

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
– modalidade à distância

Charlene Teresinha Sander Dubaj

O INTERESSE PÚBLICO COMO BALIZADOR PARA A APROVAÇÃO
DE LEIS EM CARÁTER EMERGENCIAL NA CÂMARA DE
VEREADORES DE TAPES/RS

Porto Alegre

2015

Charlene Teresinha Sander Dubaj

**O INTERESSE PÚBLICO COMO BALIZADOR PARA A APROVAÇÃO
DE LEIS EM CARÁTER EMERGENCIAL NA CÂMARA DE
VEREADORES DE TAPES/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal- modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Honorato

Porto Alegre

2015

Charlene Teresinha Sander Dubaj

**O INTERESSE PÚBLICO COMO BALIZADOR PARA A APROVAÇÃO
DE LEIS EM CARÁTER EMERGENCIAL NA CÂMARA DE
VEREADORES DE TAPES/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao
Curso de Especialização em Gestão Pública
Municipal – modalidade a distância da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a
obtenção do título de especialista.

Aprovado em ____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.

Prof

Dedico este trabalho a todos os servidores públicos, para que busquem sempre o aperfeiçoamento de suas atividades, focando principalmente o Bem Comum.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, de uma forma ou outra, me auxiliaram na conclusão deste trabalho, principalmente a minha família, aos tutores e ao professor orientador.

*"O significado das coisas não está nas coisas em si,
mas sim em nossa atitude com relação a elas."*

Antoine de Saint-Exupéry

RESUMO

O presente trabalho analisa o uso do interesse público como balizador para aprovação de leis em caráter emergencial. Partindo do princípio de que interesse público é o interesse social, do povo, e não a vontade do poder público, seu designo só poderia ser utilizado com a finalidade de atender a um real desejo ou necessidade dos cidadãos, caracterizando o interesse público primário; sendo que a vontade do poder público, enquanto pessoa jurídica, só pode ser atendida se também for da vontade do povo, caracterizando o interesse público secundário. Assim, caso o poder público utilize o designo de interesse público de outra forma, estará incorrendo em abuso de poder. Tendo em vista este contexto, buscou-se analisar o uso do interesse público para a aprovação de leis em caráter emergencial no município de Tapes, Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, realizou-se, primeiramente, uma revisão teórica sobre o assunto e, após, uma análise de conteúdo que buscou verificar a legitimidade do interesse público nas leis aprovadas. Determinou-se como amostra as leis publicadas no município de Tapes entre os anos 2010 e 2014. Ao todo, foram publicadas 265 normas jurídicas, das quais, 35 se tratavam de leis visando a contratação temporária emergencial de excepcional interesse público. Dentre estas 35 leis, verificou-se que 67 estavam em consonância com os objetivos do interesse público, enquanto as outras 89 não puderam ser assim definidas. Considerando as leis analisadas e os concursos realizados no período (juntamente com suas aprovações e nomeações), concluiu-se que a maioria das contratações temporárias é justificável devido às características de suas vagas e/ou ao fato de não haver profissionais concursados para serem nomeados, mas nem sempre são justificáveis do ponto de visto do interesse público.

Palavras-chave: Direito público. Administração pública. Interesse público.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO	10
1.1 O que é e como surgiu o interesse público	10
1.2 O interesse público enquanto princípio constitucional	15
1.3 Interesse público primário	21
1.4 Interesse público secundário	22
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	24
2.1 Abordagem metodológica	24
2.2 Método	25
2.3 Coleta dos dados	25
2.4 Análise dos dados	26
3 O INTERESSE PÚBLICO NAS LEIS DE TAPES: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	27
3.1 Panorama das leis aprovadas com o designo de interesse público	27
3.1.1 Pré-análise do conteúdo	28
3.1.2 Exploração do material	30
3.1.3 Tratamento dos resultados	38
3.2 O interesse público é legítimo ou utilizado como subterfúgio?	43
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	54

INTRODUÇÃO

Interesse público é uma expressão que, embora seja bastante mencionada, nem todos têm noção do seu real significado. Frequentemente, são vinculadas matérias, tanto na mídia impressa como na mídia televisiva, onde se noticiam ações realizadas sob a alcunha do interesse público. Porém, o significado do termo interesse público ainda é relativamente desconhecido do grande público, dos próprios cidadãos aos quais os atos deveriam interessar.

Em que pese a complexidade do designo de interesse público, até mesmo em âmbitos mais seletos o seu significado não é bem compreendido ou mesmo conhecido. Esta situação, em parte, decorre do fato de que a própria literatura da área do Direito Público não traz um consenso sobre seu significado, apresentando definições variadas e, inclusive, algumas que vão de encontro às outras.

Sendo a definição de interesse público um conceito político indeterminado e subjetivo, abre-se margem para interpretações e utilizações abusivas e autoritárias, em que o Poder Público se vale deste designo para executar obras, realizar ações e aprovar leis de forma mais rápida e menos burocrática, sem passar por toda a tramitação legal. E quem pode acabar sendo prejudicado é o próprio povo, que não tem seu interesse representado e sofre com as consequências emanadas do abuso de poder.

É preciso salientar que o Estado, como pessoa jurídica, pode ter interesses que lhe são próprios. Entretanto, o Estado, por ser concebido para a consecução do interesse público (o chamado bem comum), só pode defender seus interesses como pessoa, jurídica, quando estes forem os mesmos que o interesse dos cidadãos, pessoas físicas. Tem-se, portanto, duas espécies de interesse público: o interesse público primário, que é o interesse social, o que os cidadãos realmente desejam; e o interesse público secundário, o qual é o interesse do Estado. Havendo conflito entre estes dois interesses, deve sempre prevalecer o interesse público primário, qual seja, a vontade do povo.

Disto, surge a noção de indisponibilidade e supremacia do interesse público (aqui entendido como desejo do povo), o qual é um dos princípios da Administração Pública. Ocorre que, a despeito desta concepção, é possível constatar que, muitas vezes, o Poder Público utiliza deste preceito para justificar atos incompatíveis com a ordem democrática, o que mostra a importância de uma reconfiguração do conceito em voga, bem como, a necessidade de os cidadãos terem conhecimento deste conceito para que possam fiscalizar a ação da Administração Pública.

No contexto atual brasileiro, em que casos de corrupção e abuso de poder são noticiados diariamente, não é leviano dizer que o interesse público vem sendo utilizado de forma contrária ao seu propósito. A realização do presente estudo foi motivada por este cenário. Diante destas colocações, questiona-se: como o interesse público deve funcionar a fim de defender os interesses dos cidadãos, levando-se em conta o papel do Estado como o maior executor de atos que busquem o bem comum?

Para responder parcialmente essa questão, este estudo tem como objetivo geral: analisar como vem sendo utilizado o interesse público na Câmara de Vereadores de Tapes/RS para aprovação de leis em caráter emergencial.

Para tanto, foram estruturados os seguintes objetivos específicos: a) conceituar o que é interesse público; b) identificar os tipos de interesse público (primário e secundário); e c) verificar quando o interesse público deixa de servir ao bem comum para se tornar uma forma de abuso de poder.

Propôs-se definir o que realmente é interesse público (em sua figura jurídica) e como ele deve funcionar, a fim de preservar os interesses dos cidadãos, levando-se em conta o papel do Estado enquanto executor de atos que busquem o bem comum. E, a partir desta definição, buscou-se analisar se o conceito vem cumprindo seu papel ou se vem sendo utilizado de forma errônea. Utilizou-se, para tal análise, uma amostra de leis locais que foram aprovadas com o designo de interesse público, no município de Tapes, Estado do Rio Grande do Sul. Realizou-se uma análise de conteúdo que buscou verificar a legitimidade do interesse público nas leis aprovadas, identificando se o interesse invocado é, de fato, do povo — interesse público primário, o qual deve prevalecer —, ou se o interesse é da Administração Pública — interesse público secundário. Para cumprir com este objetivo, primeiramente foi realizada uma revisão teórica sobre o assunto, definindo o que é e como surgiu este conceito, seus princípios e sua divisão entre interesse público primário e interesse público secundário. Esta revisão encontra-se apresentada no primeiro capítulo deste estudo. No segundo capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos empregados, descrevendo como foi delimitada a pesquisa e quais as ferramentas utilizadas. E no terceiro capítulo, é apresentado o resultado da pesquisa, analisando e discutindo a presença do conceito de interesse público nas leis aprovadas no município de Tapes, determinando se o interesse público é real ou utilizado como subterfúgio para a aprovação de leis.

1 O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

A conceituação do princípio da supremacia do interesse público é diversa. Não há, na literatura da área do Direito Público e nem nos dispositivos jurídicos, uma única definição para este termo, de forma que existe certa dificuldade em caracterizar o que seria interesse público. Porém, para a realização do presente estudo, é necessário, primeiramente, defini-lo para, em seguida, efetuar a análise acerca do seu uso e dos atos praticados em seu nome.

Este capítulo tem, portanto, a finalidade de apresentar o princípio da supremacia do interesse público, expondo seu conceito a partir dos diversos pontos de vista dos autores e também através dos textos constitucionais em que ele aparece. Primeiramente, é feita uma contextualização do termo, identificando o que é e como surgiu. Em seguida, aborda-se o princípio público enquanto princípio constitucional, fazendo uma retrospectiva histórica dos textos constitucionais. Por fim, é feita a distinção entre interesse público primário e secundário, mostrando o que corresponde a cada um e como é identificado cada caso.

1.1 O que é e como surgiu o interesse público

Sua origem remonta ao surgimento do Direito Administrativo, como uma necessidade por segurança e justiça, como relata Nascimento:

Quando os indivíduos já eram impelidos para uma organização societária mais densa, ao mesmo tempo impunha a necessidade da adoção de normas objetivando regulamentar e disciplinar os serviços de administração em grupo. Começa aí, sem dúvida, a nascer o Direito Administrativo. O processo de formação e desenvolvimento, porém, até alcançar bases científicas, foi longo e demorado¹.

Neste sentido, o interesse público evoluiu juntamente com o Direito Administrativo e, na medida em que este ramo do Direito foi ganhando maior autonomia jurídica e criando mecanismos jurídicos que possibilitam atender às diferentes necessidades da sociedade de forma mais ampla e efetiva, o interesse público também foi se tornando um conceito cada vez mais importante².

