



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP**

**LUIZ GUSTAVO ESMERALDO GURGEL MAIA**

**CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE EXCEPCIONAL INTERESSE  
PÚBLICO:  
ANÁLISE DOS PROCESSOS SELETIVOS SIMPLIFICADOS NO  
ESTADO DE SERGIPE**

**SÃO CRISTÓVÃO**

**2021**

**LUIZ GUSTAVO ESMERALDO GURGEL MAIA**

**CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE EXCEPCIONAL INTERESSE  
PÚBLICO:  
ANÁLISE DOS PROCESSOS SELETIVOS SIMPLIFICADOS NO  
ESTADO DE SERGIPE**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP - realizado na Universidade Federal de Sergipe, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

SÃO CRISTÓVÃO

2021

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

M217c Maia, Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel  
Contratações temporárias de excepcional interesse público :  
análise dos processos seletivos simplificados no estado de Sergipe  
/ Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia ; orientadora Maria Elena  
Leon Olave. - São Cristóvão, SE, 2021.  
119 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública  
em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, 2021.

1. Administração pública. 2. Emprego temporário – Legislação  
– Análise. 3. Interesse público – Sergipe. 4. Transparência na  
administração pública. 5. Sergipe – Política e governo. I. Olave,  
Maria Elena Leon, orient. II. Título.

CDU 353.2.078.6/.7(813.7)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

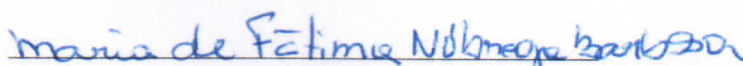
**ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL**

Aos dez dias de setembro de dois mil e vinte e um foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa de Mestrado Profissional do discente **Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia Matrícula: 201921001202** com o título do trabalho de conclusão final: **“CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO: ANÁLISE DOS PROCESSOS SELETIVOS SIMPLIFICADOS DO ESTADO DE SERGIPE.”** A banca foi composta pelos seguintes membros: Profa. Dra. Maria Elena Leon Olave (Presidente/Orientadora); Profa. Dra. Maria de Fátima Nóbrega Barbosa (PROFIAP-UFCG) e Prof. Dr. Wanderson Roger Azevedo Dias (IFRO). Após a apresentação, foi passada a palavra a banca que arguiu o discente que respondeu aos questionamentos. A presidente e orientadora fez as considerações e em seguida deliberaram pela **APROVAÇÃO** do aluno.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 10 de setembro de 2021.



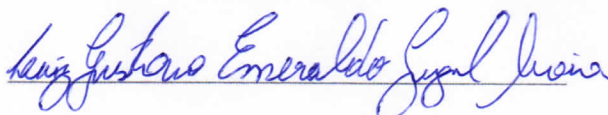
Profa. Dra. Maria Elena Leon Olave  
(Presidente/Orientadora)



Profa. Dra. Maria de Fátima Nóbrega Barbosa  
(PROFIAP- UFCG)



Prof. Dr. Wanderson Roger Azevedo Dias  
(IFRO)



Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia  
(Discente/PROFIAP)

## AGRADECIMENTOS

Sempre digo que a vida é feita de escolhas. E se é verdade que a soma delas nos forma, fico grato em perceber que nesse caminho pude acertar em várias e, mesmo naquelas que não foram exitosas, o rastro de aprendizado tornou-me aquilo que hoje sou.

A ideia de ingressar no mestrado profissional – confesso – não veio da minha mente, mas, em meio à turbulenta fase vivida naquele momento existencial e profissional de 2019, agarrei a escolha e me dediquei àquilo que, nos idos da faculdade de Direito na Universidade Federal de Sergipe, nunca pensei que seria minha verdadeira paixão: a administração pública.

Nesse caminho, mesmo eu sendo pecador e indisciplinado, a Força Suprema a quem designam vários nomes nunca deixou de me acolher nos momentos de incertezas, dúvidas, desespero e, até mesmo, desesperança com o futuro. Ele estava lá, segurando invisivelmente a minha mão, levantando meu astral e guiando-me para o caminho do bem.

Desde que nasci, tive a certeza que Ele estava ao meu lado, pois escolheu o melhor ambiente para que crescesse, amadurecesse e me tornasse o que hoje sou. Meus pais, Iran e Heloneida, são os maiores exemplos de dignidade, sabedoria, trabalho e amor que poderia desejar. A eles eu dedico não apenas esta dissertação, mas toda a minha existência e, como já disse em outras oportunidades, espero que os filhos que me forem confiados possam ver em mim uma fagulha da incandescente admiração, carinho e amor que tenho pelos que me criaram.

Entretanto, a verdade é que eles não estiveram sós nessa jornada da criação. Desde a mais tenra idade contei com o colo, carinho e compreensão de meus avós Maria Santa e Heli (*in memoriam*), cuja casa sempre foi reduto de acolhimento nos momentos de incerteza e sinônimo de boa comida e tranquilidade. O amor dos dois (entre si e para conosco) é inspirador para todos aqueles que, um dia, assim como eu, desejam formar e viver em harmonia familiar.

Parte importante dessa conquista também devo aos meus irmãos, cada um à sua maneira. Lúcio, além de nascido do mesmo ventre, se tornou um dos meus melhores amigos e, apesar de achar que muitas vezes é mais merecedor de conselhos, sou eu quem aprendo diariamente com sua garra e entusiasmo profissional para buscar tudo que almeja. Já Lucíola (a nossa Cila ou Ciloca) é a mais pura

tradução da leveza, bondade e dedicação àquilo que faz. Inquieta – desde criança – por natureza, nunca se permitiu acomodar, exemplo disso são suas múltiplas facetas de arquiteta, bacharel em direito, empresária, esposa de André (que se tornou meu irmão) e, talvez aquela mais desafiadora, mãe de dois seres lindos (Beto e Bia) que enchem nossas vidas com alegria e diversão.

Mas, não bastassem os laços de sangue, a vida me proporcionou diversos outros aos quais agradeço por estarem sempre a meu lado. Iaggo (meu primo-irmão), Pedro, André Kazukas, Marquinhos, Esther, Alice, Felipe, Charles Robert, Silmara, Kiko e Lucas, muitos dos quais ladeiam minha vida há mais de 25 anos, ainda nos bancos da escola.

E quando disse linhas acima que o mestrado PROFIAP não estava nos meus planos falei a mais pura verdade. O grande artífice do ingresso foi Vinícius, amigo leal cujo currículo se confunde com o meu em diversas passagens: ensino médio, faculdade de Direito na UFS, especialização na área de direito público, MBA em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública e, agora, Mestrado Profissional em Administração Pública. Sem sua parceria e energia positiva, certamente hoje esse trabalho não seria possível.

De igual maneira, não posso deixar de agradecer e dedicar esse estudo àquela que, dia a dia, torna meus momentos muito mais felizes. Minha companheira de vida, Ronielly, é daquelas almas que todos querem ter por perto. Com sua leveza ímpar, aliada à uma bondade e força de vontade sem tamanho, conseguiu fazer de mim uma pessoa melhor, mais humana e atenta às realidades e peculiaridades que cada um enfrenta. Com ela, meus dias são muito mais alegres e, espero, assim continuarão por muitos e muitos anos junto à família que já formamos e a meus sogros (Josué e Lúcia), cunhados (Myllena, Roni e Mara) e nosso sobrinho Joaquim.

Agradeço, também, aos colegas do MBA em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública e amigos do mestrado – Arthur, Baby, Claudimir, Daniel, Diego, Kátia, Marcela, Neto e Rivaldo – que partilharam comigo dias luta e dias de glória.

Além dos amigos de academia, imprescindível registrar toda minha gratidão àqueles que fazem o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e Ministério Público de Contas, nas pessoas do Conselheiro aposentado Clóvis Barbosa de Melo e Eduardo Santos Rolemberg Côrtes. Foi na Corte de Contas sergipana que, ao longo de mais de 10 (dez) anos, aprendi que a administração pública vai muito além dos códigos e normas, e que o controle externo deve perseguir não o gestor, mas a boa aplicação

do erário em proveito da sociedade. Esse trabalho reflete, exatamente, isso... a implementação de mecanismos que, a um só tempo, auxiliem os administradores em suas funções e propiciem meios transparentes de a sociedade verificar a correta realização das contratações temporárias em âmbito estadual.

Por derradeiro, meu especial agradecimento a todos que compõem a Coordenadoria Jurídica do TCE-SE, aos integrantes da banca de qualificação – pelas oportunas críticas e sugestões que engrandeceram este estudo – e aos professores do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, especialmente à minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Elena Leon Olave, pessoa que sempre esteve disposta ao esclarecimento das diversas dúvidas deste autor e não poupou esforços para que este trabalho fosse elaborado da melhor forma possível, ficando a expectativa de que possamos contribuir para o aprimoramento da administração pública.

*A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu,  
mas pensar o que ninguém ainda pensou  
sobre aquilo que todo mundo vê.*

(Arthur Schopenhauer)



## RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo a análise das contratações temporárias por excepcional interesse público, realizadas mediante de processos seletivos simplificados, entre os anos de 2016 e 2020 pelos municípios do Estado de Sergipe, para verificar se obedeceram aos requisitos legais e constitucionais. Nesse sentido, partiu-se das premissas constitucionais e legais referentes à matéria, para delimitar as fronteiras conceituais e corroborar que, sob o ordenamento jurídico vigente, o concurso público é a regra que deve reger as contratações de servidores e empregados públicos (art. 37, II, da Constituição Federal). Entretanto tal regra comporta exceções, dentre as quais se destaca a contratação temporária, revelada como um vínculo jurídico-administrativo entre esse agente público e o ente contratante. Tratando das diretrizes que regulamentam esse tipo de contratação de natureza peculiar, o estudo discorre sobre a necessidade de previsão legal específica no ente, a demonstração da real situação excepcional de interesse público de caráter temporário, a realização de processo seletivo simplificado apto a resguardar a transparência, lisura e impessoalidade nas seleções, assim como elenca as principais legislações correlatas, de observância obrigatória, acerca da matéria. Metodologicamente, esta pesquisa de natureza descritiva indica, a partir de um diagnóstico baseado na análise bibliográfica e documental, irregularidades presentes nas contratações temporárias de excepcional interesse público em âmbito dos municípios do Estado de Sergipe entre os anos 2016 e 2020. A natureza do problema utiliza a metodologia mista (qualitativa e quantitativa), com finalidade de pesquisa aplicada, e o estudo de caso como método de procedimento. Assim, a partir da métrica utilizada, restou demonstrado que os processos seletivos simplificados analisados atingiram pouco mais da metade da pontuação ideal de acordo com a legislação, especialmente em relação à não observância das previsões constitucionais atinentes à natureza dos cargos que são disponibilizados, à ausência de demonstração do excepcional interesse público e da justificativa na contratação, bem como o desrespeito ao teto de pessoal previsto na LRF. Assim, os resultados coletados com o estudo de caso subsidiaram a edição de normativo contendo os requisitos necessários a tais contratações, cuja replicação pode ser feita por outras unidades de controle externo em todo o país.

**Palavras-chave:** Contratações temporárias; Excepcional interesse público; Controle externo; Processos Seletivos Simplificados.

## ABSTRACT

This research aimed to analyze temporary contracts for exceptional public interest, carried out through simplified selection processes, between the years 2016 and 2020 by municipalities in the State of Sergipe, to verify whether they complied with legal and constitutional requirements. In this sense, it started from the constitutional and legal premises related to the matter, to delimit the conceptual boundaries and corroborate that, under the current legal system, the public tender is the rule that should govern the hiring of public servants and employees (art. 37 , II, of the Federal Constitution). However, this rule has exceptions, among which temporary hiring stands out, revealed as a legal-administrative link between this public agent and the contracting entity. Dealing with the guidelines that regulate this type of contracting of a peculiar nature, the study discusses the need for a specific legal provision in the entity, the demonstration of the real exceptional situation of temporary public interest, the realization of a simplified selection process able to safeguard transparency, honesty and impersonality in the selections, as well as listing the main related legislation, with mandatory observance, on the matter. Methodologically, this descriptive research indicates, based on a diagnosis based on bibliographic and documentary analysis, irregularities present in temporary contracts of exceptional public interest in the municipalities of the State of Sergipe between the years 2016 and 2020. The nature of the problem uses the mixed methodology (qualitative and quantitative), with the purpose of applied research, and the case study as a method of procedure. Thus, from the metric used, it was shown that the simplified selection processes analyzed reached just over half of the ideal score according to the legislation, especially in relation to non-compliance with constitutional provisions regarding the nature of the positions that are available, the absence of demonstration of the exceptional public interest and justification in hiring, as well as disrespect for the personnel ceiling provided for in the LRF. Thus, the results collected with the case study subsidized the edition of regulations containing the necessary requirements for such contracts, whose replication can be done by other external control units throughout the country.

**Keywords:** Temporary hiring; Exceptional public interest; External control; Simplified Selection Processes.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da dissertação .....	23
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Histórico da média das avaliações do Executivo municipal.....	71
Gráfico 2 - Histórico das notas do Executivo municipal.....	72
Gráfico 3 - Histórico das notas 10 do Executivo municipal.....	72
Gráfico 4 - Lei específica do município .....	75
Gráfico 5 - Justificativa, excepcionalidade e limite de pessoal .....	76
Gráfico 6 - Natureza dos cargos ofertados no PSS.....	77
Gráfico 7 - Resultados alcançados a partir da métrica do Quadro 5.....	78

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Protocolos encontrados a partir de consulta ao termo “processo seletivo simplificado” no e-TCESE .....	52
Quadro 2 - Procedimentos identificados a partir dos protocolos constantes no Quadro 1 .....	53
Quadro 3 - Processos consultados na aba “jurisprudência” do site do TCE-SE e que fazem menção ao termo “processo seletivo simplificado” .....	54
Quadro 4 - Lista geral de procedimentos analisados pelo TCE-SE acerca de processos seletivos simplificados e publicações no sítio eletrônico.....	55
Quadro 5 - Métrica de pontuação na análise dos PSS.....	58
Quadro 6 - Protocolo de instrumentos de coleta de dados.....	60
Quadro 7 - <i>Ranking</i> Nacional dos Portais da Transparência.....	68
Quadro 8 - Histórico das notas dos Executivos municipais .....	71
Quadro 9 - Resultado individualizado da análise dos PSSs.....	74

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgInt	Agravo Interno
AREsp	Agravo em Recurso Especial
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CP	Código Penal
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
E-TCESE	Sistema de processos eletrônicos do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
FOCCO/SE	Fórum Permanente de Combate à Corrupção de Sergipe
HC	Habeas corpus
IFC	Instituto de Fiscalização e Controle
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MPF	Ministério Público Federal
PSS	Processo Seletivo Simplificado
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCE-SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
TCF	Trabalho de Conclusão Final
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1</b>	<b>Problema de pesquisa.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivos .....</b>	<b>20</b>
1.2.1	OBJETIVO GERAL.....	20
1.2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	20
<b>1.3</b>	<b>Justificativa e relevância da pesquisa .....</b>	<b>21</b>
<b>1.4</b>	<b>Estrutura da dissertação.....</b>	<b>22</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1</b>	<b>Modelos organizacionais na administração pública .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2</b>	<b>A accountability como instrumento de transparência e participação social .....</b>	<b>28</b>
<b>2.3</b>	<b>Contratações temporárias de excepcional interesse público .....</b>	<b>32</b>
2.3.1	A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO .....	33
2.3.2	REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS .....	35
2.3.2.1	Previsão legal das hipóteses de contratação temporária .....	36
2.3.2.2	Existência de necessidade temporária.....	37
2.3.2.3	Presença de excepcional interesse público.....	38
2.3.3	RESTRIÇÕES LEGAIS À REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS.....	40
2.3.3.1	Realização de processo seletivo simplificado .....	40
2.3.3.2	Contratação por tempo determinado .....	42
2.3.3.3	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) .....	43
2.3.3.4	Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) .....	46
2.3.3.5	Lei das Eleições (Lei 9.504/97).....	47
2.3.3.6	Código Penal .....	47
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1</b>	<b>Classificação da pesquisa .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2</b>	<b>Processos seletivos analisados.....</b>	<b>51</b>
<b>3.3</b>	<b>Instrumentos de Coleta.....</b>	<b>56</b>
<b>3.4</b>	<b>Levantamento de dados.....</b>	<b>57</b>
<b>3.5</b>	<b>Critério para escolha do caso do TCE-SE .....</b>	<b>58</b>
<b>3.6</b>	<b>Tratamento e análise dos dados .....</b>	<b>58</b>
<b>3.7</b>	<b>Protocolo de pesquisa .....</b>	<b>60</b>

<b>3.8</b>	<b>Limitações da Pesquisa .....</b>	<b>61</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES).....</b>	<b>63</b>
<b>4.1</b>	<b>Análise Situacional.....</b>	<b>63</b>
<b>4.2</b>	<b>Análise dos portais de transparência pelo Tribunal de Contas de Sergipe e o acesso à informação .....</b>	<b>64</b>
<b>4.3</b>	<b>Análise de dados e resultados dos processos seletivos simplificados</b>	<b>73</b>
<b>5</b>	<b>PRODUTO TÉCNICO: MINUTA DE RESOLUÇÃO .....</b>	<b>80</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>84</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>87</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>93</b>
	<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO .....</b>	<b>93</b>
	<b>APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE-QUESTIONÁRIO.....</b>	<b>100</b>
	<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>101</b>
	<b>APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE - ENTREVISTA.....</b>	<b>103</b>
	<b>APÊNDICE E - RELATÓRIO TÉCNICO .....</b>	<b>104</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública compreende todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade.

Acerca do tema, Alexandrino e Paulo (2012, p. 18-22) classificam administração pública em sentido amplo ou estrito; sentido formal, subjetivo ou orgânico; sentido material, objetivo ou funcional. Em sentido amplo, a administração pública abrange os órgãos de governo, que exercem função política – estabelecimento das diretrizes, programas de ação governamental e dos planos de atuação do governo (políticas públicas) – e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa, voltada à execução dessas políticas públicas.

Na sua acepção estrita, administração pública somente inclui os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa, de execução dos programas de governo, excluídos órgãos políticos e as funções políticas.

Ainda segundo os autores, administração pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importa a atividade que exerçam.

No Brasil, adota-se o critério formal, de maneira que, juridicamente, somente é considerada administração pública aquilo que o direito assim considera, quais sejam, os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta.

Já o sentido material, objetivo ou funcional da administração pública representa o conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa, adotando-se como referência a atividade (“o que” é realizado) e não obrigatoriamente “quem” a exerce. Assim, são consideradas atividades próprias da administração, por exemplo, a prestação do serviço público, a polícia administrativa (restrições ou condicionamentos impostos ao exercício de atividades privadas em benefício do interesse público) e a intervenção do Estado no setor privado.

Fato é que, independentemente da classificação doutrinária que se queira dar, compete ao Estado, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal agir de acordo com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, cabendo ao Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, a

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, segundo Cavalcante (2016), as Cortes de Contas atuam seja transparecendo aos administrados os riscos, oportunidades e recomendações quando identificadas circunstâncias favoráveis de amplificar ação mais eficiente e efetiva; seja, em um viés de conformidade, demonstrando (e punindo) condutas, processos e decisões realizadas à margem da lei e aos princípios que regem a Administração Pública.

Em verdade, a origem do controle em nosso país remonta ao período colonial, quando, no ano de 1680, foram criadas as chamadas “Juntas das Fazendas das Capitanias” e a “Junta da Fazenda do Rio de Janeiro”, ainda jurisdicionadas a Portugal (PETER; MACHADO, 2014).

Proclamada a independência, as discussões sobre a necessidade de criação de um Tribunal de Contas ganharam ainda mais força. Ao cair do império, as reformas político-administrativas da jovem República tornaram isso realidade e, em 07 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, foi criado o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia (TCU, 2020).

Merece especial destaque a motivação desenvolvida pelo então Ministro da Fazenda Rui Barbosa para a instauração da Corte de Contas federal:

É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. [...]

A necessidade de confiar a revisão de todas as operações orçamentárias da receita e despesa a uma corporação com as atribuições que vimos de expor, está hoje reconhecida em todos os países, e satisfeita em quase todos os sistemas de governo estabelecidos, que apenas divergem quanto à escolha dos moldes; havendo não menos de quatorze constituições, onde se consigna o princípio do Tribunal de Contas. [...]

Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou prevaricação, para as punir. Circunscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um outro, que, comunicando com a

legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta e indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis e finanças. [...] (TCU, 1999, p. 254, 256- 57).

De lá para cá, esta ideia de existência de um órgão fiscalizador com atuação não só repressiva, mas, principalmente, preventiva, tomou ainda mais corpo. O que se vê, hoje, é o exercício da fiscalização em sua acepção mais ampla, contemplando não apenas os poderes sancionadores, mas todos aqueles que estão implicitamente ligados à atuação.

Enquanto órgão de controle externo de matriz constitucional, compete às Cortes de Contas – dentre várias outras funções – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal a qualquer título, das aposentadorias, reformas e pensões, seja na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, exceção feita às nomeações para cargo de provimento em comissão.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu o “princípio do concurso público”, segundo o qual a pessoa, em regra, somente pode ser investida em cargo ou emprego público após aprovada em concurso. Vejamos:

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:

[...] II - 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, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988, *online*).

As exceções a esse princípio são estabelecidas no próprio texto constitucional, que prevê situações em que o indivíduo poderá ser admitido no serviço público mesmo sem concurso, a saber: a) cargos em comissão (art. 37, II); b) servidores temporários (art. 37, IX); c) cargos eletivos; d) nomeação de alguns juízes de Tribunais, Desembargadores, Ministros e Conselheiros de Tribunais de Contas, Ministros de Tribunais; e) ex-combatentes (art. 53, I, do ADCT); e f) agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias (art. 198, § 4º).

Assim, o objeto de estudo da presente pesquisa se detém às contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas mediante processos

seletivos simplificados pelos municípios do Estado de Sergipe entre os anos de 2016 e 2020, na medida em que dispõe o texto constitucional em seu art. 37, inciso IV, que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

Os servidores contratados com base nessa premissa são chamados de temporários, selecionados a partir do processo seletivo simplificado. Isso decorre do fato de que, no serviço público, além das atividades que são de natureza permanente, há, também, aquelas que possuem caráter eventual, temporário ou excepcional.

Contudo, a natureza da atividade a ser desempenhada não é o fator determinante para definir se é possível ou não a contratação de servidor com base na excepcionalidade constitucional em comento (art. 37, IX, da CF/88).

Carvalho (2017) enfatiza os critérios inerentes à modalidade, que deve constituir-se em (a) serviço temporário, definido por meio de lei específica contendo seus contornos e características, os limites máximos de duração destes contratos, além de regulamentar o regime aplicado a estes servidores, tratando-se o art. 37, IX da CF/88 de norma de eficácia limitada, somente produzindo efeito se houver regulamentação infraconstitucional para estabelecer seus limites; (b) interesse público, devidamente justificado pela autoridade responsável pela contratação, dentro das hipóteses permitidas em lei; e (c) caráter de excepcionalidade da contratação, pois é inconstitucional a contratação de temporários em situação que deveria haver nomeação de servidores efetivos.

Não bastassem esses requisitos de ordem constitucional, a realização de contratações temporárias deve obedecer a limitações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), Lei das Eleições (Lei 9.504/97), Código Penal (Decreto-Lei 2.848/40) e na Lei 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Nesse contexto, a presente pesquisa visa analisar as contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas mediante processo seletivo simplificado pelos municípios do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020, pautando-se em requisitos legais e constitucionais necessários à sua validade.

## 1.1 Problema de pesquisa

O problema de pesquisa foi pensado a partir da experiência de trabalho vivenciada pelo autor junto ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, permitindo verificar que muitos municípios sergipanos, seja por desconhecimento das normas aplicáveis ou mesmo pela inexistência de um regulamento consolidando os requisitos necessários, promoviam contratações temporárias de excepcional interesse público viciadas sob a ótica do arcabouço legal, culminando na suspensão – ou mesmo anulação – dos processos seletivos simplificados realizados.

No caso presente, para compreensão dos aspectos envolvidos na problemática, necessário se faz esclarecer que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 37 a necessidade de a administração pública obedecer à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios esses revelados em diversas ações de matriz constitucional, dentre as quais a regra da investidura em cargo ou emprego público mediante concurso de provas ou de provas e títulos.

Entretanto, há situações especiais – estabelecidas no próprio texto constitucional – em que a regra do concurso público é excepcionalizada, dentre as quais está a hipótese de contratações de servidores temporários (artigo 37, inciso IX, da CF/88), na medida em que dispõe o texto constitucional em seu artigo 37, inciso IV, que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

No âmbito do Estado de Sergipe, de acordo com dados obtidos pelo pesquisador junto ao Tribunal de Contas do Estado, foram realizados ao menos 13 (treze) processos seletivos simplificados visando a contratação de servidores temporários municipais entre os anos de 2016 a 2020.

Desta forma, foi formulado o seguinte problema de pesquisa: **As contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas mediante processo seletivo simplificado pelos municípios do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020, obedeceram aos requisitos legais e constitucionais necessários à sua validade?**

## 1.2 Objetivos

### 1.2.1 OBJETIVO GERAL

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar as contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas mediante processo seletivo simplificado pelos municípios do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020, pautando-se em requisitos legais e constitucionais necessários à sua validade.

### 1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Já seus objetivos específicos foram:

- Investigar os processos seletivos simplificados encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020.
- Analisar quais desses processos seletivos simplificados foram transformados em processo no âmbito do TCE/SE e tratam de contratações temporárias por parte dos municípios.
- Verificar se os editais para contratações temporárias foram publicados nos portais de transparências das Prefeituras Municipais do Estado.
- Avaliar por meio de *checklist* se os processos seletivos simplificados submetidos ao Tribunal de Contas do Estado estão de acordo com as diretrizes que regulamentam as contratações temporárias por excepcional interesse público.
- Identificar quais as irregularidades de maior incidência na realização de contratações temporárias no âmbito estadual.
- Apresentar ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe um produto técnico consistente em uma norma regulamentadora (Minuta de Resolução) contendo os requisitos essenciais para a realização de contratações temporárias de excepcional interesse público no âmbito estadual.

### 1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

Os instrumentos de contratações públicas de pessoal instituídos pela Constituição da República Federativa do Brasil ensejam, ainda nos dias atuais, constantes controvérsias, especialmente no que se refere à fronteira entre o concurso público e o processo seletivo simplificado, resultando em prejuízos à validade de procedimentos adotados, maculando as contratações decorrentes com a nulidade dos atos e ensejando possíveis sanções à autoridade responsável.

Decerto, a partir da Constituição de 1988, o concurso público tornou-se a via ordinária de investidura em cargos ou empregos públicos, revestindo-se de caráter ético e moralizador apto a maximizar a igualdade, a impessoalidade e o mérito dos candidatos. Nesse sentido, Oliveira (2017, p. 846) assevera:

A exigência do concurso público fundamenta-se nos princípios constitucionais do Direito Administrativo, notadamente os princípios da impessoalidade (igualdade de tratamento aos candidatos), da moralidade (escolha objetiva do candidato, sem levar em consideração os laços de amizade) e da eficiência (por meio da competitividade, prestigia-se o mérito do candidato que apresentou qualidades necessárias ao exercício da função pública).

A regra do concurso público abrange os cargos e os empregos da Administração direta e indireta. Portanto, além dos Entes federados, as entidades administrativas com personalidade de direito público (autarquias e fundações estatais de direito público) e com personalidade de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e as fundações estatais de direito privado) devem realizar concurso público para o preenchimento dos seus cargos e empregos.

No mesmo sentido, Carvalho (2017, p. 834) afirma que o requisito básico para garantia da impessoalidade, moralidade e isonomia nos cargos públicos está na realização de concurso público, de provas ou de provas e títulos, uma vez que os critérios de seleção são objetivos, não se admitindo quais espécies de favoritismos ou discriminações indevidas.

Entretanto, a própria Constituição Federal previu como exceção à regra do concurso a possibilidade de ser realizada contratação temporária para atendimento a excepcional interesse público (art. 37, inciso IX), desde que obedecidos alguns requisitos. É o que afirmam Alexandre e De Deus (2017, p. 157):

Conforme entendimento do STF, para que a contratação de servidores por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público seja considerada válida, devem estar presentes os

seguintes requisitos (RE 658.026/MG): os casos excepcionais estejam previstos em lei; o prazo de contratação seja predeterminado; a necessidade seja temporária; o interesse público seja excepcional; a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração. A contratação temporária que não atenda aos requisitos deve ser considerada inválida por ofensa ao art. 37, IX, da CF/1988.

