REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

A adoção do vínculo precário pelo poder público e sua pretensa ilegalidade: uma análise crítica da contratação de agentes temporários na vigência de concurso público em Caruaru-PE

The temporary hiring practice by the public authority and its alleged illegality: a critical analysis of the recruitment of temporary employees in the validity period of civil service exam in Caruaru-PE

Wedja Carla Souza

Resumo: Pretende-se, por meio de um estudo de caso, analisar a (i)legalidade/(in)constitucionalidade da contratação de temporários ocorrida no prazo de vigência do Concurso Público para o provimento de cargos de professores nível I e II, com edital lançado no ano de 2009 em Caruaru-PE. Mediante uma abordagem qualitativa e valendo-se do método hipotético-dedutivo, realiza-se um estudo de caso analisando-se o comportamento e atuações das partes, dos Magistrados e dos auxiliares da justiça, a fim de verificar legalidade/constitucionalidade da contratação de temporários ocorrida dentro do prazo de vigência do concurso público de 2009 e discutidos por meio de Mandado de Segurança, assim como verifica-se o posicionamento predominante nos Tribunais superiores pátrios (STJ, STF) e as possíveis divergências. Restou-se demonstrado, através do caso e de dados levantados, a prática indiscriminada da administração municipal, à época, em renovar os contratos precários, causando prejuízos aos classificados no concurso, de forma específica, e ao interesse público, de forma geral.

Palavras-chave: Administração Pública; Caruaru; professores; contratos temporários; improbidade.

Abstract: It is intended to, considering a case study, analyze the (i)legality/(un)constitutionality of the temporary contracts occurred during the term of validity of the Public Tender for teachers of the level I and II with its tender document released in 2009 in Caruaru-PE. A process which finds itself being prosecuted by the means of the writ of mandamus number 0011429-48.2011.8.17.0480. Considering a qualitative approach based on the hypothetical-deductive method, it is carried out a study case analysing the behavior and the actions of the parties, of the Magistrates and the justice auxiliaries in order to verify the legality/constitutionality of the temporary contracts occurred during the validity term period of the public tender of 2009 and discussed in the means of the writ of mandamus as well as it is verified the predominant position on the superior country courts (STJ, STF) and the possible differences. Through the collected data, the indiscriminate practice of the municipal administration, at that time, was to actually renovate the precarious contracts, causing damages to the ones who were classified on the public tender, in a specific way as well as considering the public general interest.

Keywords: Public Administration; Caruaru; teachers; temporary contracts; improbity.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v5n2p322-345

Artigo submetido em: fevereiro de 2018 / **Aprovado em**: julho de 2018.

Este conteúdo está protegido pela lei de direitos autorais. É permitida a reprodução, desde que indicada a fonte como "Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo". A RDDA constitui periódico científico da FDRP/USP, cuja função é divulgar gratuitamente pesquisa na área de direito administrativo. Editor responsável: Professor Associado Thiago Marrara.

A ADOÇÃO DO VÍNCULO PRECÁRIO PELO PODER PÚBLICO E SUA PRETENSA ILEGALIDADE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA CONTRATAÇÃO DE AGENTES TEMPORÁRIOS NA VIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO EM CARUARU-PE

Wedja Carla SOUZA[*]

Sumário: 1 Introdução; 2 A contratação temporária para funções públicas à luz do ordenamento jurídico pátrio; 3 A judicialização do caso dos professores de Caruaru; 4 A situação da contratação temporária no município de Caruaru-PE: possível comportamento ilegal?; 5 Considerações finais; 6 Referências bibliográficas.

1. Introdução

A contratação de pessoal pela Administração Pública deve ocorrer em atenção ao interesse público e requer do administrador conhecimento e submissão aos preceitos constitucionais e legais vigentes. Primeiro, é relevante destacar que a regra de acesso a cargos, funções e empregos públicos é por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos - previsão positivada no art. 37, inciso II da Constituição Federal de 1988 em consonância com os princípios da isonomia, moralidade, impessoalidade, eficiência do serviço público, entre outros.

Por outro lado, existem situações que demandam uma contratação mais ágil para suprir demandas imediatas. Em tais casos, a Constituição Federal em vigor, de forma excepcional e em atenção ao princípio da supremacia do interesse público, possibilita, por meio do art. 37, inciso IX, à Administração Pública contratar temporariamente através de seleção simplificada e sob o regime especial de trabalho, desde que devidamente motivada e amparada nas causas legais.

Dessa forma, o administrador público deveria recorrer à contratação de temporários apenas em casos anômalos, como em situações de calamidade pública ou para suprir cargos cuja atividade não seja permanente; para tanto, o conceito e amplitude da expressão "necessidade temporária de excepcional interesse público" constante da Carta Federal deve ser analisada de modo que não se permitam desvirtuações.

Ocorre que, faticamente, há um contingente elevado de contratações temporárias pelo Poder Público, deixando o preceito constitucional como exceção. É fundamental analisar e discutir a adoção dessa forma de contratação precária a fim de identificar a regularidade ou não do instituto, assim como verificar seus efeitos diante do caso

[*] *Graduada de Direito pela ASCES-UNITA (Caruaru-PE) e participante do Programa de Iniciação Científica da ASCES-UNITA (INICIA).*

concreto. Situação que merecem destaque, em virtude dos possíveis prejuízos sociais e da não concretização da eficiência na prestação do serviço público, que decorre da falta de garantia acerca das capacidades técnicas dos temporários, em virtude da simplicidade da seleção e da não observância das etapas e processos constantes do concurso público.

A partir de entendimentos jurisprudenciais e doutrinários sobre o tema, busca-se definir os requisitos que configuram a "necessidade temporária de excepcional interesse público" e analisar a aplicação desses requisitos em um caso concreto, que foi judicializado por meio de Mandado de Segurança e se refere à alegação de direito líquido e certo de candidatos classificados em concurso público para professor do Município de Caruaru-PE. Nessa situação, durante a vigência do referido certame houve a recontratação de 925 temporários para a mesma função dos candidatos. Desse modo, alegaram preterição e requereram a anulação dessa renovação e a convocação dos classificados seguindo a ordem de preferência.

Utilizando-se como meio a pesquisa exploratória que objetiva uma melhor compreensão e enquadramento ou não dos contratos temporários nas hipóteses legalmente aceitas, assim como visa-se compreender a sistemática dos contratos temporários na Administração Pública e verificar sua aplicação e eficiência no Município de Caruaru, além do estudo de prováveis irregularidades advindas de atos inconstitucionais, como a não observância da excepcionalidade do dispositivo em estudo.

A forma de abordagem será de caráter qualitativo em razão das análises e conexões realizadas entre os conceitos e limites definidos pela jurisprudência e doutrina com o estudo de caso, principalmente em relação ao comportamento e atuações das partes, dos magistrados e dos auxiliares da justiça, a fim de verificar legalidade/constitucionalidade da contratação de temporários ocorrida dentro do prazo de vigência do concurso público de 2009.

