinção entre sociedades primitivas e modernas com base no grau de importância dos sistemas de trocas que envolve valores como “honra”, gratidão e dependência de um universo de determinada sociedade a uma minoria detentora dos esparsos meios de sobrevivência.

O nível de desenvolvimento civilizatório e econômico de cada sociedade portanto é fundamental para compreender as relações de poder baseadas em trocas de favores. Neste sentido, no interior de Pernambuco mantém impregnado o poder das oligarquias locais que, usando da célebre frase de Hely Lopes Meirelles, “se alçam e mantêm no poder por meio da troca de favores”, especialmente por meio da “comercialização” do voto em troca do ingresso no serviço público.

Em razão do desenvolvimento econômico dos municípios do estado Pernambuco, neste trabalho, a análise das contratações temporárias assumiu caráter não apenas quantitativo, mas também qualitativo. Por conseguinte, a pesquisa foi dividida em dois extratos etnográficos distintos: o primeiro, contempla a capital de Pernambuco e outros municípios da Região Metropolitana do Recife, representando os maiores índices de desenvolvimento econômico; o segundo compreendeu os municípios do interior do estado, os quais sofreram relativa retração econômica em comparação com os primeiros.

Com base nos dados disponíveis no Sistema Tome Conta, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, atualizados até outubro de 2024, verificou-se que, apesar do número de servidores temporários em relação aos efetivos não ser ideal, a capital e os municípios da Região Metropolitana apresentam números mais próximo daquele esperado quando se trata de excepcionalidade a regra constitucional do concurso público. Vale dizer, que nesta região é razoável o número de contratações temporárias em relação ao de servidores efetivos.

Para ilustrar essa disparidade, a Prefeitura do Recife conta com 21.233 servidores efetivos e 3.154 temporários, enquanto o município de Paudalho que possui 618 servidores efetivos contratou 1.831 temporários, o número de servidores contratados deste último com relação ao de efetivo é três vezes maiores. O município de Paudalho não é uma exceção, este representa muito bem como os gestores municipais, principalmente dos municípios fora da região metropolitana, inverteu lógica constitucional: contratados regra e os servidores efetivos exceção.

Além disso, ao consultar os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho, constatou-se que os municípios com maior proporção de servidores contratados são justamente aqueles que possuem menor oferta de empregos formais em relação à Região Metropolitana. Notadamente, há uma relação inversamente proporcional à medida que se compara o número de empregos formais e o número de servidores temporários: quanto menor a oferta de empregos formais, maior a quantidade de servidores temporários em relação aos efetivos.

Enquanto as prefeituras de municípios mais desenvolvidos não conseguem rivalizar com os postos de trabalho da iniciativa privada, por outro lado, nos municípios do interior, os números de servidores se agigantam e as prefeituras se tornam as maiores empregadoras, aumentando a domínio da população em relação ao chefe do executivo municipal, o grande “patrão” local. Identifica-se portanto a influência do número de oferta de emprego formal na seara privada no de contratações temporárias de excepcional interesse público – quanto menor a oferta de emprego, maior o número relativo de contratações excepcionais pelos entes públicos.

Para viabilizar a legalidade do fisiologismo clientelista, os gestores se utilizam da própria lei autorizadora das contratações de pessoal, para contratar quanto, quando e quem convir ao seu interesse. O artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 assim preconiza: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.” Enquanto o constituinte erigiu o princípio da legalidade para restringir o uso das contratações no ingresso ao serviço público, os gestores

Sendo uma norma de eficácia limitada, com previsão na CFR/88, faz-se necessária a análise da constitucionalidade das leis municipais que regulamentam tais contratações. Verificou-se no entanto, que todos os municípios do interior seguem um padrão básico na redação de suas leis autorizadas de contratações temporárias, com uso excessivo de termos genéricos, conteúdos indeterminados com nítido propósito de ampliar as hipóteses em que podem excepcionar a regra do concurso público, permitindo a contratação “à la carte”.