Desta forma, considerando que de acordo com Vergara (2013) e Gil (2008) a relevância do estudo é atestada pela sua importância para a sociedade e para a área temática, com contribuição prática e social, o presente estudo teve como intuito identificar os problemas relacionados às contratações temporárias de excepcional interesse público realizadas no âmbito estadual, para, a partir disso, propor um normativo que condensa os requisitos legais e constitucionais necessários à validade de tais contratações.

Apesar de existirem estudos teóricos sobre a temática (a exemplo daqueles constantes em MELLO, 2006; MEIRELLES, 2010; SOUSA, 2011; ALEXANDRE; DE DEUS, 2017; CARVALHO, 2017; OLIVEIRA, 2017), não foram encontrados artigos científicos explorando realidades específicas dos estados ou municípios brasileiros.

Não fosse isso, em consulta aos sites dos Tribunais de Contas do país não se identificou normativos acerca dos requisitos a serem observados para as contratações temporárias, limitando-se à expedição de orientações técnicas pontuais e à elaboração da “Cartilha de Orientação para Contratação por Tempo Determinado para Atender à Necessidade Temporária de Excepcional Interesse Público”, aprovada pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso em 2014.

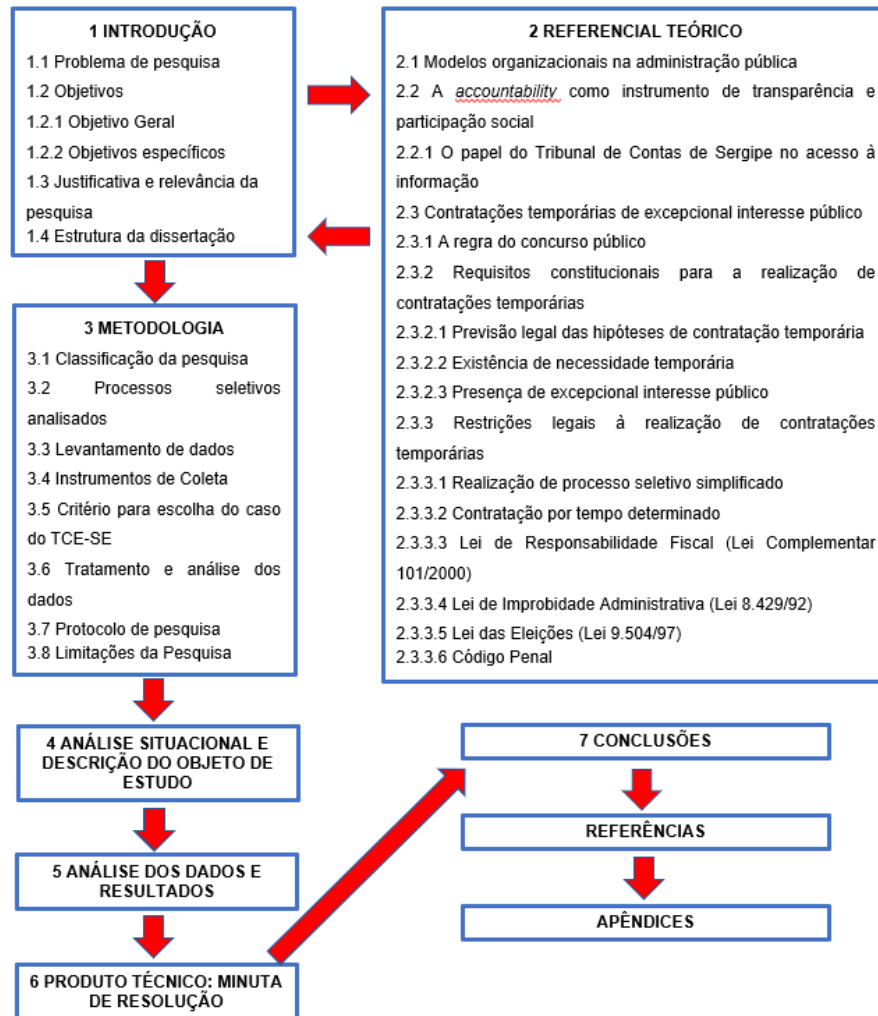
#### **1.4 Estrutura da dissertação**

A dissertação foi organizada em sete capítulos e suas respectivas seções, conforme aparece na Figura 1. No primeiro capítulo há a contextualização do problema de pesquisa, seus objetivos geral e específico, bem como a justificativa acerca da realização do estudo. No segundo, é apresentado o referencial teórico, seguido do terceiro no qual são descritos os procedimentos metodológicos utilizados durante o desenvolvimento da pesquisa. O quarto capítulo é dedicado à análise situacional e à descrição do objeto de estudo, qual seja, os processos seletivos simplificados submetidos ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe no período de



2016 a 2020. No quinto são apresentados a análise dos dados e os resultados obtidos, enquanto o sexto traz o produto técnico elaborado, seguido do sétimo e derradeiro capítulo dedicado às conclusões da pesquisa, seguidas das referências e apêndices.

Figura 1 - Estrutura da dissertação



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo é composto de três seções e suas respectivas subseções, apresentando os conceitos essenciais ao entendimento das contratações temporárias por excepcional interesse público sob o enfoque constitucional e legal. A primeira seção trata dos conceitos que norteiam a administração pública e dos seus modelos organizacionais, seguida da importância da *accountability* enquanto instrumento de transparência e participação social, especialmente porque o exercício do controle vertical da população sobre a administração pública é facilitado não apenas por portais de transparências bem estruturados, mas também pela provocação do Tribunal de Contas. A terceira seção adentra nas contratações temporárias, ressaltando a excepcionalidade da seleção em virtude da regra do concurso público, com exposição dos requisitos constitucionais necessários à contratação, bem como as restrições legais aplicáveis.

### 2.1 Modelos organizacionais na administração pública

De acordo com Marques (2008, p. 03) a “Administração Pública é o instrumento de ação do Estado estabelecido com o propósito de possibilitar o cumprimento de suas funções básicas, sobretudo as relativas à realização dos serviços indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas”.

Em sentido semelhante, Meirelles (2010, p. 83) ensina que “administração pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”.

Fato é que, independentemente dessa classificação doutrinária, compete ao Estado ser garante dos direitos sociais estabelecidos no artigo 6º da Constituição Federal – a exemplo de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança e assistência aos desamparados – por meio de serviços cuja gestão seja dotada de planejamento e responsabilidade para um bom uso dos recursos públicos, sempre em busca da eficiência, eficácia e transparência.

Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado no ano de 1995, evidenciava a existência de três fases da administração pública:

Partindo-se de uma perspectiva histórica verificamos que a administração pública – cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas – evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada (MARE, 1995, p. 14-15).

De acordo com Rek (2014), a marca da fase patrimonialista é a “confusão” patrimonial, na qual todo o aparelho do Estado e, essencialmente, os bens públicos, são utilizados em benefício do próprio governante e de terceiros por ele favorecidos. Assim, há o favorecimento de poucos em detrimento dos interesses de toda uma sociedade, verdadeira proprietária da “coisa pública”.

Nesse modelo, princípios administrativos consagrados - como a indisponibilidade do interesse público, impessoalidade, isonomia, legalidade e publicidade - são maculados e desprezados pelo administrador, abrindo espaço à corrupção, dilapidação do patrimônio público e nepotismo, tendo como reflexo principal grande prejuízo a toda a população.

Assim, diante da necessidade de diferenciação e segregação do patrimônio público daquele privado para proteção dos interesses coletivos, na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, surge o modelo burocrático como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, tendo como princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal (MARE, 1995, p.15). Sobre esse modelo, Bresser-Pereira (1996, p. 05) afirma:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Entretanto, enquanto o Estado Patrimonial teve longa duração no seio da sociedade mercantil e senhorial, o Estado Burocrático, na sociedade capitalista industrial teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporia e a democracia tornaria

possível (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 12). Nesse sentido, Campelo (2010, p. 310) aduz:

Tendo em vista a inadequação do modelo, a administração burocrática implantada a partir de 1930 sofreu sucessivas tentativas de reforma. A reforma operada em 1967, pelo decreto-lei nº 200, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada o primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante esse decreto-lei, realizou-se a transferência de atividade para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional.

Com a criação do Ministério da Desburocratização no início dos anos 1980, durante o governo militar do Presidente João Batista Figueiredo, buscou-se revitalizar e conferir maior celeridade aos trâmites processuais na máquina pública àquela época, através do denominado Programa Nacional de Desestatização.

No entanto, quando da aprovação da Constituição Federal de 1988, havia uma paralisação das ações de gestão gerencial, fruto de uma pesada máquina estatal com grande déficit público, atribuído em parte pelo gigantesco tamanho do Estado. Somente a partir de 1995 acontece a chamada Reforma do Estado, inicialmente com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), e nomeação do Ministro José Carlos Bresser Pereira, com a criação de várias agências, privatizações e por fim com a Emenda Constitucional nº 19/98, chamada de Emenda da Reforma Administrativa, possuindo como princípios basilares (CAMPELO, 2010, p. 317):

- Ênfase na qualidade e produtividade numa reação à crise do Estado burocrático e patrimonialista;
- Atendimento à ideologia neoliberal, com a defesa da tese do Estado mínimo, e a participação efetiva de organizações sociais e não governamentais, para o desenvolvimento de ações sociais eficazes às quais não eram alcançadas pelos governos.
- Criação da responsabilização fiscal, que restou materializada no ano de 2000, através da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, a qual tem por finalidade fiscalizar a gestão contábil e orçamentária, lançando novos paradigmas, metas fiscais e responsabilidades objetivas aos gestores públicos, quanto ao controle econômico e financeiro nos entes federativos, e em todas as entidades e organizações públicas da administração direta e indireta.
- Introdução das Agências Reguladoras, como metodologia gerencial de fiscalizar, disciplinar e gerar o marco regulatório dentro de um novo contexto, macro e micro econômico nacional e internacional.
- Valorização técnica e profissional do servidor, promovendo planos de carreira, com a finalidade de tornar a gestão gerencial efetiva, com um corpo de servidores preparados tecnicamente, capazes de absorver as novas

demandas operacionais e estratégicas determinadas pelos interesses sociais, e do “novo mundo pós-moderno” e globalizado.

Desta forma, apesar de os modelos anteriores coexistirem com o gerencial, este objetiva uma administração mais econômica, célere e eficiente, visando ao menos reduzir os resquícios patrimonialistas e burocráticos incompatíveis com uma administração moderna e orientada ao cidadão. Sobre o tema, Rek (2014, *online*) afirma:

É provável que novos modelos de gestão surjam, cujas teorias estejam consubstanciadas essencialmente na obrigatoriedade de transparência, *accountability* e controle social, com amplo acesso à informação e participação popular em todas as instâncias da gestão pública. Este deve ser o mais lógico e prático caminho a ser percorrido para a conquista de uma administração pública direcionada aos anseios populares, isenta de corrupção e clientelismo, contudo, para tal, além de investimentos em estrutura física, qualificação e adequada valorização de servidores públicos, imprescindível a conscientização, educação e envolvimento de cada cidadão neste processo.

De fato, atualmente a governança pública tem sido proclamada como um novo paradigma, marcada pelo pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação, com proposta de escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais abrangente de governo (*whole of government*) e sociedade (redes de governança), diferentemente dos enfoques estatal da administração pública ortodoxa e intraorganizacional da nova gestão pública, com ênfase em eficiência e controle (MARTINS; MARINI, 2014). Ainda segundo esses autores:

Governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho (MARTINS; MARINI, 2014, p. 44).

Assim, a principal característica do modelo é a abordagem relacional, ou seja, a participação de diferentes atores influenciando na construção de políticas públicas. Essa abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo é o que diferencia o modelo de Governança pública do modelo Gerencial (SECCHI, 2009).

Outra importante característica é o resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública

disponibilizando plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos, tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas (SECCHI, 2009).

Desta forma, este padrão de interação com a sociedade em rede traz um novo modelo de *accountability* no duplo sentido de controle e aprimoramento, tanto exigindo o alcance de metas e conformidade a regras definidas quanto a detecção tardia de problemas e sua correção. Nesse sentido, conforme Martins e Marini (2014, p. 48):

O dilema é que, por um lado, a governança em rede (policêntrica, em contraste com a *accountability* hierárquica tipo agente-principal) gera uma responsabilização difusa. Por outro lado, promove múltiplos regimes de *accountability* a partir dos eixos democrático (eleitos, cidadãos, lei, tribunais); de mercado (acionista, consumidor); e administrativo (superiores hierárquicos, profissionais especialistas, parceiros). Estes eixos se combinam e sobrepõem em distintas “narrativas de *accountability*” (Koliba, Meek & Zia, 2011), promovendo, na expressão de Aguilar (2006), uma ‘responsabilidade pública de modo integral’. Daí, a importância da gestão para resultados, de instrumentos quase-legais (*soft law*), confiança e valores, vigilância anti-moralhazard, constituindo-se uma espécie de metagovernança, ou a ‘governança da governança’. (Peters, 2010; Goldsmith & Eggers, 2004) Colaboração é, portanto, um elemento que também confere legitimidade à governança pública, tornando-a mais transparente e democrática, sem prejuízo da atuação integrada das instituições políticas e da atuação mais autônoma da sociedade civil, diminuindo-se os riscos de insulamento e captura. Colaboração também promove eficiência na medida em que permite a composição de arranjos organizacionais mistos que minimizam desvantagens e maximizam vantagens das esferas envolvidas.

Neste prisma revela-se a importância da *accountability* enquanto instrumento de transparência e participação social, especialmente porque o exercício do controle vertical da população sobre a administração pública é facilitado, dentre outros fatores, não apenas por portais de transparências bem estruturados, mas também pela provocação do Tribunal de Contas, o que será abordado com maior profundidade no tópico subsequente.

## **2.2 A *accountability* como instrumento de transparência e participação social**

Inicialmente, urge compreender o *accountability* como o controle do poder político visando prevenção do abuso a partir de mecanismos que induzem à prestação

de contas por parte dos agentes públicos à sociedade, garantindo-se, dessa forma, maior nível de transparência e exposição das políticas públicas.

Remete-se, então, à perspectiva bidimensional de O'Donnell (1998), que classifica o *accountability* em horizontal - referente às ações fiscalizatórias recíprocas entre as agências e poderes estatais (poderes, órgãos, agências reguladoras, Ministério Público e Tribunal de Contas) - e vertical, que trata das relações de controle estabelecidas entre a sociedade e o Estado, contemplando o *accountability* eleitoral e o societal (ações populares, acesso à informação, denúncias, reivindicações e outras formas de controle social).

O mesmo sentido bidimensional encontra-se no “conceito relacional” de Clève e Franzoni (2013), para os quais o *accountability* deve ser compreendido como um conceito que relaciona, de um lado, a disponibilização de meios, dados e informações por parte do Poder Público e a criação de procedimentos de participação popular na ação política e no controle de seus resultados e, de outro lado, estímulos orientados à transformação da postura passiva do cidadão em ativa.

No tocante ao *accountability* horizontal pátrio, é digno destacar que a tradição de controle estritamente contábil fora ampliada pela Constituição Federal de 1988, convertendo-se, também, em um amplo mecanismo de fiscalização das políticas públicas.

Aliado aos diversos instrumentos de acompanhamento direto, os órgãos de fiscalização se tornaram potenciais indutores do controle social, com a possibilidade de qualificar a opinião dos cidadãos a partir de audiências públicas e ampla divulgação das informações que detêm, aprimorando, com isso, a dimensão vertical do *accountability*.

Quanto à referida dimensão, confere-se especial relevância sob as formas de pressão social e exposição pública para forçar a ativação dos mecanismos oficiais de maneira direta ou indireta<sup>1</sup>, compelindo à efetivação dos mecanismos institucionais que, por vezes, relutam em intervir em face da ingerência atrelada aos obstáculos políticos (PERUZZOTTI, 2002).

---

<sup>1</sup> O art. 37, §3º, da Carta Magna prevê diversos mecanismos de controle social, tais como: reclamações relativas à prestação dos serviços públicos; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre os atos de governo; e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública, parcialmente regulamentada pela Lei 12.527/2011.

Nesse sentido, há notáveis movimentos e observatórios de controle social que têm se mobilizado e notabilizado no combate à corrupção e, especialmente, em defesa da transparência na administração pública, a exemplo do “Observatório Social do Brasil”, “Instituto de Fiscalização e Controle – IFC”, “Amarribo”, “Artigo 19”, “Instituto Ethos”, “Transparência Internacional”, “Transparência Brasil” e “Dados.org”, sendo que os dois últimos tiveram entre seus fundadores o jornalista Cláudio Weber Abramo, considerado um dos idealizadores da Lei de Acesso à Informação - LAI.

Evidenciadas as facetas do *accountability*, é fundamental tratarmos da ampliação dos instrumentos de controle social viabilizada a partir do acesso à informação, visando compreender a mudança de paradigma e os obstáculos remanescentes à cidadania plena.

A célebre frase “a luz do sol é o melhor desinfetante” atribuída a Louis Brandeis (1856-1941), então membro da Suprema Corte norte-americana, traduz bem o sentido norteador da transparência e do poder da informação, pois é fundamental que as instituições políticas sejam límpidas, informem e prestem contas ao cidadão comum, e tenham a ideia de transparência como um valor instrumental para o exercício da *accountability* (HEALD *apud* FILGUEIRAS, 2011).

De fato, com mais informações acessíveis e as múltiplas potencialidades da comunicação digital, cresce a perspectiva de mobilização e de influência - ainda que indireta - na alocação dos gastos, o que resulta, também, na tendência de melhoria na qualidade do investimento público. Nesse sentido, Suk Kim *et al.* (2005, p. 649, tradução nossa) afirmam:

Transparência é central para a boa governança e pré-requisito essencial para a *accountability* entre estados e cidadão. Basicamente, governança transparente significa uma abertura do sistema de governança através de processos e procedimentos claros e fácil acesso à informação pública por parte dos cidadãos, estimulando a consciência ética no serviço público através do compartilhamento de informações, o que em última instância assegura *accountability* para o desempenho dos indivíduos e organizações que são responsáveis por recursos públicos ou ocupam cargos públicos.

Assim, a política pública de transparência exige reorganização dos processos representativos da democracia visando estabelecer condições mais equitativas, em que sejam observadas a pluralidade dos interesses e as diferentes condições sociais, formatando-se uma esfera pública com pluralidade de vozes.



Bem assim, fundamental, nesse processo, que as deliberações e as normas sejam emanadas sob a égide de um processo aberto de decisão democrática, com pleno funcionamento do *accountability* horizontal e vertical.

A transparência significa a redução das assimetrias informacionais entre administradores e administrados, mitigando as falhas de gestão e possibilitando maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público. Nesse sentido, Filgueiras (2011, p.87) afirma:

[...] *accountability* é o princípio institucional da democracia segundo o qual se exige o cumprimento dos seguintes princípios complementares: 1. a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma; 2. a existência de um sistema de direitos que assegure, no limite dos direitos fundamentais, o status de participação na formação da vontade; 3. a transparência de ações, políticas e decisões do governo no limite do processo de justificação pública.

Entretanto, de acordo com Paes (2014, p. 408), embora o armazenamento e manipulação da informação seja parte importante da constituição daquilo que se entende por “Estados modernos”, somente em período recente iniciou-se um movimento de regulamentação do acesso a essas informações. O direito de acesso à informação é, portanto, um tema relativamente novo no cenário internacional e nacional, ainda em fase de consolidação.

No âmbito nacional, a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi construída a partir dos novos parâmetros internacionalmente reconhecidos para fins de direito de acesso à informação. Ela incorporou novos conceitos que ampliam o entendimento comum sobre o princípio da publicidade, chamam a atenção para o princípio da transparência e já apontam para a adoção do princípio da máxima transparência (PAES, 2012, p. 242).

Com efeito, a LAI proporciona melhor aproximação com a vertente societal da administração pública, que se manifesta nas experiências alternativas de gestão, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, com raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais (PAULA, 2005).

Nesse sentido, nos últimos anos, além do fortalecimento dos conselhos participativos, das audiências públicas, do orçamento participativo, do termo de

ajustamento de conduta ou gestão, tivemos também a obrigatória implantação de ouvidorias em todos os órgãos e entidades dos três poderes da Administração (Lei 13.460/2017) e dos sistemas de correição (Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005), além de iniciativas voltadas à pesquisa de satisfação de usuários da administração pública e a mobilização popular em torno de projetos como a Lei da Ficha Limpa.

Contudo, estudos sobre a implementação da LAI em instituições públicas têm demonstrado que há ainda pouca aderência e altos índices de descumprimento de aspectos regulamentados pela lei em diferentes instituições. Esses índices estão relacionados a vários fatores, como questões ligadas à infraestrutura e aos processos ainda não adaptados ao novo momento informacional (GOMES; MARQUES; PINHEIRO, 2016, p. 5-6).

No Estado de Sergipe não foi diferente e, por anos, houve certo descaso com a transparência e os demais deveres estabelecidos pela lei. Em que pese os notáveis avanços normativos e institucionais, no capítulo 4 - Análise Situacional (Resultados e Discussões) – ficará demonstrado que as avaliações promovidas ao longo dos anos pelo Tribunal de Contas estadual aos portais de transparência das unidades gestoras sergipanas demonstram a concretização de retrocessos, o que dificulta a atuação do controle social inclusive quanto aos processos seletivos simplificados para contratação de excepcional interesse público.

### **2.3 Contratações temporárias de excepcional interesse público**

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu o “princípio do concurso público”, segundo o qual a pessoa, em regra, somente pode ser investida em cargo ou emprego público após aprovada em concurso. Vejamos:

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:

[...] II - 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, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988, *online*).

Assim, o objeto de estudo da presente pesquisa deteve-se às contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas mediante processos seletivos simplificados pelos municípios do Estado de Sergipe entre os anos de 2016 e 2020, na medida em que dispõe o texto constitucional em seu art. 37, inciso IV, que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”.

### 2.3.1 A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO

Os mais remotos registros de seleção atrelada à administração pública, de acordo com Fiuza (2012), são provenientes da China Antiga, por volta de 2.300 a.C., onde, conforme tais anotações, os oficiais militares, após três anos de serviço, eram promovidos ou dispensados após serem submetidos a testes físicos.

Sousa (2011), tratando do panorama ocidental, destaca que a seleção mediante concurso público tem suas origens na França de Napoleão Bonaparte, como meio de seleção de candidatos a cargos públicos, trazendo consigo a semente do princípio da isonomia.

Esse contexto histórico é retratado, com profundidade, pelo constitucionalista português Canotilho (1998, p. 119), enfatizando, ainda, que os códigos civis Napoleônico (1807) e o Português (1867) “afirmavam desde já o princípio da igualdade nas relações jurídicas civis e que essa tendência seria fundamental para influenciar a legislação administrativa”.

O fato é que, decorrida longa trajetória de desenvolvimento, converteu-se em “princípio”, de modo que, a partir da Constituição de 1988, o concurso público tornou-se a via de investidura em cargos ou emprego público, de modo que o Supremo Tribunal Federal, em reiterados entendimentos, pacificou que a maioria dos modos derivados de investidura (a exemplo da mudança de cargo, mediante procedimentos internos) não foi recepcionada pelo novo regime, estando, pois, proibida (*ex vi*, RE nº 209.174-0).

Com efeito, é inegável que tal exigência para o acesso aos cargos e empregos públicos se reveste de caráter ético e moralizador, apto a maximizar a igualdade, a impessoalidade e o mérito dos candidatos. Nesse sentido, Oliveira (2017, p. 846) reforça a tese:

A exigência do concurso público fundamenta-se nos princípios constitucionais do Direito Administrativo, notadamente os princípios da impessoalidade (igualdade de tratamento aos candidatos), da moralidade (escolha objetiva do candidato, sem levar em consideração os laços de amizade) e da eficiência (por meio da competitividade, prestigia-se o mérito do candidato que apresentou qualidades necessárias ao exercício da função pública).

A regra do concurso público abrange os cargos e os empregos da Administração direta e indireta.

Portanto, além dos Entes federados, as entidades administrativas com personalidade de direito público (autarquias e fundações estatais de direito público) e com personalidade de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e as fundações estatais de direito privado) devem realizar concurso público para o preenchimento dos seus cargos e empregos.

No mesmo sentido, Carvalho (2017, p. 834) afirma que o requisito básico para garantia da impessoalidade, moralidade e isonomia nos cargos públicos está na realização de concurso público, de provas ou de provas e títulos, uma vez que os critérios de seleção são objetivos, não se admitindo quais espécies de favoritismos ou discriminações indevidas. Bem assim, Alexandre e De Deus (2017, p. 156), com propriedade, discorrem que:

O concurso público é um procedimento administrativo destinado à seleção de pessoas que irão ocupar empregos públicos ou cargos públicos de provimento efetivo ou vitalício.

Trata-se de uma forma de escolha meritória, que atende aos princípios da igualdade e da moralidade administrativa, evitando-se com isso que o ingresso no serviço público se dê por critérios de favorecimento pessoal ou nepotismo.

Recorde-se que, conforme o artigo 169 da Constituição Federal, o concurso público é instrumento que deve ser precedido por estudos prévios, em processo administrativo devidamente instruído, visando atestar a existência de vagas devidamente instituídas por lei; real necessidade de novos servidores para dar conta da demanda de serviços; demonstrativo de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que iniciar a execução e nos dois seguintes (art. 16, I, da LRF); demonstração da origem dos recursos para o custeio (art. 17, § 1º, da LRF); comprovação de que a despesa a ser criada não afetará as metas de resultado fiscal previstas no Anexo de Metas Fiscais (art. 17, § 2º, da LRF), indicando a forma de compensação dos efeitos financeiros nos exercícios seguintes; compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e adequação orçamentário-financeira, bem

como sua autorização específica na (art. 169, § 1º, II, CF/88); e prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes (art. 169, § 1º, I, CF/88).

No âmbito Federal, o Decreto 9.739 de 2019 regulamenta a indispensabilidade de observância às etapas e prazos prévios e posteriores à publicação do edital, contemplando a contratação de banca examinadora, lançamento do edital com informações sobre o concurso (vagas, cargos, exigências, salário, provas e recursos), possível (eis) edital (ais) de retificação, convocação dos candidatos para prova objetiva, divulgação de gabarito, convocação para provas práticas ou provas de títulos para os aprovados na objetiva, divulgação e resultados no Diário Oficial e nomeação dos aprovados.

Evidentemente, trata-se de extenso processo, apto ao comprometimento de alguns meses, o que, por vezes, não se coaduna com a necessidade de contratação de serviços indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

### 2.3.2 REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS

O processo seletivo simplificado consiste em instrumento apto à concretização das contratações temporárias, exceção prevista na própria Constituição Federal para o acesso a cargos e empregos públicos sem a necessidade de concurso público “para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (art. 37, IX). Discorrendo sobre a natureza de tais vínculos e seus requisitos de validade, Alexandre e De Deus (2017, p. 152) aduzem:

A Constituição Federal previu no art. 37, IX, que: IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; Os servidores temporários se constituem numa categoria à parte, porque não titularizam cargo público, nem possuem qualquer vínculo trabalhista regido pela CLT. Na verdade, eles exercem funções públicas sem ocupar cargos ou empregos públicos. São regidos por regime especial, veiculado por meio de lei específica de cada ente da federação. O STF já reconheceu em diversos julgados que os servidores temporários não são regidos pela CLT, daí por que eventuais litígios entre estes e a Administração deverão ser resolvidos pela justiça comum, e não pela justiça do trabalho (STF, 2ª Turma, AI 784188 AgR/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 10.05.2011, DJe 24.05.2011).

No caso dos servidores temporários federais, a competência para solucionar esse tipo de litígio será da Justiça Federal. Os servidores temporários se submetem também ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do mesmo modo que os empregados públicos e os trabalhadores em geral da iniciativa privada”.

Conforme entendimento do STF, para que a contratação de servidores por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público seja considerada válida, devem estar presentes os seguintes requisitos (RE 658.026/MG): os casos excepcionais estejam previstos em lei; o prazo de contratação seja predeterminado; a necessidade seja temporária; o interesse público seja excepcional; a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

A contratação temporária que não atenda aos requisitos deve ser considerada inválida por ofensa ao art. 37, IX, da CF/1988. Nesse caso, os servidores, ao terem seu vínculo com a Administração rescindido, terão direito apenas à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e ao levantamento dos depósitos efetuados no FGTS (RE 765.320-MS); o que significa dizer que não farão jus ao aviso prévio, seguro desemprego, multa sobre o saldo do FGTS etc.