O trabalho é dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção aborda os conceitos e fundamentos do concurso público como regra constitucional para o ingresso de servidores, como também a justificativa e o embasamento legal da exceção, ou seja, do contrato por tempo determinado. Além do mais, apresenta-se a preocupação dos doutrinadores acerca do uso indiscriminado desse instituto jurídico, em especial no âmbito municipal, corroborada com o posicionamento dos Tribunais Superiores que exercem o controle externo dos atos administrativos.

Na segunda seção detalha-se o caso em estudo, demonstrando-se as principais alegações e decisões do Mandado de Segurança (PERNAMBUCO, 2017), assim como o posicionamento das partes e do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica. Por fim, a terceira seção analisa se os contratos temporários realizados na vigência do certame em questão atendem às prescrições e limites constitucionais e legais, além das divergências jurisprudenciais sobre o tema e da possibilidade de controle por meio de caracterização de ato de improbidade administrativa.

Propõe-se, então, um estudo de caso em contraponto com discussões doutrinárias e jurisprudenciais, além de oferecer um posicionamento perante o pleito judicializado que se encontra pendente de julgamento, em fase recursal.

2. A contratação temporária para funções públicas à luz do ordenamento jurídico pátrio

Os serviços públicos, em razão de sua importância, devem ser prestados por pessoas capacitadas e contratadas especificamente para determinado fim. Em razão disso, a Constituição Federal de 1988 assegura o acesso a cargos, funções e empregos públicos na forma da lei. O referido acesso efetiva-se, em geral, pela aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, que se encontra positivado no art. 37, inciso II, da Carta Magna de 1988.

Essa é a regra da contratação pela Administração Pública e, antes de adentrar a exceção, faz-se necessário conceituá-la e definir suas bases e fundamentos legais. De acordo com Carvalho Filho (2015, p. 651):

> Concurso Público é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas. Na aferição pessoal, o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas e no aspecto seletivo são escolhidos aqueles que ultrapassam as barreiras opostas no procedimento, obedecidas sempre à ordem de classificação. Cuida-se, na verdade, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos.

Ademais, o concurso público tem como razão de ser a guarda dos princípios constitucionais da isonomia, moralidade, impessoalidade e probidade administrativa, além da supremacia do interesse público, como ressalta Carvalho (2016, p. 759):

> O requisito básico para garantia de impessoalidade, moralidade e isonomia no acesso a cargos públicos é a realização de concurso público, de provas ou de provas e títulos, uma vez que os critérios de seleção são objetivos, não se admitindo quaisquer espécies de favoritismos ou discriminações indevidas.

Corroborando os princípios supracitados encontra-se "o princípio da continuidade do serviço público, em decorrência do qual o serviço público não pode parar, tem aplicação especialmente com relação aos contratos administrativos e ao exercício da função pública", como destacado por Di Pietro (2012, p. 112). Aludido princípio decorre do poder-dever do Estado em fornecer direta e permanentemente serviços essenciais à sociedade, que, por sua natureza, não podem ser cedidos exclusivamente à iniciativa privada.

O concurso público é, desse modo, meio idôneo que possui duas finalidades, nas lições de Rocha (2006, p.53),

> a) Garantir aos cidadãos o acesso a cargos e funções públicos à luz do princípio da igualdade de oportunidades, selecionando os que demonstrarem maior merecimento; e b) garantir que apenas serão contratados candidatos que preencham as necessidades da Administração, selecionando-se entre os que melhor poderão exercer as funções relativas ao cargo.

Contudo, ainda que o concurso público constitua meio apropriado para a seleção de servidores, é necessário, em situações excepcionais, meios mais ágeis que satisfaçam a necessidade pública de modo efetivo. Em razão disso, a Constituição Federal de 1988 dispôs acerca das exceções, como se verifica, *in verbis:*

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> [...]
>
> IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
>
> [...]

Assim, essa forma de contratação simplificada, quando utilizada adequadamente, constitui um instrumento essencial para a Administração Pública. Entretanto, é necessário que se esteja diante de situações em que a demora e formalidade do concurso colocaria em risco o resultado da contratação ou o interesse público. Nesse sentido, Magalhães (2005, p. 167) aduz que os contratos temporários,

> [...] como exceção ao princípio constitucional do concurso público, deve restringir-se aos casos em que o interesse público efetivamente o exija, sob pena de retornar-se ao *spoils system*, sistema por meio do qual os governantes eleitos preenchiam os cargos públicos de acordo com suas conveniências políticas.

Com a mesma preocupação assinala Ferreira, citado por Mujalli (1997, p. 208): "Esta exceção é muito perigosa, pois na verdade é uma válvula de escape para fugir a obrigatoriedade dos concursos públicos e do sistema de mérito. É uma porta de abertura para o apadrinhamento."

A Constituição Federal de 1988 demonstrou no inciso supracitado a excepcionalidade e excentricidade dessa forma de contratação ao designar seu fundamento "necessidade temporária de excepcional interesse público". A abrangência e sentido

dessa expressão foram muitas vezes levadas ao crivo do Judiciário, o qual sedimentou o entendimento por meio de Recurso Extraordinário com repercussão geral julgado pelo Supremo Tribunal Federal - STF. Vale destacar sua ementa *infra:*

> DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL. DISCUSSÃO ACERCA DOS REQUISITOS DA TEMPORARIEDADE E DA EXCEPCIONALIDADE, JUSTIFICADORES DO INTERESSE PÚBLICO EM QUE FUNDAMENTADA A CONTRATAÇÃO. MATÉRIA QUE ULTRAPASSA OS INTERESSES DAS PARTES, PASSÍVEL DE REPETIÇÃO EM INÚMEROS PROCESSOS. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL. (BRASIL. STF. 2014. RE 658.026 MG. Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 31/10/2014, Tema 612).

Nesse julgamento demonstra-se, de forma clara, o entendimento da Corte Suprema, que, de acordo com o voto do relator, cinco são os requisitos para a contratação temporária no âmbito da Administração pública, quais sejam:

a. Os casos excepcionais estejam previstos em lei;

b. O prazo de contratação seja predeterminado;

c. A necessidade seja temporária;

d. O interesse público seja excepcional;

e. A necessidade de contratação seja indispensável.

