



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

MARCELO ARAÚJO DE LIMA

**O (DES)INTERESSE PÚBLICO NA CONTRATAÇÃO PRECÁRIA PARA
PROVIMENTO DE CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS**

**CAMPINA GRANDE
2016**

MARCELO ARAÚJO DE LIMA

**O (DES)INTERESSE PÚBLICO NA CONTRATAÇÃO PRECÁRIA PARA
PROVIMENTO DE CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da
Universidade Estadual da Paraíba, como requisito
necessário para a obtenção do grau de Bacharelado
em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Jaime Clementino de Araújo

**CAMPINA GRANDE
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

L732d Lima, Marcelo Araújo de.
O (des)interesse público na contratação precária para provimento de cargos ou empregos públicos [manuscrito] / Marcelo Araujo de Lima. - 2016.
28 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2016.
"Orientação: Prof. Esp. Jaime Clementino de Araújo, Departamento de Direito Público".

1. Administração Pública. 2. Contratação Precária. 3. Improbidade administrativa. I. Título.

21. ed. CDD 342.06

MARCELO ARAÚJO DE LIMA

**O (DES)INTERESSE PÚBLICO NA CONTRATAÇÃO PRECÁRIA PARA
PROVIMENTO DE CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito necessário para a obtenção do grau
de Bacharelado em Direito.

Aprovado em: 25 de maio de 2016

BANCA EXAMINADORA



Prof. Esp. Jaime Clementino de Araújo (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba – UEPB



Prof. Me. Amilton de França
Universidade Estadual da Paraíba – UEPB



Prof. Esp. Alexandre Soares Cordeiro
Universidade Estadual da Paraíba – UEPB

Às minhas amadas Pollyana e Hannah Sarah, pelo amor e contribuição a minha formação, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Senhor Jesus, Rei Sublime em Majestade e Glória, Autor da Vida, pelo amor, misericórdia e força, tão importantes para a superação das dificuldades que aparecem ao longo da jornada. Minha gratidão por ser meu Conselheiro, meu Amigo e meu Socorro sempre presente na hora da angústia.

A Pollyana Ribeiro Lima, minha linda esposa, pelo incentivo e pelas inúmeras cobranças, pelo carinho e companheirismo, uma prova irrefutável do amor e da providência de Deus. Não tenho dúvidas de que a concretização desse sonho também lhe pertence. Grato.

A minha meiga e doce filhinha Hannah Sarah Ribeiro Lima, pelos momentos de alegria e prazer indescritíveis.

Ao meu pai, Manoel Gonçalves de Lima (*in memoriam*), pelos momentos inesquecíveis na infância e adolescência.

A minha madrastra, Maria do Carmo de Araújo Lima, por despertar em mim o amor pela leitura e pelo conhecimento, bem como pelo estímulo para a formação acadêmica. Não transito pelo mundo acadêmico, mas sempre enxergo nele uma riqueza de oportunidades e realizações.

Ao meu orientador, Prof. Esp. Jaime Clementino de Araújo, pela dedicação à Advocacia Pública e à Academia, bem como pela confiança no meu trabalho e valiosa contribuição para realização desta pesquisa.

Aos ilustres mestres e educadores, Amilton de França e Alexandre Soares Cordeiro, professores do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, pela honra de tê-los como examinadores do meu Trabalho de Conclusão de Curso.

A Universidade Estadual da Paraíba, seus docentes, direção, técnicos e discentes, que direta ou indiretamente contribuíram para a realização de um sonho que agora se concretiza. Nunca estamos sozinhos em uma jornada. As lutas, decepções e alegrias sempre são compartilhadas com conhecidos e desconhecidos, sempre presentes na caminhada. As histórias, as batalhas, os conflitos, as lutas, a necessidade, a abundância, a erudição, o conhecimento, a ignorância, o preconceito, a fraternidade, o desrespeito, a educação, a gentileza, o fino trato, os maus modos, as piadas sem graça, a ironia, o humor ácido e cortante, a disciplina, as disciplinas, as indisciplinas, a interdisciplinaridade, a transdisciplinaridade, a intertextualidade, o plágio, a cola e a cultura, são elementos e ingredientes que enriquecem e colaboram para a construção e desconstrução do SABER.

“[...] A pesquisa que interessa, em suma, e sem demérito para os requisitos anteriores, é a que ‘diga algo que não sabíamos’ de forma que possamos compreender melhor o que já sabíamos ou pensávamos que sabíamos” (LAMY, 2011, p. 33).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AgR – Agravo Regimental

Art. – Artigo

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CF – Constituição Federal

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

HC – *Habeas Corpus*

MC- AgR – Medida Cautelar em Agravo Regimental

P. – Página

Rcl – Reclamação

STF – Supremo Tribunal Federal

TST – Tribunal Superior do Trabalho

O (DES)INTERESSE PÚBLICO NA CONTRATAÇÃO PRECÁRIA PARA PROVIMENTO DE CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS

Marcelo Araújo de Lima¹

RESUMO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 determina, em seu art. 37, incisos II e IX, que o ingresso de pessoal na Administração Pública dar-se-á por intermédio de concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo as exceções expressamente estabelecidas na Lei Maior, dentre as quais, a contratação por prazo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Entretanto, contrariando a Lei Fundamental e os princípios norteadores da atuação da Administração Pública, inúmeros gestores lançam mãos de contratações precárias para o provimento de cargos e empregos públicos, promovendo o acesso de pessoal aos quadros da Administração à margem do que preleciona a Norma Fundamental. Por conseguinte, esse desvirtuamento do uso da previsão constitucional insculpida no art. 37, IX, da CF/1988, contribui, sobremaneira, para a perpetuação de uma política clientelista, camuflada pelo discurso da urgência da execução dos serviços públicos e da não interrupção de serviços essenciais. Trata-se, portanto, de provimento ilegal, bem como de ato de improbidade administrativa, passível de sanções ao administrador público. Sendo assim, infere-se que o interesse público é superado pelos interesses políticos-particulares. Portanto, através de uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, o presente trabalho analisa as implicações operadas por estas contratações irregulares e ilegais de pessoal para a Administração Pública, bem como a constituição de um desinteresse público, materializado na inércia dos órgãos de fiscalização e controle, do Ministério Público, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e da sociedade civil organizada.