Bem assim, Carvalho (2017, p. 777) enfatiza os critérios inerentes à modalidade, que deve constituir-se em (a) serviço temporário, definido por meio de lei específica; (b) interesse público, devidamente justificado pela autoridade responsável pela contratação, dentro das hipóteses permitidas em lei; e (c) caráter de excepcionalidade da contratação, pois é inconstitucional a contratação de temporários em situação que deveria haver nomeação de servidores efetivos. A seguir, abordaremos mais minudentemente cada um desses requisitos exigidos pela Constituição Federal.

#### 2.3.2.1 Previsão legal das hipóteses de contratação temporária

Seguindo a determinação constitucional (art. 37, IX), deve a contratação por tempo determinado ser autorizada mediante lei do órgão interessado. Assim, tais atos não podem ter como fundamento a Lei Federal nº 8.754/93, tendo em vista não se tratar de uma norma de caráter nacional e sim federal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (HC 104.078).

Assim, a lei local autorizativa da contratação temporária deve dispor sobre: a) a definição das situações em que é possível realizar este tipo de contratação; b) os direitos e deveres da Administração Pública e dos contratados; c) o regime de trabalho (especial) e o regime de previdência aplicável (regime geral de previdência); d) os

procedimentos atinentes à seleção e divulgação; e) a duração dos contratos; f) vedações, remuneração, jornada de trabalho, sanções, dentre outras matérias relevantes (TCMT, 2014, p. 21).

Bem verdade que a definição das hipóteses que podem ensejar contratações temporárias no âmbito da administração pública não é trazida no texto da Constituição Federal, pela notável incapacidade de se prever todas as peculiaridades regionais de nosso país.

Dessa forma, a lei municipal/estadual de contratação temporária deve descrever (de forma objetiva e específica) as situações em que o gestor está autorizado a se valer desta modalidade, desde que representem uma necessidade temporária de excepcional interesse público, inclusive para atendimento de programas com prazo determinado (TCSE, 2017).

Cumprе registrar que o Supremo Tribunal Federal tem considerado inconstitucionais leis que estabelecem hipóteses demasiadamente abrangentes e genéricas de contratação temporária, sem especificar a real necessidade de emergência a fundamentar a dispensa do concurso público, a exemplo das ADIs 3.116<sup>2</sup> e 2.125<sup>3</sup>.

### 2.3.2.2 Existência de necessidade temporária

De acordo com o já delineado, as contratações excepcionais autorizadas pelo texto constitucional sempre pressupõem uma “necessidade temporária”, não cabendo, portanto, àquelas permanentes ao funcionamento da máquina administrativa.

Desta forma, por exemplo, havendo carência de professores ou outros profissionais imprescindíveis ao atendimento da demanda ordinária do município ou estado, não é possível, em regra, utilizar-se da contratação por meio de processo seletivo simplificado em detrimento do concurso público, pois a necessidade, nesse caso, é permanente.

---

<sup>2</sup> STF. ADI 3116, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011, DJe 23-05-2011)

<sup>3</sup> STF. ADI 2125 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2000, DJ 29-09-2000

De outro lado, ainda sob o espectro exemplificativo, havendo o crescimento da demanda por serviços de saúde, fruto de um surto endêmico - mesmo sendo um serviço de nítida natureza permanente - é possível contratar temporariamente, uma vez que não era previsível a ocorrência de tal mazela e o quantitativo de servidores de saúde disponível pode não ser suficiente para prestar assistência à população.

Não sem razão, Mello (2006, p. 260-61) aduz:

Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal dos concursos). A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não justificando, a criação de cargo ou emprego, pelo que não haveria cogitar concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, “necessidade temporária”), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar.

De tal maneira, nessas situações extraordinárias, não importa se a atividade a ser desempenhada é permanente ou temporária, basta que a demanda a ser suprida se caracterize pela transitoriedade, pelo excepcional interesse público e que não possa ser suprida pelos recursos humanos já pertencentes à Administração Pública.

### 2.3.2.3 Presença de excepcional interesse público

A Constituição Federal de 1988 exige que, além de a necessidade ser temporária, deve estar presente o excepcional interesse público de forma clara, uma vez que se deve interpretar o texto constitucional de modo que se permita ao Estado resguardar interesses coletivos. Nesse sentido, Magalhães (2005, p.87) afirma:

A interpretação correta da expressão excepcional interesse público deve ser aquela que comporte solução para problemas reais. Deveras, não é de crê que a lei Magna haja expressado comando que se pretendeu cego a dificuldades concretas com que a Administração pode se defrontar e que a deixariam num beco sem saída, com prejuízo dos administrados.

Em âmbito federal, o artigo 2º da Lei 8.745/93 traz situações que são consideradas necessidade temporária de excepcional interesse público, a saber:



Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - assistência a emergências em saúde pública;

III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;

V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

VI - atividades:

a) especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia;

b) de identificação e demarcação territorial;

c) (Revogado)

d) finalísticas do Hospital das Forças Armadas;

e) de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações - CEPESC;

f) de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana;

g) desenvolvidas no âmbito dos projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM e do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM.

h) técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública.

i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

j) técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea *i* e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade;

l) didático-pedagógicas em escolas de governo; e

m) de assistência à saúde para comunidades indígenas; e

n) com o objetivo de atender a encargos temporários de obras e serviços de engenharia destinados à construção, à reforma, à ampliação e ao aprimoramento de estabelecimentos penais;

VII - admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação.

VIII - admissão de pesquisador, de técnico com formação em área tecnológica de nível intermediário ou de tecnólogo, nacionais ou estrangeiros, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação;

IX - combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica.

X - admissão de professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

XI - admissão de professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante integração ensino-serviço, respeitados os limites e as

condições fixados em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e da Educação.

XII - admissão de profissional de nível superior especializado para atendimento a pessoas com deficiência, nos termos da legislação, matriculadas regularmente em cursos técnicos de nível médio e em cursos de nível superior nas instituições federais de ensino, em ato conjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Educação (BRASIL, 1993, *online*).

Logo, para atividades meramente burocráticas, não é cabível a utilização dos processos seletivos simplificados, mas, isto sim, a realização de concurso público ou contratação de serviço terceirizado (se não existir o cargo na estrutura administrativa ou estiver em extinção), conforme a discricionariedade administrativa.

Portanto, a contratação temporária é justificada unicamente para evitar a descontinuidade de serviços essenciais, em razão de muitas vezes o ente público não poder aguardar para suprir a demanda emergencial por meio de provimento de servidores em cargo efetivo, sob pena de gerar prejuízo ao interesse público.

### 2.3.3 RESTRIÇÕES LEGAIS À REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS

Afora os requisitos de ordem constitucional, a realização de contratações temporárias deve obedecer a limitações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), Lei das Eleições (Lei 9.504/97), Código Penal (Decreto-Lei 2.848/40) e na Lei 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A seguir são explicadas cada uma das leis, decretos e normas ligadas à realização de contratações temporárias.

#### 2.3.3.1 Realização de processo seletivo simplificado

No âmbito federal, a Lei nº 8.745/1993 – que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal – é expressa ao exigir em seu artigo 3º a realização de processo seletivo simplificado - PSS, exceto

quando houver calamidade pública, emergência ambiental e emergências em saúde pública.

Nas esferas municipal e estadual, contudo, coube à jurisprudência assegurar a imprescindibilidade da realização de processos seletivos simplificados para a garantia da prevalência dos princípios constitucionais que regem a administração pública, conferindo transparência, lisura e impessoalidade às contratações temporárias.

Nesse sentido, entende-se que cabe a cada ente aferir as necessidades de contratação temporária nos moldes da lei e, por meio de ato do chefe do Poder Executivo, deflagrar o processo seletivo simplificado, demonstrando de forma objetiva o preenchimento dos requisitos constitucionais por meio de sólida fundamentação fática e jurídica.

As disposições do certame devem constar em edital ou instrumento similar, a ser divulgado integralmente no Diário Oficial do Município/Estado em respeito ao princípio da publicidade, com previsão dos critérios objetivos para a seleção, informações sobre as funções a serem preenchidas, a qualificação profissional exigida, dentre outros aspectos relevantes, sendo recomendável a possibilidade de inscrições via *internet*, no intuito de ampliar a concorrência.

Sobre tais aspectos, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe expediu a Orientação Técnica nº 05/2017, que esclarece:

H) Ainda em razão da publicidade, deve o edital prever prazo razoável entre a divulgação do certame e o início das inscrições; para o período de inscrições; entre o fim das inscrições e a realização de provas (se for o caso); para avaliação da titulação e experiência profissional; e entre a divulgação dos resultados preliminares e o prazo final para apresentação de recursos, que após avaliados deverão ter seus resultados (deferidos, deferidos parcialmente ou indeferidos) publicados juntamente ao resultado final.

I) A avaliação do processo seletivo deverá ser feita com base em critérios objetivos suficientes para atender a exigência da função a ser desempenhada, sendo realizada por meio de títulos e experiência profissional, provas ou provas e títulos.

J) Ainda que se trate de processo seletivo simplificado para contratação temporária de pessoal, os princípios básicos que regem a atividade estatal devem acompanhar todas as etapas do certame. Bem por isso, recomenda-se que dentre as etapas de seleção não figure a entrevista dos candidatos, por ser medida desnecessária à análise objetiva dos requisitos pessoais para desempenho das atividades.

K) Na avaliação por análise curricular (títulos e experiência profissional), a pontuação deve estar definida de maneira objetiva e clara no edital, contemplando valoração razoável da qualificação, experiência e habilidades específicas necessárias para o desempenho das atividades a serem realizadas. Assim, recomenda-se valorar gradativamente os títulos de especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado, bem como o tempo de

experiência profissional do candidato à vaga pleiteada, sugerindo-se um período mínimo anterior de 03 (três) meses na atividade.

L) Na hipótese de contratação de profissionais cujo ofício exija registro perante conselho de classe (a exemplo de CRC, OAB, CREA, COREN, CRM, CAU, etc), será obrigatória a apresentação da certidão de regularidade perante tais entidades quando da entrega dos documentos requeridos no edital.

Em suma, a realização de processos seletivos simplificados para a efetivação de contratações temporárias visa garantir a observância dos cinco princípios fundamentais que regem a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### 2.3.3.2 Contratação por tempo determinado

Além de todos os requisitos acima elencados, a contratação deve se dar por prazo determinado, conforme limites definidos na lei autorizativa da contratação temporária, e enquanto persistir a necessidade da contratação para a atividade a ser exercida pelo contratado, não se admitindo prazos indeterminados ou sucessivas prorrogações. Esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que ao analisar lei do Estado do Mato Grosso, assim se manifestou na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.662:

CONSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES (ART. 37, IX, CF). LEI COMPLEMENTAR 12/1992 DO ESTADO DO MATO GROSSO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. 1. A Constituição Federal é intransigente em relação ao princípio do concurso público como requisito para o provimento de cargos públicos (art. 37, II, da CF). A exceção prevista no inciso IX do art. 37 da CF deve ser interpretada restritivamente, cabendo ao legislador infraconstitucional a observância dos requisitos da reserva legal, da atualidade do excepcional interesse público justificador da contratação temporária e da temporariedade e precariedade dos vínculos contratuais. 2. A Lei Complementar 12/1992 do Estado do Mato Grosso valeu-se de termos vagos e indeterminados para deixar ao livre arbítrio do administrador a indicação da presença de excepcional interesse público sobre virtualmente qualquer atividade, admitindo ainda a prorrogação dos vínculos temporários por tempo indeterminado, em franca violação ao art. 37, IX, da CF. 3. Ação direta julgada procedente, para declarar inconstitucional o art. 264, inciso VI e § 1º, parte final, da Lei Complementar 4/90, ambos com redação conferida pela LC 12/92, com efeitos ex nunc, preservados os contratos em vigor que tenham sido celebrados exclusivamente com fundamento nos referidos dispositivos, por um prazo máximo de até 12 (doze) meses da publicação da ata deste julgamento.

*(STF. ADI 3662, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2017, publicado em 25-04-2018)*

Vale registrar que, na esfera federal, o artigo 4º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.745/93 estipula os prazos máximos de tais contratações, que vão, a depender da atividade a ser desenvolvida, de 06 (seis) meses a 06 (seis) anos, este último já em caso da necessidade de prorrogação.

### 2.3.3.3 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)

Inspirada em exemplos bem sucedidos em países como Estados Unidos e Nova Zelândia, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000) teve por objetivo estabelecer parâmetros a serem seguidos por cada ente federativo em relação aos gastos públicos, conferindo maior transparência e prevendo restrições orçamentárias no intuito não só de preservar a situação fiscal como, também, de garantir a saúde financeira de estados e municípios.

Exatamente por isso, a LRF prevê em seus artigos 19 e 20 a limitação das despesas com gastos de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida - RCL, não podendo tais aplicações, em linhas gerais, ultrapassarem 50% no âmbito da União e 60% nos Estados e municípios.

Tais dispositivos apresentam, ainda, a forma de repartição desses limites globais (artigo 20), assim como as despesas que não devem ser computadas para fim de verificação do atendimento deles (parágrafo 1º do artigo 19), a exemplo daquelas decorrentes de indenização por demissão de servidores ou empregados, de incentivos à demissão voluntária e de decisões judiciais, na forma estabelecida.

Lamentavelmente, o descumprimento à limitação estabelecida pela Lei Complementar 101/2000 virou regra entre os entes federados. Estudo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, baseado nos relatórios de Gestão Fiscal enviados pelos municípios à Secretaria do Tesouro Nacional até 2017, demonstrou que 32,5% deles estavam com a despesa de pessoal acima do limite. Em Sergipe, de acordo com Tribunal de Contas do Estado, 89% dos municípios - ou seja, 67 dos 75 – descumprem a LRF nesse quesito.

Não bastasse o cenário preocupante evidenciado, ganha relevo a forma como a despesa decorrente de contratações temporárias por excepcional interesse público é contabilizada pelos entes federados, em especial pelos poderes executivos municipais, cuja limitação de gastos com pessoal não pode exceder 54% da Receita Corrente Líquida - RCL (artigo 20, inciso III, b, da LRF).

É que segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (2018, p. 71) a despesa orçamentária precisa ser contabilmente classificada por categoria econômica (corrente ou de capital), natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa.

Assim, a natureza da despesa será complementada pela informação da “modalidade de aplicação”, que tem por objetivo indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, visando eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

Já o “elemento de despesa”, segundo o MCASP (2018, p. 79):

tem por finalidade identificar os objetos de gasto, podendo tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins.

Desta forma, a descrição dos elementos pode não contemplar todas as despesas a eles inerentes, sendo, em alguns casos, exemplificativa. Entretanto, o Manual traz explicitamente em sua relação a “contratação por tempo determinado” como elemento de despesa, e especifica:

#### **04 – Contratação por Tempo Determinado**

Despesas orçamentárias com a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com legislação específica de cada ente da Federação, inclusive obrigações patronais e outras despesas variáveis, quando for o caso (MCASP, 2018, p. 71).

Contudo, para se chegar ao cerne da discussão do presente tópico, é necessário aclarar que os itens da discriminação da despesa orçamentária são identificados por números de código decimal, na forma do Anexo IV da Lei 4.320/64, atualmente dispostos no Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, que em seu artigo 5º prevê:

Art. 5º Em decorrência do disposto no art. 3º a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será “c.g.mm.ee.dd”, onde:

- a) “c” representa a categoria econômica;
- b) “g” o grupo de natureza da despesa;
- c) “mm” a modalidade de aplicação;

- d) “ee” o elemento de despesa; e
- e) “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Tal apontamento tem fundamental importância na medida em que, não raramente, muitos municípios classificam as contratações temporárias por excepcional interesse público erroneamente, no intuito de se esquivarem dos limites e vedações impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para tanto, classificam a despesa no código 3.3.90.36, quando, na realidade, deveriam fazê-lo pelo 3.1.90.04, de maneira a alterar não apenas o “grupo de natureza da despesa” como também o próprio “elemento de despesa”.

Assim, ao revés de incluir o gasto na natureza “1 - Pessoal e Encargos Sociais” – referente às despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder -, classificam-no como “3 - Outras Despesas Correntes” – relativa à aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte –, burlando, portanto, as previsões contidas na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, na Lei nº 4.320/64 e, ainda, na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme visto anteriormente, apesar de possuir elemento de despesa expresso para classificar “a contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público” (elemento 04), as municipalidades têm utilizado a codificação “36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física”, que segundo o MCASP engloba “serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos”.

Em casos dessa natureza - quando caracterizada nítida ofensa aos regramentos da LC 101/2000, às exigências legais orçamentárias e aos princípios administrativos - o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que a conduta do gestor responsável pelo ato deve ser penalizada na forma da Lei de Improbidade Administrativa. Basta, para tanto, a existência do dolo genérico, ou seja,

a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria (AgInt no AREsp 964.974/GO, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 22/06/2018).

Assim, malgrado a difícil situação vivenciada pelos municípios brasileiros em relação aos limites de gastos com pessoal impostos pela LC 101/2000 – fruto de um histórico de más gestões e incrementos remuneratórios descompassados com as respectivas realidades financeiras – é preciso que as contratações por tempo determinado, para atendimento às necessidades temporárias de excepcional interesse público, sejam classificadas corretamente no orçamento das despesas, sob pena de o gestor responsável, além de ter suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas respectivo, ser condenado por ato de improbidade administrativa, diante da ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal e aos princípios que regem o direito administrativo.

Ademais, em relação à previsão orçamentária, deve estar consignada em dotação específica a disponibilidade suficiente para amparar as despesas oriundas do gasto de pessoal ampliado no exercício, não se aplicando aos casos em que a contratação temporária visa substituir outros servidores temporários cujo contrato expirou-se.

Mais que isso, para a realização de contratações temporárias, é imprescindível que os municípios estejam dentro dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que em seus artigos 20, inciso III, alínea “b”, 22, inciso IV, e 23 prevê que, na hipótese de a despesa com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento do limite) – ou seja, 51,3% (cinquenta e um vírgula três por cento) da Receita Corrente Líquida – fica vedado, dentre outras hipóteses, o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

#### 2.3.3.4 Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92)

A utilização de processo seletivo simplificado para contratação de pessoal na Administração Pública, por ser medida excepcional, deve observar estritamente os ditames legais e constitucionais, correspondendo a situações fáticas que respeitem todos eles.

Neste sentido, a não observância dos critérios para utilização desta forma de certame ou dos requisitos para sua licitude podem caracterizar atos de improbidade



administrativa que acarretem responsabilização nos termos do artigo 11 da Lei 8.429/92.

Dessa maneira, utilizar-se, por exemplo, do processo simplificado para admissão de pessoal quando deveria ser realizado concurso público é conduta que ofende princípios constitucionais, assim como o é caso constatadas irregularidades na seleção.

#### 2.3.3.5 Lei das Eleições (Lei 9.504/97)

Em atenção à lei que regulamenta as eleições em nosso país, há proibições que devem ser observadas pelos gestores que pretendam adotar a forma excepcional de contratação aqui tratada, dentre elas a que veda a admissão de pessoal que acarrete aumento de despesa e/ou afete a igualdade de oportunidade dos candidatos nos pleitos eleitorais vindouros (artigo 73, V, da Lei 9.504/97).

De igual importância, o mesmo artigo 73, em seus parágrafos 4º e 7º, prevê penalidades para quem descumpra o comando legal, dentre elas, a aplicação de multa de cinco a cem mil Unidades de Referência Fiscal – UFIR e a suspensão imediata da conduta, caracterizada como ato de improbidade administrativa.

#### 2.3.3.6 Código Penal

De acordo com o artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), nos derradeiros 180 (cento e oitenta) dias do mandato, os Chefes de Poder não podem determinar atos que aumentem a despesa laboral, que alcança salários, aposentadorias, pensões, obrigações patronais, horas extras e indenizações trabalhistas. A infração a tal norma põe o ordenador à mercê da pena indicada no art. 359-G do Código Penal: reclusão de 1 a 4 anos, sem embargo de o Tribunal de Contas negar registro a eventual admissão de pessoal, por nula de pleno direito.

No próximo capítulo são abordados os procedimentos metodológicos realizados para o desenvolvimento da pesquisa.

### 3 METODOLOGIA

De acordo com Zanella (2009), metodologia pode ser entendida como o caminho a ser percorrido pelo pesquisador para a obtenção da compreensão do fato, do fenômeno. Sobre o assunto, Gil (2008, p. 8) aduz que:

Para que um conhecimento passe a ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação. Ou, em outras palavras, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento. Pode-se definir método como caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.

Para Köche (2011), a ciência se apresenta como um processo de investigação que busca atingir conhecimentos sistematizados e seguros, de maneira que, para se alcançar esse objetivo, é necessário planejar o processo de investigação. Assim, tendo sido realizada a contextualização e descrição do problema, com apresentação de seu referencial teórico, neste capítulo são delimitados os procedimentos metodológicos utilizados para atingir os objetivos propostos, que orientaram os passos seguidos durante a pesquisa.

#### 3.1 Classificação da pesquisa

Gil (2008) classifica os métodos em dois grandes grupos: os denominados métodos que indicam os meios técnicos para investigação, que podem ser experimental, observatório, comparativo, estatístico, clínico ou monográfico; e aqueles métodos que proporcionam as bases lógicas da investigação. Neste, encontram-se o método dedutivo, que parte do geral e, a seguir, desce ao particular; o método indutivo, que parte do particular para desenvolver um produto de pesquisa generalizado; o método hipotético-dedutivo, no qual são formuladas hipóteses para solução de problema, e dessas hipóteses são deduzidas consequências a serem testadas, com o objetivo de falseá-las; o método dialético, que privilegia os procedimentos qualitativos para entender os fatos sociais; e o método fenomenológico, através do qual o pesquisador preocupa-se em esclarecer o que é dado, partindo do cotidiano e da compreensão do modo de viver das pessoas para descrever diretamente a experiência.

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar se as contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas mediante processo seletivo simplificado pelos municípios do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020, obedeceram aos requisitos legais e constitucionais necessários à sua validade.

Considerando as condições e o objetivo geral para a realização deste trabalho foi utilizado **o método de abordagem indutivo**, através do qual é possível, a partir da análise de dados particulares e suficientemente constatados, alcançar uma verdade geral aplicável às partes que não foram examinadas durante o processo de investigação científica, permitindo conclusões ampliadas (LAKATOS; MARCONI, 2003).

No que se refere às finalidades, as pesquisas são classificadas em pesquisa pura, que objetiva o progresso da ciência, sem preocupação com a aplicação prática dos conhecimentos produzidos, e pesquisa aplicada, que, a seu turno, possui interesse na aplicação dos resultados obtidos (GIL, 2008).

Assim, a presente classifica-se como **pesquisa aplicada**, pois os resultados auferidos com a análise das contratações temporárias municipais de excepcional interesse público, submetidas ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe no período de 2016 a 2020, foram aptos a subsidiar a edição de normativo contendo os requisitos necessários a tais contratações, cuja replicação pode ser feita por outras unidades de controle externo em todo o país.

Quanto aos objetivos, as pesquisas classificam-se em exploratória, na qual o pesquisador desenvolve, esclarece e modifica conceitos e ideias; descritiva, hipótese em que há descrição das características de determinada população ou fenômeno; e explicativa, que identifica os fatores que determinam ou contribuem para o acontecimento dos fenômenos (GIL, 2008).

Desta forma, esta pesquisa caracteriza-se como **descritiva**, pois objetivou descrever as irregularidades presentes nas contratações temporárias de excepcional interesse público entre os anos 2016 e 2020. No entanto, apesar de esse tipo de pesquisa ser notabilizada pela exposição das características de determinada população ou determinado fenômeno (VERGARA, 2013, p. 43), pode-se ir além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, permitindo determinar a natureza dessa relação (GIL, 2008). Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa, o que acaba proporcionando uma nova visão do problema e a avizinhar-se das pesquisas exploratórias (GIL, 2008).

Na abordagem do problema, o estudo caracteriza-se como **qualitativo e quantitativo**, visto que a partir dos instrumentos de coleta de dados utilizados (busca no sistema de processo eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, e-TCESE; consultas aos sítios eletrônicos das Prefeitura Municipais; e aplicação de questionário e entrevistas junto aos servidores da Coordenadoria Jurídica do TCE-SE, que atuam na apuração dos processos de contratação temporária) foram elaboradas análises qualitativas e quantitativas.

Richardson (2015) afirma que os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

Já a pesquisa quantitativa busca transformar opiniões e informações em números para possibilitar a classificação e análise. Para Richardson (2015) esta modalidade caracteriza-se pelo emprego da quantificação desde a coleta das informações até a análise final por meio de técnicas estatísticas, independentemente de sua complexidade.

Acerca da abordagem mista, que combina ou associa as formas qualitativa e quantitativa, Creswell (2010, p. 28) aduz:

Por proporcionar um conhecimento mais amplo, a abordagem mista permite aos pesquisadores das ciências sociais e da saúde, que lidam com problemas mais complexos, uma forma mais adequada lidar com a complexidade dos problemas investigados, uma que a opção por um dos métodos, quantitativo, ou qualitativo, se demonstra inadequado diante da complexidade.

Quanto aos procedimentos para coleta de dados, Prodanov e Freitas (2013) classificam as pesquisas em: bibliográfica, na qual os dados são obtidos a partir de material já elaborado, a exemplo de livros e artigos científicos; documental, em que a fonte de dados são os documentos, não submetidos a tratamento analítico; experimental, através da qual após determinado o objeto de estudo, este é isolado para controle das variáveis que influenciariam no resultado da pesquisa; levantamento (*survey*), quando a pesquisa envolve a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer através de algum tipo de questionário; pesquisa de campo, utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos

acerca de um problema para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se busca comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles; estudo de caso, quando envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento; pesquisa *ex-post-facto*, que analisa situações que se desenvolveram naturalmente após algum acontecimento; pesquisa-ação, quando concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo; pesquisa participante, que se desenvolve a partir da interação entre pesquisadores e membros das situações investigadas.

Neste sentido esta pesquisa utilizou como método de procedimento o **estudo de caso**, uma vez que foram avaliadas as contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas pelos municípios mediante processo seletivo simplificado, submetidas ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe durante os anos de 2016 a 2020.

### **3.2 Processos seletivos analisados**

Inicialmente, cabe anotar que o autor deste trabalho ocupou o cargo de Diretor Técnico do TCE-SE no biênio 2016-2017 e, até o fim do ano 2020, prestou serviços ao Ministério Público Especial de Contas, o que facilitou o acesso às informações necessárias à realização desta pesquisa, sendo este um dos motivos da escolha do tema.

Assim, compõem a análise todos os processos seletivos simplificados para contratação temporária realizados pelos municípios sergipanos e submetidos ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe durante os anos de 2016 a 2020, selecionados a partir de consulta ao termo “processo seletivo simplificado” junto ao seu sistema de processos eletrônicos (e-TCESE).