Partindo da imprescindibilidade de observar esses requisitos para a validade da contratação pelo ente público é relevante destacar alguns pontos: primeiro, que essa necessidade de previsão legislativa específica venha a resguardar e garantir que cada ente atenda às suas peculiaridades e singularidades. Dessa forma, ensina Silva Junior (2009, p.117):

> A Lei de Contratações Temporárias no município deve ser elaborada visando atender as necessidades específicas da localidade, estabelecendo critérios que possam ao mesmo tempo enquadrar-se na excepcionalidade, objetivar atender o interesse público e fixar prazos de contratação para caracterizar-se o prazo determinado. Mas a autonomia Municipal para legislar não se restringe apenas nesses aspectos do permissivo constitucional. O município não está obrigado em hipótese alguma, a seguir os critérios de direitos, deveres, formas de rescisão, aplicação de contagem de tempo e vários outros, como dito alhures, fixados na norma federal. O que temos visto, na grande maioria dos municípios, principalmente os menores, é uma verdadeira reprodução da legislação federal de contratação temporária. [...] É por isso que temos chamado a atenção constantemente, para a importância de se legislar com sintonia aos anseios locais, o que na prática não vem acontecendo.

Ademais, para não conferir ampla margem de discricionariedade na produção dessa norma, vedou-se a utilização desse instrumento simplificado de contratação para os serviços ordinários estatais, que possuem caráter permanente, desde que estejam sob as contingências normais da Administração. Esse último aspecto é essencial para a legalidade ou não da contratação, visto ser do entendimento do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2004) a possibilidade de contratação simplificada para funções permanentes diante de necessidade temporária, o que ocorre, por exemplo, no caso de contratação de professor substituto em decorrência de férias do professor titular (MAGALHÃES, 2005, p. 176).

Nessa perspectiva, advém o segundo e terceiro requisitos mencionados. Em relação à estipulação do prazo Rocha (BASTOS, 2014, p. 76, *apud* ROCHA, 1999, p. 243-244) esclarece que:

> O tempo máximo de duração do contrato deve ser previsto, ou tem de ser expressa, pelo menos, a situação cuja pendência permite ou impõe a sua continuação. Não pode haver a indeterminação e a indeterminabilidade da situação que implica manutenção durante um período temporal do contrato, transformando-se em ordinário o que é, pela sua natureza, extraordinário e transitório.

Além do mais, infere-se a importância de levantar quais as funções exercidas pelos contratados nesse regime, com o objetivo de observar, pois, a transitoriedade ou permanência do cargo/função, o que demonstra, desse modo, a legalidade ou não da contratação. Carvalho Filho (2015, p. 628) ressalta esse preceito ao alegar:

> [...] temos o pressuposto da *temporariedade* da função: a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária. Se a necessidade é permanente, o Estado deve processar o recrutamento através dos demais regimes. Está, por isso, descartada a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes; se tal ocorrer, porém, haverá indisfarçável simulação, e a admissão será inteiramente inválida.

No mesmo sentido asseveram Braga e Nelson (2016, p. 3), primeiramente afirmando que os contratos temporários não prescindem de concurso em razão de não ocuparem cargos no serviço público, mas funções. Ressaltando ainda que:

> [...] Dessa forma, a contratação de servidores temporários não deve estar relacionada a atividades essenciais do Estado e que não necessitam de uma continuidade, vez que realizada a atividade, finaliza-se o contrato.
>
> Assim, o servidor temporário é um prestador de serviço, tendo sua relação com o poder público disciplinada por um contrato de prestação de serviço, sendo-lhe assegurados alguns direitos previstos na Lei 8.112/1990, conforme art. 11 da Lei 8.745/1993.

Outro ponto a ser destacado refere-se ao interesse público que constitui o aspecto norteador de todos os atos da Administração Pública. Contudo, para que esse interesse público legitime a contratação de temporários é essencial sua excepcionalidade e generalidade. A qual pode ocorrer em duas situações, como apresentadas por Rocha (BASTOS, 2014, p. 82, *apud* ROCHA, 1999, p. 244):

> Pode-se ter situação em que o interesse seja excepcional no sentido de fugir ao ordinário. São hipóteses nas quais se tem uma condição social a demandar uma prestação excepcional, inédita, normalmente imprevista. Por exemplo, é o que ocorre numa contingência epidêmica, na qual a necessidade de médicos em determinada região, especialistas na moléstia contra a qual se há de travar o combate, faz com que se contratem tantos deles para fazer face à circunstância.
>
> Pode-se ter, contudo, situação em que o interesse seja regular, a situação comum, mas advém uma circunstância que impõe uma contratação temporária. É o que se dá quando há vacância de cargo de magistério antes de novo concurso para prover o cargo vago ou quando se tem o afastamento temporário do titular do cargo em razão de doença ou licença para estudo etc., o magistério tem de ser desempenhado, o aluno tem direito a ter aula, e o Estado tem o dever constitucional de assegurar a presença do professor em sala. Há, então, a excepcionalidade do interesse público determinante da contratação.

Por conseguinte, ainda que o legislador ordinário tenha colocado a contratação simplificada de servidores pela Administração Pública como exceção, e o Judiciário tenha se posicionado em relação aos limites e aplicações dessa norma, é uma preocupação da doutrina a burla a esse sistema e sua utilização de forma indiscriminada. Dessa forma, Motta (2006) alerta para o uso dessas contratações que, conforme o autor, são frutos da falta de planejamento e de zelo com o interesse público.

Corroborando o aludido, a utilização corriqueira desse instituto é observada, também, por Marinella (2010, p. 631), que enfatiza o abuso e distorções encontradas na prática, afirmando que:

> Infelizmente, os Administradores Brasileiros abusam desses contratos especiais, utilizando-os muitas vezes como mecanismo para obtenção de privilégios pessoais. Também há abusos em situações em que a Administração, apesar de ter realizado concurso público, não nomeia os aprovados e realiza contratos temporários com terceiros, para assim atender aos seus interesses. Essas situações caracterizam desvio de finalidade e geram nulidade do contrato com visível violação a diversos princípios constitucionais, tais como isonomia, legalidade, moralidade, além de outros.

Em relação a essas distorções e ilegalidades retratadas identifica-se que ocorrem, principalmente, pela não observância dos requisitos de temporariedade, prazo determinado das contratações, além da ocorrência de renovações indiscriminadas. Nesses casos o Judiciário é acionado a fim de realizar o controle externo. Atuação que já ocorreu em diversos casos, ocasionando ampla jurisprudência no sentido de ficar desnaturada a condição legal da "necessidade temporária de excepcional interesse público", e em tais casos é declarada a nulidade dos contratos. Exemplifica-se, a partir do aludido, o RE nº 1.525.696 MG:

> REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO ORDINÁRIA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL DO IMA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA IRREGULAR. NULIDADE. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. CONTAGEM DO PERÍODO EM QUE OS SERVIÇOS FORAM PRESTADOS A TÍTULO PRECÁRIO PARA FINS DE CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS. IMPOSSIBILIDADE. SENTENÇA REFORMADA, EM REEXAME NECESSÁRIO. RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO PELO IMA CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO PELO AUTOR CONHECIDO E NÃO PROVIDO.
>
> I. O Supremo Tribunal Federal, corretamente, rechaçou o abuso cometido com as contratações temporárias, pronunciando-se, em reiterados julgamentos, pela aplicação restritiva do instituto, ou seja, apenas em caso de necessidade transitória de interesse público excepcional é que se admite essa modalidade de contratação. Aliás, a renovação sucessiva do contrato precário constitui verdadeiro paradoxo, porque alonga no tempo uma relação que se preordena à temporariedade, o que impõe o reconhecimento da nulidade do vínculo. [...] (BRASIL. STF, RE nº 1.525.696 MG, Relator: Ministro Herman Benjamin, publicado DJe:19/06/2015).