Palavras-Chave: Administração Pública. Contratação precária. Interesse público. Improbidade Administrativa.

INTRODUÇÃO

A prestação de serviços públicos requer da Administração Pública uma estrutura capaz de atender as demandas cada vez mais crescentes e que, bem ou mal, depende da ampliação ou manutenção de seu quadro de servidores.

Para tanto, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 37, inciso II, de forma inafastável, a realização de concurso público, de provas ou de provas e títulos, como meio de ingresso ao serviço público, salvo as exceções expressamente previstas na Constituição de 1988.

¹Aluno de Graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I. Email: marcelouepbdireito@hotmail.com

Entretanto, mesmo passados mais de 27 (vinte e sete) anos da promulgação da Lei Maior, não é incomum que gestores públicos federais, estaduais e municipais ignorem a determinação constitucional e lancem mãos dos famosos “contratos temporários”, permitindo o ingresso de pessoal no serviço público à margem do que preleciona o art. 37, II e V, da Constituição Federal de 1988.

Tais contratações contrariam frontalmente a Norma Fundamental, pois, além de não obedecerem à determinação da efetivação de concurso público, não preenchem os requisitos necessários para se enquadrarem em uma das hipóteses de exceção constitucional à realização do referido concurso.

Por conseguinte, essas contratações são irregulares e feitas ao alvedrio da Carta Magna, à margem da legislação pertinente, constituindo uma burla a obrigatoriedade de concurso público e um flagrante desrespeito aos princípios que regem a Administração Pública.

Diante do crescente número de contratações precárias de servidores é patente a configuração de uma política clientelista, abrigada sob o argumento da urgência da execução dos serviços públicos e da não interrupção de serviços essenciais. A falta de planejamento da Administração, a má vontade política e os interesses particulares de governantes não podem servir como fundamento para as inúmeras contratações ilegais. Esse tipo de contratação possibilita que servidores não concursados venham a ser “contratados”, como de fato ocorre, geralmente privilegiando os apadrinhados políticos. Isso dá uma conotação de “favor” ao ato do Administrador Público, e torna o “contratado” vulnerável quanto ao seu “emprego”, e até mesmo sua “subsistência”.

Dessa forma, há pressões, manipulações e a famigerada troca de favores, consubstanciada na manutenção do “emprego” em troca do voto. Essa prática é muito bem utilizada pelos políticos brasileiros, e, como não podia ser diferente, tornou-se prática reiterada, corriqueira e festejada entre os administradores públicos.

Sendo assim, é mais do que necessária uma reflexão sobre a regularidade de tais contratações, porquanto é bastante comum que os administradores públicos utilizem esse mecanismo para o provimento dos cargos e empregos públicos.

Ademais, é oportuno ressaltar que um dos mais importantes vetores da atuação da Administração Pública é o interesse público. Significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual o interesse público deve estar

presente no momento de elaboração da lei, assim como no momento de aplicação da lei pela Administração Pública.

Ainda nesse contexto, a situação de precariedade dos contratos para provimento de cargos ou empregos públicos que se perpetra ao longo do tempo, assim como a afronta ao princípio do interesse público, instaura nova discussão subjacente às questões jurídicas inicialmente postas: por que razão os órgãos de controle e fiscalização, dentre os quais, os Tribunais de Contas, o Ministério Público da União, o Ministério Público dos Estados, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e a sociedade civil organizada não conseguem combater eficazmente essa prática, que a *priori*, indica ser nefasta ao interesse público? Estaríamos diante de um desinteresse público?

É sobre esse intrigante tema do direito público, notadamente sobre o conflito de interesses envolvidos no provimento precário de cargos e empregos públicos, pautando-se, primordialmente, no entendimento doutrinário e jurisprudencial dominante sobre o tema em foco, que a presente pesquisa se dispõe a questionar as bases jurídicas das contratações precárias para o provimento de cargos e empregos públicos, e o aparente desinteresse público em combatê-las, bem como apresentar uma proposta de responsabilização dos agentes públicos que insistem na realização das aludidas contratações. Para tanto, foi realizada uma criteriosa pesquisa de levantamento de caráter bibliográfico e jurisprudencial, a partir de livros e jurisprudência sobre a temática abordada.

O ACESSO AOS CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS NO BRASIL

No ordenamento jurídico brasileiro, em regra, as contratações de servidores públicos devem ser precedidas da realização de concurso público, que é um recrutamento de caráter meritório, salvo as exceções expressamente elencadas na Constituição Federal.

A Lei Fundamental estabelece em seu artigo 37 os parâmetros para a contratação de pessoal por parte da Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a partir do pressuposto de que era necessário impedir a ocorrência de práticas tão comumente estabelecidas no regime jurídico administrativo deste país, tais como a contratação de pessoal com a finalidade de atingir interesses pessoais e não públicos.

Sendo assim, insculpem no *caput* do artigo supramencionado, *verbi gratia*, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. Com

vistas a assegurar o cumprimento de tais princípios elenca-se no inciso II do referido dispositivo que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei (art. 37, II, CF), salvo a nomeação para cargo em comissão (art. 37, II e V, CF) e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF).

Vejamos *in verbis* o *caput* e os incisos II, V e IX do art. 37 da Constituição Federal de 1988:

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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

(...)

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Deveras, a realização de concurso público consiste na adoção de um procedimento que assegura a igualdade da oportunidade de acesso a cargos ou empregos públicos a todos os interessados que atendam as condições da lei, a serem selecionados por critérios objetivos e não subjetivos ou pessoais do administrador público, com o objetivo de propiciar a melhor escolha possível sem privilégios ou favorecimentos (CARDOZO, 1997).