Válido ressaltar que, ao utilizar o supramencionado termo, foram encontrados os protocolos descritos no Quadro 1:

Quadro 1 - Protocolos encontrados a partir de consulta ao termo “processo seletivo simplificado” no e-TCESE

<b>Nº do protocolo</b>	<b>Origem</b>	<b>Natureza do protocolo</b>
016539/2019	Fundação Hospitalar de Sergipe	Agravo de instrumento contra decisão interlocutória no processo TC 14189/2019, que analisou PSS realizado pela origem.
001224/2020	Fundação Hospitalar de Saúde	Ofício do Ministério Público do Estado a respeito do PSS que tramita sob o processo TC 14189/2019, realizado pela origem.
043308/2017	Prefeitura Municipal de Areia Branca	Protocolo físico – não localizado
044517/2017	Prefeitura Municipal de Areia Branca	Petição incidental no processo TC 155/2017, que trata de representação do Ministério Público de Contas acerca de PSS realizado pela origem.
051360/2017	Prefeitura Municipal de Capela	Protocolo físico – não localizado
005800/2020	Prefeitura Municipal de Maruim	Pedido de informação do Sr. Marcelo Tavares Barbosa acerca do PSS realizado pela origem em 2019, cuja análise foi feita no processo TC 012043/2019.
000142/2019	Prefeitura Municipal de Pinhão	PSS de 2019 encaminhado pela origem.
108544/2017	Prefeitura Municipal de Pinhão	PSS nº 02/2017 encaminhado pela origem.
000293/2017	Prefeitura Municipal de Santa Rosa de Lima	Denúncia de servidora selecionada mediante PSS que não recebeu dois meses de salário.
111587/2017	Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas	PSS nº 01/2017 encaminhado pela origem.
002238/2020	Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas	PSS nº 01/2020 encaminhado pela origem.
051254/2017	Prefeitura Municipal de Carmópolis	Protocolo físico (não localizado) relacionado ao processo TC 214/2017 (também físico) que trata do PSS 2017 realizado pela origem.
016832/2019	Prefeitura Municipal de Cristinápolis	Protocolo de resposta à citação expedida no processo 16849/2019, que trata de Representação formulada pela unidade de auditoria acerca de falhas no PSS.
005500/2018	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	Representação formulada pela unidade de auditoria acerca de falhas no PSS.
003195/2017	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	PSS nº 01/2017 encaminhado pela origem.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

A partir das informações contidas nos protocolos listados no Quadro 1, foi realizada uma análise prévia desses procedimentos no intuito de verificar sua correlação com algum processo em tramitação naquela Corte de Contas que fizesse referência processos seletivos simplificados, sendo encontradas inicialmente as informações do Quadro 2:

Quadro 2 - Procedimentos identificados a partir dos protocolos constantes no Quadro 1

Procedimento	Origem	Natureza	Situação atual
Processo 14189/2019	Fundação Hospitalar de Sergipe	Denúncia da Ouvidoria	Inicialmente, foi concedida cautelar para suspender o PSS, entretanto fora revogada.
Processo 155/2017	Prefeitura Municipal de Areia Branca	Representação do Ministério Público de Contas	Foi concedida a cautelar para suspensão do PSS, mas, após conhecimento da decisão, a própria origem anulou a seleção.
Processo 012043/2019	Prefeitura Municipal de Maruim	Representação da unidade de auditoria	Foi concedida a cautelar para suspensão do PSS, mas, após conhecimento da decisão, a própria origem anulou a seleção.
Processo 000142/2019	Prefeitura Municipal de Pinhão	PSS encaminhado pela origem.	O TCE analisou o PSS e julgou sua regularidade.
Protocolo 108544/2017	Prefeitura Municipal de Pinhão	PSS encaminhado pela origem.	Ainda não houve análise do TCE
Processo 111587/2017	Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas	PSS nº 01/2017 encaminhado pela origem.	Foram expedidas diligências à origem, mas ainda não há decisão do TCE, nem informações sobre eventual suspensão da seleção.
Protocolo 002238/2020	Prefeitura Municipal de Santo Amaro das Brotas	PSS nº 01/2020 encaminhado pela origem.	Foram expedidas diligências à origem, mas ainda não há decisão do TCE, nem informações sobre eventual suspensão da seleção.
Processo 214/2017	Prefeitura Municipal de Carmópolis	Auditorias e inspeções especiais – processo físico	Processo físico, consulta indisponível.
Processo 16849/2019	Prefeitura Municipal de Cristinápolis	Representação da unidade de auditoria	Foi concedida a cautelar para suspensão do PSS, e ao que fora informado nos autos, permanece suspenso.
Processo 005500/2018	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	Representação da unidade de auditoria	O processo analisa o PSS 04/2018, para contratação de merendeiros escolares. Ainda não há decisão.
Protocolo 7151/2018	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	Representação da unidade de auditoria	O processo analisa o PSS 05/2018 para contratação de educadores para o Projovem Urbano. Ainda não há decisão.
Protocolo 7152/2018	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	Representação da unidade de auditoria	O processo analisa o PSS 06/2018 para contratação de Professores de Educação Básica. Ainda não há decisão.
Protocolo 003195/2017	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	PSS nº 01/2017 encaminhado pela origem	Ainda não há decisão.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Além dos procedimentos identificados no Quadro 2, foi realizada pesquisa do mesmo termo – processo seletivo simplificado – na aba “Jurisprudência”, constante no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe ([www.tcese.tc.br](http://www.tcese.tc.br)). A partir do resultado preliminar, foram analisadas todas essas decisões para verificar quais delas efetivamente tratavam desse tipo de contratação temporária, resultando no Quadro 3.

Quadro 3 - Processos consultados na aba “jurisprudência” do site do TCE-SE e que fazem menção ao termo “processo seletivo simplificado”

<b>Procedimento</b>	<b>Origem</b>	<b>Natureza</b>	<b>Julgamento</b>
016585/2017	Prefeitura Municipal de Cristinápolis	Denúncia	01/10/2020
108251/2017	Prefeitura Municipal de Amparo do São Francisco	Relatório de Inspeção	22/07/2020
001866/2016	Prefeitura Municipal de Japaratuba	Relatório de Inspeção	22/04/2020
001140/2018	Prefeitura Municipal de Porto da Folha	Representação	13/02/2020
014189/2019	Fundação Hospitalar de Saúde	Denúncia	19/12/2019
012043/2019	Prefeitura Municipal de Maruim	Representação	19/12/2019 08/08/2019 – cautelar
000003/2016	Prefeitura Municipal de Cristinápolis	Atos de admissão de pessoal	19/11/2019
012095/2019	Prefeitura Municipal de Capela	Denúncia	15/08/2019
000200/2017	Prefeitura Municipal de Cedro de São João	Relatório de Inspeção	11/06/2019
000142/2019	Prefeitura Municipal de Pinhão	Atos de admissão de pessoal	12/03/2019
002509/2016	Prefeitura Municipal de Aquidabã	Relatório de Inspeção	04/12/2018
000644/2016	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	Atos de admissão de pessoal	13/11/2018
005317/2018	Fundação Hospitalar de Saúde	Inspeções e auditorias especiais	21/06/2018
000155/2017	Prefeitura Municipal de Areia Branca	Representação	28/09/2017 16/03/2017
000214/2017	Prefeitura Municipal de Carmópolis	Inspeções e auditorias especiais	20/04/2017

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).



É válido destacar que, no âmbito do órgão de controle externo sergipano, as denúncias e representações são recebidas inicialmente como “protocolo”, cujo tratamento se dá sob sigilo. Somente após verificado o preenchimento dos requisitos previstos em suas normas internas e a existência de elementos documentais ou indícios de veracidade dos fatos há a autuação do feito como “processo”, tornando seu conteúdo de acesso público, razão pela qual somente estes últimos são objeto do escopo.

Diante de todas essas informações, considerando que o recorte da pesquisa esteve adstrito aos processos seletivos simplificados realizados pelos municípios sergipanos, bem como àqueles procedimentos já autuados como “processo” no âmbito do TCE-SE, pode-se afirmar que foram submetidos àquela Corte de Contas ao menos 13 (treze) PSSs de âmbito municipal entre os anos de 2016 até o ano de 2020 (Quadro 4).

Desse montante, 08 (oito) processos de contratação temporária, apesar de submetidos ao crivo do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, não foram publicados nos respectivos portais, prejudicando os requisitos de validade estabelecidos na legislação, conforme Quadro 4:

Quadro 4 - Lista geral de procedimentos analisados pelo TCE-SE acerca de processos seletivos simplificados e publicações no sítio eletrônico

(Continua)

Procedimento		Origem	Natureza	Publicado no portal
1	000003/2016	Prefeitura Municipal de Cristinápolis	Atos de admissão de pessoal	Não
2	000142/2019	Prefeitura Municipal de Pinhão	Atos de admissão de pessoal - PSS encaminhado pela origem.	Sim
3	000155/2017	Prefeitura Municipal de Areia Branca	Representação do Ministério Público de Contas	Não
4	000200/2017	Prefeitura Municipal de Cedro de São João	Relatório de Inspeção	Sim
5	000214/2017	Prefeitura Municipal de Carmópolis	Inspeções e auditorias especiais <i>Obs: processo físico</i>	Não
6	001140/2018	Prefeitura Municipal de Porto da Folha	Representação	Sim
7	001866/2016	Prefeitura Municipal de Japarutuba	Relatório de Inspeção	Não

(Conclusão)

Procedimento		Origem	Natureza	Publicado no portal
8	002509/2016	Prefeitura Municipal de Aquidabã	Relatório de Inspeção	Não
9	012043/2019	Prefeitura Municipal de Maruim	Representação da unidade de auditoria	Sim
10	012095/2019	Prefeitura Municipal de Capela	Denúncia	Sim
11	016585/2017	Prefeitura Municipal de Cristinápolis	Denúncia	Não
12	016849/2019	Prefeitura Municipal de Cristinápolis	Representação da unidade de auditoria	Não
13	108251/2017	Prefeitura Municipal de Amparo do São Francisco	Relatório de Inspeção	Não

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

### 3.3 Instrumentos de Coleta

Para realização de coleta de dados optou-se pela aplicação de questionário, que é uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante, utilizando-se na sua formulação linguagem simples e direta, para que o respondente compreenda com clareza o que está sendo perguntado (PRODANOV; FREITAS, 2013).

O questionário de coleta foi composto por 15 (quinze) perguntas de múltipla escolha, divididas em 02 (dois) blocos, sendo que o primeiro buscou averiguar há quanto tempo os servidores estavam lotados na Coordenadoria Jurídica do TCE-SE e quantos processos seletivos simplificados já analisaram no período de 2016 a 2020. No segundo, abordou-se questões relativas aos diversos requisitos legais e constitucionais das contratações temporárias de excepcional interesse público submetidas à análise da Corte de Contas.

Esclareça-se, por oportuno, que apesar de o formulário ser único, havia a distinção entre a quantidade de perguntas a serem respondidas pelos participantes da pesquisa, procedimento este viabilizado automaticamente pelo sistema de coleta de dados que foi utilizado. Os servidores que no bloco um responderam que não analisaram processos seletivos simplificados referentes ao período de 2016 a 2020 estiveram dispensados do restante da pesquisa, enquanto aqueles que responderam positivamente seguiram para as demais questões.

Já com relação ao roteiro de entrevista aplicado junto ao Coordenador da área Jurídica do TCE-SE, observa-se que consta de 8 (oito) perguntas do tipo aberta, conforme Apêndice C.

### **3.4 Levantamento de dados**

De acordo com Prodanov e Freitas (2013), após a realização de uma apuração bibliográfica prévia, passa-se, em seguida, aos detalhes da pesquisa, determinando as técnicas a serem utilizadas na coleta de dados, a fonte da amostragem, que deverá ser significativa – isto é, representativa e suficiente para apoiar conclusões - além das técnicas de registro desses dados e as de análise posterior.

Para este estudo, a coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, realizada a partir de consulta ao termo “processo seletivo simplificado” junto ao sistema de processos eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (e-TCESE), referente ao período de 2016 a 2020. Além disso, foram acessados os Portais de Transparência de todos os municípios listados no Quadro 4, para averiguar se os editais de seleção submetidos ao TCE-SE foram devidamente publicados.

Destaca-se que a partir dos dados obtidos no portal de transparência do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, foi possível identificar que a Coordenadoria Jurídica da Corte conta com 18 (dezoito) servidores, dos quais – de acordo com o titular do setor – 06 (seis) atuam diretamente na análise dos atos de pessoal (aposentadorias, pensões, transferências para a reserva, contratações temporárias, etc), sendo estes os alvos iniciais das mensagens encaminhadas via WhatsApp.

Contudo, durante a entrevista realizada com o responsável pelo Jurídico do TCE-SE, obteve-se a informação de que, além do Coordenador, apenas um desses auditores era o responsável pela análise de todos os processos seletivos simplificados em trâmite naquela Corte de Contas, de sorte que o questionário somente por ele foi respondido.

É oportuno frisar que, considerando as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) no tocante à pandemia, as entrevistas cujo roteiro encontra-se no apêndice C foram realizadas virtualmente através da ferramenta *Google Meet*, junto ao Coordenador Jurídico e ao auditor responsável pela análise dos PSSs. Essa

possibilidade ancorou-se na chamada pesquisa social *online*, com entrevistas *online* síncronas (FLICK, 2013).

Ademais, os participantes de pesquisa foram convidados a assinar os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLEs) que aparecem nos apêndices B e D, assegurando as questões éticas do processo de investigação científica no tocante ao aceite dos pesquisados em participar do estudo, já remetidos ao Comitê de Ética da Universidade Federal de Sergipe.

### **3.5 Critério para escolha do caso do TCE-SE**

Quanto ao aspecto temporal, o critério utilizado para analisar as contratações temporárias de excepcional interesse público no recorte de 2016 a 2020 se deve ao fato de o sistema de processo eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (e-TCESE) ter sido implantado em 2016, o que possibilita a realização de consulta aos procedimentos de forma *online*.

Em razão da facilidade de acesso do pesquisador e do pouco número de seleções encontradas utilizando o termo “processo seletivo simplificado” junto ao e-TCESE e à aba jurisprudência no site da Corte, optou-se por analisar todos os 13 (treze) Processos Seletivos Simplificados (PSS) relacionados pelo sistema, possibilitando uma visão geral sobre as contratações excepcionais realizadas pelos municípios sergipanos no período analisado.

### **3.6 Tratamento e análise dos dados**

Segundo Gil (2008, p. 156), a análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Assim, os dados da pesquisa foram organizados e tabulados por meio do software Excel, permitindo a construção de tabelas e gráficos para análise e interpretação dos resultados obtidos.

Assim, para a análise dos processos seletivos simplificados, utilizou-se a métrica de pontuação descrita no Quadro 5, conforme o atendimento ou não dos requisitos constitucionais e legais para as contratações temporárias excepcionais:

Requisito	Padrão de resposta (pontuação)	
Lei Específica		
(1) A lei define quais os serviços classificados como “extraordinários”	Sim (05)	Não (0)
(2) A lei define quais os limites máximos de duração das contratações excepcionais	Sim (05)	Não (0)
(3) A lei define a natureza do vínculo de contratação	Sim (05)	Não (0)
(4) O município justificou o interesse público das contratações	Sim (15)	Não (0)
(5) O município demonstrou o caráter de excepcionalidade das contratações	Sim (15)	Não (0)
(6) O município estava dentro do limite de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal	Sim (15)	Não (0)
(7) Os cargos do PSS deveriam ser providos mediante concurso público	Sim (0)	Não (15)
(8) As contratações realizadas respeitaram o prazo disposto no inciso V art. 73 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições)	Sim (15)	Não (0)
(9) As contratações realizadas respeitaram a vedação do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal	Sim (15)	Não (0)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Seguindo o exposto no referencial teórico, os critérios de aferição foram escolhidos com base na legislação aplicada às contratações temporárias de excepcional interesse público e no entendimento doutrinário, atribuindo-se 15 (quinze) pontos por cada requisito obedecido pelo PSS analisado e 0 (zero) ponto em caso de não atendimento.

Nomeadamente para o requisito “lei específica”, os 15 (quinze) pontos totais foram subdivididos em três itens de 5 (cinco) pontos, uma vez que a norma que trata do PSS deve definir (1) quais os serviços classificados como extraordinários; (2) os limites máximos de duração da contratação excepcional; e (3) a natureza do vínculo de contratação.

Assim, os dados obtidos a partir da análise dos documentos foram analisados por meio de estatística descritiva simples, que segundo Zanella (2009, p. 126) “é uma ciência e uma técnica que trabalha dados quantitativos referentes às mais variadas áreas de conhecimento”. Desta forma, a análise quantitativa ofereceu suporte às conclusões apresentadas ao final da pesquisa.

Para os dados obtidos com o questionário e a entrevista foi utilizado o método de análise de conteúdo.

### 3.7 Protocolo de pesquisa

O atingimento da confiabilidade de uma pesquisa é obtido pela obediência a procedimentos de regras gerais que devem ser utilizadas ao longo do seu desenvolvimento. Portanto, cabe ao pesquisador definir formalmente quais os caminhos e regras a serem seguidos para que se chegue ao objetivo pretendido, utilizando o protocolo de pesquisa, que de acordo com Martins (2008, *online*) pode ser assim definido:

O protocolo se constitui em um conjunto de códigos, menções e procedimentos suficientes para se replicar o estudo, ou aplicá-lo em outro caso que mantém características semelhantes ao estudo de caso original. O protocolo oferece condição prática para se testar a confiabilidade do estudo, isto é, obterem -se resultados assemelhados em aplicações sucessivas a um mesmo caso.

Nesse sentido, para a realização desta pesquisa foi elaborado o protocolo de pesquisa que estabeleceu o caminho a ser percorrido pelo pesquisador com vistas a obtenção das respostas aos questionamentos propostos, conforme Quadro 6.

Quadro 6 - Protocolo de instrumentos de coleta de dados

Atividade	Fonte de evidência	Origem (Fonte dos dados)	Finalidade	Questionamento a ser respondido
Aplicação dos instrumentos de coleta de dados	(1) Análise documental (2) Servidores da Coordenadoria Jurídica	(1) Sistema e-TCESE (2) Questionário	Aferir o quantitativo de processos seletivos simplificados remetidos ao TCE-SE.	Qual o número de processos seletivos simplificados encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020?
	Análise documental	Portais de transparência dos municípios	(1) Verificar se os municípios cumprem o requisito da publicidade dos atos. (2) Verificar se algum município publicou edital de PSS e não encaminhou ao TCE-SE.	Os editais para contratações temporárias foram publicados nos portais de transparências das Prefeituras Municipais do Estado?
	(1) Análise documental (2) Questionário (3) Roteiro de Entrevista	(1) Procedimentos colhidos no e-TCESE (2) Servidores da Coordenadoria	(1) Verificar, em aspectos gerais, a validade dos PSSs realizados pelos municípios. (2) Avaliar, em aspectos gerais, a percepção dos	Os processos seletivos simplificados submetidos ao Tribunal de Contas do Estado estão de acordo com as diretrizes que regulamentam as contratações temporárias

Atividade	Fonte de evidência	Origem (Fonte dos dados)	Finalidade	Questionamento a ser respondido
		Jurídica do TCE-SE	servidores acerca dos PSSs realizados.	por excepcional interesse público?
	(1) Análise documental (2) Questionário (3) Roteiro de Entrevista	(1) Procedimentos colhidos no e-TCESE (2) Servidores da Coordenadoria Jurídica do TCE-SE	(1) Verificar, especificamente, quais as principais falhas constantes nos PSSs. (2) Avaliar, especificamente, quais falhas dos PSSs são mais percebidas pelos servidores.	Quais as irregularidades de maior incidência na realização de contratações temporárias no âmbito estadual?

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Desta forma, o Quadro 6 estabelece a estratégia adotada durante a pesquisa para a obtenção das respostas ao problema de pesquisa e aos objetivos propostos.

### 3.8 Limitações da Pesquisa

No que se refere à coleta de dados, houve limitação quanto ao instrumento de questionário *online* utilizado, uma vez que, em razão do número diminuto de servidores atuante em processos de atos de pessoal na Coordenadoria Jurídica do TCE-SE, seria possível que não se obtivessem respostas em quantidade representativa.

Quando da entrevista realizada com o Coordenador do setor, obteve-se a informação de que, dos 06 (seis) servidores que atuam diretamente na análise dos atos de pessoal (aposentadorias, reformas, pensões, contratações temporárias, etc), somente um deles apura as seleções simplificadas, razão pela qual, além do questionário, também foi aplicada entrevista a este servidor. Assim, considerando que os demais servidores não poderiam contribuir para o objeto da pesquisa – pois nunca foram responsáveis pela análise de PSSs – a aplicação do questionário foi limitada a esse único colaborador.

Já em relação às amostras selecionadas dentro do universo de pesquisa – contratações temporárias de excepcional interesse público realizadas pelos municípios sergipanos no período de 2016 a 2020 – elas caracterizam-se como não probabilísticas, pois escolhidas intencionalmente a partir de consulta ao termo

“processo seletivo simplificado” junto ao sistema de processos eletrônico da Corte de Contas sergipana (e-TCESE).

Entretanto, havia a possibilidade de que outros processos seletivos não tivessem sido devidamente descritos no campo “assunto” do e-TCESE, ainda que tramitando naquele Tribunal. Visando mitigar essa limitação, os dados obtidos por meio do sistema foram confrontados com as respostas ofertadas nas entrevistas e no questionário.



## 4 ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÕES)

### 4.1 Análise Situacional

À exceção da Constituição de 1824, todas as demais (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, EC 01/1969 e 1988) previram a existência de uma Corte de Contas, cujas competências foram sendo incrementadas no decorrer das cartas constitucionais. Nesse sentido, Aguiar (2013, p. 334) exemplifica:

Inicialmente adstritas à liquidação das contas da receita e da despesa, bem como à verificação de legalidade das mesmas, antes de serem prestadas ao Congresso (1891); passando pelo acompanhamento da execução orçamentária, o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e a emissão de parecer prévio sobre as contas de governo do Presidente da República (1934); incluindo-se, posteriormente, o exame de legalidade de contratos públicos (1937); em pó, a fiscalização financeira da União foi atribuída ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, sendo, portanto, alocado o TCU no Poder Legislativo, além da inclusão do julgamento de legalidade dos atos de aposentadorias, reformas e pensões e, ainda, retornado a atribuição de emissão de parecer prévio às contas de governo do Presidente da República (1946); acrescentando-se, depois, os sistemas de controle interno e externo da Administração Pública e a ação fiscalizadora da Corte de ofício ou por provocação do Ministério Público, das auditorias financeiras e orçamentárias, e dos demais órgãos auxiliares (1967), atribuições que foram mantidas com o advento da EC 01/1969; retraindo-se, a posteriori, de “julgamento” para “apreciação” de legalidade dos atos de pessoal (EC 07/1977).

Como se percebe, os Tribunais de Contas passaram a agregar competências ao longo das constituições brasileiras, que os alçaram à envergadura estabelecida pela Constituição Federal de 1988, notadamente pelo vasto rol de atribuições estabelecidas em seu artigo 71.

No âmbito do estado de Sergipe, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe - TCE/SE foi criado pela Emenda Constitucional 2, de 30 de dezembro de 1969, promulgada pelo então Governador Lourival Baptista, enquanto sua primeira Lei Orgânica foi editada pelo Decreto-lei 272, de 23 de janeiro de 1970, resultando na sessão de instalação do Órgão no dia 30 de março do mesmo ano.

Atualmente, sua organização e competências estão estabelecidas na Lei Complementar Estadual 205, de 6 de julho de 2011, que institui a Lei Orgânica da Corte, cujo artigo 1º, inciso IV, prevê a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, inclusive nas fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e/ou mantidas

pelo Poder Público Estadual e Municipal, excetuadas as nomeações para cargo de natureza especial ou provimento em comissão, bem como e para os mesmos fins, apreciar as concessões de aposentadoria, disponibilidade, transferência para a reserva remunerada, reforma e pensão, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (ESTADO DE SERGIPE, 2011).

Nesse cenário, compete ao TCE-SE a análise das contratações temporárias de excepcional interesse público eventualmente realizadas pelas administrações públicas de todas as esferas, englobando tanto aquelas efetivadas pelo Estado de Sergipe, quanto as levadas a efeito pelos 75 (setenta e cinco) municípios que o constituem.

Utilizando como recorte temporal o período compreendido entre os anos 2016 e 2020, realizou-se um levantamento sobre os processos seletivos simplificados levado a efeito pelos municípios nesse interstício e submetidos ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, cujo número de procedimento, origem e natureza estão descritos no Quadro 4. Assim, a partir da análise minuciosa de todos esses procedimentos que passaram ou estão em andamento junto à Corte de Contas sergipana, foram lançadas as balizas para confecção do produto técnico apresentado, consistente em uma norma regulamentadora (Minuta de Resolução) contendo os requisitos essenciais para a realização de contratações temporárias de excepcional interesse público.

#### **4.2 Análise dos portais de transparência pelo Tribunal de Contas de Sergipe e o acesso à informação**

De acordo com Costa (*apud* DAL POZZO, 2010), o modelo de Tribunal de Contas desenvolvido no Brasil é único no mundo, pois assume funções fiscalizadoras que seriam típicas de controladoria, e ao mesmo tempo desempenha papel de ouvidoria e órgão consultivo.

O Tribunal de Contas da União e as Cortes estaduais possuem estrutura organizacional e processos decisórios que são um misto dos processos e maneiras de decidir do Legislativo e do Judiciário, e esse hibridismo e adaptabilidade são características bem típicas do Brasil e das instituições brasileiras, e o que pode torná-las maduras e perenes.

Em verdade, no âmbito do sistema de controle, gradativamente tem se mostrado que a mera emissão de ordens e sanções aos administrados não surte os efeitos buscados para correção de rumos. É o que esclarece Lima (2015, p. 578-79):

À medida que os processos de reforma estrutural avançaram, percebeu-se que a emissão de ordens ao administrador, estabelecendo objetivos genéricos, não era suficiente para alcançar os resultados desejados. Ou o juiz se envolvia no cotidiano da instituição, cuidando de minúcias de seu funcionamento, ou teria que se conformar com a ineficácia de sua decisão.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas de todo o país possuem importância fundamental na preservação do patrimônio e da boa gestão pública, tendo a Constituição Federal de 1988 lhes atribuído um vasto rol de competências para o exercício autônomo do controle externo. É o que afirma Britto (2001, p. 187):

Numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, tanto do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis, com a exposição de todos eles (os que decidem sobre a república e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. É essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo. Os Tribunais de Contas, participando desse aparato como peça-chave, se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração.

No âmbito do Estado de Sergipe, replicando e adequando o já previsto na Carta Magna de 88 e na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – naquilo que lhe é aplicável – o Tribunal de Contas de Sergipe encaminhou e teve aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado a Lei Complementar 205/2011, que instituiu a Lei Orgânica do TCE-SE.

Sob o prisma controlador, por exemplo, a norma assegura à Corte de Contas sergipana não apenas a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e dos Municípios, mas, também, o poder de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dessas unidades.

Além desse controle ativo, a Lei Orgânica do TCE-SE permite provocação da sociedade, na medida em que qualquer cidadão, pessoa jurídica, partido político,

associação, sindicato ou mesmo agentes públicos é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades de que tenham conhecimento, dando-se tratamento sigiloso ao procedimento até que sejam confirmados os eventuais indícios (SERGIPE, 2011).

Há, ainda, no âmbito do Pretório de Contas de Sergipe, a possibilidade de os representantes legais das entidades da administração pública direta e indireta, os Presidentes da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça e das Câmaras de Vereadores, os Prefeitos Municipais e demais gestores de verba pública formularem “consulta” para o esclarecimento de dúvidas ou controvérsias na aplicação das leis concernentes às matérias de competência do TCE-SE.

Isso demonstra que, no âmbito do sistema de controle, deve-se afastar a postura de “cão de caça” para adotar a visão de “cão guia”, orientando os administradores e, mais que isso, implementando ações que contribuam efetivamente na vida da população.

Nesse sentido, foi criada, em 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA, integrada por uma diversidade de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual, bem como pelos Ministérios Públicos de diferentes esferas, com o intuito de discutir e formular políticas públicas e soluções voltadas à transparência, cuja concretização se dá por meio das chamadas Ações, elaboradas e pactuadas anualmente pelos membros da ENCCLA.

Dentre as Ações de 2015 definidas pelos mais diversos atores – com destaque ao Ministério Público Federal (MPF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) – restou aprovada a “Ação 4: Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva”, sob a coordenação da Controladoria Geral da União - CGU.

Em cumprimento ao planejado, o Ministério Público Federal iniciou naquele ano o projeto do “*Ranking* Nacional dos Portais da Transparência”, com o objetivo de avaliar o efetivo cumprimento das leis de transparência nos 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira, a partir da aplicação de um questionário com apenas 16 (dezesseis) questões elaboradas pela ENCCLA para mensuração do grau de

cumprimento de leis referentes à transparência no Brasil, em uma escala de zero a dez (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020).

A primeira avaliação se deu entre setembro e outubro de 2015 e os resultados divulgados no Dia Internacional de Combate à Corrupção (09 de dezembro), demonstrando que apenas 7 (sete) municípios e 1 (um) Estado conquistaram nota 10 (dez). Alagoas, Maranhão, Piauí e Sergipe integravam a lista das menores médias municipais, com as notas 1.83, 1.18, 0.88 e 2.01, respectivamente.

Além da divulgação dos rankings, o Ministério Público Federal expediu mais de 3.000 (três mil) recomendações àqueles entes federados que não estavam cumprindo suas obrigações legais, dando um prazo de 120 (cento e vinte) dias para adequação às Leis de Transparência.

Para 2016, a ENCCLA estipulou como Ação nº 1 a avaliação da transparência nos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas.

Desta forma, a partir do esgotamento do prazo concedido aos Executivos municipais na primeira rodada, no período de 11/04/2016 a 27/05/2016 foi realizada uma segunda avaliação nacional, para aferir se as recomendações tinham sido cumpridas. Nela ficou constatado que a média nacional aumentou cerca de 30% se comparada à primeira, saltando de 3.92 para 5.14 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016a; 2016b).