Nesse contexto, observa-se a imprescindibilidade de aperfeiçoamento e controle dos contratos públicos destinados a contratação de servidores temporários nos moldes do art. 37, XI, da Constituição Federal, conjuntamente com a observância do ordenamento jurídico por parte dos administradores, a fim de resguardar direitos constitucionais e o bem coletivo. Por fim, as divergências e definições suscitadas servem de base para a análise e compreensão de como essa exceção constitucional foi aplicada no Município de Caruaru, a partir de um caso judicializado.

3. A judicialização do caso dos professores de Caruaru

A situação analisada no presente estudo advém do concurso público relativo ao provimento de 600 vagas para cargos de professor níveis superior e médio no âmbito do Poder Executivo do Município de Caruaru-PE, cujo edital foi publicado em outubro de 2009 e lista de aprovados divulgada em 28 de abril de 2010 (IPAD, 2017). Vagas distribuídas conforme o anexo II do edital abaixo transcrito:

CARGO	TOTAL DE VAGAS	VAGAS RESERVADAS PARA PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAS
Prof. do 6.º ao 9.º Ano – Língua Portuguesa	51	2
Professor do 6.º ao 9.º Ano – Inglês	20	1
Professor do 6.º ao 9.º Ano – Matemática	51	2
Professor do 6.º ao 9.º Ano – Ciências	31	1
Professor do 6.º ao 9.º Ano – História	20	1
Professor do 6.º ao 9.º Ano – Geografia	26	1
Professor do 6.º ao 9.º Ano – Ensino Religioso	13	1
Professor do 6.º ao 9.º Ano – Arte	11	1
Professor do 6.º ao 9.º Ano - Educação Física	27	1
Professor do 6.º ao 9.º Ano – Música	10	1
Professor do 6.º ao 9.º Ano – Espanhol	10	1
Prof. de Ed. Infantil, do 1.º ao 5.º ano, de Ed. de Jovens e Adultos e de Ed. Especial	330	10
TOTAL	**600**	**23**

Fonte: IPAD (2017, p. 17)

Ocorre que, em 2011, dentro do prazo de validade do concurso, que era inicialmente de 2 anos, mas foi prorrogado por igual período, a Administração Pública Municipal renovou 925 contratos temporários para funções semelhantes às dispostas no Edital do Concurso. Nessa situação, 94 candidatos que se encontravam dentro e fora do número das vagas previstas impetraram Mandado de Segurança (PERNAMBUCO, 2017) autuado na Vara da Fazenda Pública da Comarca de Caruaru. Entre as alegações iniciais está a de que essa renovação caracteriza a existência de vagas e como consequência houve a preterição dos aprovados no concurso. Diante desse cenário alegam direito líquido e certo à nomeação e pugnam pela imediata rescisão dos contratos temporários que ocupam as funções acima descritas.

Referido Mandado de Segurança tramitou por quase 4 anos até a prolação da sentença, nesse período o feito foi redistribuído para a Segunda Vara da Fazenda Pública, foram prolatadas 4 decisões interlocutórias e ingressaram no processo como litisconsortes mais 96 candidatos aprovados no certame. Faz-se necessário, para o entendimento da problemática existente, o detalhamento de alguns pontos (PERNAMBUCO, 2017).

Primeiro, na petição inicial, os autores afirmam que a necessidade da Secretaria de Educação Municipal relativa às vagas de Professor Níveis I e II é muito superior às previstas no Edital do Concurso e que houve um mal dimensionamento deste. Partem da premissa que mesmo o Município tendo nomeado 100 candidatos para o exercício de suas funções, ainda renovou 925 contratos temporários e traz aos autos a informação que alguns destes contratos já se perpetuavam por mais de 6 anos; aduzem, ainda, que o instrumento constitucional foi desvirtuado e se transformou, no caso, em contratos por tempo indeterminado, o que é vedado pelo ordenamento jurídico vigente (PERNAMBUCO, 2017).

A liminar requerida foi inicialmente negada, tendo o Magistrado embasado sua decisão no poder discricionário da Administração Pública, visto o certame encontrar-se dentro do prazo de validade, ou seja, entendeu que a renovação dos contratos temporários não caracterizaria, em tese, que o Município não iria realizar as contratações dos aprovados, mas que poderia realizá-las em período posterior e oportuno. Houve interposição de Agravo de Instrumento que foi negado seguimento em decisão terminativa do Relator (PERNAMBUCO, 2017).

A Prefeitura de Caruaru por meio de sua Procuradoria alegou, no corpo da contestação, a inadequação da via eleita, afirmando inexistir direito líquido e certo para fundamentar o Mandado de Segurança, como também aduziu que o certame se encontrava dentro do prazo de validade, ou seja, ficava a critério da Administração decidir o momento mais adequado para contratar. Diante dessa defesa houve nova decisão interlocutória no sentido de concessão, em juízo de retratação, da antecipação de tutela requerida pelos autores (PERNAMBUCO, 2017).

Tal decisão determinou que o Município realizasse o necessário para nomear os Impetrantes, além de ordenar a citação dos candidatos classificados em colocações melhores para ingressarem no feito como litisconsortes necessários. O Agravo de Instrumento interposto pelo Município em face dessa decisão teve o seu seguimento negado em virtude de defeito processual por manifesta inadmissibilidade (PERNAMBUCO, 2017).

Durante esse período houve o ingresso de vários litisconsortes, além do Sindicado dos Servidores Públicos Municipais das Prefeituras, Câmaras, Autarquias e Fundações de Caruaru e Região Agreste Central de PE – SISMUC Regional –, a fim de assegurar os direitos da classe, e pareceres do Ministério Público na função de fiscal do ordenamento jurídico, como também foi juntada a defesa do então Prefeito e do Secretário do Município de Caruaru que compunham o polo passivo da demanda (PERNAMBUCO, 2017).

A quarta decisão interlocutória ocorreu após a redistribuição do processo para a Segunda Vara da Fazenda Pública, o que ocasionou o recebimento e julgamento do feito por outro Magistrado. Em sua manifestação, chamou o feito à ordem em razão do que denominou "tumulto" processual e determinou:

> a. a notificação dos Impetrados para que prestassem informação sobre as habilitações dos litisconsortes;
>
> b. que a Secretaria certificasse a ocorrência do chamamento dos candidatos mais bem classificados nos moldes da decisão anterior;
>
> c. a citação das autoridades coatoras para que a multa pelo descumprimento da decisão que deferiu a antecipação de tutela lhe seja imputada pessoalmente;

d. além de oficiar aos órgãos responsáveis de investigar possível ato de improbidade administrativa e intervenção municipal.