Alexandre Mazza (2016, p. 562 – edição digital) ensina-nos que a Constituição da República veda o acesso a cargo (ou emprego público) sem a prévia aprovação em concurso público, assim como proíbe, sem a aprovação no mencionado concurso, que um servidor investido para exercer determinado cargo passe a ocupar outro cargo (ou emprego) em carreira diversa daquela para o qual foi aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos:

É fácil notar que o Texto Maior impede que alguém ocupe cargo público sem ter sido aprovado no respectivo concurso e, ao mesmo tempo, proíbe também que um servidor público investido para exercer determinado cargo passe a ocupar outro cargo em carreira diversa daquela para a qual foi aprovado em concurso público.

No mesmo norte, precisas são as lições de Gustavo Scatolino e João Trindade (2016, p. 562):

Nos termos do art. 37, II, da CF, a nomeação para cargos efetivos (isolados ou de carreiras) deve ser necessariamente precedido de concurso público de provas ou de provas e títulos, sob pena de nulidade do ato de nomeação e punição da autoridade responsável, nos termos da lei (CF, art. 37, § 2º) – v. Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), art. 11, V.

Acrescenta os doutos professores que a inobservância da realização do concurso público ensejará a nulidade do ato de nomeação para os cargos (e empregos públicos), bem como a punição da autoridade responsável pelo ato nulo.

Para um melhor entendimento sobre a referida norma constitucional, faz-se necessário a distinção entre as expressões “cargos” e “empregos” públicos. Vejamos, então, as definições apresentadas pelo renomado doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

Cargo público é o lugar dentro da organização funcional da Administração Direita e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente (...). A expressão Emprego Público é utilizada para identificar a relação funcional trabalhista (...). (CARVALHO FILHO, 2009, pp. 581-582)

O cargo público é a mais simples e indivisível unidade de competência a ser expressa por um agente público para o exercício de uma função pública, representando um lugar dentro da organização funcional da Administração Pública direta, autárquica e fundacional (MARINELA, 2014, p. 59).

Os cargos públicos são ocupados por servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário. Nesse regime ressalvadas as pertinentes disposições constitucionais impeditivas, o Estado deterá o poder de alterar legislativamente o regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando de seu ingresso, já que não há direito adquirido quanto à manutenção do regime.

Por sua vez, o emprego público é um núcleo de encargo de trabalho permanente a ser preenchido por agente contratado para desempenhá-lo, ou seja, também é uma unidade de atribuições e responsabilidades, distinguindo-se do cargo pelo tipo de vínculo que liga o servidor *lato sensu* ao Estado (MARINELA, 2014, p. 60).

Os empregos públicos são destinados aos empregados públicos contratados sob o regime da legislação trabalhista (CLT), tendo como vínculo jurídico um contrato de trabalho. Para o regime celetista, os direitos e obrigações constituídos na ocasião da avença são unilateralmente imutáveis, gerando para o servidor direito adquirido.

Quanto ao conceito de concurso público, por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho assim o define:

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 (CARVALHO FILHO, 2009, p. 596).

A obrigatoriedade do concurso público, portanto, para a investidura em cargos e empregos públicos é uma forma de o Estado selecionar seus servidores de maneira justa e organizada, visto que se pauta no sistema de mérito, onde todos, que preencham os requisitos da lei, podem participar nas mesmas condições, sendo tal exigência, portanto, decorrente do princípio da igualdade.

Desta feita, trata-se o concurso público do meio mais justo para a seleção de servidores públicos. Justo, pois os candidatos ao cargo público são submetidos às mesmas provas, baseadas em critérios objetivos pré-definidos. Ademais, como dito, o concurso público se pauta no sistema de mérito, restando investidos nos cargos e empregos públicos somente aqueles que logram êxito no certame prestado, e que, *a priori*, são capazes de exercer a função pretendida.

Constitui, destarte, o concurso público, evolução no manejo com a coisa pública no Brasil, após um longo histórico de atos de nepotismo e subaproveitamento da estrutura do Estado por parte de seus próprios gestores, em prol, frequentemente, de vantagens pessoais.

Assentada a compreensão legal e doutrinária acerca dos termos “cargo público” e “emprego público”, assim como a obrigatoriedade de prévia aprovação em concurso público para o ingresso do servidor público *lato sensu* na Administração Pública direta ou indireta, é necessário a partir de agora analisar as exceções constitucionais previstas para o ingresso de pessoal no serviço público e, conseqüentemente, aprofundar a discussão sobre a contratação precária de servidores.

EXCEÇÕES À REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO E A CONTRATAÇÃO PRECÁRIA DE SERVIDORES

Como amplamente exposto neste trabalho, a Carta Magna determina que o provimento de cargos e empregos públicos ocorra por intermédio de concurso público, salvos as ressalvas

previstas na Constituição da República Federativa do Brasil. Assim, a Norma Fundamental prevê as seguintes exceções ao princípio do concurso público (MAZZA, p. 561 – edição digital): a) cargos em comissão; b) funções de confiança; c) contratados temporários, nos termos do art. 37, IX, CF; d) contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, prevista no art. 198, § 4º, CF; e) agentes políticos; f) particulares em colaboração com a Administração Pública; g) magistrados que ingressam nos tribunais pelo quinto constitucional e os componentes dos Tribunais Superiores; e h) contratação de professores em Universidades Federais, de acordo com a Lei nº 9.637/98 (ADIn nº 1923).

Dentre as exceções acima descritas está inserida a contratação por prazo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da CF, *verbis*:

Art. 37. [...]

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Tal dispositivo constitucional revela a natureza excepcional dessa espécie de contratação, que ocorrerá em situações específicas e especiais, que demandam soluções urgentes para a contratação de recursos humanos, por entender o constituinte originário que a demora no procedimento do concurso público possa causar prejuízo à continuidade ou à qualidade do serviço.