Já o número de municípios com a avaliação máxima saltou de 7 (sete) para 120 (cento e vinte), enquanto o de estados subiu para 3 (três). Nessa rodada, Alagoas, Maranhão, Piauí e Sergipe também aumentaram suas notas para 3.08, 2.84, 4.16 e 3.28, dando-se destaque ao Piauí com uma evolução na ordem de 371,80% (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016a; 2016b).

O número de estados e municípios com nota zero caiu mais de 50% entre a primeira e a segunda avaliação, e o somatório dos que não possuíam sítios eletrônicos decresceu de 649 para 347. Entretanto, como nem todas as recomendações expedidas em 2015 foram cumpridas, o MPF ajuizou 2.109 ações civis públicas em todo o país, visando compelir os gestores municipais à correta adequação na política da transparência nos gastos.

Para aqueles municípios que sequer possuíam portais de internet nessa avaliação de 2016 – aos quais se atribuiu nota zero – foram tomadas medidas mais severas que envolveram, além das já citadas demandas judiciais, o ingresso de ações de improbidade contra o Prefeito (fundadas no art. 11, incisos II e IV, da Lei 8.429/92),

recomendação para que a União suspendesse os repasses de transferências voluntárias (com fulcro no art. 73 da LC 101/2000) e representação à Procuradoria Regional da República contra os prefeitos pela prática do crime previsto no artigo 1º, inciso XIV, do Decreto Lei nº 201/67.

Em Sergipe, entre a primeira e a segunda a avaliação, os municípios avançaram com notas de 2.01 para 3.28, mantendo a 24ª posição do Estado no ranking da média municipal. Aracaju, que era a 23ª entre as 27 capitais, passou a ser a 26ª, com 5.1 pontos, enquanto o Executivo estadual apresentou significativa melhora em sua nota, de 5.7 para 8.1, subindo da 21ª para a 19ª colocação.

Dos 75 (setenta e cinco) municípios sergipanos, novamente nenhum atingiu a pontuação máxima de 10 (dez) pontos, entretanto caiu à metade o número daqueles que não pontuaram – de 20 (vinte) para 10 (dez) (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016a; 2016b), conforme resume o Quadro 7 abaixo:

Quadro 7 - *Ranking* Nacional dos Portais da Transparência

<b>“Ranking Nacional dos Portais da Transparência”</b>		
<b>Objetivo</b>	Avaliar o efetivo cumprimento das leis de transparência nos 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira.	
<b>Metodologia</b>	Aferição de 16 quesitos elaborados pela ENCCLA.	
<b>Resultados</b>		
<b>Ano</b>	2015	2016
<b>Período de avaliação</b>	Setembro e outubro	11/04 a 27/05/2016 (120 dias após a primeira)
<b>Entes que não possuíam sítio eletrônico</b>	649	347
<b>Notas 10</b>	7 municípios e 1 estado	120 municípios e 3 estados
<b>Média Nacional</b>	3,92	5,14
<b>Nota Sergipe (média dos 75 municípios)</b>	2,01	3,28

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Entretanto, a partir do ingresso do Tribunal de Contas do Estado no Fórum Permanente de Combate à Corrupção de Sergipe (FOCCO/SE) em 2016, foi realizada pelo TCE/SE uma primeira avaliação, que serviu de base para identificar o panorama geral e atualizado dos municípios, chegando-se a resultados semelhantes àqueles do Ministério Público Federal.

A média de notas dessa 1ª avaliação foi 4,46, resultado de 9 (nove) notas zero; 24 (vinte e quatro) municípios classificados como “crítico” (0.10 a 3.99); 26 (vinte e seis) com nota “deficiente” (4.00 a 6.99); 12 (doze) tidos como “satisfatório” (7.00 a 8.99); e 4 (quatro) no nível “elevado” (9.00 a 10.0), dos quais 2 (dois) obtiveram a nota 10.0.

Em razão desses resultados, foram firmados diversos Termos de Ajustamento de Gestão – TAGs com os Prefeitos Municipais no intuito de que adequassem seus sítios eletrônicos à métrica da ENCCLA.

Em contrapartida, além de não sofrerem sanções no âmbito daquela Corte de Contas, o Ministério Público Federal se comprometeu em solicitar a suspensão das ações judiciais contra aqueles administradores que respeitassem o TAG e elevassem as avaliações dos seus portais para, ao menos, a nota 5.00, que àquela época correspondia às posições “satisfatório” (5.00 a 7.90) ou “excelente” (8.00 a 10.00).

O ajuste rendeu bons frutos e, em dezembro de 2016, houve a publicação da segunda avaliação. A partir da verificação feita pelo TCE/SE com os parâmetros nacionais, a média de notas obtidas pelos Executivos municipais passou para 5,68 pontos, sendo que 5 (cinco) municípios apresentaram nota zero; 17 (dezesete) foram classificados “crítico” (0.10 a 3.99); 21 (vinte e um) com nota “deficiente” (4.00 a 6.99); 22 (vinte e dois) tidos como “satisfatório” (7.00 a 8.99); e 10 (dez) no nível “elevado” (9.00 a 10.0), dos quais 2 (dois) obtiveram a nota 10.0.

Na primeira avaliação de 2017, foi dado um salto qualitativo e a média dos 75 (setenta e cinco) municípios sergipanos foi de 8,43 pontos, e nenhum apresentou nota zero ou avaliação “crítico” (0.10 a 3.99); 9 (nove) obtiveram nota “deficiente” (4.00 a 6.99); 35 (trinta e cinco) avaliação “satisfatório” (7.00 a 8.99); e 21 (vinte e um) no nível “elevado” (9.00 a 10.0), sendo que destes 06 (seis) obtiveram a nota máxima.

Na segunda rodada de 2017 houve o crescimento da média para 8,79 pontos e, mais uma vez, nenhum dos municípios apresentou nota zero ou avaliação “crítico” (0.10 a 3.99); 4 (quatro) obtiveram nota “deficiente” (4.00 a 6.99); 33 (trinta e três) foram avaliados “satisfatório” (7.00 a 8.99); e 28 (vinte e oito) no nível “elevado” (9.00 a 10.0), dos quais 06 (seis) obtiveram a nota máxima.

Como é possível notar, a partir da ação integrada do Tribunal de Contas de Sergipe com os demais órgãos de controle integrantes da ENCCLA e do FOCCO/SE, o cenário da transparência nos municípios do Estado mudou completamente, saltando

de uma média de 2.01 (em 2015) para 8.79 (2ª avaliação de 2017), ou seja, um aumento de mais de 437%.

Em maio de 2018 o TCE/SE aprovou a Resolução nº 311, que dispunha sobre a disponibilização de dados e informações nos Portais da Transparência das Unidades Jurisdicionadas àquela Corte e estabelecia os procedimentos de fiscalização, avaliação e sanções, adotando as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 21) no que se refere às boas práticas de transparência e *accountability*.

Apesar disso, os bons resultados não conseguiram ser mantidos e, na primeira avaliação do ano de 2018, a média dos Poderes Executivos municipais caiu para 7,58 pontos, com 1 (um) município no nível “crítico” (0.10 a 3.99); 25 (vinte e cinco) com nota “deficiente” (4.00 a 6.99); 32 (trinta e dois) tidos como “satisfatório” (7.00 a 8.99); e 17 (dezessete) no nível “elevado” (9.00 a 10.0), dos quais 4 (quatro) obtiveram a nota 10.0.

Na segunda avaliação de 2018, entretanto, os números voltaram a crescer e a avaliação média ficou em 8.21 pontos, oportunidade em que nenhum dos municípios apresentou nota zero ou avaliação “crítico” (0.10 a 3.99); 12 (doze) obtiveram nota “deficiente” (4.00 a 6.99); 39 (trinta e nove) foram avaliados “satisfatório” (7.00 a 8.99); e 24 (vinte e quatro) no nível “elevado” (9.00 a 10.0), dos quais apenas 3 (três) atingiram a nota máxima.

Em novembro de 2019 o TCE/SE aprovou a Resolução nº 333, que alterou artigos da nº 311, reduzindo de duas para apenas uma vez ao ano a divulgação dos resultados do ranking da transparência, com publicação feita no Quadro de Indicadores disponível no sítio eletrônico daquele órgão.

Naquele ano, a avaliação média foi menor do que na última medição, ficando em 8,04. Apesar disso, nenhum município apresentou nota zero e apenas 01 (um) foi avaliado como “crítico” (0.10 a 3.99); 9 (nove) obtiveram nota “deficiente” (4.00 a 6.99); 47 (quarenta e sete) foram avaliados “satisfatório” (7.00 a 8.99); e 18 (dezoito) no nível “elevado” (9.00 a 10.0), dos quais apenas 3 (três) atingiram a nota máxima.

No ano seguinte (2020), a média das notas voltou a cair, atingindo o patamar de 7,89. Em que pese tal fato, nenhum município apresentou nota zero ou foi avaliado como “crítico” (0.10 a 3.99), mas aumentou para 20 (vinte) o número de notas “deficiente” (4.00 a 6.99) e diminuiu para 34 (trinta e quatro) as avaliações como “satisfatório” (7.00 a 8.99); com 21 (vinte e um) municípios com nível “elevado” (9.00



a 10.0), sendo somente 2 (dois) com a nota máxima. Todo esse panorama está sintetizado no Quadro 8:

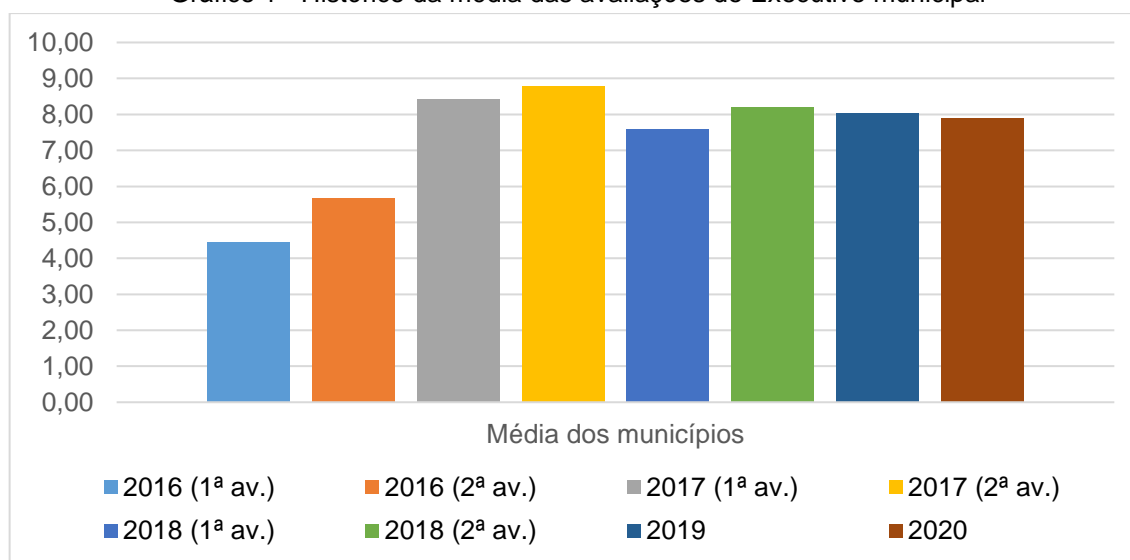
Quadro 8 - Histórico das notas dos Executivos municipais

	2016 (1ª av.)	2016 (2ª av.)	2017 (1ª av.)	2017 (2ª av.)	2018 (1ª av.)	2018 (2ª av.)	2019	2020
<b>Média dos municípios</b>	4,46	5,68	8,43	8,79	7,58	8,21	8,04	7,89
<b>Nota zero</b>	9	5	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum
<b>Crítico (0,10 a 3,99)</b>	24	17	Nenhum	Nenhum	1	Nenhum	1	Nenhum
<b>Deficiente (4,00 a 6,99)</b>	26	21	9	4	25	12	9	20
<b>Satisfatório (7,00 a 8,99)</b>	12	22	35	33	32	39	47	34
<b>Elevado (9,00 a 10,0)</b>	4	10	31	38	17	24	18	21
<b>Nota 10</b>	2	2	6	6	4	3	3	2

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Para melhor visualização, no Gráfico 1 é apresentado o histórico de médias obtidas ao longo das avaliações, na qual se pode observar um menor padrão no ano 2016 e a crescente ocorrida após a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe:

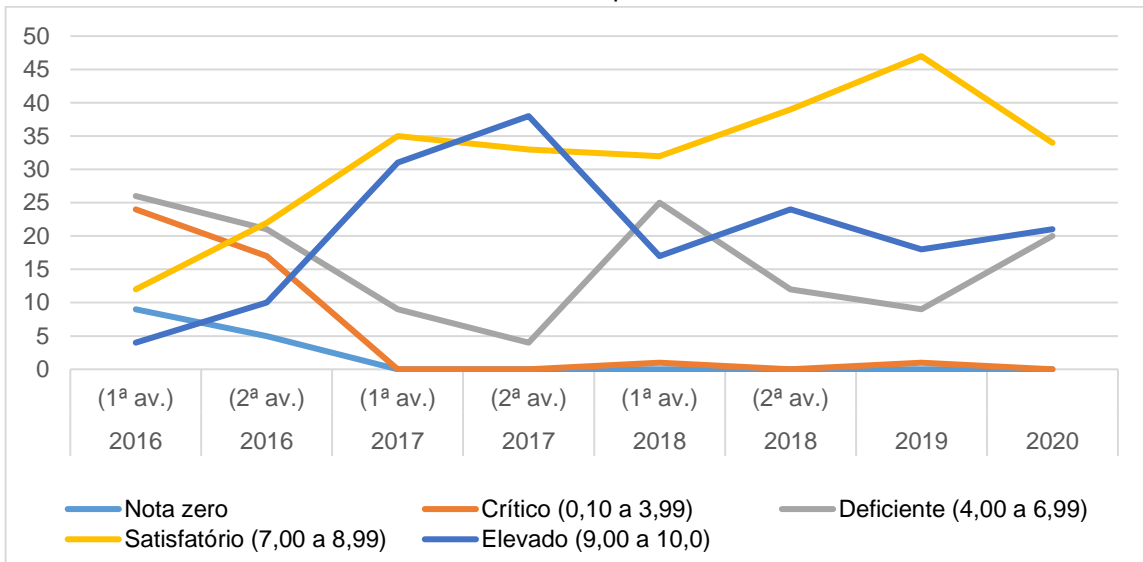
Gráfico 1 - Histórico da média das avaliações do Executivo municipal



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

O Gráfico 2 apresenta o histórico de notas dos Executivos municipais, demonstrando que, diferentemente do início do ciclo de avaliação em 2016, nas avaliações dos anos 2017 a 2020 há maior incidência de notas satisfatórias ou elevadas quase nenhuma crítica ou zero.

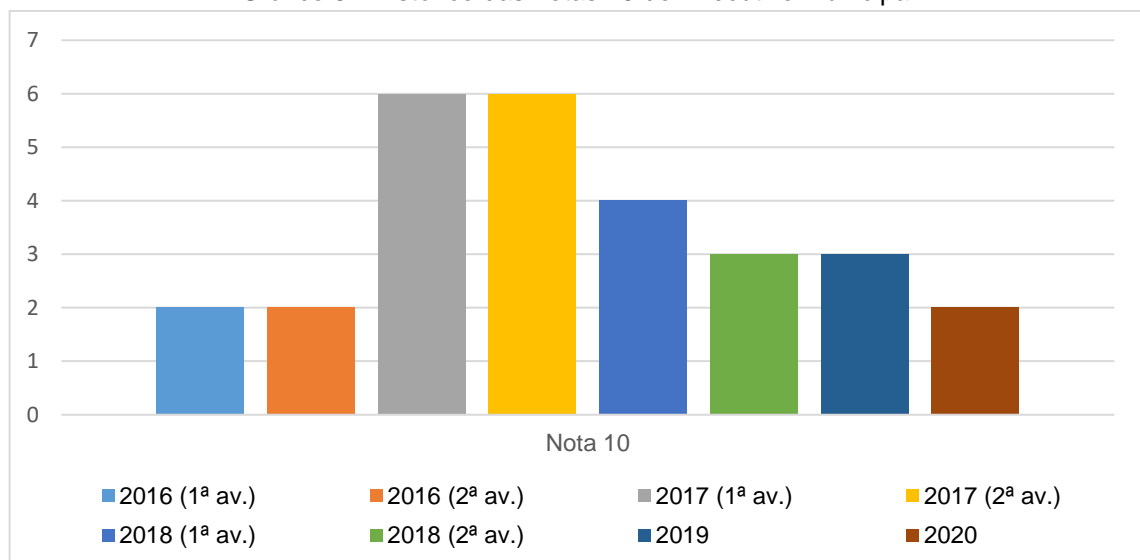
Gráfico 2 - Histórico das notas do Executivo municipal



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

No Gráfico 3 está representado o quantitativo de notas 10 obtidas pelos municípios ao longo dos anos, demonstrando, de um lado, o salto ocorrido entre 2016 e 2017 a partir da maior fiscalização e incentivo do TCE-SE e, de outro, a gradativa redução da obtenção de nota máxima nos anos seguintes:

Gráfico 3 - Histórico das notas 10 do Executivo municipal



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Desta forma, fica claro que os Tribunais de Contas detêm instrumentos para estimular a transparência da gestão pública, incrementar a disponibilidade e confiabilidade das informações governamentais e fortalecer o controle social, aprimorando a administração pública em benefício da sociedade.

Em verdade, a transparência pública, além de possuir um papel fundamental no combate à corrupção, viabiliza a contribuição tempestiva da sociedade e dos órgãos de controle, no fornecimento de elementos para que o Estado se torne cada vez mais eficiente e efetivo, estimulando uma cultura de integridade na gestão dos negócios públicos e incentiva o esforço por melhores políticas e programas de governo (TCU, 2018).

#### **4.3 Análise de dados e resultados dos processos seletivos simplificados**

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, a partir de consulta ao termo “processo seletivo simplificado” junto ao sistema de processos eletrônicos do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (e-TCESE), bem como à aba “jurisprudência” no sitio eletrônico daquela Corte e informações obtidas diretamente com a Coordenadoria Jurídica do órgão, tendo sido encontrados originalmente 23 (vinte e três) processos seletivos simplificados realizados no âmbito do Estado de Sergipe entre os anos de 2016 e 2020.

A partir desses dados e da obtenção dos procedimentos virtualizados, restou identificada a duplicidade de demandas com o mesmo objeto, assim como seleções que não faziam parte do escopo, uma vez que relacionadas a Secretarias vinculadas ao Estado de Sergipe, e não aos municípios.

Desta forma, o estudo desenvolveu-se a partir dos 13 (treze) processos seletivos restantes, dos quais 02 (dois) foram revogados pelo próprio ente público por questões de conveniência e oportunidade (processos de nºs 000003/2016 e 000155/20217, respectivamente das Prefeituras Municipais de Cristinápolis e Areia Branca), e 01 (um) não foi objeto da pesquisa por tramitar em meio físico junto ao TCE-SE (processo nº 000214/2017, da Prefeitura Municipal de Carmópolis), de sorte que, por estar o órgão em regime telepresencial por conta da pandemia pelo COVID-19, não foi possível o acesso. Assim, seguindo a métrica de pontuação contida no

Quadro 5, daqueles obteve-se o resultado constante no Quadro 9 para as 10 (dez) seleções restantes:

Quadro 9 - Resultado individualizado da análise dos PSSs

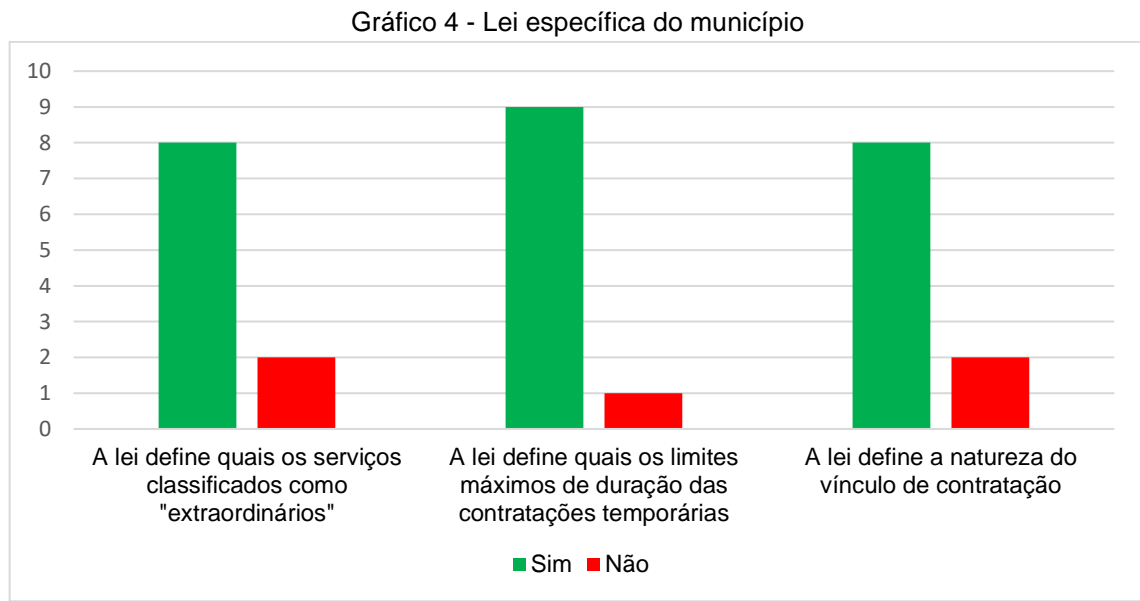
<b>Requisitos constitucionais e legais numerados na métrica descrita no Quadro 5</b>											
<b>Processo</b>		<b>Prefeitura</b>	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)</b>	<b>(5)</b>	<b>(6)</b>	<b>(7)</b>	<b>(8)</b>	<b>(9)</b>
1.	000142/2019	Pinhão	Sim (5)	Sim (5)	Sim (5)	Sim (15)	Sim (15)	Sim (15)	Não (15)	Sim (15)	Sim (15)
2.	000200/2017	Cedro de São João	Sim (5)	Sim (5)	Sim (5)	Não (0)	Não (0)	Sim (15)	Não (15)	Sim (15)	Sim (15)
3.	001140/2018	Porto da Folha	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Sim (0)	Sim (15)	Sim (15)
4.	001866/2016	Japaratuba	Sim (5)	Sim (5)	Sim (5)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Sim (0)	Sim (15)	Sim (15)
5.	002509/2016	Aquidabã	Sim (5)	Sim (5)	Sim (5)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Sim (0)	Sim (15)	Sim (15)
6.	012043/2019	Maruim	Sim (5)	Sim (5)	Sim (5)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Sim (0)	Sim (15)	Sim (15)
7.	012095/2019	Capela	Não (0)	Sim (5)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Sim (0)	Sim (15)	Sim (15)
8.	016585/2017	Cristinápolis	Sim (5)	Sim (5)	Sim (5)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Sim (0)	Sim (15)	Sim (15)
9.	016849/2019	Cristinápolis	Sim (5)	Sim (5)	Sim (5)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Sim (0)	Sim (15)	Sim (15)
10.	108251/2017	Amparo do São Francisco	Sim (5)	Sim (5)	Sim (5)	Sim (15)	Sim (15)	Não (0)	Não (15)	Sim (15)	Sim (15)
<b>Pontuação total para cada item</b>			<b>40</b>	<b>45</b>	<b>40</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>45</b>	<b>150</b>	<b>150</b>
<b>Somatório da pontuação</b>			<b>560</b>								

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Como se sabe, conforme previsto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, a contratação por tempo determinado deve estar autorizada em lei do órgão interessado, não sendo possível a utilização da Lei Federal nº 8.754/93 como fundamento para tais ajustes por não se tratar de uma norma de caráter nacional e sim federal, ou seja, aplicável no âmbito da União.

Nesse sentido, foram avaliados 03 (três) aspectos que, imprescindivelmente, devem estar previstos na legislação do município que deseja realizar PSS, quais sejam: a) A lei define quais os serviços classificados como “extraordinários”; b) A lei define quais os limites máximos de duração das contratações excepcionais; e c) A lei define a natureza do vínculo de contratação (regime de trabalho; vedações, remuneração, jornada de trabalho, sanções, dentre outras matérias relevantes).

Assim, seguindo a métrica descrita no Quadro 5, para cada um desses subtópicos foi atribuída a pontuação 5 (cinco) para o caso de atendimento e 0 (zero) caso a lei municipal não preenchesse o requisito, obtendo-se o resultado apresentado no Gráfico 4:



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

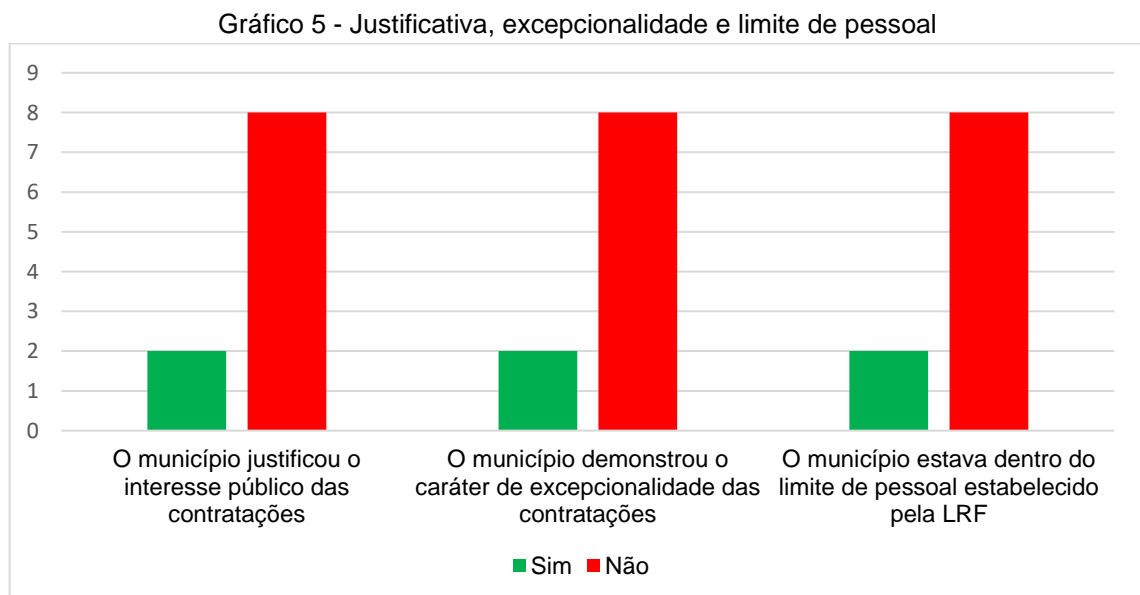
Ou seja, dos 10 (dez) PSSs realizados pelos municípios, 08 (oito) dispunham de norma definindo quais os serviços classificados como “extraordinários”; 09 (nove) traziam os limites máximos de duração das contratações excepcionais; e em 08 (oito) figuravam a natureza do vínculo de contratação (regime de trabalho; vedações, remuneração, jornada de trabalho, sanções, dentre outras matérias relevantes), resultando em uma pontuação de 125 (cento e vinte e cinco) dos 150 (cento e cinquenta) possíveis.

Outros dois requisitos avaliados – e que estão umbilicalmente relacionados – foram a clara demonstração de excepcional interesse público e a apresentação de justificativa para as contratações, visto que não cabe a utilização dos processos seletivos simplificados para atividades meramente burocráticas, que exigem a realização de concurso público ou contratação de serviço terceirizado (se não existir o cargo na estrutura administrativa ou estiver em extinção), sendo justificada a forma temporária apenas para evitar a descontinuidade de serviços essenciais, sob pena de gerar prejuízo ao interesse público.

Além desses, o estudo avaliou se, à época das seleções simplificadas, os municípios estavam dentro dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que em seus artigos 20, inciso III, alínea “b”, 22, inciso IV, e 23 prevê que, na hipótese de a despesa com pessoal do município exceder a 95% (noventa e cinco por cento do limite) – ou seja, 51,3% (cinquenta e um vírgula três por cento) da Receita Corrente Líquida – fica vedado, dentre outras hipóteses, o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

O resultado obtido confirmou o que, empiricamente, o autor vivenciou ao longo do período de atuação no Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, pois apenas em 02 (dois) dos 10 (dez) processos seletivos analisados estiveram demonstrados o excepcional interesse público e a justificativa para contratar. Idêntico resultado foi obtido em relação aos limites com pessoal, vez que 08 (oito) municípios estavam acima do estabelecido pela LRF e as contratações não tinham como objeto a reposição de servidores nas áreas acima indicadas.