Porém, nos autos de Agravo de Instrumento, interposto pelas autoridades coatoras, referida decisão foi revogada, sendo mantida apenas a primeira decisão que indeferiu a tutela provisória (PERNAMBUCO, 2017).

Ademais, cabe mencionar que os pareceres ministeriais foram no sentido de não concessão da segurança pleiteada por entenderem que não houve prova pré-constituída da preterição dos candidatos, ora impetrantes, além de que a contratação temporária de servidores encontra respaldo na Carta Magna vigente e não constitui, ante a ausência de prova em contrário, a existência de vagas efetivas (PERNAMBUCO, 2017).

Antes da prolação da sentença, o Magistrado *a quo* notificou a Procuradoria municipal para se manifestar acerca de possível perda de objeto caso tenha havido mais contratações durante o período de trâmite processual. Com essas informações, constatou-se que a maioria dos impetrantes não foram nomeados. Em razão de todo o exposto, passou-se a análise do mérito no sentido de acolher, em parte, os pedidos autorais ao conceder a segurança postulada e determinar que V.Exa. Prefeito do Município de Caruaru, à época, nomeasse os impetrantes, obedecendo à ordem de classificação e os cargos aos quais foram classificados no certame, sob pena de multa diária em caso de descumprimento. Bem como, que efetuasse o desligamento dos professores contratados temporariamente para os cargos que serão ocupados pelos efetivos de forma a respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000) (PERNAMBUCO, 2017).

Por fim, em relação aos candidatos que integraram a lide posteriormente como litisconsortes, o feito foi extinto sem resolução do mérito, entendendo o Magistrado que lhes faltava pressupostos processuais de constituição e desenvolvimento regular do mérito (PERNAMBUCO, 2017).

Ambas as partes interpuseram recurso de Apelação, nos quais os pontos debatidos são, em síntese, a possibilidade de ingresso de litisconsorte após o despacho inicial de citação, visto o Mandado de Segurança possuir tramitação e procedimentos próprios; segundo, se há direito líquido e certo à nomeação caso o candidato esteja classificado além das vagas previstas no Edital, porém verificar-se a existência de sucessivas contratações por procedimento simplificado para as mesmas funções e, por fim, a caracterização de vagas quando a contratação de temporários não observa os requisitos legais (PERNAMBUCO, 2017).

Diante dessas considerações houve uma primeira sessão de julgamento na Câmara Regional de Caruaru, na qual o Desembargador relator acolheu a Apelação dos im-

petrantes e negou provimento à Apelação do Município de Caruaru interposta juntamente com o respectivo Prefeito. Todavia, esse posicionamento não prevaleceu na Turma que, por dois votos contrários, entenderam que o julgamento sem resolução do mérito em relação aos litisconsortes não deveria ser modificado e que a Apelação da municipalidade deveria ser provida a fim de não ser concedida a segurança do Mandato (PERNAMBUCO, 2017).

Nesse sentido, e em atenção ao art. 942 do CPC/2015, que estabelece que em julgamentos não unânimes deve-se dar prosseguimento em outra sessão com a presença de outros julgadores, foi realizada em setembro de 2017 outra sessão, ocasião em que houve sustentação oral por parte da procuradora dos impetrantes e após discussão da matéria foi provido o apelo dos litisconsortes, porém, em relação ao mérito, não se encontra decidido visto um dos Desembargadores convocados ter pedido vista do processo.

Isto posto, utiliza-se as decisões e posicionamentos até então existentes no processo em estudo para embasar e direcionar o presente trabalho no tópico subsequente.

4. A situação da contratação temporária no município de Caruaru-PE: possível comportamento ilegal?

Utiliza-se como parâmetro norteador da análise dos contratos temporários os cinco pressupostos de legalidade aplicados pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2014) e elencados no primeiro tópico, os quais vale a pena transcrever:

a. Os casos excepcionais estejam previstos em lei;

b. O prazo de contratação seja predeterminado;

c. A necessidade seja temporária;

d. O interesse público seja excepcional;

e. A necessidade de contratação seja indispensável

Inicialmente, infere-se a necessidade de legislação especial e previsão dos casos que comportam a contratação simplificada. Referido requisito decorre da natureza da previsão Constitucional que é doutrinariamente classificada como norma de eficácia limitada, conforme explanado por Bulos (2014, p. 1028).

Nesse contexto, a contratação de temporários é tratada no âmbito do Município de Caruaru pela Lei nº 3.946/99, a qual, em apenas oito artigos, autoriza a admissão de pessoal para o atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público nos termos da Constituição Federal em vigor e prevê as seguintes hipóteses:

Art. 1º- [...]

> I – situações de emergência ou calamidade pública ocorridas, desde que devidamente decretadas pelo Poder Executivo;
>
> II – combate a surtos endêmicos;
>
> III – substituições ocasionais nos serviços públicos de educação, saúde e limpeza urbana imprescindíveis à não interrupção da prestação dos serviços públicos;
>
> IV – vigilância e inspeção sanitária, para atendimento de situações emergências ligadas ao comércio de produtos de origem animal ou vegetal ou o iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana;
>
> V – necessidade de substituições ocasionais ou acréscimos nos serviços públicos, em decorrência de greve, comoção social, epidemia nos Municípios vizinhos ou no próprio;
>
> VI – iminência de descontinuidade de serviços públicos que possam provocar redução na receita própria do Município;
>
> VII – outras situações em que comprovadamente fique demonstrada a afetação e riscos iminentes à população que possam ser provocadas pela descontinuidade do serviço público.

Prevê, ainda, o prazo máximo de 4 anos, podendo ser renovado dentro desse período previsto, além da apreciação/controle destes contratos pelo Tribunal de Contas do Estado. Como não foram previstos de forma mais detalhada os requisitos que autorizam a contratação de forma simplificada de professores podemos nos valer subsidiariamente da legislação estadual e federal sobre o tema, qual seja, a Lei nº 14.547/11 no âmbito estadual e a Lei nº 8.745/93 na esfera federal.

A supracitada lei estadual, seguindo o modelo da legislação federal, elenca em seu art. 2º o que se considera necessidade temporária de excepcional interesse público e, relacionando este dispositivo ao caso tratado no projeto, observa-se que é possível a contratação de professores de forma temporária desde que seja substituto, visitante ou professor e pesquisador visitante estrangeiro. A partir disso é possível analisar se os contratos precários realizados no período em estudo estão em harmonia com o ordenamento jurídico.

Nesse sentido, a contratação de professores por tempo determinado se subordina a substituições ocasionais, imprescindíveis para resguardar o interesse público diante do serviço educacional prestado. Mas, diante do caso, percebe-se uma afronta a todas as referidas prescrições legislativas, visto que as diversas recontratações perpetuam a ocupação de funções desconexas com a quantidade de vagas existentes. Ou seja, não há o devido dimensionamento da necessidade municipal por professores e posterior criação de vagas, assim como não se observa a vedação temporal existente.