Dessa forma, a contratação temporária está condicionada ao preenchimento das seguintes condições constitucionais: a) previsão legal das hipóteses de contratação temporária; b) realização de processo seletivo simplificado; c) contratação por tempo determinado; d) atender necessidade temporária; e) presença de excepcional interesse público.

Em primeiro lugar, é forçoso convir que apenas com a superveniência de lei regulamentadora determinado ente federativo poderá implementar a contratação temporária sem concurso público. O ilustre professor José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 345) entende que a expressão “a lei” significa que será a lei da entidade contratante: federal, estadual, distrital ou municipal, consoante as regras de competência federativa. Não há de ser lei federal com validade para todas as entidades, porque não se lhe reserva competência para estabelecer lei geral ou especial nessa matéria, com validade para todas. A autonomia administrativa das entidades não permite.

Essa lei regulamentadora deve estabelecer as hipóteses e condições em que serão realizadas as admissões temporárias de pessoal para atender excepcional interesse público, o

prazo de contratação, a remuneração, os direitos, os deveres e os demais requisitos previstos no capítulo II da Constituição Federal.

A Lei Federal nº 8.745/93 dispõe sobre a contratação por prazo determinado por excepcional interesse público no âmbito da Administração Pública Federal. A referida lei não se aplica aos Estados membros, Distrito Federal e Municípios, uma vez que não se trata de norma de caráter nacional, mas tão somente de âmbito federal (HC 104.078 STF). Sendo assim, os Estados, o DF e os Municípios devem elaborar lei regulamentando a contratação por prazo determinado.

Além da edição de lei autorizadora, entendimento doutrinário e jurisprudencial assenta que a contratação temporária não será realizada mediante concurso público, mas exige a realização de processo seletivo simplificado, podendo ocorrer análise curricular dos candidatos nos casos de professor e pesquisador visitante estrangeiro, cujo teor demonstre notória capacidade técnica ou científica. Igualmente, nos casos de necessidades decorrentes de calamidade pública e de emergência ambiental é possível a dispensa desta supramencionada seleção simplificada.

Outro pressuposto da contratação temporária é a determinabilidade temporal da contratação. Se o contrato não tem uma duração determinada quando de sua realização, está descaracterizada a sua natureza de contrato temporário. Além do mais, tais contratos são improrrogáveis ou prorrogáveis até um limite máximo previsto em sua lei regulamentadora.

Na contratação temporária não é suficiente que o contrato fixe uma data para o seu término, na tentativa de caracterizar a transitoriedade do ato, pois é imperioso que o mesmo contrato descreva a natureza do serviço a ser prestado, de forma que reste esclarecido, antes de tudo, o caráter de excepcionalidade e de relevância social.

Quanto à necessidade desses serviços, esta deve ser sempre temporária. Se a necessidade for permanente, a Administração Pública deve realizar o recrutamento por intermédio de concurso público. Os casos de necessidade temporária podem ser subdivididos em dois: a) aqueles decorrentes de situação emergencial e transitória; e b) aqueles decorrentes de programas de governo temporários.

Prosseguindo, é preciso verificar, no caso concreto da contratação, aquilo que a própria Constituição denomina de excepcional interesse público. A expressão é de clareza solar: eventual contratação obrigatoriamente deve se dar apenas em casos excepcionais, em que eventual demora cause danos ao interesse público ou, mais especificamente, ao princípio

da continuidade do serviço público. As situações administrativas comuns não podem ensejar a contratação por prazo determinado.

No entanto, muitos gestores públicos ignoram a determinação constitucional e admitem servidores temporários sob a alegação de necessidade temporária de excepcional interesse público para atividades que não atendem os requisitos elencados anteriormente, e, pior, prorrogam esses contratos por vários anos.

Como visto a possibilidade da contratação por tempo determinado, facultada pela Constituição Federal, tem como *ultima ratio* atender necessidades temporárias e excepcionais de interesse público. As contratações diretas sem a observância dos preceitos legais e por caminhos transversos às normas constitucionais podem se converter em um grave problema social.

Outro elemento caracterizador do contrato por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público é a presença de *interesse público*. Não resta qualquer dúvida de que este é um dos requisitos essenciais para que a contratação por tempo determinado se amolde aos ditames da Constituição Federal. Mas o que é o interesse público?

De acordo com o que leciona a doutrina clássica, o interesse público não se confunde com o interesse do Estado, do aparato administrativo ou do agente público. O interesse público constitui-se no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, o que significa que o indivíduo deve ser visualizado como integrante da sociedade, não podendo seus direitos particulares, em regra, serem sobrelevados em detrimento dos direitos da coletividade (MELLO, 2010).

Dessa forma, quando o agente público utiliza a contratação por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público para manter o poder ou executá-lo de acordo com os seus objetivos particulares, ele age em detrimento dos interesses da coletividade. Nenhum indivíduo, ainda que seja o Chefe do Poder Executivo ou de qualquer outro Poder, tem a prerrogativa de contratar servidor infringindo a disposição constitucional.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 32), não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como Estado de Bem-Estar Social, dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações vão ensejar em determinados momentos, conflitos entre o interesse público e privado, mas ocorrendo esse

conflito, há de realizar-se uma ponderação de princípios, sem haver a transgressão de quaisquer deles.

Vale ressaltar que o princípio da Supremacia do Interesse Público é limitado pelo princípio da legalidade, que afirma que o administrador deve, necessariamente, atuar nos limites da lei.

Como ensina Marçal Justen Filho (2013, p. 117), em uma primeira abordagem, devemos lembrar que o conceito de interesse público não se constrói a partir da identidade do seu titular. Nem todo interesse manifestado pela Administração Pública é interesse público. Afinal, não se trata de um princípio da supremacia do interesse do Estado, pois tal redução conduziria a impossibilidade de utilizá-lo como instrumento de controle da atuação administrativa.