A história, o surgimento e a evolução do Direito Administrativo e do interesse público se confundem, já que o interesse público, ao mesmo tempo em que está inserido no Direito Administrativo, compõe seus pilares de base conceitual, como se lê na transcrição abaixo:

¹ NASCIMENTO, W. V. **Lições de História do Direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 107.

² ALVES, J. C. M. **Direito Romano**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

[...] todo o direito administrativo é construído sobre dois pilares básicos: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e a indisponibilidade do interesse público. Sobre esses dois pilares é que se estruturam, de um lado, as chamadas prerrogativas de potestade pública e, de outro, as sujeições de potestade pública, que corporificam o conteúdo da atividade administrativa³.

Uma leitura nas obras (Borges⁴, Mello⁵, Tavares⁶ e Andrade⁷) que tratam do assunto, é possível observar que não existe um consenso sobre a definição de interesse público. E o conflito entre as ideias de alguns dos autores supracitados também deriva do fato de que nenhum documento constitucional ou infraconstitucional traz a definição do termo, muito embora ele seja citado diversas vezes em leis e Constituições. Sobre isto, Borges pontua que “interesse público é um conceito indeterminado, plurissignificativo – talvez o mais indeterminado deles, – e por isso mesmo de difícil (mas não impossível) definição”. Percebe-se, de antemão, que a definição do conceito trabalhado neste estudo é de difícil concepção teórica. Porém, Andrade retira o adjetivo difícil e troca por impossível: “Muitos cientistas sociais, políticos e juristas afirmam ser impossível a definição precisa de interesse público, embora reconheçam sua importância para a ordenação e solução dos negócios humanos”⁸.

Talvez a dificuldade – ou a impossibilidade, conforme os mais radicais – relatada pelos autores resida no fato de que o conceito de interesse público varia conforme o contexto em que se coloca. Se o termo possui aplicações diferentes ao longo das Constituições (sua evolução constitucional será vista mais detalhadamente no próximo item), era de se esperar que recebesse definições diversas dependendo da época, do local (ou país) em que está inserido, da situação socioeconômica, entre outros qualificadores⁹.

Leal comenta a falta de uma definição única para interesse público e contextualiza o termo a partir dos elementos que estão nele incluídos:

Não há uma definição única de interesse público. Ele inclui, mas não se limita à exposição ou revelação de crimes; de comportamento significativamente anti-social, e corrupção ou injustiça. E também à revelação de significativa incompetência ou negligência; à proteção da saúde e segurança do público; em evitar que o público seja enganado por declaração ou ação de um indivíduo ou organização, em revelar informações que permitam ao público tomar decisões relevantes. Há também um

³ BORGES, A. G. Supremacia do Interesse Público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, jan./mar. 2007. p. 4.

⁴ *Ibidem*.

⁵ MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

⁶ TAVARES, D. F. L. **A Supremacia do Interesse Público e o Direito Tributário**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012.

⁷ ANDRADE, C. T. S. **Psicologia das Relações Públicas**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

⁸ *Ibidem*, p. 12.

⁹ FIGUEIREDO, L. V. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

interesse público na liberdade de expressão em si. Ao avaliarmos o que é de interesse público, também precisamos levar em conta informações já no domínio ou prestes a se tornarem disponíveis para o público¹⁰.

Em uma obra mais antiga, Griffith já colocava que, de forma ampla, o conceito de interesse público pode ser considerado como um estado de bem-estar geral, tendo como prioridade a elevação da liberdade e da justiça para os cidadãos¹¹. Bailey, em outro capítulo da mesma obra, defendia que interesse público é a racionalização do estio do tomador de decisão para a dor causada pela política. Segundo este último autor, o interesse público seria como um óleo sobre as água conturbadas do descontentamento dos cidadãos, tal como um analgésico para a sociedade¹².

Ao tentar conceituar interesse público, poder-se-ia, em um primeiro momento, acreditar que o desmembramento do termo poderia proporcionar uma definição. Interesse se refere a um desejo, uma vontade, uma disposição do juízo direcionada a determinada ação ou relacionada a certo assunto¹³. Público seria referente a povo, aos cidadãos. Portanto, interesse público poderia ser definido como uma vontade do povo. De certa forma, esta concepção não está errada, pois o interesse público é um “somatório de interesses individuais coincidentes em torno de um bem da vida que lhes significa um valor, proveito ou utilidade de ordem moral ou material, que cada pessoa deseja adquirir, conservar ou manter em sua própria esfera de valores”¹⁴.

Posicionamento semelhante possui Escola, ao definir o que é interesse público e coloca-lo como resultado dos interesses de cada indivíduo:

O interesse público [...] é o resultado de um conjunto de interesses individuais compartilhados e coincidentes de um grupo majoritário de indivíduos que se destina a toda a comunidade como consequência dessa maioria, e que encontra sua origem no querer axiológico de seus indivíduos, aparecendo com um conteúdo concreto e determinável, atual, eventual ou potencial, pessoal e direto a respeito deles, que nele podem reconhecer seu próprio querer e sua própria valoração, prevalecendo sobre os interesses individuais que se lhe oponham ou o afetem, os quais afasta ou substitui, sem aniquila-los¹⁵.

¹⁰ LEAL, L. **Vozes de Londres**: memórias brasileiras da BBC. São Paulo: edUSP, 2008. p. 180.

¹¹ GRIFFITH, E. S. Os Fundamentos Éticos do Interesse Público. In: FRIEDRICH, C. **O Interesse Público**. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1967.

¹² BAILEY, S. K. O Interesse Público: alguns dilemas funcionais. In: FRIEDRICH, C. **O Interesse Público**. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1967.

¹³ BORGES, 2007, p. 9.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ ESCOLA, 1989 apud BORGES, 2007, p. 9.

Também de forma semelhante, Mello define interesse público como “a dimensão pública dos interesses individuais, [...] dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade [...]”¹⁶. Percebe-se que os interesses de cada um, somados, compõem o interesse do todo. E para considerar que determinado assunto ou ato é de interesse do todo, é preciso que um número significativo de indivíduos participe dele e compartilhe da mesma vontade, caracterizando um interesse do povo¹⁷.

No entanto, será que qualquer interesse, se for compartilhado pela maioria, pode ser tornar assunto/ação de interesse público? Tavares esclarece que o interesse público só será assim considerado “diante do caso concreto e corresponderá à solução que melhor atenda aos valores e princípios constitucionais e aos direitos fundamentais garantidos a todos os cidadãos”. Portanto, a resposta à questão levantada é não. Um assunto ou uma ação só se tornará tema de interesse público se estiver em consonância com a previsão constitucional e infraconstitucional, além de obedecer aos padrões éticos e valorativos¹⁸.

Mello coloca que o interesse público não é tão simplesmente o somatório de interesses individuais, pois seu conceito não pode ser resumido como sinônimo do interesse da maioria. Para ele, o interesse público também não pode ser colocado como antônimo de interesse privado, pois, entender deste modo propicia uma incorreta ideia de que o interesse público não seria algo vinculado aos interesses de cada uma das partes que compõem o conjunto social. Por outro lado, há que se observar que o interesse público, em algum momento, pode ir de encontro ao interesse de alguns indivíduos, pois não existe uma vontade única acerca de determinado assunto. Sobre isto, Mello esclarece que o ponto de intersecção entre interesses dos indivíduos e o interesse público é a lei¹⁹.

É a legislação e a Constituição que irão definir o interesse público quando houver uma multiplicidade de interesses. Borges assertivamente coloca:

Na realidade moderna atual, tão rica e complexa, tão mutante e variada, deparamos, entretanto, com uma multiplicidade de interesses, igualmente públicos, igualmente primários, igualmente dignos e proteção, porém que assumem diferentes dimensões. Temos, por exemplo, interesses individuais também públicos, no mais elevado grau possível, porque correspondentes a direitos fundamentais; temos interesses transindividuais, coletivos e difusos, que frequentemente entram em conflito entre si²⁰.

¹⁶ MELLO, 2005.

¹⁷ BORGES, op. cit.

¹⁸ TAVARES, 2012, p. 201.

¹⁹ MELLO, 2005.

²⁰ BORGES, 2007, p. 10.

Na sociedade atual, com tais características, não se poderia esperar que os interesses sempre fossem compactuados por todos. E isto deve ser levado em consideração pelo poder público, no momento de determinar o que realmente caracteriza interesse público. O Estado, no caso de interesses individuais divergentes, dá prioridade e predominância ao interesse majoritário, mesmo que uma parcela de indivíduos possuam interesses que colidam com o querer valorativo predominante²¹.

Também é preciso notar, que a multiplicidade de interesses que deve ser levada em conta pelo poder público emana da variedade dos direitos fundamentais, que engloba não apenas direitos individuais, mas também transindividuais, coletivos e difusos. Isto difere daqueles interesses que, por variadas razões, não recebem tutela do Estado, sobretudo, interesses que vão contra preceitos éticos ou valorativos, mesmo que acabem sendo compostos por uma maioria, pois o “princípio do interesse público exige a simultânea subordinação das ações administrativas à dignidade da pessoa humana e o fiel respeito aos direitos fundamentais”²².

Faz parte, portanto, do papel do poder público verificar, em cada momento, como se configura o interesse público. Este, por sua vez, deve ser o resultado do procedimento de determinação da medida administrativa que atenda, da forma mais assertiva e efetiva, a realização dos direitos fundamentais, considerando cada caso concreto²³. Como refere Borges: “Cabe à Administração Pública, no seu dia-a-dia, em um primeiro momento, interpretar o interesse público, para aplica-lo às hipóteses da realidade viva e dinâmica”²⁴.

Ainda na tentativa de caracterizar da forma mais completa possível o termo em estudo, Guimarães coloca que o interesse público, para ser definido conceitualmente e caracterizado na prática, precisa atender a quatro princípios. O primeiro princípio para a fundamentação do interesse público é que ele ocorra em uma nação republicana. O segundo princípio é o da sua historicização, de sua variação no tempo e no espaço, de sua interação dinâmica com os diferentes contextos socioculturais. O terceiro princípio é derivado do próprio princípio republicano da autonomia e do autogoverno dos cidadãos, sendo composto pela procedimentalização democrática do interesse público, o que significa que o interesse público passa pela ação democrática da maioria, a qual é o único modo de produzir sínteses legitimadas em um quadro de pluralismo de valores e de conflitos de interesses. Por fim, tem-

²¹ Ibidem.