O TCE-PE, vem apontando, por meio do julgamento das admissões de pessoal, o absoluto desprezo dos gestores públicos pelo concurso público. O tribunal julga constantemente centenas ou até milhares de contratações temporárias como ilegais, muitas das vezes com reiteradas irregularidades. Não é incomum em que todas as contratações analisadas, em só quadrimestre, são declaradas ilegais pelos mesmos motivos: ausência de fundamentação fática, inexistência de processo seletivo e extrapolação dos limites da Receita Corrente Líquida estipulada pelo artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Estrategicamente as contratações não são pactuadas no período vedado pelo artigo 73, inciso V, da Lei das Eleições, por isto devem ser analisadas sob a ótica do abuso de poder político, sob pena de ferir o princípio da proibição da proteção insuficiente ou deficiente (*Untermassverbot*) no que concerne às normas eleitorais do ordenamento jurídico brasileiro. O abuso de poder político na modalidade desvio de finalidade no interior do estado de Pernambuco substituiu definitivamente as fraudes nas urnas, na contagem dos votos e a violência como ferramenta de controle da vontade dos eleitores, notadamente, por ser quase que impossível a prova cabal desta modalidade de ilicitude.

Uma das conclusões mais significativa extraída ao longo deste trabalho foi que as ações do tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e do Ministério Público, o primeiro, especificamente, em relação a fiscalização das admissões de pessoal, e aquele último, na defesa da ordem jurídica e fiel observância da constituição e das leis, por meio de Ação Civil Pública, não resultam em resultados concretos. O estado de inconstitucionalidade, como assim se refere o próprio TCE-PE, foi definitivamente instalado no interior do Estado de Pernambuco quando se trata de admissão temporária de pessoal, burlando a regra do concurso público.

As multas aplicadas aos gestores públicos, pelo TCE-PE, como pena pecuniária em razão das contratações temporárias ilegais, diga-se multa, não detém a coercitividade adequada para impedir a reincidência. Chega-se a esta conclusão em razão das reiteradas contratações ilegais firmadas pelos chefes do executivo municipal, mesmo após imposta sucessivas sanções, a exemplo do município de Limoeiro, Paudalho e Goiana.

Da mesma forma, as ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público que se arrastam por anos, ultrapassam o mandato dos responsáveis pelas contratações ilegais, mantendo – as até a próxima gestão. Como no caso do chefe do executivo do município de Goiana, que postergou a execução da obrigação de fazer e não fazer impetrada pelo MP/PE após o pleito municipal de 2024, auferindo vantagens ilegais sobre os demais candidatos.

Neste sentido, em relação as contratações temporárias de excepcional interesse público nos municípios do interior do Estado de Pernambuco, sem negar a importância das atua-

ções do TCE-PE e as ações civis públicas propostas pelo MP-PE, para efeito tanto da proteção à probidade administrativa quanto da normalidade e legitimidade das eleições a Ação Investigação Judicial Eleitoral(AIJE), parece ser mais eficaz, por sua celeridade e principalmente, na eventual condenação por abuso de poder político enseja a inelegibilidade e a cassação do registro de candidatura e diploma do candidato beneficiado.

A Ação Investigação Judicial Eleitoral(AIJE) é o instrumento processual idôneo a coibir o uso indiscriminado das contratações com a finalidade de influenciar no voto do eleitor. Tal afirmação é possível dada as seguintes peculiaridades desta ação: i) se julgada procedente, possibilita a declaração da inelegibilidade e cassação do registro de candidatura, antes do trânsito em julgado, basta decisão de órgão colegiado; ii) segue o rito específico, normalmente, mais célere do que o da Ação Civil Pública; iii) não requer o dolo específico da LIA, pelo contrário, possibilita o juiz formar sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções (Art. 23, LC 64/90).

Logo, se quisermos proteger realmente a constituição, a probidade administrativa e sobretudo a democracia devemos começar pela libertação da população do interior de Pernambuco do julgo de uma minoria que a mantém em eterno estado de pobreza para se perpetuar no poder. Uma vez verificada indícios de abuso de poder, hipoteticamente consubstanciada na seguinte *red flag*, alerta vermelho: excessivas e reiteradas contratações reputadas ilegais pelo TCE-PE, não cumprimento das orientações quanto a realização do devido concurso público e registrada a candidatura do gestor responsável pelas contratações ou do candidato por este apoiado, parece imperativa a propositura da Ação Investigação Judicial Eleitoral(AIJE), pelo membro do Ministério Público Eleitoral para apuração de abuso de poder político.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber De Moura. **Direito Constitucional Eleitoral**. São Paulo: Malheiros, 2024.

ABÉLÈS, Marc. Antropologia da política. In: KUSCHNIR, Karina. **Antropologia da Política: Estudos sobre a forma política moderna**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BARREIRA, César; PALMEIRA, Moacir (Orgs.). **Temas e problemas da pesquisa antropológica sobre política**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luiz Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRAGA, Vicente. A história do concurso público no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 41, 1941.