Assim, dos 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos possíveis no somatório desses 03 (três) requisitos, obteve-se apenas 90 (noventa) pontos, uma vez que, em cada uma das avaliações, apenas 02 (dois) PSSs demonstraram a excepcionalidade do interesse, a justificativa na contratação e o respeito ao teto de pessoal previsto na LRF, conforme Gráfico 5:

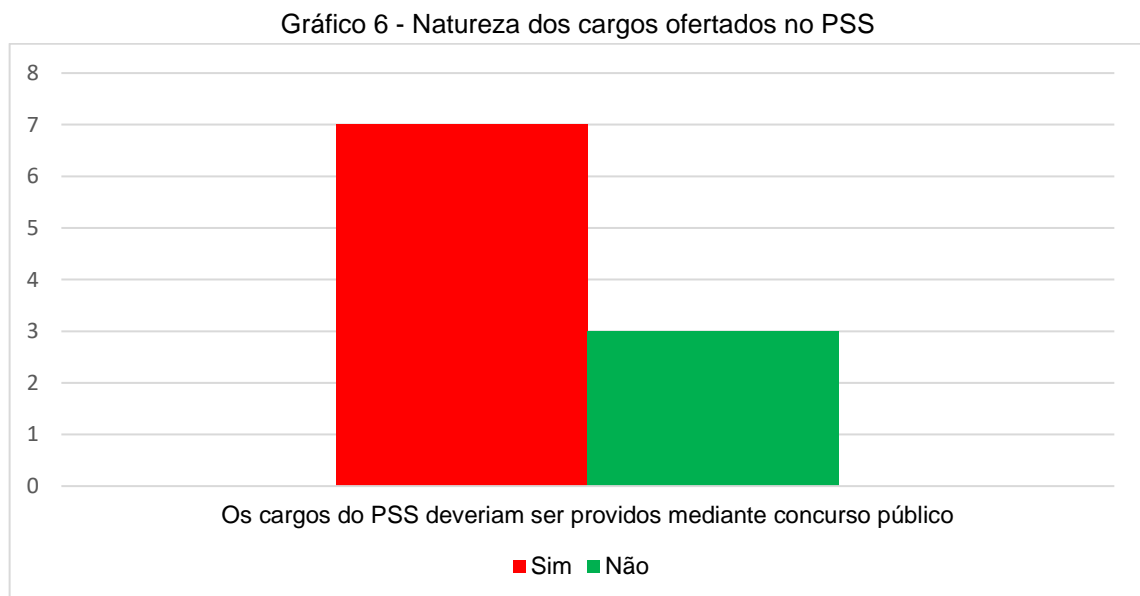


Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

No que toca à natureza dos cargos a serem providos, relembra-se que a utilização de processo simplificado para admissão de pessoal quando deveria ser realizado concurso público é conduta que ofende princípios constitucionais, assim como o é caso constatadas irregularidades na seleção, podendo caracterizar, em tese, atos de improbidade administrativa que acarretem responsabilização nos termos do artigo 11 da Lei 8.429/92.

Exatamente por esse motivo, este é o único item cuja pontuação se dá de maneira negativa, ou seja, se o cargo a ser provido temporariamente deveria ser objeto de concurso de provas ou de provas e títulos, o PSS não deveria ser realizado.

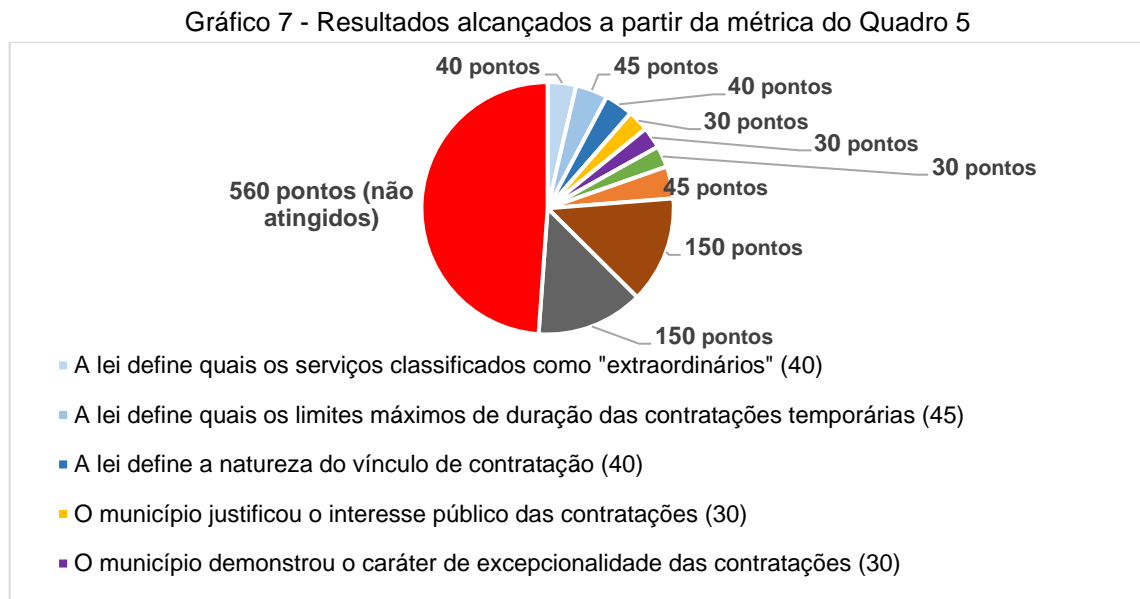
Apesar disso, apurou-se que 07 (sete) das 10 (dez) seleções englobavam atribuições de serviços permanentes à administração pública, enquanto apenas 03 (três) respeitavam a natureza temporária, resultando na pontuação de 45 (quarenta e cinco) para os 150 (cento e cinquenta) pontos possíveis, de acordo com o Gráfico 6:



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Apesar dos aspectos negativos supra, todos os 10 (dez) processos seletivos analisados obedeceram aos prazos previstos na Lei de Eleições (Lei 9.504/97) e no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que vedam, respectivamente, a admissão de pessoal que acarrete aumento de despesa nos 03 (três) meses antes do pleito eleitoral, e nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato respectivo. Desta forma, foi atribuída a totalidade de pontuação possível -150 (cento e cinquenta) para cada um desses requisitos - totalizando 300 (trezentos) pontos.

Nesse sentido, seguindo a métrica descrita no Quadro 5, dos 1050 (um mil e cinquenta) pontos que poderiam ser atribuídos aos processos seletivos simplificados municipais caso estivessem em perfeita consonância aos requisitos constitucionais e legais, obteve-se um resultado de 560 (quinhentos e sessenta) pontos, conforme Gráfico 7:



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Os resultados obtidos a partir da pesquisa documental vão ao encontro das respostas ofertadas nas entrevistas concedidas pelo Coordenador Jurídico do TCE-SE e pelo auditor responsável pela análise desses procedimentos no âmbito do órgão.

De acordo com os entrevistados, o baixo número de processos seletivos simplificados encaminhados anualmente ao Tribunal de Contas do Estado não traduz o montante de contratações desta natureza realizadas pelos municípios sergipanos, pois, não raramente, as análises feitas pelo TCE-SE decorrem de denúncias formuladas através da Ouvidoria ou de representações apresentadas pelas unidades técnicas de controle ou Ministério Público Especial de Contas.

Além disso, há a percepção geral dos entrevistados de que os PSSs municipais não obedecem ao previsto na legislação, especialmente em relação às previsões constitucionais relativas à natureza dos cargos que são disponibilizados, à ausência de demonstração do excepcional interesse público e da justificativa na contratação, bem como o desrespeito ao teto de pessoal previsto na LRF.



Apesar disso, os servidores entendem que tais práticas, não necessariamente, decorrem de má fé das gestões municipais, e sim da especificidade e diversidade das normas a serem observadas, de maneira que a elaboração de um normativo específico direcionado aos administradores públicos, contendo os requisitos a serem observados na realização de PSSs, poderia prevenir falhas na sua realização e evitar suspensões ou cancelamentos futuros por parte dos órgãos de controle, o que conferiria maior segurança jurídica aos administrados e gestores.

## 5 PRODUTO TÉCNICO: MINUTA DE RESOLUÇÃO

Neste capítulo, a partir de todo o arcabouço bibliográfico já trazido e das previsões constitucionais e normativas aliadas à análise das respostas às entrevistas e questionário, apresenta-se o produto técnico a ser remetido ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, consistente em uma norma regulamentadora (Minuta da Resolução) contendo os requisitos essenciais para a realização de contratações temporárias de excepcional interesse público no âmbito estadual, na forma que segue:

**RESOLUÇÃO TC Nº XXXXXX  
DE XXX DE XXX DE 2021**

*Dispõe sobre as normas que devem ser observadas para a realização de contratações temporárias de excepcional interesse público mediante processo seletivo simplificado, e dá outras providências.*

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso das competências que lhe são conferidas pelo artigo 68 da Constituição do Estado de Sergipe, artigo 1º, inciso XXIII da Lei Complementar n. 205/2011, e artigo 3º, inciso I do Regimento Interno;

**CONSIDERANDO** que, de acordo com o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal é possível aos entes a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

**CONSIDERANDO** a necessidade de condensar, em uma só norma, as disposições mais pertinentes para garantia da validade dos procedimentos de contratação temporária;

**RESOLVE:**

**Art. 1º** Ficam estabelecidas as diretrizes para contratações por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público no âmbito do Estado de Sergipe.

**Art. 2º** As contratações de que trata esta Resolução somente serão consideradas validadas se atendidos, cumulativamente, todos os seguintes requisitos:

I - previsão em lei local das hipóteses de contratação temporária;

II - realização de processo seletivo simplificado;

III - contratação por tempo determinado;

IV - atender necessidade temporária;

V - presença de excepcional interesse público;

VI - respeito aos limites e vedações previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, notadamente em relação aos gastos com pessoal e aumento de despesas nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato.

**Art. 3º** A lei local autorizativa da contratação temporária deve dispor sobre:

- I - a definição das situações em que é possível realizar este tipo de contratação;
- II - os direitos e deveres da Administração Pública e dos contratados;
- III - o regime de trabalho (especial) e o regime de previdência aplicável (regime geral de previdência);
- IV - os procedimentos atinentes à seleção e divulgação;
- V - a duração dos contratos;
- VI - vedações, remuneração, jornada de trabalho, sanções, dentre outras matérias relevantes.

**Parágrafo único.** Cabe à lei de cada ente fixar ou não um período de carência para contratação da mesma pessoa.

**Art. 4º** A realização de contratações temporárias de excepcional interesse público deve ser precedida de Processo Seletivo Simplificado - PSS, com garantia da prevalência dos princípios constitucionais que regem a administração pública, notadamente a transparência, impessoalidade e publicidade.

§1º Compete ao ente aferir as necessidades de contratação temporária nos moldes da lei e, por meio de ato do chefe do Poder Executivo, deflagrar o processo seletivo simplificado, demonstrando de forma objetiva o preenchimento dos requisitos constitucionais por meio de sólida fundamentação fática e jurídica.

§ 2º As disposições do certame devem constar em edital ou instrumento similar, a ser divulgado integralmente no Diário Oficial do Município/Estado, com previsão dos critérios objetivos para a seleção, informações sobre as funções a serem preenchidas, a qualificação profissional exigida, dentre outros aspectos relevantes, sendo recomendável a possibilidade de inscrições via *internet*, no intuito de ampliar a concorrência.

§ 3º O edital deve prever prazo razoável entre as fases, respeitado o seguinte parâmetro mínimo:

- I - 02 (dois) dias úteis entre a divulgação do certame e o início das inscrições;
  - II - 05 (cinco) dias úteis para o período de inscrições;
  - III - 02 (dois) dias úteis entre o término das inscrições e a publicação da lista de preliminar de inscritos;
  - IV - 02 (dois) dias úteis entre a publicação da lista preliminar de inscritos e o prazo final para apresentação de recursos ao indeferimento da inscrição;
  - V - divulgação da lista final de inscritos;
  - VI - 05 (cinco) dias úteis entre a publicação da lista final de inscritos e a realização de provas (se for o caso);
  - VII - divulgação da avaliação da titulação, experiência profissional e provas, estas se for o caso;
- e
- VIII - 02 (dois) dias úteis entre a divulgação dos resultados preliminares e o prazo final para apresentação de recursos;

IX - avaliação e divulgação dos resultados recursos (deferidos, deferidos parcialmente ou indeferidos);

X - divulgação do resultado final.

§ 4º A avaliação do processo seletivo deverá ser realizada com base em critérios objetivos suficientes para atender a exigência da função a ser desempenhada, sendo realizada por meio de títulos e experiência profissional, cumulados ou não com aplicação de provas.

§ 5º Fica vedada a realização de seleção exclusivamente mediante entrevista dos candidatos.

§ 6º Na avaliação por análise curricular (títulos e experiência profissional), a pontuação deve estar definida de maneira objetiva e clara no edital, contemplando valoração razoável da qualificação, experiência e habilidades específicas necessárias para o desempenho das atividades a serem realizadas, com gradação entre os títulos de especialização, mestrado e doutorado, bem como o tempo de experiência profissional do candidato à vaga pleiteada, sugerindo-se um período mínimo anterior de 03 (três) meses na atividade.

§ 7º Na hipótese de contratação de profissionais cujo ofício exija registro perante conselho de classe (a exemplo de CRC, OAB, CREA, COREN, CRM, CAU, etc), será obrigatória a apresentação da certidão de regularidade perante tais entidades quando da entrega dos documentos requeridos no edital.

**Art. 5º** Os contratos de excepcional interesse público devem se dar por prazo determinado, conforme limites definidos na lei local, sendo facultada à administração prever critérios diferenciados para fixação dos prazos máximos, respeitado o parâmetro adotado em âmbito federal.

**Art. 6º** As contratações de que trata esta resolução pressupõem uma necessidade temporária, não se apresentando legal a contratação temporária para necessidades permanentes.

§ 1º Havendo necessidades temporárias de pessoal, essas devem ser supridas para que não seja paralisada uma atividade governamental, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público.

§ 2º Para justificar a contratação, a necessidade sempre deverá ser de natureza temporária, independentemente da atividade ser de caráter eventual ou permanente.

§ 3º Considera-se necessidade temporária de atividades eventuais:

I - casos de situação emergencial e transitória, que clamam a satisfação imediata do interesse público, demandando a contratação de pessoal acima do número de servidores existentes e suficientes para atendimento da demanda ordinária do respectivo serviço, a exemplo de contratação de pessoal para atender surtos epidemiológicos ou a contratação de outros profissionais para socorrer situações de calamidade pública ou catástrofes;

II - casos decorrentes de programas de governo temporários,

§ 4º Considera-se necessidade temporária de atividades permanentes:

I - quando, apesar de a atividade ser permanente e o quantitativo de cargos/empregos previstos ser suficiente para atender a demanda, e a falta de pessoal é temporária, a exemplo de contratação

para substituição de servidor, em gozo de licenças ou afastamentos legais, cuja contratação se justifica tão somente durante o período de afastamento;

II - quando, apesar de a atividade ser permanente, há deficiência de pessoal para atendimento da demanda ordinária do serviço, justificando-se a contratação temporária tão somente até a realização e homologação de concurso público.

§ 5º Não é necessária a existência de cargos efetivos vagos para contratação temporária.

**Art. 7º** Para fins do disposto neste normativo, configura-se o excepcional interesse público quando a administração pública, com os recursos humanos de que dispõe, estiver impossibilitada de atender as demandas locais.

**Art. 8º** Ressalvadas as hipóteses de acumulação lícita de cargos disciplinadas pela Constituição Federal, é vedada contratação de contratação temporária de servidor efetivo.

**Art. 9º** A despesa orçamentária decorrente das contratações por tempo determinado deve ser corretamente classificada contabilmente, de acordo com a natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa previstos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

**Art. 10.** A não observância dos critérios para contratações temporárias previstos nesta Resolução pode caracterizar atos de improbidade administrativa, sujeitos a responsabilização nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

**Art. 11.** Ressalvadas as exceções previstas na lei eleitoral, é vedada a contratação temporária de excepcional interesse público nos 03 (três) meses que antecedem os pleitos eleitorais até a posse dos eleitos.

**Art. 12.** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala de Sessões do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, em Aracaju/SE, XX de XXXXXX de XXXX.

## 6 CONCLUSÕES

As teses, discussões, doutrinas e jurisprudência colacionadas ao longo deste estudo tiveram como objetivo esmiuçar o olhar em relação aos concursos públicos e, mais especificamente, aos processos seletivos simplificados, instrumentos adequados para a contratação de profissionais por tempo determinado em caso de excepcional interesse público, conforme determina a Carta Magna.

Assim, a presente pesquisa teve como escopo a análise das contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas mediante processo seletivo simplificado pelos municípios do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020, pautando-se em requisitos legais e constitucionais necessários à sua validade.

A partir da investigação realizada, foi identificado que, dos 13 (treze) processos feitos em tramitação no TCE-SE, a ampla maioria dos PSSs realizados pelos municípios sergipanos – 08 (oito) ao total - apesar de submetidos àquela Corte, não foram publicados nos respectivos portais, atentando contra o princípio constitucional da publicidade e dificultando o controle social.

Desses procedimentos, 02 (dois) foram revogados pelo próprio ente público por questões de conveniência e oportunidade, e 01 (um) não foi objeto da pesquisa por tramitar em meio físico junto ao Tribunal de Contas do Estado, de maneira que, por estar o órgão em regime telepresencial por conta da pandemia pelo COVID-19, não se obteve acesso. Nesse sentido, a pesquisa limitou-se às 10 (dez) seleções restantes transformadas em processo.

Inicialmente, foram avaliados 03 (três) aspectos que devem estar previstos na legislação do ente que deseja realizar PSS, chegando-se ao resultado de que 08 (oito) municípios dispunham de norma definindo quais os serviços classificados como “extraordinários”; 09 (nove) traziam os limites máximos de duração das contratações excepcionais; e em 08 (oito) figuravam a natureza do vínculo de contratação (regime de trabalho; vedações, remuneração, jornada de trabalho, sanções, dentre outras matérias relevantes).

No que toca à clara demonstração de excepcional interesse público, à apresentação de justificativa para as contratações, bem como ao atendimento dos limites de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, restou confirmado o que, empiricamente, o autor vivenciou ao longo do período em que atuou

no Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, pois a pesquisa apontou que apenas 02 (dois) dos PSSs atenderam a esses requisitos.

Em relação à natureza dos cargos a serem providos, 07 (sete) das seleções englobavam atribuições de serviços permanentes à administração pública, enquanto apenas 03 (três) respeitavam a natureza temporária, o que, em tese, pode caracterizar ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11 da Lei 8.429/92.

Não obstante esses aspectos negativos, todos os 10 (dez) processos seletivos analisados obedeceram aos prazos previstos na Lei de Eleições (Lei 9.504/97) e no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que vedam, respectivamente, a admissão de pessoal que acarrete aumento de despesa nos 03 (três) meses antes do pleito eleitoral, e nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato respectivo.

Desta forma, seguindo a métrica de pontuação utilizada, dos 1050 (um mil e cinquenta) pontos que poderiam ser atribuídos aos processos seletivos simplificados caso atendidos todos os requisitos constitucionais e legais, obteve-se apenas 560 (quinhentos e sessenta), pouco mais da metade do plano ideal.

Esses resultados alcançados a partir da pesquisa documental corroboram as respostas oferecidas nas entrevistas com o Coordenador Jurídico do TCE-SE e com o auditor responsável pela análise desses procedimentos no âmbito do órgão. De acordo com eles, há a percepção geral de que os PSSs municipais não obedecem ao previsto na legislação, notadamente em relação às previsões constitucionais relativas à natureza dos cargos que são disponibilizados, à ausência de demonstração do excepcional interesse público e da justificativa na contratação, bem como o desrespeito ao teto de pessoal previsto na LRF.

Segundo afirmaram, tais práticas, não necessariamente, decorrem de má fé das gestões municipais, e sim da especificidade e diversidade das normas a serem observadas, de maneira que a elaboração do produto técnico a ser apresentado àquela Corte de Contas poderia prevenir falhas na realização dos PSSs e evitar suspensões ou cancelamentos futuros por parte dos órgãos de controle, conferindo maior segurança jurídica aos administrados e gestores.

Nesse passo, apresenta-se como sugestão ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe que, a partir da minuta apresentada neste trabalho, elabore resolução regulamentando as contratações temporárias no âmbito do Estado de Sergipe, bem como promova ações de conscientização junto às unidades jurisdicionadas para que fortaleçam a transparência em seus portais.

Não bastasse tais medidas, seria valorosa a elaboração de uma cartilha virtual disponibilizada no site da Corte e/ou um aplicativo para smartphones nas plataformas Android e IOS com os principais aspectos a serem observados pela administração pública na realização dos PSSs, o que, a um só tempo, possibilitaria o fácil acesso aos agentes públicos, conferiria maior amplitude ao controle social e, ainda, possibilitaria a replicação do material por outras unidades de controle externo em todo o país.

Por certo, apesar dos obstáculos naturais enfrentados, inerentes ao período pandêmico decorrente da COVID-19 em que foi realizada – dificultando o acesso não apenas às informações como, também, aos servidores envolvidos – a presente pesquisa traz lume a uma situação que é de interesse de todo administrador público, que é o respeito à constituição e às normas legais e infralegais a serem obedecidas quando da realização de processos seletivos simplificados, afinal, nas palavras do filósofo alemão Arthur Schopenhauer, “*A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê*”.



## REFERÊNCIAS

AGUIAR, S. C. **Origem e evolução dos Tribunais de Contas**. XXII Encontro Nacional do CONPEDI. História do direito. Organização CONPEDI/UNINOVE. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 314-337.

ALEXANDRE, R.; DE DEUS, J. **Direito Administrativo**. 3 ed. São Paulo: Método, 2017.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V.. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: DOU, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: DOU, 2000.

BRASIL. **Lei Nº 8.745, de 9 de Dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. **Portaria Conjunta STN/SOF n. 06 de 18 de dezembro de 2018**. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Brasília: DOU, 2018.

BRASIL. **Portaria Interministerial STN/SOF n. 163 de 4 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 47, n.1, janeiro-abril 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 19 dez 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In PINHEIRO, W.S. **Brasil: Um Século de Transformações**. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001. P. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 19 dez 2020.

BRITTO, C. A. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Interesse Público**, Salvador, v. I, n. 9, 2001.

- CAMPELO, G. S. B.. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ci. & Tróp.**, Recife, v.34, n. 2, p.297-324, 2010.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
- CAVALCANTE, R. J. O papel dos tribunais de contas no combate à corrupção. **Revista do TCU**, Jan-abril 2016, p. 12-13.
- CLÈVE, C. M.; FRANZONI, J. A. **Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. Interesse Público**: IP. Belo Horizonte, ano 15, n. 79, 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdICntd=96029>. Acesso em: 7 nov. 2020.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DAL POZZO, G. T. B. P. **As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 9 nov. 2020.
- FIUZA, M. A Origem do Concurso Público In: **6º Seminário de extensão e 1º Encontro pedagógico**. Teresina: Universidade Estadual do Piauí, 2012.
- FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2013.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOMES, S. R. L.; MARQUES, R. M.; PINHEIRO, M. M. K. A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à Informação nas instituições públicas brasileiras. **R. Ágora: Pol. públ. Comun. Gov. inf.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 4-25, jan./jun. 2016.
- KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. Petrópolis: Vozes, 2011.
- LAKATOS, M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, E. V. D.. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MAGALHÃES, G. A.. **Contratação temporária por excepcional interesse público**: aspectos polêmicos. 1. ed. São Paulo: Ltr, 2005.

MARQUES, M. **Administração Pública**: uma abordagem prática. 1. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 9-18, Jan/Abr 2008.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 19 dez. 2020.

MEIRELLES, H. L.. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 19 dez 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking da Transparência**: média dos municípios sergipanos melhora. Ministério Público Federal, 9 jun. 2016b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/se/sala-de-imprensa/noticias-se/ranking-da-transparencia-media-dos-municipios-sergipanos-melhora>. Acesso em: 5 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking Nacional da Transparência**. 2020. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/o-projeto-new>. Acesso em 5 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking Nacional do Portal da Transparência volta a avaliar sites dos municípios**. Ministério Público Federal, 19 abr. 2016a. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/se/sala-de-imprensa/noticias-se/ranking-nacional-do-portal-da-transparencia-volta-a-avaliar-sites-dos-municipios>. Acesso em: 5 nov. 2020.

O'DONNELL, G.. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista de Cultura e Política**. n. 44. São Paulo: Lua Nova, 1998.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v.62, n.4, p. 407-423, 2014.

PAES, E. B. Os desafios da implementação da nova Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/11. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 193, p. 227-44, 2012.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas – ERA**, v. 45, n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-45-num-1-ano-2005-nid-45058/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

PERUZZOTTI, E. **La política de accountability social en América Latina**. Argentina, 2002. Disponível em: <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiaccountability.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de Auditoria Governamental**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REK, M. **Os modelos de Administração Pública e reflexos à qualidade na gestão administrativa Brasileira**. 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-modelos-de-administracao-publica-e-reflexos-a-qualidade-na-gestao-administrativa-brasileira/>. Acesso em: 19 dez. 2020.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. Revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2015.

SECCHI, L. . Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, v.43, n.2, p.347-369, 2009.

SERGIPE. **Lei Complementar n. 205 de 6 de julho de 2011**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, e dá providências correlatas. Aracaju: DOE, 2011.

SOUSA, A. R. de. **O processo administrativo do concurso público**. 2011. 70 fl. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

SUK KIM, P.; et al. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, p. 646- 654, 2005.

TCMT - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Contratação por tempo determinado**: orientação para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Cuiabá: PubliContas, 2014.

TCSE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. **Orientação Técnica n. 05 de 16 de novembro de 2017**. 2017. Disponível em: [http://www.tce.se.gov.br/SitePages/orientacoes\\_tecnicas.aspx](http://www.tce.se.gov.br/SitePages/orientacoes_tecnicas.aspx). Acesso: em 6 nov. 2020.

TCSE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. **Quadro de Indicadores Municipais: ranking da transparência dos municípios**. Poder Executivo, ano 2017. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/IndicadoresMunicipais/mapa?indicador=58&ano=2017>. Acesso em 6 nov. 2020.

TCSE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. **Quadro de Indicadores Municipais: ranking da transparência dos municípios**. Poder Executivo, ano 2018. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/IndicadoresMunicipais/mapa?indicador=58&ano=2018>. Acesso em 6 nov. 2020.

TCSE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. **Quadro de Indicadores Municipais: ranking da transparência dos municípios**. Poder Executivo, ano 2019. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/IndicadoresMunicipais/mapa?indicador=58&ano=2019>. Acesso em: 6 nov. 2020.

TCSE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. **Resolução n. 333, de 07 de novembro de 2019**. Altera a Resolução TCE/SE nº 311/2018 e aprova o Manual de Auditoria que estabelece os procedimentos de fiscalização dos Portais de Transparência das Unidades Jurisdicionadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, e dá outras providências. Disponível em: <http://antigo.tce.se.gov.br/sgw/resolucao.ler.php?r=333/2019>. Acesso em: 7 nov. 2020.

TCSE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. **Resolução n. 311, de 17 de maio de 2018**. Dispõe sobre a disponibilização de dados e informações nos Portais da Transparência das Unidades Jurisdicionadas e estabelece os procedimentos de fiscalização, avaliação e sanções pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, e dá outras providências. Disponível em: <http://antigo.tce.se.gov.br/sgw/resolucao.ler.php?r=311/2018>. Acesso em: 7 nov. 2020.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista n. 82**, TCU, p. 253-262, 1999. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/52>. Acesso em: 6 out. 2020.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **História do TCU**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia-do-tcu.htm>. Acesso em: 6 nov. 2020.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório sistêmico sobre transparência pública**. Relatoria Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F681500A6016852B9882E0808>. Acesso em: 11 nov. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. **Quadro de Indicadores Municipais**: ranking da transparência dos municípios. Poder Executivo, ano 2016. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/IndicadoresMunicipais/mapa?indicador=58&ano=2016>. Acesso em 6 nov. 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: UFSC, 2009.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A– QUESTIONÁRIO

Você foi convidado (a) como voluntário (a) para participar da pesquisa intitulada “Contratações temporárias de excepcional interesse público: análise dos processos seletivos simplificados realizados no Estado de Sergipe”. O estudo objetiva analisar o cumprimento dos aspectos legais e constitucionais nas seleções temporárias por excepcional interesse público realizadas pelas unidades gestoras jurisdicionadas ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, visando identificar quais as irregularidades mais encontradas nos PSSs e, ao final, apresentar uma proposta de norma regulamentadora à Corte de Contas.