²² FREITAS, J. **O Conteúdo dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 36.

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de Interesse Público e a Personalização do Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 26, p. 115-116, 1999.

²⁴ BORGES, 2007, p. 5.

se o princípio da universalização, onde consta que o interesse público deve ser universalizável, o qual refere que seu âmbito de aplicação não deve ocorrer sobre situações particulares que não influenciem os interesses gerais do corpo político, assim como não pode contrariar direitos de minorias que não caracterizem privilégio ou que não afetem negativamente os direitos da maioria dos cidadãos²⁵.

Tem-se, portanto, um conceito complexo e variável de interesse público. Mas, se de um lado não se tem uma definição única para o termo, de outro lado, todos os autores concordam com a importância e relevância do assunto, tanto em termos jurídicos como em termos sociais. E esta relevância é refletida pelo próprio substantivo supremacia, que acompanha o termo interesse público. A esse respeito, Borges elucida:

Entendemos que a noção da supremacia do interesse público, que serve de base juntamente com a da indisponibilidade do interesse público, para a definição do conteúdo do regime jurídico-administrativo, precisa ser entendida em seu exato sentido, à luz da mais autorizada doutrina em torno do tema, ante as modernas tendências democratizantes do direito administrativo; ante o conteúdo da Constituição de 1988; e ante as perspectivas histórico-sociológicas da realidade que atravessamos em nosso País²⁶.

Portanto, a supremacia corresponde ao reconhecimento da natureza instrumental aos poderes titularizados pelo Estado e seus agentes públicos, onde o exercício das competências públicas se orienta com vistas à realização do interesse público. Conforme Justen Filho afirma que isso “significa que a interpretação de todas as normas atributivas de poder funda-se em diretriz hermenêutica fundamental, afetando todas as relações jurídicas contidas no âmbito do Direito Administrativo”. Trata-se da concepção abordada no início deste item, em que foi colocado que o interesse público é o principal pilar do Direito Administrativo²⁷. Nesse sentido, o interesse público guia o Direito Administrativo na execução de suas atividades e na busca pela persecução dos direitos dos cidadãos e provimento de suas necessidades.

1.2 O interesse público enquanto princípio constitucional

O termo interesse público está presente na legislação de quase todos os países. No Brasil, o interesse público tem previsão constitucional, aparecendo em várias Constituições ao longo da história, e também infraconstitucional, fazendo parte de importantes leis como o

²⁵ GUIMARÃES, J. Interesse Público. In: AVRITZER, et. al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

²⁶ BORGES, op. cit., p. 19.

²⁷ JUSTEN FILHO, 1999, p. 20.

Código Civil Brasileiro. No entanto, nem sempre foi assim. Foi preciso anos de história e avanço dos dispositivos jurídicos – no sentido de dar maior importância ao povo – para que o termo interesse público viesse a aparecer em um documento constitucional. A primeira Constituição Brasileira, por exemplo, de 1824, ainda na época do Império, dava maior atenção à própria Pessoa do Imperador, dando plenos poderes a ele e não o sujeitava a responsabilidade alguma, conforme seu artigo 99. A palavra interesse, na Constituição Imperial de 1824, estava sempre acompanhada pelos nomes Estado ou Nação, exceto em seu artigo 71: “A Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negócios da sua Província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares”. Significa que, embora os interesses do Estado e da Nação tivessem maior destaque, pode-se dizer que a primeira Constituição já trazia resquícios do que viria, futuramente, a se tornar os interesses públicos, aqui denominados de interesses peculiares do cidadão²⁸.

Na época do Brasil Imperial, tinha-se ainda um caráter teocrático de governo e o Direito Administrativo, tal como o conhecido atualmente, não dispunha dos mecanismos que hoje o permitem defender os interesses do cidadão e prover atendimento às suas necessidades. Como coloca Tacito: “A Constituição do Império resguardava a essência da Constituição em sua concepção clássica, e admitia pudesse a lei ordinária operar aquilo que a doutrina moderna veio a qualificar como processo de desconstitucionalização da norma constitucional”²⁹.

Relembrando a caracterização do conceito de interesse público feita no item anterior, segundo Guimarães, um dos princípios do interesse público é que ocorra em regime republicano. Segundo o autor, o termo encontra dificuldades em se firmar no regime monárquico, onde o conceito de interesse público ficaria incerto, sendo determinado pelas relações entre o arbítrio do monarca e a tradição. Isto, pois o conceito da expressão interesse público demanda a afirmação de um princípio cultural de legitimação, o qual é encontrado no republicanismo. Por isso mesmo, não se poderia esperar que a Constituição Imperial trouxesse previsões efetivas sobre o interesse público, já que se trata de um conceito que nem faz parte do seu regime³⁰.

²⁸ BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (25 de março de 1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25;03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 14 mar. 2014.

²⁹ TÁCITO, C. A Constituição e o direito administrativo. **Revista do Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, p. 53-58, abr./jun. 2003.

³⁰ GUIMARÃES, 2008.

A Constituição de 1891, embora marcasse a passagem do Império para a República, deixou a desejar no sentido de cuidar dos interesses dos cidadãos, pois, ao longo de seus 91 artigos, todas as menções a interesses estão relacionadas ao poder público e a expressão mais próxima de interesse público foi trazida no artigo 9º, parágrafo 4º, onde se lê interesse geral³¹.

Na Constituição de 1946 teve-se um grande avanço, pois o interesse público é citado cinco vezes ao longo do texto constitucional, nos artigos 70, 95, 146 e 191. No artigo 70, parágrafo 1º, o interesse público é mencionado ao colocar que o Presidente da República pode julgar um projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público e vetá-lo. O artigo 95, em seu inciso I, traz que os juízes gozam de inamovibilidade, salvo quando ocorrer motivo de interesse público; e seu inciso III, parágrafo 4º complementa que, quando isto ocorrer o Tribunal pode propor a remoção do juiz. Já o artigo 141, inciso IV, trazia que a lei assegura expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, exceto quando o interesse público impuser sigilo. Por fim, o artigo 146, caput, determinava que a União poderia, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade, sendo que tal intervenção teria por base o interesse público³².

A Constituição de 1967 também trazia cinco menções ao termo interesse público, porém, não com o mesmo conteúdo. Em seu artigo 9º, inciso II, vedava a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, atrapalhar seu exercício ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de interesse público. O artigo 58 determinava que o Presidente, em casos de urgência ou de interesse público relevante poderia expedir decretos com força de lei, desde que isto não resultasse em um aumento de despesa. As matérias passíveis deste caso seriam a segurança nacional e as finanças públicas, sendo que o texto teria vigência imediata e o Congresso Nacional o aprovaria ou rejeitaria dentro de 60 dias. Cabe aqui mencionar que o texto constitucional não determina o que seria interesse público relevante, sendo a primeira vez que o adjetivo relevante é utilizado para qualificar o termo interesse público³³.

³¹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrática, estabelecemos e promulgamos a seguinte. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 14 mar. 2014.

³² BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

³³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

Ainda na Constituição de 1967, o artigo 62, parágrafo 1º, dispõe que se o Presidente julgar qualquer projeto da Câmara inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo. Por fim, o artigo 108, nos seus inciso II e parágrafo 2º, traz as mesmas determinações acerca dos juízes que trazia a Constituição de 1891, artigo 95³⁴.

Aqui é importante fazer um parênteses e comentar que a Constituição de 1967 foi promulgada em um período conturbado do país, a Ditadura Militar havia iniciado há três anos e perduraria por mais de duas décadas. Neste contexto, embora a Constituição de 1967 trouxesse algumas menções ao interesse público, os atos praticados em seu nome nem sempre compunham o interesse do povo, mas eram resultado de uma manipulação, onde o governo ditatorial tomava decisões em nome de um interesse público que lhe convinha. Costa narra este momento vivido pelo país:

Novamente se repetiria a discrepância tantas vezes denunciada na história do país, entre o que afirmava o texto constitucional e o que sucederia na prática. O artigo 150 da Constituição assegurava o recurso ao Poder Judiciário em casos de lesão de direito individual, a plena liberdade de consciência, a liberdade de manifestação de pensamento, de convicção política e filosófica. No entanto, muitos cidadãos foram presos e submetidos a inquéritos militares por suas convicções políticas e filosóficas, em nome da segurança nacional, sendo-lhes vedado o recurso ao Judiciário³⁵.

Como se observa, o governo militar utilizava o interesse público como um subterfúgio para a realização de atos sob a alegação da segurança nacional. Dessa forma, qualquer ato considerado como um risco ou uma ameaça à segurança (mesmo aqueles que compõem direitos dos cidadãos, como a liberdade de manifestação de pensamento) era punido sob a alegação de interesse público. Tinha-se, como refere Costa, muitos desmandos da Administração Pública, o que acabou por causar profundas sequelas no Direito Administrativo e sua aplicação.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e a instituição do Estado Democrático de Direito, houve a consagração dos direitos fundamentais e seu texto refletia uma grande preocupação com o bem-estar dos cidadãos, por isso mesmo, esta Carta Magna também é chamada de Constituição Cidadã. Ela traz, ao todo, 12 menções ao termo interesse público, sendo que algumas já estavam presentes nas Constituições anteriores e outras compõem novidades no texto constitucional brasileiro³⁶.

³⁴ Ibidem.

³⁵ COSTA, E. V. **Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2006. p. 169.

³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

A primeira menção aparece no artigo 19, inciso I, onde ocorre o já conhecido veto de o poder público se envolver com cultos religiosos ou igrejas, salvo se houver interesse público. A seguir, o artigo 37, inciso IX, ao abordar a Administração Pública, determina que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Mais adiante, o artigo 57, inciso II, aborda o interesse público relevante para os casos de convocação extraordinária do Congresso Nacional. Novamente, aparece o adjetivo relevante, o que pode causar certa confusão, pois o texto não determina o que seria um interesse público comum e um interesse público relevante. Dito em outras palavras, o texto não dá parâmetros para distinguir como considerará um interesse mais relevante que o outro³⁷.