Nas preciosas e eloquentes lições do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luis Roberto Barroso, o interesse público é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: *justiça, segurança e bem-estar social* (BARROSO, 2009, p. 71). Contudo, onde está a justiça quando o Administrador Público admite nos quadros da Administração “apaniguados” políticos, com o objetivo de manipulá-los, ou, simplesmente, usar a contratação como moeda de troca de favores? Pergunta-se pela segurança, diante da precariedade das referidas contratações. E, por fim, não existe bem-estar social onde os interesses estritamente pessoais se sobrepõem aos interesses da coletividade.

É oportuna, ainda, uma abordagem da origem etimológica da palavra *interesse*. Os dicionários vinculam a palavra “interesse” ao valor ou à importância que uma coisa ou bem tem para uma pessoa. “Interesse” deriva da forma verbal latina “*interest*”, que vem dos vocábulos “*inter*” e “*esse*”, que significam, literalmente, “estar entre”. Posteriormente, essa forma verbal se substantivou, passando a significar “aquilo que é importante”.

Por sua vez, a palavra “público” refere-se ao que pertence ou interessa ao povo, à comunidade, O interesse, portanto, passa a ser público quando não é exclusivo ou próprio de alguém ou de um grupo restrito de pessoas, mas quando dele participam um número tal de pessoas de uma comunidade determinada que podemos chegar a identificá-lo como de todo o grupo, inclusive daqueles que não compartilham desse interesse.

O *interesse público*, portanto, é aquilo que é importante para o povo. As contratações precárias de pessoal aos quadros da Administração, contrariando frontalmente a Constituição Federal, são importantes para o povo? Obviamente, não.

Além dos requisitos constitucionais, a contratação temporária requer a exposição dos motivos ensejadores à sua realização, inclusive com fundamentação fática e jurídica comprobatória da necessidade excepcional de pessoal.

Não preenchidos os requisitos acima, a Administração Pública não poderá utilizar essa modalidade de contratação, caso contrário estará afrontando a disposição constitucional e, por consequência, o ato será considerado nulo e a autoridade responsável ficará sujeita à punição, consoante o § 2º do art. 37 da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 37. [...]

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

Muito embora os contratados por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público sejam segurados obrigatórios da previdência social (art. 9º, I, “I”, do Decreto nº 3.048/99), eles não estão abrangidos pela égide da Consolidação das Leis do Trabalho.

Este é o entendimento do professor Marcelo Alexandrino (ALEXANDRINO, 2010), quando assevera que:

Os agentes públicos contratados por tempo determinado exercem função pública remunerada temporária, tendo seu vínculo funcional com a administração pública caráter jurídico-administrativo, e não trabalhista. Eles não têm um “contrato de trabalho” em sentido próprio; o contrato que firmam com a administração é um contrato de direito público, que não descaracteriza a sua condição de agentes públicos estatutários.

Sobre a natureza do vínculo jurídico de trabalho existente entre os contratados temporários e a Administração Pública, está sedimentado na jurisprudência que se trata de regime jurídico especial ou de caráter jurídico-administrativo, não se confundindo com o regime estatutário e tão pouco com o regime celetista (STF, Rcl 4.872, Rcl 7.157-AgR, Rcl 4.045-MC-AgR e Rcl 7.115-AgR).

As ações relativas às demandas entre os servidores temporários e a Administração Pública devem ser processadas e julgadas na justiça comum. Devendo os autos, caso ajuizados na Justiça do Trabalho, serem remetidos à Justiça Comum Estadual, eis que se trata de competência absoluta em razão da matéria (ADIn nº 3.395-6).

Não obstante a previsão constitucional do contrato temporário para o ingresso de pessoal no serviço público se tratar de uma relação de direito administrativo, portanto, de direito público, está inserido na espécie do gênero negócio jurídico, requerendo para a sua

existência a presença de elementos essenciais, que são: agente capaz, objeto lícito, possível, determinável e forma prescrita ou não defesa em lei.

A ausência de quaisquer dos elementos essenciais elencados acima, dispostos no art. 104 do Código Civil de 2002, gera a nulidade do ato, que poderá ser nulo ou anulável. Como visto, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, § 2º dispõe que a não observância das exceções para o contrato temporário sem concurso público implica a nulidade do ato.

Ato nulo é o que nasce afetado de vício insanável por ausência ou defeito substancial em seus elementos constitutivos ou no procedimento formativo. A nulidade pode ser explícita ou virtual. É explícita quando a lei a comina expressamente, indicando os vícios que lhe dão origem; é virtual quando a invalidade decorre da infringência de princípios específicos do Direito Público, reconhecidos por interpretação das normas concernentes ao ato. Em qualquer destes casos, porém, o ato é ilegítimo ou ilegal e não produz qualquer efeito válido entre as partes, pela evidente razão de que não se pode adquirir direitos contra a lei (MEIRELLES, 2011, pg. 156).

Além do exposto anteriormente, os contratos precários para admissão de servidores à Administração Pública descumprem as condições impostas pela CF/1988 e, não raras vezes, ocorrem em detrimento da contratação de candidatos aprovados e classificados em regular concurso público.

Obviamente, a não realização de concurso público, ou sua realização somada à inobservância dos termos do edital, acabam por possibilitar a perpetuação de práticas clientelistas, que prestigiam os interesses particulares dos governantes e seus principais aliados.

As contratações precárias em massa ensejam a dependência dos contratados e dão uma conotação de “favor” ao ato do Administrador Público, concretizando uma relação de dependência do contratado ao gestor que o contratou. Abre-se assim espaço para manipulações, pressões, bem como para a famigerada troca de favores, consubstanciada na manutenção do emprego em troca do voto. Logo, a contratação precária é uma opção clientelista e manifestamente antijurídica.