Esclareço que a participação na pesquisa não trará benefícios diretos ao senhor (a), porém contribuirá para ampliação de conhecimentos sobre a administração pública. Através da apresentação dos resultados no Trabalho de Conclusão Final do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, em curso na Universidade Federal de Sergipe - UFS.

Ao enviar as respostas, declara que aceita participar da pesquisa. Em caso de alguma dúvida sobre a pesquisa, entre em contato com o pesquisador pelo e-mail *gustavogurgelmaia@hotmail.com* ou pelo telefone (79) 9 8856-8717.

Agradeço, antecipadamente, a vossa colaboração.

Aluno: Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Elena Leon Olave

**CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO:  
UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS SELETIVOS SIMPLIFICADOS REALIZADOS  
NO ESTADO DE SERGIPE**

**1. Qual o tempo de atuação na Coordenadoria Jurídica do TCE-SE?**

- a) Menos de 06 (seis) meses.
- b) Entre 06 (seis) meses e 01 (um) ano.
- c) Entre 01 (um) e 03 (três) anos.
- d) Entre 03 (três) e 05 (cinco) anos.
- e) Mais de 05 (cinco) anos.

**2. Qual o tempo de atuação em processos relativos a atos de pessoal na Coordenadoria Jurídica do TCE-SE?**

- a) Menos de 06 (seis) meses.
- b) Entre 06 (seis) meses e 01 (um) ano.
- c) Entre 01 (um) e 03 (três) anos.
- d) Entre 03 (três) e 05 (cinco) anos.
- e) Mais de 05 (cinco) anos.

**3. Quantos processos seletivos simplificados para contratação temporária de excepcional interesse público você analisou na Coordenadoria Jurídica do TCE-SE entre 2016 e 2020?**

- a) Nenhum.
- b) Entre 01 (um) e 03 (três).
- c) Entre 04 (quatro) e 06 (seis).
- d) 07 (sete) ou mais.
- a) Não sabe informar.

Se respondeu letra “a” no item anterior, não precisa responder as questões abaixo.



**4. Os processos seletivos simplificados para contratação temporária de excepcional interesse público analisados entre 2016 e 2020 estavam de acordo com o que preconiza a legislação?**

- a) Não sabe informar.
- b) Estavam completamente de acordo com a legislação.
- c) Estavam parcialmente de acordo com a legislação, mas as falhas eram passíveis de correção.
- d) Estavam parcialmente de acordo com a legislação, entretanto as falhas eram graves, não passíveis de correção.
- e) Estavam completamente em desacordo com a legislação.

**5. A sua análise concluiu pela necessidade de suspensão ou anulação de quantos processos seletivos simplificados realizados entre 2016 e 2020?**

- a) Nenhum.
- b) Entre 01 (um) e 03 (três).
- c) Entre 04 (quatro) e 06 (seis).
- d) 07 (sete) ou mais.
- e) Não sabe informar.

Com base nos processos seletivos simplificados para contratação temporária de excepcional interesse público analisados por você entre 2016 e 2020, responda às questões abaixo:

**6. O(s) município(s) que realizou/realizaram processo seletivo simplificado possuía(m) lei específica definindo quais os serviços poderiam ser classificados como “extraordinários”?**

- a) Nenhum dos municípios possuía lei específica definindo quais os serviços poderiam ser classificados como “extraordinários”.
- b) Entre 01 (um) e 02 (dois) municípios possuíam lei específica definindo quais os serviços poderiam ser classificados como “extraordinários”.
- c) Entre 03 (três) e 04 (quatro) municípios possuíam lei específica definindo quais os serviços poderiam ser classificados como “extraordinários”.
- d) 05 (cinco) ou mais municípios possuíam lei específica definindo quais os serviços poderiam ser classificados como “extraordinários”.
- e) Não sabe informar.

**7. O(s) município(s) que realizou/realizaram processo seletivo simplificado possuía(m) lei específica definindo os limites máximos de duração das contratações excepcionais?**

- a) Nenhum dos municípios possuía lei específica definindo os limites máximos de duração das contratações excepcionais.
- b) Entre 01 (um) e 02 (dois) municípios possuíam lei específica definindo os limites máximos de duração das contratações excepcionais.
- c) Entre 03 (três) e 04 (quatro) municípios possuíam lei específica definindo os limites máximos de duração das contratações excepcionais.
- d) 05 (cinco) ou mais municípios possuíam lei específica definindo os limites máximos de duração das contratações excepcionais.
- e) Não sabe informar.

**8. O(s) município(s) que realizou/realizaram processo seletivo simplificado possuía(m) lei específica definindo a natureza do vínculo de contratação, se administrativo ou regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT?**

- a) Nenhum dos municípios possuía lei específica definindo a natureza do vínculo de contratação.
- b) Entre 01 (um) e 02 (dois) municípios possuíam lei específica definindo a natureza do vínculo de contratação.
- c) Entre 03 (três) e 04 (quatro) municípios possuíam lei específica definindo a natureza do vínculo de contratação.
- d) 05 (cinco) ou mais municípios possuíam lei específica definindo a natureza do vínculo de contratação.
- e) Não sabe informar.

**9. O(s) município(s) que realizou/realizaram processo seletivo simplificado justificou/justificaram o interesse público das contratações?**

- a) Nenhum dos municípios justificou o interesse público das contratações.
- b) Entre 01 (um) e 02 (dois) municípios justificou o interesse público das contratações.
- c) Entre 03 (três) e 04 (quatro) municípios justificaram o interesse público das contratações.
- d) 05 (cinco) ou mais municípios justificaram o interesse público das contratações.
- e) Não sabe informar.

**10. O(s) município(s) que realizou/realizaram processo seletivo simplificado demonstrou/demonstraram o caráter de excepcionalidade das contratações?**

- a) Nenhum dos municípios demonstrou o caráter de excepcionalidade das contratações.
- b) Entre 01 (um) e 02 (dois) municípios demonstrou o caráter de excepcionalidade das contratações.
- c) Entre 03 (três) e 04 (quatro) municípios demonstraram o caráter de excepcionalidade das contratações.
- d) 05 (cinco) ou mais municípios demonstraram o caráter de excepcionalidade das contratações.
- e) Não sabe informar.

**11. O(s) município(s) que realizou/realizaram processo seletivo simplificado estava(m) dentro do limite de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal?**

- a) Nenhum dos municípios estava dentro do limite de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- b) Entre 01 (um) e 02 (dois) municípios estava dentro do limite de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- c) Entre 03 (três) e 04 (quatro) municípios estavam dentro do limite de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- d) 05 (cinco) ou mais municípios estavam dentro do limite de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- e) Não sabe informar.

**12. Algum ou alguns dos cargos que foram objeto de processo seletivo simplificado deveriam ser providos mediante concurso público, frustrando sua realização nos termos do art. 11, inciso V, da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa)?**

- a) Nenhum dos municípios frustrou a realização de concurso público.
- b) Entre 01 (um) e 02 (dois) municípios frustrou a realização de concurso público.
- c) Entre 03 (três) e 04 (quatro) municípios frustraram a realização de concurso público.

- d) 05 (cinco) ou mais municípios frustraram a realização de concurso público.
- e) Não sabe informar.

**13. As contratações realizadas mediante processo seletivo simplificado respeitaram o disposto no inciso V art. 73 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), que veda a admissão de pessoal nos 03 (três) meses que antecedem o pleito eleitoral até a posse dos eleitos?**

- a) Nenhum dos municípios realizou contratações temporárias no período indicado pela lei.
- b) Entre 01 (um) e 02 (dois) municípios realizou contratações temporárias no período indicado pela lei.
- c) Entre 03 (três) e 04 (quatro) municípios realizaram contratações temporárias no período indicado pela lei.
- d) 05 (cinco) ou mais municípios realizaram contratações temporárias no período indicado pela lei.
- e) Não sabe informar.

**14. As contratações realizadas mediante processo seletivo simplificado respeitaram o disposto no art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe ser “nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão”?**

- a) Nenhum dos municípios realizou contratações temporárias no período indicado pela lei.
- b) Entre 01 (um) e 02 (dois) municípios realizou contratações temporárias no período indicado pela lei.
- c) Entre 03 (três) e 04 (quatro) municípios realizaram contratações temporárias no período indicado pela lei.
- d) 05 (cinco) ou mais municípios realizaram contratações temporárias no período indicado pela lei.
- e) Não sabe informar.

**15. Considerando os procedimentos por você analisados e sua experiência junto ao Tribunal de Contas do Estado, qual das afirmativas abaixo melhor reflete sua percepção sobre os processos seletivos simplificados realizados em Sergipe no período do 2016 a 2020?**

- a) Os processos seletivos simplificados para contratação de excepcional interesse público estão completamente de acordo com a legislação.
- b) Os processos seletivos simplificados para contratação de excepcional interesse público estão parcialmente de acordo com a legislação, pois há pequenas falhas que poderiam ser corrigidas sem prejuízo do andamento da seleção.
- c) Os processos seletivos simplificados para contratação de excepcional interesse público estão parcialmente de acordo com a legislação, mas há falhas graves que não poderiam ser corrigidas sem prejuízo do andamento da seleção.
- d) Nenhum dos processos seletivos simplificados para contratação de excepcional interesse público segue a legislação e, portanto, deveriam ter a seleção suspensa.
- e) Não sabe informar.

## APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO –TCLE- QUESTIONÁRIO

O(a) senhor(a) está convidado(a) a participar de uma pesquisa sobre “Contratações temporárias de excepcional interesse público: análise dos processos seletivos simplificados realizados no Estado de Sergipe”, elaborado pelo mestrando em Administração Pública Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia, com orientação da Professora Doutora Maria Elena Leon Olave, do Programa de Pós-graduação em Administração Pública – PROFIAP junto à Universidade Federal de Sergipe – UFS.

O estudo objetiva analisar o cumprimento dos aspectos legais e constitucionais nas seleções temporárias por excepcional interesse público realizadas pelas unidades gestoras jurisdicionadas ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE-SE, visando identificar quais as irregularidades mais encontradas nos PSSs e, ao final, apresentar uma proposta de norma regulamentadora à Corte de Contas.

Esta pesquisa se endereça a servidores do a Coordenadoria Jurídica do TCE-SE que atuam na apuração dos processos de contratação temporária. A sua participação ocorrerá por meio de um questionário, estimando-se como tempo de duração para sua realização um período entre 10 e 15 minutos. Informamos que o(a) Senhor(a) pode se recusar a respondê-lo caso não se sinta à vontade, podendo desistir de participar da pesquisa em qualquer momento de sua ocorrência, sem nenhum prejuízo para o(a) senhor(a).

Sua participação é voluntária e não há gratificação por sua colaboração. Os resultados da pesquisa poderão ser divulgados pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Precisamos de sua sinceridade nas respostas. Lembre-se de que não há respostas certas ou erradas. Todas são corretas desde que correspondam ao que você pensa. Os dados desta pesquisa são confidenciais e serão utilizados para fins acadêmicos, de modo agrupado, não sendo possível identificar os participantes da pesquisa individualmente.

Para esclarecer dúvidas e fazer comentários a qualquer momento ou mesmo para conhecer os resultados desta pesquisa, não hesite em contatar: gustavogurgelmaia@hotmail.com ou (79) 9 8856-8717. Este documento foi elaborado em duas vias: uma ficará com o pesquisador responsável e a outra com o participante da pesquisa.

Ao concordar com os termos descritos e aceitar participar do estudo, pedimos que assine o termo em sinal de que o TCLE foi lido, formalizando o consentimento voluntário de participante.

Nome completo (participante): \_\_\_\_\_

Tels: (\_\_\_\_) \_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

São Cristóvão/SE, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) participante

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Você foi convidado (a) como voluntário (a) para participar da pesquisa intitulada “Contratações temporárias de excepcional interesse público: análise dos processos seletivos simplificados realizados no Estado de Sergipe”. O estudo objetiva analisar o cumprimento dos aspectos legais e constitucionais nas seleções temporárias por excepcional interesse público realizadas pelas unidades gestoras jurisdicionadas ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, visando identificar quais as irregularidades mais encontradas nos PSSs e, ao final, apresentar uma proposta de norma regulamentadora à Corte de Contas.

Esclareço que a participação na pesquisa não trará benefícios diretos ao senhor (a), porém contribuirá para ampliação de conhecimentos sobre a administração pública. Através da apresentação dos resultados no Trabalho de Conclusão Final do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, em curso na Universidade Federal de Sergipe - UFS.

Ao enviar as respostas, declara que aceita participar da pesquisa. Em caso de alguma dúvida sobre a pesquisa, entre em contato com o pesquisador pelo e-mail *gustavogurgelmaia@hotmail.com* ou pelo telefone (79) 9 8856-8717.

Agradeço, antecipadamente, a vossa colaboração.

Aluno: Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Elena Leon Olave

**CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO:  
ANÁLISE DOS PROCESSOS SELETIVOS SIMPLIFICADOS REALIZADOS NO  
ESTADO DE SERGIPE**

1. Qual a estimativa média anual de processos seletivos simplificados (PSSs) para contratação temporária de excepcional interesse público submetidas à análise do TCE-SE?
2. Pela sua experiência, você acha que todos os PSSs realizados no estado são publicados nos respectivos diários oficiais e encaminhados ao TCE-SE?
3. Geralmente, a análise de PSSs feita pelo TCE-SE decorre do encaminhamento desses procedimentos pelo próprio órgão jurisdicionado ou é realizada a partir de denúncias/representações ou pela atuação direta do Tribunal? Qual a proporção entre aqueles que são submetidos diretamente pelos entes públicos e essas outras formas de apuração?
4. Na sua percepção, os PSSs, em regra, obedecem ao previsto na legislação? Em caso negativo, quais as principais falhas observadas?
5. Você sabe dizer se no período de 2016 a 2020 o TCE-SE suspendeu ou cancelou algum PSS por estar em desacordo com a legislação? Em caso positivo, foram aproximadamente quantos?
6. Na sua visão, quais são os principais problemas decorrentes da realização de processos seletivos simplificados que não respeitam a legislação?
7. Você entende que a elaboração de um normativo específico direcionado aos gestores, contendo os requisitos a serem observados na realização de PSSs, poderia prevenir falhas na sua realização e evitar suspensões ou cancelamentos futuros por parte do TCE-SE?
8. Há alguma outra colocação ou aspecto relevante em relação aos PSSs que o(a) senhor(a) entenda interessante ser pontuado?



## APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO –TCLE - ENTREVISTA

O(a) senhor(a) está convidado(a) a participar de uma pesquisa sobre “Contratações temporárias de excepcional interesse público: análise dos processos seletivos simplificados realizados no Estado de Sergipe”, elaborado pelo mestrando em Administração Pública Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia, com orientação da Professora Doutora Maria Elena Leon Olave, do Programa de Pós-graduação em Administração Pública – PROFIAP junto à Universidade Federal de Sergipe – UFS.

O estudo objetiva analisar o cumprimento dos aspectos legais e constitucionais nas seleções temporárias por excepcional interesse público realizadas pelas unidades gestoras jurisdicionadas ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE-SE, visando identificar quais as irregularidades mais encontradas nos PSSs e, ao final, apresentar uma proposta de norma regulamentadora à Corte de Contas.

Esta pesquisa se endereça a servidores do TCE-SE que atuam na apuração dos processos de contratação temporária. A sua participação ocorrerá por meio de uma entrevista, estimando-se como tempo de duração para sua realização um período entre 10 e 15 minutos. Informamos que o(a) Senhor(a) pode se recusar a respondê-la caso não se sinta à vontade, podendo desistir de participar da pesquisa em qualquer momento de sua ocorrência, sem nenhum prejuízo para o(a) senhor(a).

Sua participação é voluntária e não há gratificação por sua colaboração. Os resultados da pesquisa poderão ser divulgados pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Precisamos de sua sinceridade nas respostas. Lembre-se de que não há respostas certas ou erradas. Todas são corretas desde que correspondam ao que você pensa. Os dados desta pesquisa são confidenciais e serão utilizados para fins acadêmicos, de modo agrupado, não sendo possível identificar os participantes da pesquisa individualmente.

Para esclarecer dúvidas e fazer comentários a qualquer momento ou mesmo para conhecer os resultados desta pesquisa, não hesite em contatar: gustavogurgelmaia@hotmail.com ou (79) 9 8856-8717. Este documento foi elaborado em duas vias: uma ficará com o pesquisador responsável e a outra com o participante da pesquisa.

Ao concordar com os termos descritos e aceitar participar do estudo, pedimos que assine o termo em sinal de que o TCLE foi lido, formalizando o consentimento voluntário de participante.

Nome completo (participante): \_\_\_\_\_

Tels: (\_\_\_\_) \_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

São Cristóvão/SE, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) participante

## APÊNDICE E – RELATÓRIO TÉCNICO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
PROFIAF



### 1. TÍTULO

Contratações temporárias de excepcional interesse público: análise dos processos seletivos simplificados no estado de Sergipe.

### 2. RESUMO

A pesquisa teve como objetivo a análise das contratações temporárias por excepcional interesse público, realizadas mediante de processos seletivos simplificados, entre os anos de 2016 e 2020 pelos municípios do Estado de Sergipe, para verificar se obedeceram aos requisitos legais e constitucionais.

Nesse sentido, parte-se das premissas constitucionais e legais referentes à matéria, para delimitar as fronteiras conceituais e corroborar que, sob o ordenamento jurídico vigente, o concurso público é a regra que deve reger as contratações de servidores e empregados públicos (art. 37, II, da Constituição Federal). Entretanto tal regra comporta exceções, dentre as quais se destaca a contratação temporária, revelada como um vínculo jurídico-administrativo entre esse agente público e o ente contratante.

Tratando das diretrizes que regulamentam esse tipo de contratação de natureza peculiar, o estudo discorre sobre a necessidade de previsão legal específica no ente, a demonstração da real situação excepcional de interesse público de caráter temporário, a realização de processo seletivo simplificado apto a resguardar a transparência, lisura e impessoalidade nas seleções, assim como elenca as principais legislações correlatas, de observância obrigatória, acerca da matéria. Metodologicamente, esta pesquisa de natureza descritiva possui o intuito de indicar, a partir de um diagnóstico baseado na análise bibliográfica e documental,

irregularidades presentes nas contratações temporárias de excepcional interesse público em âmbito dos municípios do Estado de Sergipe entre os anos 2016 a 2020.

A natureza do problema utiliza a metodologia mista (qualitativa e quantitativa), com finalidade de pesquisa aplicada, e o estudo de caso como método de procedimento.

Assim, os resultados coletados com o estudo de caso subsidiaram a edição de normativo contendo os requisitos necessários a tais contratações, cuja replicação pode ser feita por outras unidades de controle externo em todo o país.

### **3. INSTITUIÇÃO**

Tribunal de Contas do Estado de Sergipe

### **4. PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA**

Gestores públicos do estado de Sergipe (podendo ser replicado nos demais estados da Federação) e a população em geral.

### **5. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA**

O problema de pesquisa foi pensado a partir da experiência de trabalho vivenciada pelo autor junto ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, permitindo verificar que muitos municípios sergipanos, seja por desconhecimento das normas aplicáveis ou mesmo pela inexistência de um regulamento consolidando os requisitos necessários, promoviam contratações temporárias de excepcional interesse público viciadas sob a ótica do arcabouço legal, culminando na suspensão – ou mesmo anulação – dos processos seletivos simplificados realizados.

No caso presente, para compreensão dos aspectos envolvidos na problemática, necessário se faz esclarecer que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 37 a necessidade de a administração pública obedecer à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios esses revelados em diversas ações de matriz constitucional, dentre as quais a regra da investidura em cargo ou emprego público mediante concurso de provas ou de provas e títulos.

Entretanto, há situações especiais – estabelecidas no próprio texto constitucional – em que a regra do concurso público é excepcionalizada, dentre as quais está a hipótese de contratações de servidores temporários (artigo 37, inciso IX, da CF/88), na medida em que dispõe o texto constitucional em seu artigo 37, inciso IV, que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

No âmbito do Estado de Sergipe, de acordo com dados obtidos pelo pesquisador junto ao Tribunal de Contas do Estado, foram realizados ao menos 13 (treze) processos seletivos simplificados visando a contratação de servidores temporários municipais entre os anos de 2016 a 2020.

Desta forma, foi formulado o seguinte problema de pesquisa: As contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas mediante processo seletivo simplificado pelos municípios do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020, obedeceram aos requisitos legais e constitucionais necessários à sua validade?

## **6. OBJETIVOS**

A pesquisa possui como objetivo geral analisar as contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas mediante processo seletivo simplificado pelos municípios do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020, pautando-se em requisitos legais e constitucionais necessários à sua validade.

Já os objetivos específicos para a presente pesquisa são:

- Investigar os processos seletivos simplificados encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020.
- Analisar quais desses processos seletivos simplificados foram transformados em processo no âmbito do TCE/SE e tratam de contratações temporárias por parte dos municípios.
- Verificar se os editais para contratações temporárias foram publicados nos portais de transparências das Prefeituras Municipais do Estado.
- Avaliar por meio de *checklist* se os processos seletivos simplificados submetidos ao Tribunal de Contas do Estado estão de acordo com as diretrizes que regulamentam as contratações temporárias por excepcional interesse público.

- Identificar quais as irregularidades de maior incidência na realização de contratações temporárias no âmbito estadual.
- Apresentar ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe um produto técnico consistente em uma norma regulamentadora (Minuta de Resolução) contendo os requisitos essenciais para a realização de contratações temporárias de excepcional interesse público no âmbito estadual.

## 7. ANÁLISE / DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Segundo Gil (2008, p. 156), a análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Assim, os dados da pesquisa foram organizados e tabulados por meio do software Excel, permitindo a construção de tabelas e gráficos para análise e interpretação dos resultados obtidos.

Assim, para a análise dos processos seletivos simplificados, utilizou-se a métrica de pontuação descrita abaixo, conforme o atendimento ou não dos requisitos constitucionais e legais para as contratações temporárias excepcionais:

Requisito	Padrão de resposta (pontuação)	
Lei Específica		
A lei define quais os serviços classificados como “extraordinários”	Sim (05)	Não (0)
A lei define quais os limites máximos de duração das contratações excepcionais	Sim (05)	Não (0)
A lei define a natureza do vínculo de contratação	Sim (05)	Não (0)
O município justificou o interesse público das contratações	Sim (15)	Não (0)
O município demonstrou o caráter de excepcionalidade das contratações	Sim (15)	Não (0)
O município estava dentro do limite de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal	Sim (15)	Não (0)
Os cargos do PSS deveriam ser providos mediante concurso público	Sim (0)	Não (15)
As contratações realizadas respeitaram o prazo disposto no inciso V art. 73 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições)	Sim (15)	Não (0)
As contratações realizadas respeitaram a vedação do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal	Sim (15)	Não (0)

Seguindo o exposto no referencial teórico, os critérios de aferição foram escolhidos com base na legislação aplicada às contratações temporárias de excepcional interesse público e no entendimento doutrinário, atribuindo-se 15 (quinze)

pontos por cada requisito obedecido pelo PSS analisado e 0 (zero) ponto em caso de não atendimento.

Nomeadamente para o requisito “lei específica”, os 15 (quinze) pontos totais foram subdivididos em três itens de 5 (cinco) pontos, uma vez que a norma que trata do PSS deve definir (1) quais os serviços classificados como extraordinários; (2) os limites máximos de duração da contratação excepcional; e (3) a natureza do vínculo de contratação.

Assim, os dados obtidos a partir da análise dos documentos foram analisados por meio de estatística descritiva simples, que segundo Zanella (2009, p. 126) “é uma ciência e uma técnica que trabalha dados quantitativos referentes às mais variadas áreas de conhecimento”. Desta forma, a análise quantitativa ofereceu suporte às conclusões apresentadas ao final da pesquisa.

Além disso, foi aplicado questionário ao auditor responsável pela análise desses procedimentos no âmbito do TCE-SE, bem como realizadas entrevistas com este e com Coordenador Jurídico do órgão, procedendo-se à análise de conteúdo das respostas.

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, a partir de consulta ao termo “processo seletivo simplificado” junto ao sistema de processos eletrônicos do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (e-TCESE), bem como à aba “jurisprudência” no sitio eletrônico daquela Corte e informações obtidas diretamente com a Coordenadoria Jurídica do órgão, tendo sido encontrados originalmente 23 (vinte e três) processos seletivos simplificados realizados no âmbito do Estado de Sergipe entre os anos de 2016 e 2020.

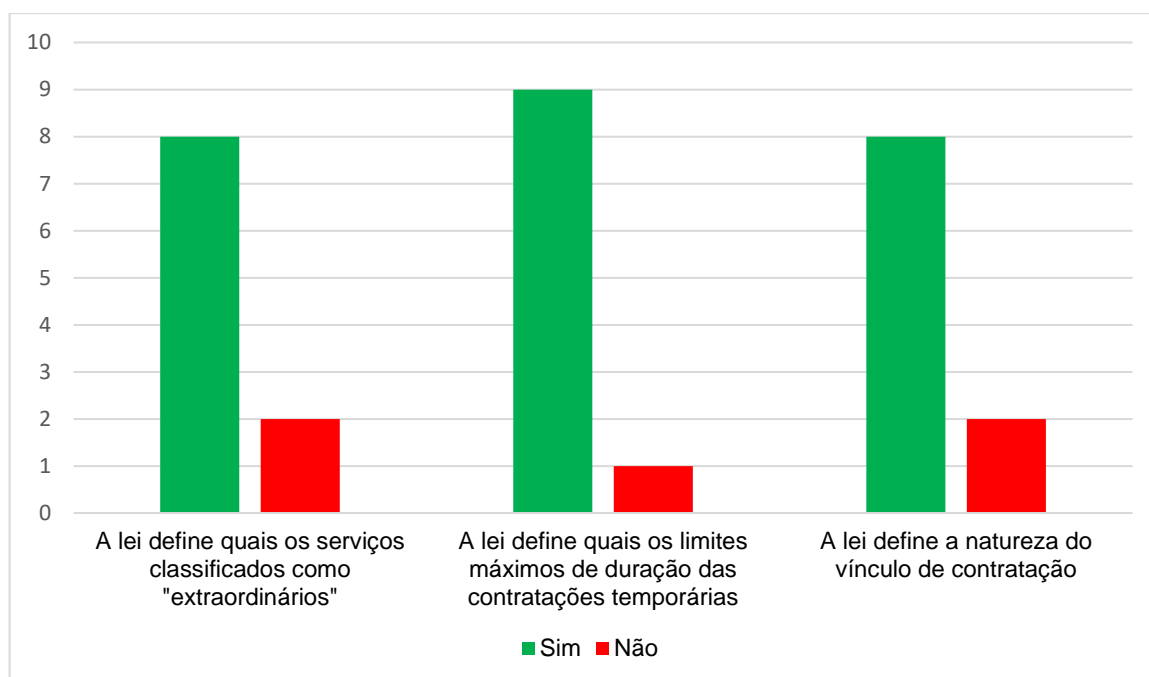
A partir desses dados e da obtenção dos procedimentos virtualizados, restou identificada a duplicidade demandas com o mesmo objeto, assim como seleções que não faziam parte do escopo, uma vez que relacionadas a Secretarias vinculadas ao Estado de Sergipe, e não aos municípios.

Desta forma, o estudo desenvolveu-se a partir dos 13 (treze) processos seletivos restantes, dos quais 02 (dois) foram revogados pelo próprio ente público por questões de conveniência e oportunidade, e 01 (um) não foi objeto da pesquisa por tramitar em meio físico junto ao TCE-SE, de sorte que, por estar o órgão em regime telepresencial por conta da pandemia pelo COVID-19, não foi possível o acesso. Nesse sentido, a pesquisa limitou-se às 10 (dez) seleções restantes, cujos resultados serão a seguir expostos.

Conforme previsto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, a contratação por tempo determinado deve estar autorizada em lei do órgão interessado, não sendo possível a utilização da Lei Federal nº 8.754/93 como fundamento para tais ajustes por não se tratar de uma norma de caráter nacional e sim federal, ou seja, aplicável no âmbito da União.

Nesse sentido, foram avaliados 03 (três) aspectos que, imprescindivelmente, devem estar previstos na legislação do município que deseja realizar PSS, quais sejam: a) A lei define quais os serviços classificados como “extraordinários”; b) A lei define quais os limites máximos de duração das contratações excepcionais; e c) A lei define a natureza do vínculo de contratação (regime de trabalho; vedações, remuneração, jornada de trabalho, sanções, dentre outras matérias relevantes).