O artigo 66, parágrafo 1º, determina que o Presidente da República pode considerar um projeto de lei contrário ao interesse público e, a partir disto, vetar sua promulgação. O artigo 93 e o artigo 95, parágrafo II, trazem novas disposições acerca da remoção dos juízes em caso de interesse público (conteúdo que já havia aparecido nas Constituições anteriores, embora com outras disposições)³⁸.

Também sobre juízes é o artigo 114, parágrafo 3º, em que encontra-se a determinação de que, em caso de greve em atividade essencial, havendo possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito. Tem-se, aqui, um caso em que o interesse público passa por cima não apenas de interesses individuais (o que é comum, conforme visto anteriormente, pois, em uma mesma situação, podem haver interesses diversos), mas também de um direito consagrado na própria norma constitucional. Trata-se do direito de o trabalhador fazer greve que, conforme consta no artigo 9º, compete aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de fazer greve e sobre os interesses que procuram defender³⁹.

Continuando a leitura das menções ao interesse público na Constituição de 1988, o artigo 128 concede a inamovibilidade também ao Ministério Público, salvo por motivo de interesse público (disposição que já era prevista nas Constituições anteriores, porém, apenas para juízes). O artigo 231 reconhece as terras indígenas e, no seu parágrafo 6º, assegura que serão nulos e extintos os atos que objetivem a ocupação, o domínio, a posse das terras, ou a

³⁷ Ibidem.

³⁸ BRASIL, 1988.

³⁹ Ibidem.

exploração das riquezas naturais destes locais, com ressalva para o caso de relevante interesse público⁴⁰.

Como visto no item anterior, o conceito de interesse público surgiu juntamente com o nascimento do Direito Administrativo, e sua evolução ocorreu à medida que este ramo do Direito foi criando novas normas e novos mecanismos que visavam atender às necessidades da sociedade e proteger os indivíduos. Então, com o passar do tempo, é possível notar que os dispositivos constitucionais foram desenhando os contornos do interesse público e, conforme maior tutela os direitos dos indivíduos foram ganhando, maior a importância do conceito em voga, como demonstra a passagem abaixo:

Os novos princípios e os novos dispositivos institucionais agiram não no sentido de transformação mas no da limitação e controle da ação administrativa em relação ao público. A ação administrativa foi regulamentada quanto aos interesses e metas a perseguir e também quanto ao âmbito das suas possibilidades de intervenção, particularmente as do tipo unilateral e autoritário. Todavia, a intervenção foi configurada igualmente como manifestação de autoridade (legislativamente circunscrita) para satisfação de interesses próprios do titular da soberania [...]⁴¹.

Neste sentido, não foram apenas as mudanças e a evolução nos dispositivos do Direito Administrativo que influenciaram a concepção do interesse público. O destaque e o tratamento que as Constituições deram ao termo também levaram o interesse público a outro patamar. Inclusive, foi a Constituição de 1988 que trouxe importante alteração, dividindo o tema em interesse público primário e interesse público secundário, como relata Barroso:

[...] essa distinção não é estranha à ordem jurídica brasileira. É dela que decorre, por exemplo, a conformação constitucional das esferas de atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública. Ao primeiro cabe a defesa do interesse público primário; à segunda, a do interesse público secundário. Aliás, a separação clara dessas duas esferas foi uma importante inovação da Constituição Federal de 1988. É essa diferença conceitual entre ambos que justifica, também, a existência da ação popular e da ação civil pública, que se prestam à tutela dos interesses gerais da sociedade, mesmo quando em conflito com interesses secundários do ente estatal ou até dos próprios governantes⁴².

Esta divisão foi fundamental na persecução do interesse público e permitiu uma clara separação entre interesse público que provém diretamente do povo e direito público que

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ PASTORI, G. Administração Pública. In: BOBBIO, N. et al. **Diário de Política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2004. v. 1. p. 13.

⁴² BARROSO, L. R. Prefácio. In: ARAGÃO, A. et al. **Interesses Públicos x Interesses Privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005. p. 4.

provém do poder público, colaborando, também, no sentido de fornecer um conceito mais ajustado à realidade brasileira.

1.3 Interesse público primário

Interesse público primário é aquele que provém do povo, é a vontade da maioria dos cidadãos. Como define Cunha Junior, “interesses públicos primários são os interesses da coletividade como todo”⁴³. Pode ser caracterizado como os interesses efetivos, a razão de ser para a qual o poder público é incumbido, no sentido de promover segurança, justiça e demais necessidade do povo, buscando seu bem-estar geral⁴⁴.

Quando se fala em interesse público – sem o qualificador primário ou secundário –, embora possa remeter à ideia de interesse do poder público, está se falando em interesse do povo, dos cidadãos, e não dos entes públicos e seus agentes, conforme foi visto no item anterior. No entanto, cabe refletir se o poder público, enquanto pessoa jurídica, não tem seus próprios interesses. Entende-se que sim, ele tem, mas não se trata do interesse público real, do qual trata a Constituição Federal. Justen Filho esclarece:

O interesse público não se confunde com o interesse do Estado, com o interesse do aparato administrativo ou do agente público. É imperioso tomar consciência de que um interesse é reconhecido como público porque é indisponível, porque não pode ser colocado em risco, porque suas características exigem a sua promoção de modo imperioso. Afirma-se que o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público é o alicerce fundamental do Direito Público, o que seria suficiente para legitimar as decisões adotadas pelos administradores. Ora, juridicamente, o titular do interesse público é o povo, a sociedade (no seu todo ou em parte). Mas os governantes refugiam-se neste princípio para evitar o controle de seus atos pela sociedade. Fundamentar decisões no ‘interesse público’ produz a adesão de todos, elimina a possibilidade de crítica. Mais ainda, a invocação do ‘interesse público’ imuniza as decisões estatais ao controle e permite que o governante faça o que ele acha deve [sic] ser feito, sem a comprovação de ser aquilo, efetivamente, o mais compatível com a democracia e com a conveniência coletiva⁴⁵.

Justamente para separar o interesse do povo e o interesse do poder público é que existe, atualmente, a divisão entre interesse público primário e interesse público secundário. E o interesse público que serve de base ao direito administrativo é o interesse primário, pois corresponde à realização dos interesses do povo e dos valores fundamentais consagrados na

⁴³ CUNHA JUNIOR, D. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Salvador: JusPodium, 2009.

⁴⁴ BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁴⁵ JUSTEN FILHO, M. O Direito Administrativo Reescrito: problemas do passado e temas atuais. **Revista Negócios Públicos**, v. 2, n. 6, p. 39-41, 2005.

Constituição. Trata-se da vontade dos indivíduos, dos cidadãos, que, formando uma maioria, caracteriza seu querer em um interesse público, o que deverá ser atendido pelo Estado (caso atenda aos requisitos vistos no item anterior)⁴⁶.

As prerrogativas inerentes à supremacia do interesse público sobre o interesse privado somente podem ser manejadas legitimamente para o alcance de interesses públicos primários, e não para satisfazer os interesses ou as conveniências do poder público (os quais compõem interesses secundários) ou de seus agentes governantes⁴⁷.

De acordo com Weber, a diferenciação entre o interesse público real e interesses particulares nem sempre é considerada como balizadora da vida política. Muitas vezes, o poder político é exercido como se privado fosse, utilizando-se do interesse público para a satisfação de interesses particulares, perdendo a noção de busca pelo bem-estar geral⁴⁸.

Portanto, o interesse público primário é aquele que emana da vontade do povo e é tutelado pelos dispositivos jurídicos, tendo o poder público como provedor de suas necessidades e resguardando seus direitos.

1.4 Interesse público secundário

Interesse público secundário é aquele que o poder público possui, enquanto pessoa jurídica de direitos, independente de sua qualidade de servidor de interesses públicos (primários). E por poder público, entende-se a União, os Estados, os municípios e as autarquias⁴⁹.

Mello assim define os interesses públicos secundários:

[...] independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob o prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito. Similares, mas não iguais⁵⁰.

Portanto, o Estado também possui seus interesses, os quais também são particulares – assim como os interesses individuais de cada cidadão –, mas que podem se tornar públicos

⁴⁶ BORGES, 2007.

⁴⁷ CUNHA JUNIOR, 2009.

⁴⁸ WEBER, T. O Estado Ético. In: DOTTI, J. E. et al. **Estado e Política**: a filosofia de Hegel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

⁴⁹ CUNHA JUNIOR, 2009.

⁵⁰ MELLO, 2005, p. 57.

caso se encaixem na definição do termo. Assim como nem todo o querer (ainda que seja majoritário) do povo pode se tornar assunto de interesse público, nem toda a vontade do Estado pode ser assim concebida. E assim como existem diferenças entre a vontade dos indivíduos, também há diferenças entre a vontade do Estado e a vontade do indivíduo. De acordo com Justen Filho, o Estado não possui interesses similares aos interesses dos particulares, e nem poderia, já que não foi criado para buscar satisfações similares àquelas que norteiam a vida dos particulares⁵¹.

Apesar de ter seus próprios interesses, o Estado só poderá defendê-los e buscar sua consecução caso eles não colidam com os interesses públicos primários. Por outro lado, caso o interesse do Estado colabore para a realização de interesses primários, sua consecução é legítima:

O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. [...] O interesse público secundário não é, obviamente, desimportante. Observe-se o exemplo do erário. Os recursos financeiros provêm os meios para a realização do interesse primário, e não é possível prescindir deles. Sem recursos adequados, o Estado não tem capacidade de promover investimentos sociais nem de prestar de maneira adequada os serviços públicos que lhe tocam. Mas, naturalmente, em nenhuma hipótese será legítimo sacrificar o interesse público primário com o objetivo de satisfazer o secundário. A inversão da prioridade seria patente, e nenhuma lógica razoável poderia sustenta-la [...]. O interesse público secundário – i.e, o da pessoa jurídica de direito público, o do erário – jamais desfrutará de supremacia a priori e abstrata em face do interesse particular⁵².

No exemplo citado pelo autor, o erário tem o objetivo de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. Neste caso, embora em sua maioria o povo não goste da ideia de pagar impostos e tributos, estes são necessários para que o poder público possa prover serviços que são de interesse primário.