O *clientelismo* consolidou-se no Brasil na primeira fase do período republicano, entre os anos 1889 a 1930, período dominado de “*política do café com leite*”, em que latifundiários paulistas e mineiros se revezavam no poder através do forte controle político que exerciam sobre a população, com a manipulação do processo eleitoral e a utilização do voto de

“*cabresto*”, mantendo-se o poder e o controle político, econômico e social. Nesse contexto, têm-se clientes, além de cidadãos (LEAL, 1975).

A formação social e política do Brasil ainda é muito marcada por práticas clientelistas, tratando-se a coisa pública como propriedade privada do governante. O uso político da admissão de servidores por contratos temporários é uma manifestação moderna do *clientelismo*, que contribui para a continuidade do *status quo* de governantes em detrimento do interesse público. É uma concretização do “*toma lá, dá cá*”.

Por outro lado, a admissão de servidores aos cargos e empregos públicos por concurso público retira quase que totalmente do governante o poder de manipular o servidor, já que este possui garantias asseguradas pelo ordenamento jurídico.

Isso sem falar que, geralmente, o contratado precariamente recebe uma remuneração muito inferior aos valores que são pagos ao servidor efetivo, pelo desempenho da mesma atividade. Demais disso, aos contratados não é concedida estabilidade nem direitos trabalhistas como aviso prévio, FGTS, seguro desemprego, multa de 40% (quarenta por cento) sobre o saldo do FGTS, quando da dispensa sem justa causa, dentre outros direitos. Percebe-se que os contratados precariamente não têm os direitos que são assegurados aos servidores efetivos, nem os direitos que são assegurados aos trabalhadores celetistas.

Diante do exposto, onde está configurada a presença do interesse público nas contratações precárias para provimento de cargos e empregos públicos? O art. 37, inciso IX, da Constituição de 1988 é objetivo e cristalino ao informar que a contratação por tempo determinado deve atender a necessidade temporária de excepcional *interesse público*.

POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE O TEMA E OS DIREITOS DECORRNTES DO CONTRATADO NULO

Pelo o que foi exposto até aqui, restou assentado que o ingresso de pessoal nos quadros da Administração Pública deve ser precedido de concurso público, salvo as ressalvas elencadas na Constituição de 1988.

Firmou-se, ainda, que dentre as exceções constitucionais à realização de concurso público, encontra-se a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e que esta contratação deve obrigatoriamente preencher os requisitos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

Ficou definido, também, que entre os requisitos para a aludida contratação, sobreleva-se o *interesse público*, e que este não permite que interesses meramente particulares se sobreponham aos interesses da coletividade.

Não preenchidas as condições constitucionais, o contrato temporário é nulo.

Frente à inobservância do que preceitua o art. 37, II e IX, da Constituição Federal e a constatação da nulidade do contrato, por expressa determinação constitucional, indaga-se nesse ponto sobre as consequências da declaração de nulidade do contrato.

Em uma rápida análise dos repertórios doutrinários e jurisprudenciais, pelo menos três correntes distintas podem ser arroladas como solução para a questão posta.

Duas correntes manifestam-se pelo pagamento das parcelas rescisórias, porém, por motivos distintos.

A primeira delas manifesta-se pela inexistência de relação de emprego, dada a vedação constitucional do provimento, mas entende os defensores desta corrente que mesmo assim são devidas as parcelas rescisórias, por incidência do princípio do *não enriquecimento sem causa*.

A segunda corrente justifica seu posicionamento pelo pagamento no princípio da *realidade*, informador do direito laboral, que faz nascer nesses casos verdadeira relação de emprego.

A terceira corrente, a qual se filia o presente trabalho, defende o não pagamento das parcelas rescisórias. Ora, o contrato de trabalho, tendo nascido de declaração de vontade vedada à Administração, é nulo. Desta forma, descabe falar-se em pagamento de títulos rescisórios, visto que não se rescinde o nulo. Devidos são apenas os salários relativos ao período trabalhado, já que o seu não pagamento implicaria em *enriquecimento ilícito da Administração*.

Em decorrência da proibição constante no artigo 37, parágrafo 2º da Carta Magna, já há muito explicado, o Tribunal Superior do Trabalho consolidou seu entendimento na súmula 363, *in verbis*:

A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e §2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitando o valor da hora do salário-mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.

Desta forma, é considerado nulo o contrato de trabalho que tenha sido firmado após a Constituição Federal de 1988, sem observar as exigências do seu artigo 37, II e §2º.

A consequência imediata desta nulidade, no entendimento do TST, é que o empregado só terá direito a receber o saldo de salários do período trabalhado e os depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, inovação incluída nesta súmula somente em 19/11/2002 por meio da Resolução Administrativa nº123/02, quando a Medida Provisória nº 2.164-01 acrescentou o artigo 19-A à Lei nº 8.036/90 que garantiu o direito ao recebimento do FGTS aos trabalhadores que se encontrem nesta situação. Portanto, antes da edição desta MP, o empregado que tivesse seu contrato de trabalho declarado nulo, só tinha direito ao recebimento do salário correspondente ao período laborado.

Data venia, é necessário discordar de tal entendimento do TST, pois o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) possui natureza eminentemente trabalhista e indenizatória, sem qualquer correspondência com a natureza jurídico-administrativa dos contratos nulos. Se o contrato é nulo, não houve qualquer relação jurídica trabalhista, e traz como consequência que todos os atos decorridos do ato nulo não produzem efeito.

Decisões do STF indicam a compreensão da natureza administrativa, destaca-se o seguinte precedente, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes:

[...] **na hipótese, o contrato é de natureza eminentemente administrativa.** Lei Municipal n. 2.378/1989. Regime administrativo-especial. 4. Contrato por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público [...] (CC 7.128/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 02.02.2005)

Sendo assim, constatada a nulidade da contratação precária de servidores, cabe a este apenas o recebimento do salário referente às horas trabalhadas. Não pode aquele que se beneficiou com a contratação irregular alegar o desconhecimento da norma em seu benefício, conforme inteligência do art. 3ª da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657 de 1942).