O segundo e terceiro requisitos referem-se, respectivamente, ao prazo predeterminado e a adequação à necessidade temporária para as contratações que devem ser observadas caso a caso, sendo mais relevante para o estudo a existência ou não de recontratações indiscriminadas e as situações em que ocorreram. Em relação ao objeto em estudo depreende-se do processo certidões nas quais a prefeitura declara existir vínculos temporários de professores sucessivamente renovados que superam o prazo de 6 anos, isso na época em que foram juntadas ao processo (PERNAMBUCO, 2017). Ademais, em uma simples pesquisa no portal da transparência municipal constata-se que muitos desses contratos continuam vigentes, ou seja, ultrapassam 10 anos (CARUARU, 2017). Como considerar que contratos para a função de professor por um período tão longo não pressupõe a existência de vaga nos quadros da administração pública?

Nessa acepção, a necessidade da função encontra-se comprovada, porém nada tem a ver com a relacionada ao instituto em questão. Pois trata-se, na verdade, de necessidade permanente, ou seja, o Poder Executivo municipal defronte da situação tem o poder/dever de aumentar o quadro de servidores efetivos por meio de lei e posteriormente de concurso público. Dessa forma, valer-se do procedimento simplificado constitui burla ao preceito constitucional e as leis vigentes.

Os dois últimos pressupostos também não foram observados em razão da já citada ausência de temporariedade e/ou urgência na contratação. Nesse aspecto é de interesse público o preenchimento dos cargos/funções de professores, porém em virtude da permanente necessidade da prestação do serviço educacional não se pode valer-se da exceção constitucional.

A ilegalidade perpetrada em situações de existência de concurso público e a contratação e/ou renovação de temporários quando não existentes fundamentos essenciais para a caracterização do vínculo temporário é observada por Magalhães (2005, p. 246-247) que assevera:

> Não é comum que o Poder Público realize concurso para provimento em caráter efetivo mas, alegando necessidade transitória, contrata os aprovados a título precário em vez de nomeá-los definitivamente.
>
> Nestes casos, é flagrante o desvio de finalidade na conduta da autoridade pública que, reiteradamente, prorroga os contratos dos trabalhadores. Apesar de contar com um rol de candidatos aprovados em concurso público, não procede à nomeação ou à contratação efetiva. Em vez de concretizar os princípios da isonomia e eficiência por meio da nomeação dos melhores candidatos, escolhidos por regular processo de seleção, a Administração continua admitindo pessoal em caráter provisório, na pretensão de suprimir o direito à estabilidade no serviço público.

Nota-se que a celebração e prorrogação de contratos precários diante da necessidade permanente de servidores juntamente com a não observância de concurso vigente caracteriza a ilegalidade do provimento. Logo, a renovação dos 925 professores que ensejaram o Mandado de Segurança não deve ser tolerada. Ressalta-se que muitos dos impetrantes e litisconsortes encontram-se contratados "temporariamente" e exercem a função na qual foram classificados no concurso (PERNAMBUCO, 2017), ou seja, é evidente a pretensão de suprimir o direito à estabilidade dos candidatos como concluído por Magalhães (2005, p. 247).

Além de que, a utilização indiscriminada e sem embasamento legal dos contratos temporários no Município de Caruaru é uma preocupação dos órgãos de controle que investigam as irregularidades. O Tribunal de Contas estadual (PERNAMBUCO, 2017), por exemplo, julgou ilegais 5.251 contratações precárias realizadas pela Prefeitura no exercício de 2015. No mesmo sentido, houve uma investigação por parte do Ministério Público Estadual (PERNAMBUCO, 2017) a fim de apurar o excesso de contratos temporários e sua manutenção no ano de 2017, as quais somam 5.846 servidores, destes mais de 1.200 são professores.

Percebe-se, em razão do elevado quantitativo de contratos desta natureza, que a utilização do preceito constitucional deixou de ser exceção e pode resultar em diversos atos contrários ao interesse público, além de afrontar os princípios norteadores no Direito Administrativo, em especial a moralidade e eficiência. Dessa forma, restando-se demonstrada a ilegalidade da contratação é importante destacar o entendimento, ainda não pacificado, dos Tribunais Superiores acerca da configuração ou não de preterição de vagas nestes casos.

Nos julgamentos do STJ percebe-se duas posições distintas, a primeira que reconhece o direito líquido e certo dos aprovados em concurso que demonstram estar sendo preteridos por servidores temporários. Como exemplo, colaciona-se a ementa do Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 42.717 de Pernambuco:

> ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO APROVADO FORA DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. EXPECTATIVA DE DIREITO QUE SE CONVOLA EM DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.
>
> 1. Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado pela ora agravada contra ato atribuído ao Secretário de Educação e ao Secretário de Administração do Estado de Pernambuco.
>
> 2. Alega a impetrante que tem direito à nomeação imediata para ocupar o cargo de Professor de Português com exercício no Município de Terra Nova-PE, diante da evidente preterição decorrente da contratação temporária de professores para o exercício do referido cargo.

> 3. A candidata no Concurso Público realizado ficou em 4º lugar, e havia três vagas. Ficou demonstrado que existiram várias contratações temporárias, inclusive da própria impetrante que foi contratada diversas vezes, de forma precária, como Professora de Português, dentro do prazo de validade do certame, pois houve prorrogação (fls. 63, 118 e 119).
>
> 4. O STJ adota o entendimento de que a mera expectativa de nomeação dos candidatos aprovados em concurso público (fora do número de vagas) convola-se em direito líquido e certo quando, dentro do prazo de validade do certame, há contratação de pessoal de forma precária para o preenchimento de vagas existentes, com preterição daqueles que, aprovados, estariam aptos a ocupar o mesmo cargo ou função.
>
> 5. Nesse mesmo sentido, o parecer do Parquet estadual, quando afirma que deve ser concedida a segurança, ante a comprovação de contratação temporária de Professor de Português, inclusive da própria impetrante, na respectiva localidade, durante o prazo de validade do certame.
>
> 6. Nessa circunstância, a toda evidência, não restam dúvidas de que, dentro do prazo de validade do concurso, a manutenção de contratos temporários para suprir a demanda por Professores de Português pela Administração Pública, na respectiva localidade, demonstra a necessidade premente de contratação de pessoal, de forma precária, para o desempenho da atividade, o que, diante da nova orientação da Suprema Corte, faz surgir o direito subjetivo do candidato aprovado no certame ainda válido à nomeação.
>
> 7. Assim, há direito líquido e certo a ser amparado pelo Mandado de Segurança.
>
> 8. Agravo Regimental não provido. (BRASIL. STJ. 2015. AgRg no Recurso de Mandado de Segurança nº 42.717 – PE. Relator: Min. Hernan Benjamim. Publicação DJe: 31/03/2015).