Tem-se, portanto, que o interesse público secundário é aquele que o Estado, enquanto pessoa jurídica de direito, possui. E o Estado só poderá buscá-lo caso não colida com os interesses públicos primários.

⁵¹ JUSTEN FILHO, 1999.

⁵² BARROSO, L. R. Prefácio. In: ARAGÃO, A. et al. **Interesses Públicos x Interesses Privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005. p. 7.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Após contextualizar o tema do estudo, este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para realizar a pesquisa. Para Minayo, a metodologia é definida como o caminho do pensamento a ser seguido. Nas palavras da autora, a metodologia “ocupa um lugar central na teoria e trata-se basicamente do conjunto de técnicas a ser adotada para construir uma realidade”. Minayo ainda complementa que a metodologia inclui as concepções teóricas da abordagem, bem como o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade⁵³.

Primeiramente, é descrita a abordagem metodológica; em seguida, são vistos os métodos aplicados; após, apresenta-se a coleta dos dados, descrevendo como foram coletados os dados que compuseram a pesquisa; por fim, descreve-se a forma como foi realizada a análise dos dados coletados.

2.1 Abordagem metodológica

Considerando os objetivos traçados para esta pesquisa, optou-se pela abordagem qualitativa, pois esta metodologia corrobora com o propósito de aprofundar a compreensão do tema e explicar os elementos envolvidos, bem como correlaciona-los com a realidade. Não foi utilizada a abordagem quantitativa devido ao material da pesquisa ser exclusivamente textual, sem dados numéricos e/ou estatísticos⁵⁴.

Juntamente com a metodologia qualitativa, compõe a abordagem metodológica da pesquisa o uso do caráter descritivo e do caráter exploratório.

O caráter descritivo é importante para o estudo proposto, pois tem o intuito de buscar a resolução de problemas, identificando relações entre informações através da observação, análise e descrições⁵⁵. O estudo aqui realizado é descritivo, pois buscou descrever o interesse público e analisa-lo a partir da amostra em uma realidade específica.

Já o segundo caráter, o exploratório, propicia à pesquisa maior familiaridade com o problema, visando torná-lo explícito ou, então, construir hipóteses⁵⁶. Dessa forma, também é exploratória esta pesquisa, pois procura, através das suas análises, propiciar um maior conhecimento sobre como vem sendo utilizado o conceito de interesse público.

⁵³ MINAYO, Maria Cecília S. **Pesquisa Social: teoria método e criatividade**. 29. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010. p. 18.

⁵⁴ PORTELA, Gírlene Lima. **Abordagens teórico-metodológicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

⁵⁵ THOMAS, J.; NELSON, J. K.; SILVERMAN, S. J. **Métodos de pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

⁵⁶ GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

2.2 Método

O método escolhido para a pesquisa realizada é análise de conteúdo. Bardin entende que a análise de conteúdo se constitui em uma técnica que visa representar o conteúdo de um documento diferente de seu formato original. O autor separa a análise de conteúdo em três fases distintas, as quais têm como finalidade facilitar a execução do planejamento da pesquisa, sua aplicação e seus resultados⁵⁷.

Os passos propostos por Bardin para realizar a análise de conteúdo do material que compõe esta pesquisa são:

- a) pré-análise do conteúdo: engloba a escolha dos documentos, a formulação de hipóteses, os objetivos e a elaboração de indicadores para fundamentar a interpretação final;
- b) exploração do material: consiste na administração sistemática das categorias para codificação, tabulação e estabelecimento prévio das regras para análise do material relatado;
- c) tratamento dos resultados: inferência e interpretação do material obtido, juntamente com a elaboração da conclusão e o apontamento de sugestões⁵⁸.

Dessa forma, as informações obtidas a partir da pesquisa realizada serão analisadas conforme descrito acima. A seguir, é apresentada a forma como foi realizada a coleta dos dados.

2.3 Coleta dos dados

A pesquisa buscou por normas jurídicas no município de Tapes, Estado do Rio Grande do Sul, instituídas nos últimos cinco anos.

A coleta dos dados foi feita a partir da página eletrônica da Câmara Municipal de Tapes⁵⁹, onde está disponível a legislação municipal para consulta. Os critérios de inclusão para a pesquisa era que as leis contivessem o termo interesse público na sua ementa e tivessem sido instituídas a partir do ano 2010.

⁵⁷ BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ TAPES. Câmara Municipal. **Normas Jurídicas**. Disponível em: <<http://www.tapes.rs.leg.br/index.php/legislacao/leis-municipais.html>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

2.4 Análise dos dados

As leis obtidas a partir da coleta descrita acima foram organizadas, primeiramente, conforme o ano em que foram publicadas. Após, foram categorizadas a partir de seus assuntos principais. Tal categorização permitiu que as leis semelhantes fossem agrupadas, facilitando a análise e a realização de comparações. Esta primeira fase de análise dos dados corresponde à etapa de exploração do material, conforme pesquisa de análise de conteúdo.

Na segunda fase, onde é realizado o tratamento dos resultados, todo o material foi lido e teve seu conteúdo analisado. Por fim, foi feita uma comparação dos dados encontrados na pesquisa com a teoria vista no referencial teórico deste estudo, com o objetivo de determinar se o interesse público citado nas ementas das leis municipais de Tapes corresponde com a finalidade real de interesse público ou se está sendo utilizado como subterfúgio.

3 O INTERESSE PÚBLICO NAS LEIS DE TAPES: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após a contextualização do tema (no capítulo do referencial teórico – O princípio da supremacia do interesse público) e da apresentação da metodologia empregada (capítulo 2 – Procedimentos metodológicos), este capítulo descreve, analisa e interpreta os resultados obtidos através da pesquisa realizada.

Lembrando que o objetivo geral deste trabalho é analisar como vem sendo utilizado o interesse público na Câmara de Vereadores de Tapes/RS para aprovação de leis em caráter emergencial, dividiu-se a apresentação dos resultados da pesquisa em dois itens. No primeiro, é visto um panorama geral das leis aprovadas com o designo de interesse público, o qual apresenta todas as leis encontradas na pesquisa e correspondentes com os objetivos e critérios aplicados; após, no segundo item, é verificado se, com base nas leis analisadas, o interesse público vem sendo utilizado em seu sentido real ou como subterfúgio para aprovação de leis em caráter emergencial.

3.1 Panorama das leis aprovadas com o designo de interesse público

Este item tem como objetivo apresentar, primeiramente, um panorama das leis encontradas na pesquisa e que correspondem ao seu objetivo e aos seus critérios.

Para tanto subdividiu-se o item em três partes correspondentes às etapas da análise de conteúdo propostas por Bardin⁶⁰ (descritas no capítulo anterior), quais sejam: pré-análise do conteúdo, onde os resultados são apresentados sem nenhum tratamento metodológico, apenas elencando o que foi encontrado com a aplicação da pesquisa; exploração do material, em que o material é explorado e são buscadas correspondências com o objetivo e os critérios da pesquisa; e, por fim, tratamento dos resultados, onde a análise de conteúdo é empregada mais detalhadamente, a fim de subsidiar a análise feita no item seguinte, onde é verificado se o interesse público é real ou utilizado como subterfúgio.

⁶⁰ BARDIN, 2009.

3.1.1 Pré-análise do conteúdo

Aplicou-se a pesquisa descrita no capítulo 2 (item 2.3 Coleta dos dados) conforme mostra a Figura 1.

Figura 1 – Busca pelo termo ‘interesse público’ no sistema de pesquisa

Para pesquisa por palavras marcar o item Pesquisa Textual.

Normas Jurídicas ▶ ajuda

Pesquisa Avançada

Tipo da Norma ▼

Número da Norma Ano

Assunto ▼

Período da Norma: Inicial Final

Período de Publicação: Inicial Final

Termos

Em vigência? Sim Não Tanto Faz

Ordenação do Resultado Tipo/Ano/Número Relevância Data/Tipo/Ano/Número

Pesquisa textual

Fonte: Câmara Municipal de Tapes⁶¹.

Optou-se pela pesquisa avançada, a qual permite inserir alguns critérios de busca. Determinou-se que a busca deveria ser feita em todos os tipos de norma e com todos os assuntos. Inicialmente, não se determinou período da norma e período de publicação, a fim de obter um panorama mais amplo.

No campo ‘termos’, inseriu-se interesse público entre aspas duplas para que o termo foi pesquisado somente por inteiro, pois, caso contrário, a pesquisa apresentaria itens em que ‘interesse’ e ‘público’ aparecem separadamente. Da mesma forma, não se assinalou ‘pesquisa textual’, pois os resultados retornariam onde o termo interesse público aparece de qualquer forma dentro da norma jurídica e não como o elemento que se busca nesta análise.

⁶¹ TAPES, 2015.

A pesquisa retornou 51 normas jurídicas, publicadas entre 1993 e 2014, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Panorama geral dos resultados encontrados

Ano	Quantidade	Frequência (%)	Freq. Acumulada (%)
1993	1	2	2
1997	1	2	4
1998	1	2	6
2002	1	2	8
2007	1	2	10
2008	3	5	15
2009	8	15	30
2010	14	28	58
2011	5	10	68
2012	5	10	78
2013	10	20	98
2014	1	2	100
Total	51	100	100

Fonte: Dados da pesquisa.

A tabela acima apresenta a quantidade numérica (segunda coluna) das leis publicadas com o designo de interesse público a cada ano (primeira coluna), o percentual que a quantidade de cada ano representa em relação ao total dos resultados (terceira coluna) e o percentual acumulado (quarta coluna), que colabora para a análise indicando o percentual correspondente às leis publicadas até determinado ano em relação ao total.

Observa-se que a primeira lei publicada com o designo de interesse público foi no ano 1993, pois a base de pesquisa possui todas as leis municipais publicadas a partir daquele ano, de forma que, não se pode analisar as normas anteriores, se apresentavam o designo interesse público. E entre 1993 e 2007, o número de leis publicadas anualmente com o designo interesse público permaneceu em apenas uma. Somente em 2008, que o número começou a crescer, até 2010, ano que apresentou o maior número de leis informando ser de interesse público. Nos dois anos seguintes, houve um número menor – porém, significativo – de leis

neste sentido, voltando a crescer em 2013 e fechando a amostra de pesquisa em apenas uma lei publicada com o designo de interesse público em 2014.