Entretanto, tendo em vista que é impossível à Administração restituir a força de trabalho despendida pelo contratado precariamente, não está este obrigado a devolver os valores percebidos, embora eivado de nulidade o contrato de trabalho.

Se o contrato é nulo, pois não preencheu os requisitos determinados na Lei Maior, e aquele que laborou irregularmente faz jus apenas ao recebimento do salário correspondente aos dias trabalhados, o que ocorre com o gestor público que burla a realização do concurso público, em flagrante desrespeito às leis, em especial à Constituição Federal, e aos princípios que regem a Administração Pública?

A RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO POR ATOS QUE VIOLAM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A contratação irregular de servidores, travestida em contratos temporários, é uma prática comum e contumaz no Brasil. Gestores públicos de diversos entes federativos ignoram completamente a Constituição e insistem na realização desses contratos. Entretanto, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de agosto de 1988, não silencia e determina em seu art. 37, § 2º:

Art. 37. [...]

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e **a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.** (grifo nosso)

Assim, para concretizar a responsabilização do Administrador Público que atente contra os princípios constitucionais insculpidos no art. 37, foi editada a Lei nº 8.429/92, que trata dos atos de improbidade administrativa, definindo-os, tipificando as condutas e cominando sanções ao agente ímprobo.

Referida norma classificou os atos de improbidade administrativa em três modalidades: a) os que importem enriquecimento ilícito; b) os que causem prejuízo ao erário; c) os que atentem contra os princípios da Administração Pública.

O agente que contrata servidores ou empregados públicos sem a realização de concurso público pode ser enquadrado nas hipóteses de ato de improbidade que causem prejuízo ao erário, mais precisamente nos incisos I e XI do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse caso, por tratar-se o dano ao erário, é de presunção relativa e o agente poderá demonstrar a ausência da lesividade (MATTOS, 2006, p. 107).

Contudo, o agente que contrata servidores ou empregados públicos sem a realização de concurso público será obrigatoriamente tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/92, pois tal ato atenta contra os princípios da Administração Pública:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

V - frustrar a licitude de concurso público;

O art. 4º da referida lei delinea a abrangência objetiva e subjetiva da sua incidência:

Art. 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

O conceito de agente público para os efeitos da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) é dado pelo seu art. 2º:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Ainda consoante a lei supramencionada, os atos de improbidade podem ocorrer tanto por ação como por omissão, sendo que, para ambos os casos, é necessário verificar a existência de culpa ou dolo.

Independente da apuração da responsabilidade criminal, civil e administrativa do gestor responsável, o art. 12, III, da lei 8.429/1992 prevê, além de outras, pena de ressarcimento integral do *quantum* referente ao dano, adicionado à perda da função pública e à suspensão dos direitos políticos por período que varia de três a cinco anos:

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.

Uma das principais ações para a responsabilização e punição do Administrador Público violador do princípio da obrigatoriedade da realização de concurso público é a ação civil pública de improbidade administrativa, utilizando-se o direito material da Constituição Federal e da Lei de Improbidade Administrativa e o procedimento da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

Instaurou-se um intenso debate doutrinário e jurisprudencial acerca da possibilidade de serem veiculados pedidos próprios da Lei de Improbidade Administrativa por meio de ações civis públicas instaurados na Justiça do Trabalho (MATTOS, 2006, p. 111).

O STF já teve a oportunidade de se manifestar (ADIn 3.395-6), suspendendo toda e qualquer interpretação dada ao inciso I do art. 114 da CF que incluísse na competência da

Justiça do Trabalho a apreciação de causas que fossem instauradas entre o Poder Público e seus servidores, a ele vinculados por relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico administrativo.

No entanto, a probidade administrativa constitui direito difuso, isto é, de natureza indivisível, tendo como titular toda a sociedade, sendo tutelável judicialmente por meio de outras ações coletivas de que dispõe o ordenamento jurídico brasileiro, como a ação civil coletiva (art. 91 do Código de Defesa do Consumidor – CDC; art. 6º, inciso XII, da Lei Complementar nº 75/1992 – LOMPU), a ação popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB e Lei n. 4.717/1965 – LAP) e o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, da CRFB).

O direito de toda a sociedade à moralidade e à probidade administrativa possui natureza metaindividual. Trata-se, do ponto de vista de todos os cidadãos, de direito que extrapola o âmbito meramente individual e encontra, como titular, toda a sociedade.

Como defendido neste trabalho, a contratação sem observância dos ditames constitucionais de ingresso no serviço público implica em nulidade do ato de contratação praticado pelo gestor e além de moralmente reprovável, nos termos do art. 37, § 2ª da CF/88, constitui ato de improbidade administrativa, consoante dispõe o art. 11, V, da lei nº. 8.429/1992. E como tal, deve ser imediatamente apurada pelos órgãos e entidades competentes, dentre os quais, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, os Tribunais de Contas, entre outros.

É atribuição constitucional dos Tribunais de Contas a fiscalização da atuação administrativa dos Poderes da República em âmbito federal, estadual e municipal. Em relação ao Poder Executivo, fiscalizar os órgãos componentes da administração direta e indireta (art. 71, II, CF):

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

III – apreciar para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

É da competência exclusiva do Congresso Nacional a fiscalização dos atos do Poder Executivo (art. 49, X, CF), *in verbis*:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

No entanto, se as disposições constitucionais estivessem sendo cumpridas não haveria a necessidade de se debruçar sobre a temática aqui posta. No entanto, a realidade fática nos mostra que tanto os Tribunais de Contas quanto o Congresso Nacional não têm cumprido integralmente o seu papel, e por consequência a situação de irregularidade nas contratações de pessoal para a Administração Pública persiste. É necessário que haja uma análise por parte do próprio Poder Legislativo a fim de que haja uma fiscalização das contratações eivadas de irregularidades.