BRASIL. **Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994**. Acrescenta dispositivos ao artigo 14 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jun. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.700**, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 15 out. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, DJE nº 043.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.721**, do Ceará. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgamento em 9 de junho de 2016. Publicação no DJe em 15 de agosto de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.649**, do Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 28 de maio de 2014. Publicação no DJe em 30 de outubro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 4.464**, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 20 de maio de 2009. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo547.htm>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 1-42.2017.605.0195**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/805333298/recurso-especial-eleitoral-respe-1-42-secao-de-aco-es-penais-2018-do-tse>. Acesso em: 19 jan. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CASTRO, Edson de Resende. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CASTRO, Edson de Resende. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CELSO DE MELLO. Comentários à Constituição de 1988. 5. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.

CELSO DE MELLO. Comentários à Constituição de 1988. 6. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. O direito administrativo e a supremacia do interesse público. **Revista de Informação Legislativa**, v. 97, p. 13, 2002.

DALLAGNOL, Deltan. **Recurso Eleitoral nº 140-31.2016.6.17.0086**, município de Agrestina/PE.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIOGO, João Carlos. **Administração Pública e Transparência: Fundamentos e Práticas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ENTERÍA, Eduardo García de. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Madrid: Civitas, 1983.

ETZIONI-HALEVY, Eva. **Manipulação política e poder administrativo: um estudo comparativo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975. p. 17.

DIDIER JR., Fredie, Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do processo e processo de conhecimento, 11º Ed., Bahia, Editora Jus Podivm, 2009 .

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 954.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. **Political Corruption: Readings in Comparative Analysis**. 1. ed. New Brunswick: Transaction, 1970.
- HEREDIA, Beatriz; TEIXEIRA, Carla Costa; BARREIRA, César (Orgs.). **Antropologia, história e memória indígena**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.
- KUSCHNIR, Karina. **Antropologia da Política: Estudos sobre a forma política moderna**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- KUSCHNIR, Karina. Antropologia e política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 163-167, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/VpXXF58H-sFvyWTyNBtVPbNx/>. Acesso em: 6 fev. 2025.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1948.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.
- LÚCIA, Cármen. **Comentário à Constituição Brasileira**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1999.
- MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Método, 2018.
- MAUSS, Marcel. **Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas**. Trad. Lara F. Campos. 1. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. **O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle**. *Pensar*, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57-66, fev. 2005.

MILLS, C. Wright. **A elite do poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI. *Reclamação nº 4.464*.

PALMEIRA, Moacir; BARREIRA, César (Orgs.). **Cidadania e cultura política: perspectivas etnográficas**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2006.

PALMEIRA, Moacir; GOLDMAN, Marcio (Orgs.). **Antropologia da política: perspectivas etnográficas**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.

PALMEIRA, Moacir; HEREDIA, Beatriz. **Política Ambígua**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

PARETO, Vilfredo. **Tratado de Sociologia Geral**. Brasília: Editora da UnB, 1980.

PAZZAGLINI FILHO, Mariano. O Direito Administrativo e a supremacia do interesse público. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003.

PEREIRA, Erick Wilson. **Direito Eleitoral: Interpretação e Aplicação das Normas Constitucionais-Eleitorais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PERNAMBUCO. **Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**. Processo TC nº 1921867-9. Relator: Conselheiro Valdecir Pascoal. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-pe/1275250143/inteiro-teor-1275250149>. Acesso em: 19 jan. 2025.

PERNAMBUCO. **Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**. Processo Digital TCE-PE nº 2215476-0. Relator: Conselheiro Substituto Marcos Flávio Tenório de Almeida. 16ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, realizada em 16 maio 2023. Recife, 2023. Disponível em: <https://www.tcepe.tc.br/internet/docs/tce/Boletim448.pdf>. Acesso em 19 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0031289-53.2017.8.19.0000**. Relator: Desembargador Marcos Alcino de Azevedo Torres. Julgado em [data do julgamento]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rj/657838775/inteiro-teor-657838799>. Acesso em: 14 jan. 2025.

RIVERO, Jean. **Droit Administratif**. 3. ed. Paris: PUF, 1965.

RIVERO, Jean. **Droit Administratif**. 6. ed. Paris: PUF, 1975.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Comentário à Constituição Brasileira**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1999.

SALGADO, Graça (Coord.). **Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial**. Rio

de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

SCHWARTZ, Germana de Oliveira Moraes. **Administração Pública e Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SIEGEL, Rachel Meneguello. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

SILVA JÚNIOR, Manoel Jorge e. **Direitos Fundamentais e Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

WALINE, Marcel. **Droit Administratif**. 8. ed. Paris: Sirey, 1946.