Até 2009, 16 leis (ou 30% do total da pesquisa) haviam sido publicadas utilizando o termo interesse público. De 2010 em diante, foram 35 leis (ou 70% do total da pesquisa), sendo que o último ano com lei publicada foi em 2014, com apenas uma lei.

Pode-se perceber claramente um aumento da utilização do termo interesse público para a aprovação de leis na Câmara Municipal de Tapes.

Para finalizar este panorama geral, cabe mencionar que, dentre as 51 leis resultantes da pesquisa, seis delas (o que corresponde a 11% do total da pesquisa) sofreram alterações por leis posteriores. Tratam-se de leis publicadas nos anos 1998, 2002, 2007, 2008, 2010 e 2013.

3.1.2 Exploração do material

A exploração do material será feita em ordem crescente dos anos (de 2010 até 2014, data da última lei publicada), a fim de analisar a evolução das leis e do uso do termo interesse público em suas ementas.

A primeira lei analisada é a Lei nº 2.711/2010, a qual autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público e autoriza a abertura de crédito suplementar. A contratação à qual se refere é de 24 agentes comunitários de saúde, para trabalharem 40 horas semanais por quatro meses. E o crédito suplementar é para a Secretaria Municipal de Saúde, a fim de cobrir os gastos com a contratação acima referida⁶².

A próxima lei analisada foi publicada na sequência da anterior, sem que houvesse qualquer outra publicação de leis diversas entre elas. Trata-se da Lei nº 2.712/2010, que autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público, de três visitantes do PPIM, um assistente social e um atendente de saúde, todos pelo prazo de quatro meses. A lei também autoriza a abertura de crédito suplementar, porém, ao contrário da lei anterior, que abria créditos da esfera federal, esta abre créditos suplementares na Lei Orçamentária de 2010, com valores advindos das esferas federal, estadual e municipal⁶³.

⁶² TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.711/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Suplementar; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/367_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁶³ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.712/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Suplementar na LOA-2010; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/368_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

Semelhantemente, a Lei nº 2.717/2010 autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público, de um médico pediatra, sendo que este profissional seria contratado por seis meses, ao contrário dos profissionais das leis anteriores, que tinham seus contratos mantidos por quatro meses. A lei igualmente prevê abertura de Crédito Suplementar na LOA-2010, mas apenas obtendo recursos da parte federal⁶⁴.

A Lei nº 2.718/2010 também segue o mesmo padrão. Autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público, de um nutricionista pelo prazo de seis meses. Contratação realizada com a abertura de Crédito Suplementar na LOA-2010, porém, como este profissional seria para atuar nas escolas, a lei prevê obtenção de crédito municipal da área da educação e cultural e crédito federal através do Fundeb⁶⁵.

Já a Lei nº 2.722/2010 traz previsões mais diferenciadas. Ela autoriza a contratação emergencial, também de excepcional interesse público, de um médico pediatra por um período mais estendido, de dez meses. Outra diferença está nos recursos com que seriam feitos a contratação, já que a lei não prevê a abertura de créditos suplementares. O profissional seria contratado com recursos próprios do hospital público da cidade⁶⁶.

Na Lei nº 2.723/2010, que autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público, de apenas um operador de máquina pelo prazo de quatro meses, sendo que o crédito utilizado volta a ser da LOA-2010, porém, a dotação orçamentária provinha da Secretaria Municipal de Obras, Viação e Transportes⁶⁷.

A Lei nº 2.725/2010 que também autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público, de diversos profissionais. São nove professores (das áreas de matemática, técnicas agrícolas, educação física, pedagogia, música e ciências), dois motoristas e um operário. O crédito especial para esta contratação era proveniente do Fundeb⁶⁸. Esta lei foi

⁶⁴ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.717/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Suplementar na LOA-2010; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/373_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁶⁵ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei 2.718/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Especial na LOA de 2010; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/374_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁶⁶ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.722/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/378_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁶⁷ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.723/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial na LOA-2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/379_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁶⁸ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.725/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de crédito especial no orçamento vigente no valor de R\$ 109,838,47; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/381_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

alterada pela Lei nº 2.728/2010, a qual modificou os salários dos profissionais a serem contratados⁶⁹.

Com publicação bem próxima da anterior, a Lei nº 2.727/2010 também traz uma autorização emergencial tomando como base o interesse público. Neste caso, trata-se da contratação de cinco agentes administrativos com fundos próprios da Secretaria Municipal de Saúde⁷⁰.

Após certo intervalo de tempo, tem-se a Lei nº 2.734/2010, a qual autoriza a contratação, de excepcional interesse público, de um professor pelo prazo de oito meses, com recursos do Fundeb⁷¹.

A Lei nº 2.737 autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público, de três visitantes do PPIM, sendo que estes profissionais já haviam sido alvo de outra lei no início do ano, quando foram contratados em caráter emergencial com prazo de quatro meses pela Lei nº 2.712/2010. Agora, a Lei nº os contrata pelo prazo de dez meses⁷².

Da mesma forma, a Lei nº 2.741/2010 também traz a contratação emergencial, de excepcional interesse público, de outro profissional que já havia sido alvo do mesmo tipo de contratação ainda no ano de 2010. Trata-se do profissional nutricionista, que anteriormente havia sido contratado pelo prazo de seis meses através da Lei nº 2.718/2010, sendo que não ocorreu seis meses após a referida lei. Já Lei nº 2.741/2010, também tomando por base o interesse público, volta a contratar o profissional emergencialmente, mas pelo prazo de dez meses, utilizando o mesmo crédito especial utilizado anteriormente (LOA-2010)⁷³.

Mantendo o padrão, a Lei nº 2.744/2010 autoriza a contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, de alguns dos profissionais que já haviam sido contratados através da Lei nº 2.725/2010. São três professores (de técnicas agrícolas, música e

⁶⁹ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.728/2010**. Altera quadro de especificações constante do art. 1º da Lei Municipal nº 2.725, de 09 de março de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/384_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁷⁰ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.727/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de crédito suplementar no orçamento vigente no valor de R\$ 41.500,00; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/383_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁷¹ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.734/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/390_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁷² TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.737/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/393_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁷³ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.741/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Especial na LOA de 2010; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/397_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

matemática) e dois motoristas pelo prazo de quatro meses, fazendo uso de recursos da Secretaria Municipal de Educação e Cultural e do Fundeb⁷⁴.

Após certo intervalo de tempo, o interesse público volta a aparecer através da Lei nº 2.758/2010, a qual autoriza a contratação temporária emergencial de cinco operários, pelo prazo de quatro meses, e dois auxiliares de serviços gerais, uma professora pedagoga, um assistente social e outros cinco operários pelo prazo de dez meses. O custeio das despesas oriundas dessas contratações seria com fontes diversas: Secretaria Municipal de Obras, Viação e Transportes, Secretaria Municipal de Educação e Cultura e Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania, Trabalho e Habitação⁷⁵.

Mais sete operários foram contratados emergencialmente, sob o designo de interesse público, pela Lei nº 2.762/2010, sendo quatro pelo prazo de quatro meses e três pelo prazo de dez meses. A referida lei também tinha por objetivo contratar outros dois auxiliares de serviços gerais pelo prazo de quatro meses. Estas contratações também tiveram fontes orçamentárias diversas, sendo que, para a obtenção desses créditos especiais, houve uma redução na reserva de contingência do município⁷⁶.

Em 2011, a primeira lei a utilizar o designo de interesse público foi a Lei nº 2.777/2011, a qual autoriza a contratação emergencial de uma professora pedagoga pelo prazo de dez meses, utilizando crédito especial aberto da Secretaria Municipal de Educação e Cultura⁷⁷.

A Lei nº 2.780/2011 autoriza a prorrogação de contratação emergencial, de excepcional interesse público, dos profissionais que haviam sido contratados através da Lei nº 2.758/2010, quais sejam: cinco operários, pelo prazo de quatro meses, e dois auxiliares de serviços gerais, uma professora pedagoga, um assistente social e outros cinco operários pelo prazo de dez meses. Tal como em 2010, custeio das despesas oriundas da prorrogação do

⁷⁴ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.744/2010**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/400_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁷⁵ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.758/2010**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/413_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁷⁶ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.762/2010**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/417_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

⁷⁷ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.777/2011**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/268_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

prazo seria através de fontes diversas: Secretaria Municipal de Obras, Viação e Transportes, Secretaria Municipal de Educação e Cultura e Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania, Trabalho e Habitação⁷⁸.

A Lei nº 2.787/2011 é mais específica que as outras, pois traz, já na sua ementa, a determinação de que a contratação emergencial, de excepcional interesse público, seria para profissionais da saúde trabalharem no hospital público da cidade através do Programa Saúde Mental. A lei prevê a contratação de um auxiliar administrativo, três auxiliares de serviços gerais, um enfermeiro, um médico clínico geral, um professor de educação física, três técnicos de enfermagem e dois zeladores pelo prazo de dez meses. O trabalho seria executado no local mencionado e os recursos seriam próprios do hospital⁷⁹.

A última lei a utilizar o designo de interesse público no ano 2011 foi a Lei nº 2.791/2011, que autoriza a contratação emergencial de um procurador pelo prazo de oito meses, a se realizar com fundos do Gabinete do Prefeito⁸⁰.

A primeira lei de 2012 – a Lei nº 2.809/2012 – também traz a autorização de contratação emergencial, de excepcional interesse público, de apenas um profissional. Trata-se da contratação de um servente pelo prazo de nove meses (prazo até o momento não utilizado nas leis anteriores, que mantinham o padrão de quatro, seis, oito ou dez meses) com recursos da Câmara Municipal⁸¹. Esta lei teve seu prazo de contratação prorrogado pela Lei nº 2.855/2013, por mais nove meses, não determinando os fundos de onde sairiam os recursos para a prorrogação deste profissional⁸².