Ademais, uma das principais funções institucionais do Ministério Público é proteção do patrimônio público e social, emanada da própria Constituição Federal, que conferiu ao *Parquet* a defesa de vários interesses e direitos que afetam a sociedade de forma relevante (art. 127 e 129, III, CF).

O Ministério Público é parte legítima para fiscalizar e para ajuizar ação civil pública em defesa dos princípios que devem reger o acesso aos cargos públicos por meio de concurso, configurado o interesse social relevante.

Também cabe a cada ente federativo, seja a União, os Estados membros, o Distrito Federal, os Municípios, bem como suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, fiscalizar o cumprimento dos preceitos constitucionais.

Não é admissível que todos ignorem a gravidade do excesso de contratações precárias irregulares de servidores, ao alvedrio da Constituição, em detrimento do interesse público. Nem mesmo a sociedade civil organizada pode ignorar tais atos.

Não é suficiente a declaração de nulidade desses contratos, quando contrariam os preceitos constitucionais, há de se lançar mão dos meios legais para a punição dos agentes públicos que praticam estes atos de improbidade administrativa,

Se há uma infração aos ditames da constituição. Se esses atos estão tipificados na lei como atos de improbidade administrativa, e se existem punições expressamente normatizadas na referida lei, qual a razão para a impunidade dos Administradores Públicos transgressores da Constituição?

A omissão das pessoas jurídicas de direito público interno, dos Tribunais de Contas, do Poder Judiciário, do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Ministério Público e da sociedade civil organizada configura um verdadeiro “desinteresse público”.

CONCLUSÃO

Ao finalizar o presente trabalho, resta bem definida a polêmica intrínseca ao assunto em foco. A transmutação do interesse público em desinteresse público, em razão da inércia dos órgãos e entidades responsáveis pela fiscalização e proteção dos ditames constitucionais, dentre os quais, o Ministério Público, os Tribunais de Contas, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Poder Executivo e a sociedade civil organizada.

Quando há a provocação do Poder Judiciário, os contratos precários que não se adéquam aos ditames da Constituição Federal são declarados nulos. Mas, os agentes públicos responsáveis pela prática lesiva aos interesses públicos e aos princípios insculpidos na Lei Maior, permanecem impunes.

Caminhando no sentido de não admitir a impunidade dos agentes públicos ímprobos, o presente trabalho propôs que os órgãos e entes legitimados utilizem os meios administrativos e as ações judiciais previstas na legislação, como meio de provocar a punição desses agentes e coibir o *clientelismo*, prática usual e contumaz dos Administradores Públicos no Brasil,

O instituto do contrato por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público fora exatamente criado a fim de que a realização do lento processo de concurso público não retarde a necessidade de ações urgentes e emergenciais da Administração Pública, e não como forma de burlar a Constituição Federal e assegurar a concretização de interesses meramente particulares dos Administradores Públicos.

Desta forma, os quadros da Administração pública não podem, em nenhuma hipótese, servir de “cabide de emprego” para os correligionários do Administrador Público, pois devem ser preenchidos por aqueles que foram previamente aprovados em todas as etapas de procedimento seletivo específico, sob pena de ver-se ruir a eficiência do serviço público.

Destarte, o presente trabalho, debruçando-se sobre a doutrina e jurisprudência dominante sobre o tema em foco, aponta para a concretização das normas constitucionais e infraconstitucionais, ressaltando a necessidade de que todos atuem eficazmente no combate a uma das práticas mais nefastas da Administração Pública. Afinal, o tempo não apaga as ilegalidades perpetradas e permitir a convalidação de situações inconstitucionais significa afronta direta à ordem jurídica e ao Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

The Federal Constitution of Brazil of 1988 determines, in his article 37, clauses II and IX, that the people entry in the Public Administration will happen through open competition of proofs or of proofs and titles, except the exceptions definitely established in the Biggest Law, among which, the employment for determined term, to attend the temporary necessity of exceptional public interest. Meantime, contradicting the Basic Law and the beginnings norteadores of the acting of the Public Administration, countless gestores launch hands of precarious employment for the provision of posts and public jobs, promoting the access of people in the Civil Service alongside what preteaches the Basic Standard. Consequently, this desvirtuamento of the use of the constitutional foresight insculped in the article. 37, IX, of the CF/1988, contributes, exceedingly, to the perpetuation of a politics clientelista, camouflaged by the speech of the urgency of the execution of the public utilities and of not interruption of essential services. It is the question, so, of illegal provision, as well as of act of administrative improbity, susceptible to sanctions to a public administrator. Being so, it is inferred that the public interest is surpassed by the particular-political interests. Before the exposed one, through a bibliographical inquiry and jurisprudencial, the present work analyses the implications operated by this irregular and illegal employment of people for the Public Administration, as well as the constitution of a public lack of interest, materialized in the lethargy of the organs of inspection and control, of the Public prosecution service, of the Legislative Power, of the Judiciary and of the organized civil society.

Keywords: Public administration. Precarious employment. Public interest. Administrative improbity.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 18. ed. Editora Método, 2010.
- BARROSO, LUÍS ROBERTO. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016.
- CARDOZO, José Eduardo Martins (1997). **As Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista e o Dever de Realizar Concursos Públicos no Direito brasileiro**. Jus Navegandi, Teresina, ano 1, n. 17, ago. 1997. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=386>, acessado em 20.04.2016.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Conceito de Interesse Público e a “Personalização” do Direito Administrativo**. In: Revista Trimestral de Direito Público, nº 26, São Paulo: Malheiros, 2013.
- LAMY, Marcelo. **Metodologia da Pesquisa Científica: técnicas de investigação, argumentação e redação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p.33.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.
- MATTOS, Viviann Rodriguez. **A Legitimidade Passiva do Administrador Público em Ações Coletivas trabalhistas**. In RIBEIRO JÚNIOR, José Hortêncio e outros (org.). *Ação Coletiva na Visão de Juízes e Procuradores do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2006.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.
- SCATOLINO, Gustavo & TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.