Percebe-se uma constância desse entendimento na Segunda Turma do STJ. Mas, como já referido, há outro posicionamento na Primeira Turma aduzindo que mesmo ocorrendo contratações simplificadas ilegais dentro do prazo do concurso não caracteriza preterição de vagas. Exemplifica-se com a ementa *infra:*

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGO EFETIVO. SERVIDORES TEMPORÁRIOS. ART. 37, IX, DA CF/88. NECESSIDADES TRANSITÓRIAS DA ADMINISTRAÇÃO. PRORROGAÇÃO ILEGAL DO CONTRATO. IMUTABILIDADE DA NATUREZA PRECÁRIA. PRETERIÇÃO NÃO CARACTERIZADA.

> 1. A admissão de temporários, fundada no art. 37, IX, da Constituição Federal, atende necessidades transitórias da Administração e não concorre com a nomeação de efetivos, estes recrutados mediante concurso público (Art. 37, II e III da CF), para suprir necessidades permanentes do serviço. São institutos diversos, com fundamentos fáticos e jurídicos que não se confundem.
>
> 2. A simples existência de temporários nos quadros estatais, independentemente do número, não pode ser tida, só por si, como caracterizadora da preterição dos candidatos aprovados para provimento de cargos efetivos. Precedentes.
>
> 3. A prorrogação dos contratos temporários para além dos limites temporais legalmente fixados, embora ilegal, não modifica sua natureza transitória, para transformá-los em vínculos efetivos.
>
> 4. Agravo interno a que se nega provimento. (BRASIL. STJ. 2017. Ag Int no Recurso em Mandado de Segurança 52.113 – ES. Relator: Min. Sérgio Kukina. Publicado DJe: 28/03/2017).

No tocante a esse aspecto o STF se posicionou, em poucas ocasiões, no mesmo sentido da Segunda Turma do STJ, *in verbis:*

> ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO APROVADO. CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS TEMPORÁRIOS. PRETERIÇÃO. DIREITO À NOMEAÇÃO. PRECEDENTES. NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF.
>
> 1. É pacífico nesta Corte o entendimento de que a contratação de empregados temporários gera, aos aprovados em concurso público, direito subjetivo à nomeação, desde que comprovada a necessidade de contratação de pessoal.
>
> 2. No caso dos autos, tendo a agravada sido aprovada em 2º lugar no concurso, que visava ao provimento de 1 (uma) vaga para o cargo de professor, e considerando que, após a realização de concurso para contratação de professor em caráter temporário, a própria agravada foi contratada, resta evidente o direito líquido e certo da parte à nomeação.
>
> 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL. STF. 2014. Agr Reg no Recurso Extraordinário nº 733.030 – MA. Relator: Min. Teori Zavascki. Publicação DJe: 18/02/2014).

Com efeito, em que pese a divergência jurisprudencial é essencial observar cada caso e definir limites para os administradores a fim de preservar a harmonia e aplicação do ordenamento jurídico. Diante de contratações que se demonstram desarrazoadas e ilegais, é plausível que se considere os direitos daqueles que prestaram

concurso público, assim como, caso não haja vagas formais, mas esteja caracterizada a necessidade permanente de pessoal para assegurar a prestação do serviço, considera-se admissível a nomeação dos classificados fora do número de vagas previstas no edital.

Isto posto, no caso em questão, haja vista não se encontrar decidido no Tribunal, pode-se inferir o posicionamento que concede a segurança pleiteada aos impetrantes e litisconsortes, por entender que a ilegalidade e constante renovação dos contratos precários pressupõe necessidade de pessoal e caracteriza a existência de vagas, as quais, por exigência constitucional, devem ser preenchidas por concurso público.

Se por um lado, resta-se caracterizado um ato ilegal perpetrado pela Administração Pública municipal que causou prejuízos aos professores parte do litígio, por outro, há o dano causado ao interesse público e à toda coletividade. Nesse sentido a reparação do dano e possível caracterização de improbidade administrativa devem ser analisados. A Lei nº 8.429/92 regulamenta as sanções cabíveis e prevê quatro hipóteses de caracterização da improbidade.

A caracterização do ato de improbidade verifica-se pelo enquadramento no texto legal, todavia vale salientar seu conceito e amplitude fornecidos pela doutrina. Decomain (p. 24-25, 2014) discorre que:

> O conceito de improbidade, todavia, pode ter alcance mais amplo, abrangendo não apenas atos atentatórios ao princípio constitucional da moralidade administrativa, como também outros atos que, embora eventualmente não se os reconheça violadores de tal princípio, não obstante agridem outros dentre os norteadores da Administração Pública, também relacionados pelo art. 37, caput, da Constituição Federal. Ademais, a improbidade pode surgir mesmo em situações nas quais não se verifique prejuízo patrimonial para a Administração.
>
> [...]
>
> Em tese, pois, violações a qualquer dos princípios balizadores da atuação do Estado são assimiláveis ao conceito de improbidade administrativa.

Diante do exposto, pode-se inferir a subsunção do fato narrado com o disposto no art. 11, inciso V da lei supracitada, que retrata o ato de improbidade atentatório aos princípios administrativos, em especial, quando frustra a licitude de concurso público. A ação aplicada em face de ato de improbidade administrativa é de iniciativa do Ministério Público ou de pessoa jurídica interessada, conforme o artigo 17. Portanto, nessa situação os legitimados devem investigar o ato e proceder, caso julguem necessário, com a responsabilização dos sujeitos que contribuíram para a ilegalidade.

Cabe salientar o papel do cidadão defronte atos de improbidade, visto a Constituição ter previsto a Ação Popular como meio de controle da população em relação ao questionamento da validade de atos considerados lesivos ao patrimônio público, à moralidade da Administração ou, ainda, ao meio ambiente e patrimônio histórico e cultural da sociedade. (BRASIL, 1988).

As possíveis sanções aplicáveis ao caso são descritas no art. 12, inciso III da Lei de Improbidade, quais sejam:

> Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:
>
> [...]
>
> III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Assim, é necessário aumentar as formas de controle com o fim de evitar que as situações narradas se repitam e que o interesse público e a moralidade administrativa sejam preservados.

5. Considerações finais

De acordo com o exposto, depreende-se que a contratação de servidores temporários é essencial para a Administração Pública agir diante de situações de urgência e/ou temporariedade. Contudo, não pode servir de instrumento para burlar a regra constitucional do concurso público, pois, em muitos casos, a contratação simplificada é utilizada pelos administradores a fim de não efetivar direitos dos servidores públicos, como o da efetividade.