Em seguida, a Lei nº 2.812/2012 autoriza a contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, de um assistente social e uma psicóloga pelo prazo de dez meses. Os gastos das contratações seriam cobertos por recursos da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania, Trabalho e Habitação e do Fundo Municipal de Assistência

⁷⁸ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.780/2011**. Autoriza prorrogação de contratação emergencial, de excepcional interesse público, autorizada pela Lei nº 2.758/2010, autoriza abertura de créditos suplementares na LOA-2011, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/271_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁷⁹ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.787/2011**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, para o HNSC – Autarquia Municipal, Programa Saúde Mental, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/278_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁸⁰ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.791/2011**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/282_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁸¹ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.809/2012**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/362_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁸² TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.855/2013**. Prorroga o prazo de contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/985_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

Social, incluindo redução nas dotações orçamentárias da reserva de contingência do município⁸³.

Com a Lei nº 2.822, novos profissionais para atuar em instituições educacionais são contratados emergencialmente, com excepcional interesse público. São cinco auxiliares de serviços gerais e um professor de inglês, todos pelo prazo de oito meses. Como de costume com as leis que trazem contratações para a área da educação, os recursos para estas contratações seriam provenientes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e do Fundeb⁸⁴.

Já a Lei nº 2.825/2012 autoriza a contratação temporária, de caráter emergencial e com excepcional interesse público, de um assistente social pelo prazo de três meses. Este profissional havia sido alvo de contratação emergencial temporária há pouco tempo, através da Lei nº 2.812/2012, sendo que o prazo anteriormente definido era de dez meses (período de tempo inferior ao intervalo entre ambas as leis). Os recursos para esta contratação seria provenientes da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania, Trabalho e Habitação⁸⁵.

A Lei nº 2.826/2012, embora tenha sido publicada no meio do ano, foi a última lei a usar o designo de interesse público em 2012. A referida lei autoriza a contratação emergencial de quatro auxiliares de serviços gerais, dois zeladores, quatro técnicos de enfermagem, um técnico de radiologia e dois auxiliares administrativos pelo prazo de seis meses. Estas contratações acarretariam em redução da reserva de contingência e utilizariam recursos próprios do hospital público da cidade⁸⁶.

O ano de 2013, assim como o ano de 2010, teve uma significativa quantidade de leis publicadas com o designo de interesse público. A primeira foi a Lei nº 2.850/2013, publicada logo no início do ano, autorizando a contratação temporária emergencial de dois assistentes sociais e uma psicóloga pelo prazo de dez meses, com recursos da Secretaria Municipal de

⁸³ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.812/2012**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/365_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁸⁴ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.822/2012**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/692_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁸⁵ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.825/2012**. Autoriza contratação temporária, de caráter emergencial e de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/695_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁸⁶ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.826/2012**. Autoriza abertura de Crédito Especial e a Contratação Emergencial, de excepcional interesse público, para o HNSC – Autarquia Municipal, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/696_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

Assistência Social, Cidadania, Trabalho e Habitação e do Fundo Municipal de Assistência Social⁸⁷. A referida lei foi alterada pela Lei nº 2.903/2013, a qual autoriza a prorrogação das suas contratações temporárias por mais dez meses, com recursos provenientes dos mesmos fundos⁸⁸.

A lei publicada pelo município na sequência também tratava de contratação emergencial com excepcional interesse público. Trata-se da Lei nº 2.851/2013, com vistas a contratar três auxiliares de serviços gerais, um zelador, três técnicos de enfermagem, um técnico de radiologia e um auxiliar administrativo pelo prazo de dez meses, através de recursos próprios do hospital público da cidade⁸⁹.

Também na sequência, a Lei nº 2.852/2013 também traz o designo de interesse público, dessa vez, para a contratação emergencial de um nutricionista pelo prazo de dez meses, com recursos do Fundeb⁹⁰.

A Lei nº 2.862/2013 autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público, de cinco agentes administrativos e dois auxiliares de serviços gerais pelo prazo de dez meses, custeada pela abertura de crédito especial no orçamento então vigente da Secretaria Municipal de Administração⁹¹.

Ainda no período inicial do ano, tem-se a publicação de outra lei usando o designo de interesse público para contratação emergencial de profissionais. Trata-se da Lei nº 2.869/2013. Os profissionais são cinco auxiliares de serviços gerais, um professor de inglês, um professor de educação física, um professor de pré-escola e um atendente de creche, todos

⁸⁷ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.850/2013**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/980_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁸⁸ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.903/2013**. Autoriza prorrogação das contratações temporárias autorizada pela Lei nº 2.859/2013, em caráter emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento vigente, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1300_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁸⁹ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.851/2013**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, para o HNSC – Autarquia Municipal, autoriza abertura de crédito especial no orçamento vigente e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/981_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁹⁰ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.852/2013**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Especial na LOA de 2013; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/982_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁹¹ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.862/2013**. Autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento vigente, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/992_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

com o prazo de dez meses. Os recursos seriam provenientes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e do Fundeb⁹².

Diferentemente, a Lei nº 2.876/2013 traz disposições sobre a regulamentação da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. De acordo com seu artigo 3º, considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: assistência a situações de calamidade pública; assistência a emergências em saúde pública; admissão de professor substituto e professor visitante; admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro; e profissionais para as atividades de identificação e demarcação territorial, técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho ou técnicas especializadas de tecnologia da informação; admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor; combate a emergências ambientais; e demais casos não mencionados, justificados pela necessidade advinda da configuração de situações que exijam atendimento imediato⁹³.

A referida lei ainda determina, em seu artigo 4º, parágrafo 1º, que a contratação de pessoal deve ocorrer mediante processo seletivo simplificado, compreendendo, obrigatoriamente, prova escrita e, facultativamente, análise de curriculum vitae. Também institui que as contratações temporárias de excepcional interesse público devem ser autorizadas por lei específica, a qual deve determinar a justificativa das contratações, o número de contratações para cada função, o prazo de duração dos contratos e a habilitação exigida dos contratos⁹⁴.

A seguir, a Lei nº 2.908/2013 autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público, de um servente pelo prazo de nove meses, com recursos da Câmara Municipal⁹⁵.

No final do ano de 2013, mais uma lei foi publicada utilizando o designo de interesse público e autorizando a contratação temporária emergencial de outro profissional que já havia

⁹² TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.869/2013**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1229_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁹³ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.876/2013**. Dispõe sobre a regulamentação da contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito do Município, através de Processo Seletivo Simplificado, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1237_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.908/2013**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1305_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

sido alvo de outra lei no mesmo ano – a Lei nº 2.850/2013. Agora, a Lei nº 2.911 autoriza a contratação de um assistente social pelo prazo de dez meses, com recursos da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania, Trabalho e Habilitação⁹⁶.

A última lei a ser analisada nesta pesquisa é a Lei nº 2.922/2014. Ela foi publicada no início do ano de 2014 e foi a última lei a autorizar a contratação temporária emergencial com excepcional interesse público. O profissional que visava contratar era uma psicóloga pelo prazo de dez meses, com recursos provenientes de crédito especial da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania, Trabalho e Habitação⁹⁷.

3.1.3 Tratamento dos resultados

O primeiro ano de análise da presente pesquisa foi também o ano com maior número de leis publicadas utilizando o designo de interesse público, foram 14 leis com a finalidade de contratações emergenciais de excepcional interesse público. E esse número não se torna elevado somente em comparação com o total da amostra (o ano de 2010 abarcou 40% da amostra de pesquisa), mas também tem significação na publicação de leis do município de Tapes naquele ano. Em 2010, o município publicou 54 leis, o que significa que as leis com o termo interesse público representaram 25% das leis publicadas pela Câmara de Vereadores.

O ano de 2010 ainda teve outras particularidades interessantes de serem mencionadas neste tratamento dos resultados. Além de ser ano eleitoral – embora não em nível municipal –, a prefeitura realizou um concurso público no início do ano com 70 vagas imediatas mais cadastro de reserva, com cargos variados que exigiam ensino fundamental incompleto, ensino fundamental completo, ensino médio e ensino superior. A validade do concurso era de dois anos.

A Tabela 2 a seguir descreve os cargos e suas respectivas vagas ou cadastro de reserva (indicado pela sigla C.R.).

⁹⁶ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.911/2013**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1308_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

⁹⁷ TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.922/2014**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2014, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1319_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

Tabela 2 - Cargos e vagas do concurso público de Tapes realizado em 2010

Cargos	Total de vagas
Motorista	02
Operador de máquinas	01
Operário	06
Zelador	01
Auxiliar mecânico	01
Auxiliar de serviços gerais	01
Mecânico especializado	01
Telefonista	01
Agente administrativo	01
Fiscal	C.R.
Técnico em contabilidade	C.R.
Técnico em informática	C.R.
Técnico agrícola	C.R.
Professor de música	02
Professor de matemática	02
Professor de técnicas agrícolas	C.R.
Professor de educação física	02
Professor de história	02
Professor de educação infantil	10
Professor de geografia	02
Professor de biologia	02
Professor de português	01
Professor de artes	01
Fiscal tributário	C.R.
Assistente social	C.R.
Psicólogo	C.R.
Procurador	C.R.
Médico de estratégia de saúde de família	04
Médico plantonista	02
Agente comunitário	24
Agente de combate às endemias	01

Fonte: Tapes⁹⁸.

⁹⁸ TAPES. Prefeitura Municipal. **Processo Seletivo Público – Edital nº 01/2010**. Disponível em: <<https://www.vestcon.com.br/ft/conc/7563.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2015.

Mesmo com a realização deste concurso, o município de Tapes contratou mais de 40 profissionais em caráter de emergência no ano de 2010, utilizando, para isto, o designo de interesse público.

Entre janeiro e junho de 2010, foram publicadas leis de contratação emergencial, com excepcional interesse público, para 24 agentes comunitários de saúde, três visitantes do PPIM, dois médicos pediatras (sendo cada um em leis diferentes), um nutricionista, um operário, nove professores e cinco agentes administrativos, por prazos que variavam entre quatro e dez meses.

No segundo semestre do ano, algumas das contratações emergenciais se tratavam de profissionais que já haviam sido alvo de outras contratações emergenciais no início do ano.

Entre junho e dezembro, foram contratados quatro professores (sendo um em uma lei e quatro em outra lei), três visitantes do PPIM, um nutricionista e 12 operários (sendo cinco em uma lei e sete em outra lei).