Assim, seguindo a métrica acima descrita, para cada um desses subtópicos foi atribuída a pontuação 5 (cinco) para o caso de atendimento e 0 (zero) caso a lei municipal não preenchesse o requisito, obtendo-se como resultado o seguinte quadro:



Ou seja, dos 10 (dez) PSSs realizados, 08 (oito) dispunham em seus municípios de norma definindo quais os serviços classificados como “extraordinários”; 09 (nove) traziam os limites máximos de duração das contratações excepcionais; e em 08 (oito) figuravam a natureza do vínculo de contratação (regime de trabalho;

vedações, remuneração, jornada de trabalho, sanções, dentre outras matérias relevantes), resultando em uma pontuação de 125 (cento e vinte e cinco) dos 150 (cento e cinquenta) possíveis.

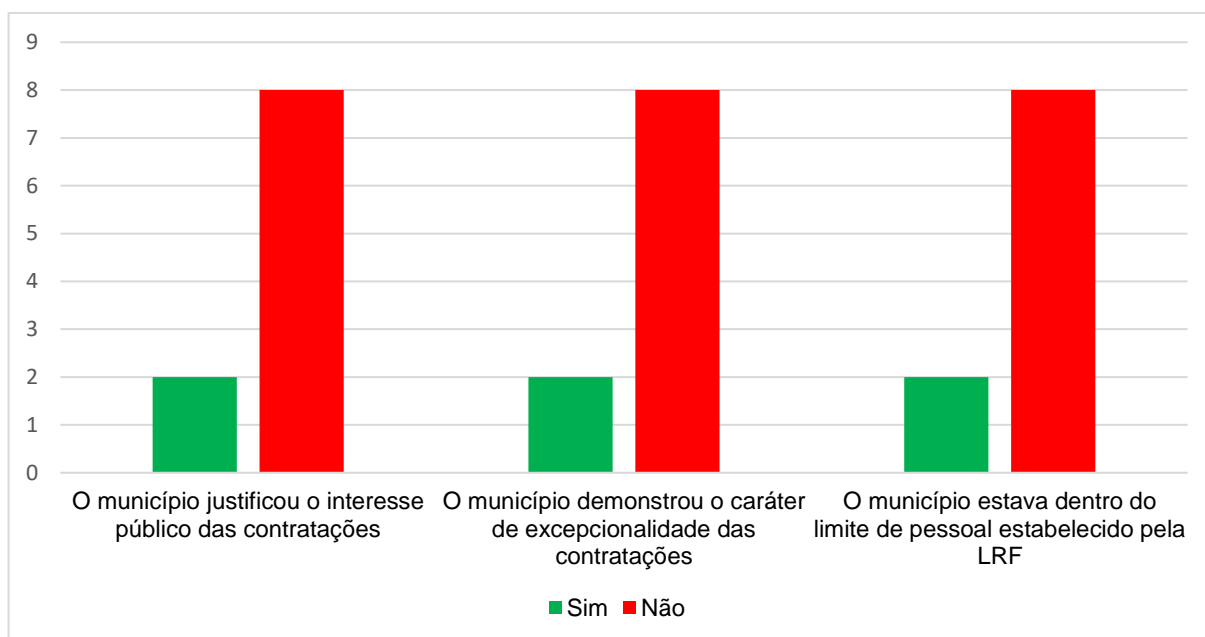
Outros dois requisitos avaliados – e que estão umbilicalmente relacionados – foram a clara demonstração de excepcional interesse público e a apresentação de justificativa para as contratações, visto que não cabe a utilização dos processos seletivos simplificados para atividades meramente burocráticas, que exigem a realização de concurso público ou contratação de serviço terceirizado (se não existir o cargo na estrutura administrativa ou estiver em extinção), sendo justificada a forma temporária apenas para evitar a descontinuidade de serviços essenciais, sob pena de gerar prejuízo ao interesse público.

Além desses, o estudo avaliou se, à época das seleções simplificadas, os municípios estavam dentro dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que em seus artigos 20, inciso III, alínea “b”, 22, inciso IV, e 23 prevê que, na hipótese de a despesa com pessoal do município exceder a 95% (noventa e cinco por cento do limite) – ou seja, 51,3% (cinquenta e um vírgula três por cento) da Receita Corrente Líquida – fica vedado, dentre outras hipóteses, o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Entretanto, o resultado obtido confirmou o que, empiricamente, o autor vivenciou ao longo do período de atuação no Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, pois a pesquisa identificou que apenas em 02 (dois) dos 10 (dez) processos seletivos analisados restaram demonstrados o excepcional interesse público e a justificativa para contratar. Idêntico resultado foi obtido em relação aos limites com pessoal, vez que 08 (oito) municípios estavam acima do limite estabelecido pela LRF e as contratações não tinham como objeto a reposição de servidores nas áreas acima indicadas.

Assim, dos 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos possíveis no somatório desses 03 (três) requisitos, obteve-se apenas 90 (noventa) pontos, uma vez que, em cada uma das avaliações, apenas 02 (dois) PSSs demonstraram a excepcionalidade do interesse, a justificativa na contratação e o respeito ao teto de pessoal previsto na LRF, conforme demonstrado a seguir:

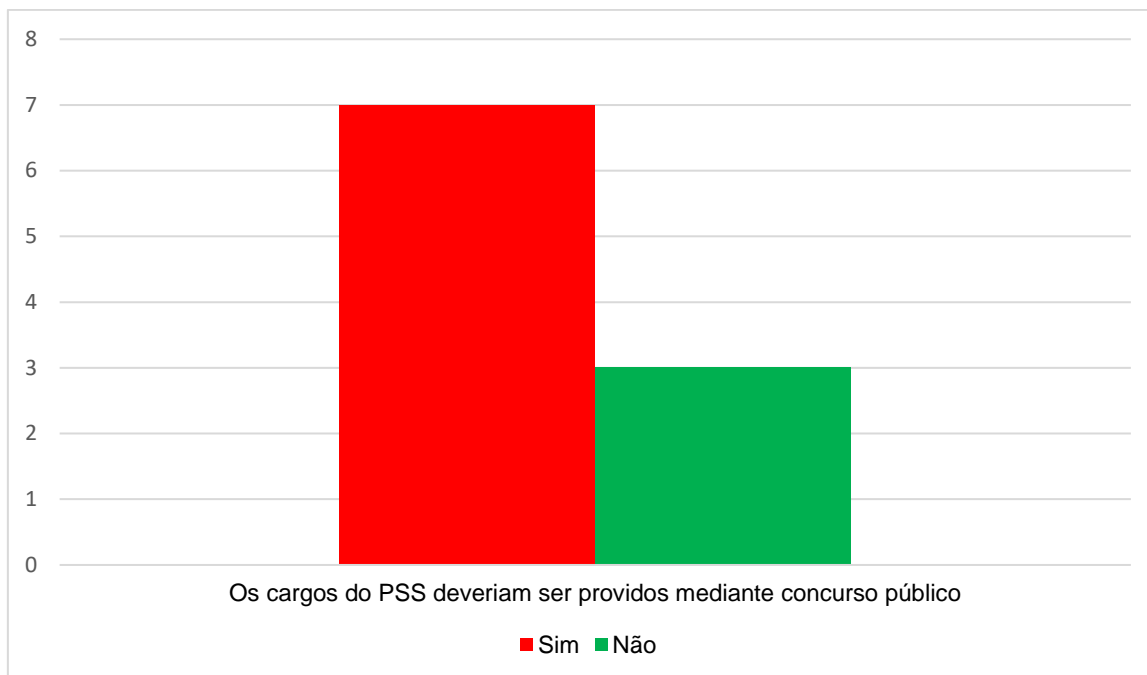




No que toca à natureza dos cargos a serem providos, relembra-se que a utilização de processo simplificado para admissão de pessoal quando deveria ser realizado concurso público é conduta que ofende princípios constitucionais, assim como o é caso constatadas irregularidades na seleção, podendo caracterizar, em tese, atos de improbidade administrativa que acarretem responsabilização nos termos do artigo 11 da Lei 8.429/92.

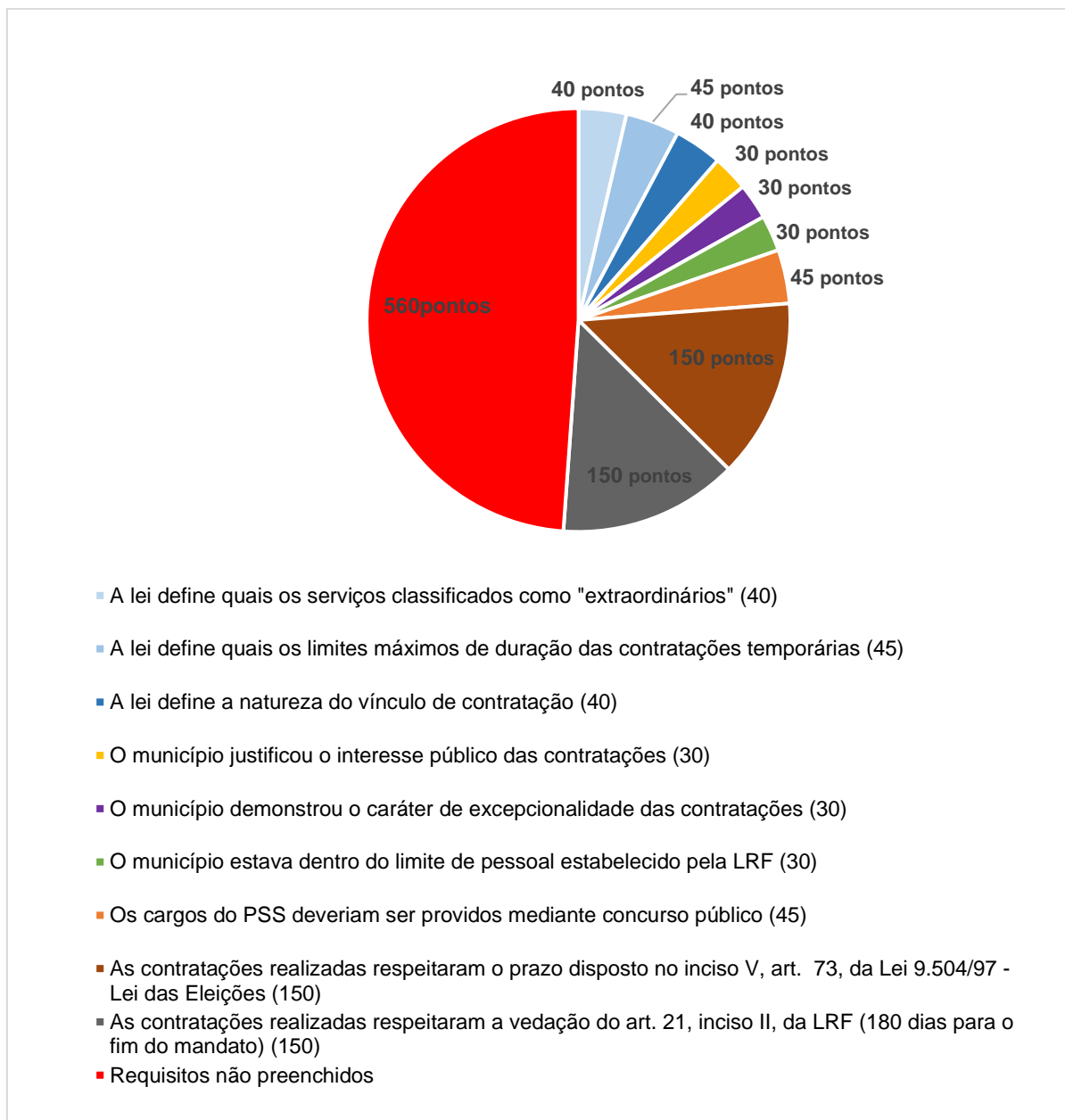
Exatamente por esse motivo, este é o único item cuja pontuação se dá de maneira negativa, ou seja, se o cargo a ser provido temporariamente deveria ser objeto de concurso de provas ou de provas e títulos, o PSS não deveria ser realizado.

Apesar disso, apurou-se que 07 (sete) das 10 (dez) seleções englobavam atribuições de serviços permanentes à administração pública, enquanto apenas 03 (três) respeitavam a natureza temporária, resultando na pontuação de 45 (quarenta e cinco) para os 150 (cento e cinquenta) pontos possíveis, de acordo com o gráfico abaixo:



Apesar dos aspectos negativos supra, todos os 10 (dez) processos seletivos analisados obedeceram aos prazos previstos na Lei de Eleições (Lei 9.504/97) e no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que vedam, respectivamente, a admissão de pessoal que acarrete aumento de despesa nos 03 (três) meses antes do pleito eleitoral, e nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato respectivo. Desta forma, foi atribuída a totalidade de pontuação possível - 150 (cento e cinquenta) para cada um desses requisitos - totalizando 300 (trezentos) pontos.

Nesse sentido, seguindo a métrica de descrita alhures, dos 1050 (um mil e cinquenta) pontos que poderiam ser atribuídos aos processos seletivos simplificados municipais caso estivessem em perfeita consonância aos requisitos constitucionais e legais, obteve-se um resultado de 560 (quinhentos e sessenta), conforme ilustrado abaixo:



Os resultados obtidos a partir da pesquisa documental vão ao encontro das respostas ofertadas nas entrevistas concedidas pelo Coordenador Jurídico do TCE-SE e pelo auditor responsável pela análise desses procedimentos no âmbito do órgão.

De acordo com os entrevistados, o baixo número de processos seletivos simplificados encaminhados anualmente ao Tribunal de Contas do Estado não traduz o montante de contratações desta natureza realizadas pelos municípios sergipanos, pois, não raramente, as análises feitas pelo TCE-SE decorrem de denúncias formuladas através da Ouvidoria ou de representações apresentadas pelas unidades técnicas de controle ou Ministério Público Especial de Contas.

Além disso, há a percepção geral dos entrevistados de que os PSSs municipais não obedecem ao previsto na legislação, especialmente em relação às previsões constitucionais relativas à natureza dos cargos que são disponibilizados, à ausência de demonstração do excepcional interesse público e da justificativa na contratação, bem como o desrespeito ao teto de pessoal previsto na LRF.

Apesar disso, os servidores entendem que tais práticas, não necessariamente, decorrem de má fé das gestões municipais, e sim da especificidade e diversidade das normas a serem observadas, de maneira que a elaboração de um normativo específico direcionado aos administradores públicos, contendo os requisitos a serem observados na realização de PSSs, poderia prevenir falhas na sua realização e evitar suspensões ou cancelamentos futuros por parte dos órgãos de controle, o que conferiria maior segurança jurídica aos administrados e gestores.

## **8. RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO**

A presente pesquisa teve como escopo a análise das contratações temporárias de excepcional interesse público, realizadas mediante processo seletivo simplificado pelos municípios do Estado de Sergipe durante o período de 2016 a 2020, pautando-se em requisitos legais e constitucionais necessários à sua validade.

A partir da investigação realizada, foi identificado que, dos 13 (treze) processos feitos em tramitação no TCE-SE, a ampla maioria dos PSSs realizados pelos municípios sergipanos – 08 (oito) ao total - apesar de submetidos àquela Corte, não foram publicados nos respectivos portais, atentando contra o princípio constitucional da publicidade e dificultando o controle social.

Desses procedimentos, 02 (dois) foram revogados pelo próprio ente público por questões de conveniência e oportunidade, e 01 (um) não foi objeto da pesquisa por tramitar em meio físico junto ao Tribunal de Contas do Estado, de maneira que, por estar o órgão em regime telepresencial por conta da pandemia pelo COVID-19, não se obteve acesso. Nesse sentido, a pesquisa limitou-se às 10 (dez) seleções restantes transformadas em processo.

Inicialmente, foram avaliados 03 (três) aspectos que devem estar previstos na legislação do ente que deseja realizar PSS, chegando-se ao resultado de que 08 (oito) municípios dispunham de norma definindo quais os serviços classificados como “extraordinários”; 09 (nove) traziam os limites máximos de duração das contratações

excepcionais; e em 08 (oito) figuravam a natureza do vínculo de contratação (regime de trabalho; vedações, remuneração, jornada de trabalho, sanções, dentre outras matérias relevantes).

No que toca à clara demonstração de excepcional interesse público, à apresentação de justificativa para as contratações, bem como ao atendimento dos limites de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, restou confirmado o que, empiricamente, o autor vivenciou ao longo do período em que atuou no Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, pois a pesquisa apontou que apenas em 02 (dois) dos PSSs atenderam a esses requisitos.

Em relação à natureza dos cargos a serem providos, 07 (sete) das seleções englobavam atribuições de serviços permanentes à administração pública, enquanto apenas 03 (três) respeitavam a natureza temporária, o que, em tese, pode caracterizar atos de improbidade administrativa que acarretem responsabilização nos termos do artigo 11 da Lei 8.429/92.

Não obstante esses aspectos negativos, todos os 10 (dez) processos seletivos analisados obedeceram aos prazos previstos na Lei de Eleições (Lei 9.504/97) e no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que vedam, respectivamente, a admissão de pessoal que acarrete aumento de despesa nos 03 (três) meses antes do pleito eleitoral, e nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato respectivo.

Desta forma, seguindo a métrica de pontuação utilizada, dos 1050 (um mil e cinquenta) pontos que poderiam ser atribuídos aos processos seletivos simplificados caso atendidos todos os requisitos constitucionais e legais, obteve-se apenas 560 (quinhentos e sessenta) pontos, pouco mais da metade do plano ideal.

Esses resultados alcançados a partir da pesquisa documental corroboram as respostas oferecidas nas entrevistas com o Coordenador Jurídico do TCE-SE e com o auditor responsável pela análise desses procedimentos no âmbito do órgão. De acordo com eles, há a percepção geral de que os PSSs municipais não obedecem ao previsto na legislação, notadamente em relação às previsões constitucionais relativas à natureza dos cargos que são disponibilizados, à ausência de demonstração do excepcional interesse público e da justificativa na contratação, bem como o desrespeito ao teto de pessoal previsto na LRF.

Segundo afirmaram, tais práticas, não necessariamente, decorrem de má fé das gestões municipais, e sim da especificidade e diversidade das normas a serem observadas, de maneira que a elaboração do produto técnico a ser apresentado

àquela Corte de Contas poderia prevenir falhas na realização dos PSSs e evitar suspensões ou cancelamentos futuros por parte dos órgãos de controle, conferindo maior segurança jurídica aos administrados e gestores.

Nesse passo, apresenta-se como sugestão ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe que, a partir da minuta apresentada neste trabalho, elabore resolução regulamentando as contratações temporárias no âmbito do Estado de Sergipe, bem como promova ações de conscientização junto às unidades jurisdicionadas para que fortaleçam a transparência em seus portais.

Não bastasse tais medidas, seria valorosa a elaboração de uma cartilha virtual e/ou um aplicativo para *smartphones* nas plataformas Android e IOS com os principais aspectos a serem observados pela administração pública na realização dos PSSs, com disponibilização através do site da Corte, o que, a um só tempo, possibilitaria o fácil acesso aos agentes públicos, conferiria uma maior amplitude ao controle social e, ainda, possibilitaria a replicação do material por outras unidades de controle externo em todo o país.

Além disso, a partir do estudo ora realizado, há a possibilidade de pesquisas futuras aprofundarem ainda mais o tema, no sentido de identificar, a nível nacional, quais as principais causas de nulidade nas contratações temporárias de excepcional interesse público.

### **8.1 Produto técnico: Minuta de Resolução**

A partir de todo o arcabouço bibliográfico e das previsões constitucionais e normativas aliadas à análise das respostas às entrevistas e questionário, apresenta-se o produto técnico a ser remetido ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, consistente em uma norma regulamentadora (Resolução) contendo os requisitos essenciais para a realização de contratações temporárias de excepcional interesse público no âmbito estadual, na forma que segue:

**RESOLUÇÃO TC Nº XXXXXX  
DE XXX DE XXX DE 2021**

*Dispõe sobre as normas que devem ser observadas para a realização de contratações temporárias de excepcional interesse público mediante processo seletivo simplificado, e dá outras providências.*

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**, no uso das competências que lhe são conferidas pelo artigo 68 da Constituição do Estado de Sergipe, artigo 1º, inciso XXIII da Lei Complementar n. 205/2011, e artigo 3º, inciso I do Regimento Interno;

**CONSIDERANDO** que, de acordo com o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal é possível aos entes a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

**CONSIDERANDO** a necessidade de condensar, em uma só norma, as disposições mais pertinentes para garantia da validade dos procedimentos de contratação temporária;

**RESOLVE:**

**Art. 1º** Ficam estabelecidas as diretrizes para contratações por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público no âmbito do Estado de Sergipe.

**Art. 2º** As contratações de que trata esta Resolução somente serão consideradas validadas se atendidos, cumulativamente, todos os seguintes requisitos:

I - previsão em lei local das hipóteses de contratação temporária;

II - realização de processo seletivo simplificado;

III - contratação por tempo determinado;

IV - atender necessidade temporária;

V - presença de excepcional interesse público;

VI – respeito aos limites e vedações previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, notadamente em relação aos gastos com pessoal e aumento de despesas nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato.

**Art. 3º** A lei local autorizativa da contratação temporária deve dispor sobre:

I - a definição das situações em que é possível realizar este tipo de contratação;

II - os direitos e deveres da Administração Pública e dos contratados;

III - o regime de trabalho (especial) e o regime de previdência aplicável (regime geral de previdência);

IV - os procedimentos atinentes à seleção e divulgação;

V - a duração dos contratos;

VI - vedações, remuneração, jornada de trabalho, sanções, dentre outras matérias relevantes.

**Parágrafo único.** Cabe à lei de cada ente fixar ou não um período de carência para contratação da mesma pessoa.

**Art. 4º** A realização de contratações temporárias de excepcional interesse público deve ser precedida de processo seletivo simplificado - PSS, com garantia da prevalência dos princípios constitucionais que regem a administração pública, notadamente a transparência, impessoalidade e publicidade.

§1º Compete ao ente aferir as necessidades de contratação temporária nos moldes da lei e, por meio de ato do chefe do Poder Executivo, deflagrar o processo seletivo simplificado, demonstrando de forma

objetiva o preenchimento dos requisitos constitucionais por meio de sólida fundamentação fática e jurídica.

§ 2º As disposições do certame devem constar em edital ou instrumento similar, a ser divulgado integralmente no Diário Oficial do Município/Estado, com previsão dos critérios objetivos para a seleção, informações sobre as funções a serem preenchidas, a qualificação profissional exigida, dentre outros aspectos relevantes, sendo recomendável a possibilidade de inscrições via *internet*, no intuito de ampliar a concorrência.

§ 3º O edital deve prever prazo razoável entre as fases, respeitado o seguinte parâmetro mínimo:

I – 02 (dois) dias úteis entre a divulgação do certame e o início das inscrições;

II – 05 (cinco) dias úteis para o período de inscrições;

III – 02 (dois) dias úteis entre o término das inscrições e a publicação da lista de preliminar de inscritos;

IV – 02 (dois) dias úteis entre a publicação da lista preliminar de inscritos e o prazo final para apresentação de recursos ao indeferimento da inscrição;

V – divulgação da lista final de inscritos;

VI - 05 (cinco) dias úteis entre a publicação da lista final de inscritos e a realização de provas (se for o caso);

VII – divulgação da avaliação da titulação, experiência profissional e provas, estas se for o caso; e

VIII - 02 (dois) dias úteis entre a divulgação dos resultados preliminares e o prazo final para apresentação de recursos;

IX – avaliação e divulgação dos resultados recursos (deferidos, deferidos parcialmente ou indeferidos);

X – divulgação do resultado final.

§ 4º A avaliação do processo seletivo deverá ser realizada com base em critérios objetivos suficientes para atender a exigência da função a ser desempenhada, sendo realizada por meio de títulos e experiência profissional, cumulados ou não com aplicação de provas.

§ 5º Fica vedada a realização de seleção exclusivamente mediante entrevista dos candidatos.

§ 6º Na avaliação por análise curricular (títulos e experiência profissional), a pontuação deve estar definida de maneira objetiva e clara no edital, contemplando valoração razoável da qualificação, experiência e habilidades específicas necessárias para o desempenho das atividades a serem realizadas, com gradação entre os títulos de especialização, mestrado e doutorado, bem como o tempo de experiência profissional do candidato à vaga pleiteada, sugerindo-se um período mínimo anterior de 03 (três) meses na atividade.

§ 7º Na hipótese de contratação de profissionais cujo ofício exija registro perante conselho de classe (a exemplo de CRC, OAB, CREA, COREN, CRM, CAU, etc), será obrigatória a apresentação da certidão de regularidade perante tais entidades quando da entrega dos documentos requeridos no edital.

**Art. 5º** Os contratos de excepcional interesse público devem se dar por prazo determinado, conforme limites definidos na lei local, sendo facultada à administração prever critérios diferenciados para fixação dos prazos máximos, respeitado o parâmetro adotado em âmbito federal.



**Art. 6º** As contratações de que trata esta resolução pressupõem uma necessidade temporária, não se apresentando legal a contratação temporária para necessidades permanentes.

§ 1º Havendo necessidades temporárias de pessoal, essas devem ser supridas para que não seja paralisada uma atividade governamental, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público.

§ 2º Para justificar a contratação, a necessidade sempre deverá ser de natureza temporária, independentemente da atividade ser de caráter eventual ou permanente.

§3º Considera-se necessidade temporária de atividades eventuais:

I - casos de situação emergencial e transitória, que clamam a satisfação imediata do interesse público, demandando a contratação de pessoal acima do número de servidores existentes e suficientes para atendimento da demanda ordinária do respectivo serviço, a exemplo de contratação de pessoal para atender surtos epidemiológicos ou a contratação de outros profissionais para socorrer situações de calamidade pública ou catástrofes;

II - casos decorrentes de programas de governo temporários,

§4º Considera-se necessidade temporária de atividades permanentes:

I – quando, apesar de a atividade ser permanente e o quantitativo de cargos/empregos previstos ser suficiente para atender a demanda, a falta de pessoal é temporária, a exemplo de contratação para substituição de servidor, em gozo de licenças ou afastamentos legais, cuja contratação se justifica tão somente durante o período de afastamento;

II – quando, apesar de a atividade ser permanente, há deficiência de pessoal para atendimento da demanda ordinária do serviço, justificando-se a contratação temporária tão somente até a realização e homologação de concurso público.

§ 5º Não é necessária a existência de cargos efetivos vagos para contratação temporária.

**Art. 7º** Para fins do disposto neste normativo, configura-se o excepcional interesse público quando a administração pública, com os recursos humanos de que dispõe, estiver impossibilitada de atender as demandas locais.

**Art. 8º** Ressalvadas as hipóteses de acumulação lícita de cargos disciplinadas pela Constituição Federal, é vedada contratação de contratação temporária de servidor efetivo.

**Art. 9º** A despesa orçamentária decorrente das contratações por tempo determinado deve ser corretamente classificada contabilmente, de acordo com a natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa previstos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

**Art. 10.** A não observância dos critérios para contratações temporárias previstos nesta Resolução pode caracterizar atos de improbidade administrativa, sujeitos a responsabilização nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

**Art. 11.** Ressalvadas as exceções previstas na lei eleitoral, é vedada a contratação temporária de excepcional interesse público nos 03 (três) meses que antecedem os pleitos eleitorais até a posse dos eleitos.

**Art. 12.** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala de Sessões do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, em Aracaju/SE, XX de XXXXXX de XXXX.

## 9. RESPONSÁVEIS

**Luiz Gustavo Esmeraldo Gurgel Maia**

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe

Egresso do PROFIAP/UFS

E-mail: <gustavogurgelmaia@hotmail.com>

**Profª Drª Maria Elena Leon Olave (Orientadora)**

Docente da Universidade Federal de Sergipe

E-mail: <mleonolave@gmail.com>

## 10. DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO

05 de agosto de 2021.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R.; DE DEUS, J. **Direito Administrativo**. 3 ed. São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: DOU, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: DOU, 2000.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CAVALCANTE, R. J. O papel dos tribunais de contas no combate à corrupção. **Revista do TCU**, Jan-abril 2016, p. 12-13.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, R. C. R. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TCMT - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Contratação por tempo determinado**: orientação para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Cuiabá: PubliContas, 2014.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista n. 82**, TCU, p. 253-262, 1999. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/52>. Acesso em: 6 out. 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2013.