Nessa acepção, é fundamental a análise da adoção da contratação precária como exceção à regra do concurso público a partir de uma situação de conflito – situação essa encontrada no Município de Caruaru – PE, que realizou um concurso em 2009 e, durante o prazo de vigência do certame, contratou professores sob o regime especial – temporários, visto poder-se aferir se esses contratos ocorreram em detrimento desses candidatos que se encontravam dentro das vagas ofertadas no edital, portanto, aprovados, ou se tal contratação se refere a cargos não permanentes que

exigiam satisfação imediata em prol do interesse público. O presente caso é enfrentado judicialmente por meio de Mandado de Segurança, sob o número 0011429-48.2011.8.17.0480, em fase recursal (PERNAMBUCO, 2017).

Entre os aspectos examinados em referido processo, encontra-se, como exposto, a relação entre a aparência de transitoriedade que decorre do prazo determinado nesses contratos, a renovação recorrente, a existência de atividades inerentes a cargos que prestam serviço permanente, no caso professores níveis I e II, e até que ponto as contratações a título precário correspondem efetivamente a cargos permanentes que deveriam ser preenchidos por concurso público.

Isso posto, considerando os requisitos para a legalidade deste tipo de contratação fornecidos pelo STF em julgamento de RE com repercussão geral, pode-se inferir uma clara afronta à excentricidade do instituto que fora utilizado de forma indiscriminada e sem embasamento nas causas legais. Há uma lei municipal que regulamenta a matéria, todavia, não detalha os casos de contratação de professores como o faz as legislações estadual e federal sobre o tema. Assim, através de uma análise sistêmica do instituto percebeu-se a inconstitucionalidade/ilegalidade na adoção reiterada dessa forma de contratação pelo Município em estudo.

Diante do caso percebe-se, ainda, que a renovação de alguns contratos por tempo superior a 10 anos para a função de professor, sem que haja nenhuma situação excepcional que a justifique, por si só já desconfigura a contratação temporária e resulta em prejuízos para os classificados no certame, ou seja, os impetrantes do Mandado de Segurança, além do interesse público em geral, por constituir uma afronta à moralidade administrativa.

Como forma de reprimir tais atos pode-se valer da lei de improbidade administrativa, que, em seu art. 11, descreve condutas que atentam contra os princípios administrativos, tais quais no caso em questão. Assim, como fiscal do ordenamento jurídico e órgão essencial à função jurisdicional do Estado, o Ministério Público não pode ficar inerte diante dessa situação e sendo um dos legitimados para propor ação de improbidade deve investigar esses contratos e responsabilizar os causadores do dano à coletividade. Não se pode esquecer do controle realizado pelos cidadãos que possuem na Ação Popular um instrumento para coibir referidas práticas.

6. Referências bibliográficas

BASTOS, Aline Maria Silva. *Regime Disciplinar do Servidor Público Temporário.* 2014. 267 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/27577/1/ulsd730527_td_Aline_Bastos.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRAGA, Cristina Alves da Silva; NELSON, Rocco Antônio Rangel Rosso. *Dos contratos temporários ilegais e a constituição de direitos trabalhistas***.** Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 974, n. 24524, dez., 2016.

BRASIL. *Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015.* Brasília, DF, 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 04 out. 2017.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil***:** atualizada até a Emenda Constitucional n° 91. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 mar. 2017.

_____. *Lei Complementar nº 101/2000* – Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF, 04 de maio de 2000. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. *Lei nº 8.429/1992* **–** Lei de improbidade administrativa. Brasília, DF, 02 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 28 out. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal**.** *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 733.030 – MA.* Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 18 de fevereiro de 2014. Publicação: *DJe* de 05/03/2014.

_____. _____. *Recurso Extraordinário nº 658.026 - MG.* Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 09 de abril de 2014. Publicação: *DJe* de 31/10/2014.

_____. _____. *Recurso Extraordinário nº 1.525.696 – MG.* Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 18 de maio de 2015. Publicação: *DJe* de 19/06/2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança nº 52.113 – ES.* Relator: Ministro Sérgio Kukina. Brasília, DF, 21 de março de2017. Publicação: *DJe* de 28/03/2017.

_____._____. *Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 42.717 – PE.* Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 24 de março de 2015. Publicação: *DJe* de 31/03/2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional.* 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARUARU. Câmara Municipal*. Lei Municipal nº 3.946***.** Caruaru, PE, 27 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.transparenciape.com.br/CamaraCaruaru/sied/arquivos/6/lei/Arquivo%203946.pdf>. Acesso em: 13 de jun. 2017.

_____. *Portal da Transparência***.** Gestão de pessoas. Disponível em:<http://cloud.publica.inf.br/clientes/caruaru_pm/portaltransparencia/?p=5&inicio=01/01/2017&fim=31/12/2017>. Acesso em: 25 abr. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo.* 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa.* 2. ed. São Paulo: Dialética, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

IPAD. Concursos Públicos e Seleções. *Prefeitura de Caruaru*. Disponível em: <http://www.ipad.com.br/caruaru2009/>. Acesso em: 13 jun. 2017.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Contratação temporária por excepcional interesse público: aspectos polêmicos.* São Paulo: LTr, 2005.

MARINELLA, Fernanda. *Direito Administrativo.* 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MOTTA, Fabrício. *A contratação de pessoal por prazo determinado pela administração pública vista pelo Supremo Tribunal Federal.* Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, v. 11, n. 972, 28 fev. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8045>. Acesso em: 5 mai. 2017.

MUJALLI, Walter Brasil. *Administração Pública: servidor público, serviço público.* Campinas: Bookseller, 1997, v. 1.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. *Lei nº 14.547.* Recife, PE, 21 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=14547&complecompl=0&ano=2011&tipo=&url=>. Acesso em: 14 jun. 2017.

_____. Ministério Público de Pernambuco. *MPPE quer rescisão de mais 5 mil contratos temporários da Prefeitura de Caruaru.* Recife – PE, 11 de janeiro de 2017. Disponível em:<http://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/clipping-noticias/ultimas-noticias-clipping-noticias/7271-dp-politica-mppe-quer-rescisao-de-mais-de-5-mil-contratos-temporarios-da-prefeitura-de-caruaru>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Tribunal de Contas de Pernambuco. *TCE aponta irregularidades em contratações da Prefeitura de Caruaru.* Recife – PE, 20 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/137-janeiro/2089-tce-aponta-irregularidades-em-mais-de-5-mil-contratacoes-temporarias-feitas-pela-prefeitura-de-caruaru>. Acessado em: 10 ago. 2017.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco. *Mandado de Segurança nº 0011429-48.2011.8.17.0480 (Apelação - 421186-3).* Impetrante: Adalberto Manoel

Americo de Araujo e outros. Impetrados: Município de Caruaru, Prefeito do Município de Caruaru e outros. Em trâmite. Acesso em: 01 ago. 2017.

ROCHA, Francisco Lobello de Oliveira. *Regime jurídico dos concursos públicos.* São Paulo, Dialética: 2006.

SILVA JÚNIOR, Arnaldo. *Dos Servidores Públicos Municipais.* Belo Horizonte: Del Rey, 2009.