Observa-se que, além de todos os profissionais contratados no segundo semestre de 2010 já terem sido alvo de outras contratações emergenciais no mesmo ano (sendo que, em alguns casos, o prazo de contratação do primeiro nem havia finalizado no momento da contratação do segundo), os profissionais aprovados no concurso realizado já poderiam estar sendo chamados.

Em 2011, apenas cinco leis se valeram do designo de interesse público para a contratação de profissionais em caráter emergencial. Mas, considerando que houve uma menor quantidade de leis publicadas pelo município naquele ano (34 ao todo), as leis participantes desta pesquisa representaram 14% da publicação de leis em Tapes no ano de 2011.

Neste ano, todas as contratações tiveram um prazo mais estendido, comparado ao ano anterior. A maioria dos profissionais contratados emergencialmente em 2011 já haviam sido alvo de contratações emergenciais em 2010. Trata-se de dois professores, um auxiliar administrativo, três auxiliares de serviços gerais, um enfermeiro, três técnicos de enfermagem, um médico, dois zeladores e um procurador.

Além das contratações acima descritas, no ano de 2011 também houve a publicação de uma lei que prorrogava o prazo de contratação de uma lei publicada em 2010, a qual contratou dez operários, dois auxiliares de serviços gerais, um assistente social e um professor.

Antes de prosseguir com a análise das contratações emergenciais de excepcional interesse público, aqui cabem três perguntas. Primeiro, se questiona se há (e qual seria) um critério que determina quando deve-se abrir nova contratação e quando deve-se prorrogar a

contratação anterior. Segundo, se questiona por que, em 2011, ao invés de abrirem contratações emergenciais, não chamavam os profissionais aprovados no concurso de 2010, se várias das contratações poderiam ser supridas por candidatos aprovados em seus respectivos cargos. E, em terceiro, tendo em vista que alguns cargos que foram repetidamente alvos de contratações emergenciais não foram contemplados por vagas no concurso realizado, questiona-se por que a prefeitura não realiza concurso para esses profissionais, tornando o preenchimento dessas vagas mais legal.

Voltando à análise, em 2012 o município publicou um total de 50 normas jurídicas, sendo que apenas cinco (10%) se referiam a contratações emergenciais de excepcional interesse público. Entretanto, há que se considerar que 2012 foi ano de eleições municipais, motivo pelo qual a última lei com contratação emergencial foi publicada no meio do ano.

As leis de 2012 traziam contratações de profissionais repetidamente contratados através de documentos emergenciais (um servente, nove auxiliares de serviços gerais, um professor, dois assistentes sociais, um psicólogo, dois zeladores, quatro técnicos de enfermagem, um técnico de radiologia e dois auxiliares administrativos), sendo que um desses profissionais (o servente) teve seu prazo de contratação prorrogado por lei publicada posteriormente, em 2013.

O ano de 2013 foi o que teve maior número de normas jurídicas publicadas. Ao todo, foram 70 normas. Dessas, dez (14%) faziam menção ao interesse público a fim de realizar contratações emergenciais. Novamente, o que se vê são profissionais que o concurso de 2010 havia aberto inscrições (alguns com vagas imediatas e outros para cadastro de reserva) e que, mesmo assim, vêm sendo alvo de diversas contratações emergenciais.

Foram contratados três assistentes sociais (um em uma lei e dois em outra), um psicólogo, cinco auxiliares de serviços gerais (três em uma lei e dois em outra), um zelador, três técnicos de enfermagem, um técnico de radiologia, um auxiliar administrativo, um nutricionista, cinco agentes administrativos, três professores, um atendente de creche e um servente no ano de 2013.

Em 2014, o município de Tapes teve 57 normas jurídicas publicadas, sendo apenas uma lei a respeito de contratação emergencial com excepcional caráter público. Trata-se de um psicólogo, o qual foi alvo de diversas outras contratações ao longo dos anos que compuseram a amostra de pesquisa, e teve, inclusive, abertura de vagas em cadastro de reserva no ano de 2010.

Neste último ano, a Prefeitura Municipal de Tapes lançou um concurso público com o total de 31 vagas mais cadastro de reserva, sendo que seu prazo para a contratação dos

profissionais classificados era de dois anos. Abaixo, a Tabela 3 descreve os cargos e suas respectivas vagas e/ou cadastro de reserva.

Tabela 3 – Cargos e vagas do concurso público de Tapes realizado em 2014

Cargos	Total de vagas
Motorista	C.R.
Operador de máquinas	01 + C.R.
Agente administrativo	05 + C.R.
Auxiliar pedagógico na educação infantil	03 + C.R.
Fiscal	01 + C.R.
Técnico agrícola	01 + C.R.
Técnico em contabilidade	C.R.
Técnico em enfermagem	01 + C.R.
Técnico em informática	C.R.
Assistente social	02 + C.R.
Biólogo	01 + C.R.
Contador	01 + C.R.
Farmacêutico	01 + C.R.
Fiscal tributário	01 + C.R.
Nutricionista	01 + C.R.
Professor de música	01 + C.R.
Professor de matemática	01 + C.R.
Professor de educação física	C.R.
Professor de educação infantil	02 + C.R.
Professor de geografia	C.R.
Professor de português	01 + C.R.
Professor de artes	01 + C.R.
Professor de ciências	C.R.
Professor de língua inglesa	01 + C.R.
Professor séries iniciais	03 + C.R.
Psicólogo	02 + C.R.

Fonte: Tapes⁹⁹.

⁹⁹ TAPES. Prefeitura Municipal. **Edital Concurso Prefeitura de Tapes-RS 2014**. Disponível em: <<http://www.acheconcursos.com.br/edital-concurso/edital-concurso-prefeitura-de-tapes-rs-2014>>. Acesso em: 08 maio 2015.

Além das vagas em regime estatutário elencadas acima, o edital também previa a criação de cadastro de reserva (sem vagas) em regime celetista para agentes comunitários de saúde.

Chama a atenção o pequeno número de vagas oferecidas neste edital, pois, ao longo dos cinco anos que fizeram parte da presente pesquisa, alguns profissionais foram alvo de cerca de dez contratações emergenciais, tais como os assistentes sociais, os técnicos em enfermagem e os auxiliares de serviços gerais.

Claro que se tem que levar em consideração que, muitas vezes, várias leis publicadas para contratações emergenciais podem ser para preencher um mesmo posto de trabalho, pois os prazos de contratação vencem e também os profissionais podem não cumprir todo o contrato, saindo do posto antes do prazo. Mas, de qualquer forma, a rotatividade é grande, o que poderia ser solucionado com a abertura – e consequente contratação – de vagas em concurso público. Só que o baixo número de vagas oferecidas – mesmo com indicação a cadastro de reserva – pode acabar atraindo poucos candidatos (lembrando que a Prefeitura só tem a obrigação de contratar, durante prazo do concurso, os candidatos aprovados para cargos que possuem vagas e que aqueles aprovados para cadastro de reserva podem não ser chamados).

Entretanto, apesar de o número de vagas oferecido no último concurso ser baixo, apenas a título ilustrativo – já que não faz parte da pesquisa – o ano de 2015, até o momento de elaboração desta pesquisa (maio), não teve nenhuma publicação de lei com vistas à contratação em caráter emergencial, embora seja preciso considerar que alguns contratos celebrados no ano anterior, ainda estão em vigência.

3.2 O interesse público é legítimo ou utilizado como subterfúgio?

Neste item, com base na teoria trazida no capítulo 1 deste estudo, tenta-se determinar se as leis analisadas utilizaram o designo de interesse público de forma correta (tendo em vista os objetivos do interesse público) ou como subterfúgio para que a publicação das respectivas leis não precisassem de aprovação para serem aplicadas.

Para tanto, se traz a base do tema, que repousa no artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal:

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;

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público¹⁰⁰.

Como é de conhecimento geral, para trabalhar em órgãos e instituições públicas é preciso prévia aprovação e nomeação em concurso público, como determina o inciso II do artigo 37, citado acima. Mas há os casos em que a ocupação de um cargo não pode aguardar a realização de um concurso, ou ainda, casos em que se tratam de cargos que não existem permanentemente, o que inviabilizaria a nomeação de um profissional de forma permanente para atuar no cargo em questão. Por isso, o texto constitucional já previu a possibilidade de casos de contratação por tempo determinado.

Neste sentido, a nomeação por concurso público é a regra para atuar em instituições públicas, enquanto a contratação temporária é a exceção, justificada somente quando há excepcional interesse público, como esclarece Carvalho Filho: “A própria leitura do texto constitucional demonstra o caráter de excepcionalidade de tais agentes. Entretanto, admitido o seu recrutamento na forma da lei, serão eles considerados como integrantes da categoria geral dos servidores públicos”¹⁰¹.

A contratação emergencial, portanto, tem previsão constitucional. Resta determinar o que pode ser considerado como interesse público, em forma de lei, para verificar se as contratações realizadas pelo município de Tapes foram legítimas. A Constituição Federal de 1988, artigo 37, inciso IX, determinou que uma lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Foi criada, em nível federal, a Lei nº 8.745/1993, a qual considera 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;

¹⁰⁰ BRASIL, 1988.

¹⁰¹ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro, 2010. p. 647.

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;
- 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

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, nacional ou estrangeiro, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa; e

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 Educação¹⁰².

Embora exista a lei acima, cada ente federado deveria ter sua própria lei para regulamentar o tema¹⁰³. No âmbito do município de Tapes, tem-se a Lei nº 2.876/2013, a qual foi descrita anteriormente e traz disposições praticamente iguais àquelas trazidas pela lei

¹⁰² 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8745cons.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

¹⁰³ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

federal no que tange ao entendimento sobre o que pode ser considerado excepcional interesse público.

Sabe-se que no período analisado não houve qualquer situação de calamidade pública ou emergências excepcionais em saúde pública no município de Tapes. Tampouco houve situações que demandassem pesquisadores, tecnólogos ou outros profissionais especializados deste tipo, assim como não houve demanda para as atividades especiais descritas na lei como de excepcional interesse público. A princípio, a única categoria profissional que parece ser mais justificável sua alta demanda por contratações emergenciais temporárias é a de professores.

Conforme visto no item anterior, o concurso público da Prefeitura de Tapes realizado em 2010 abriu 24 vagas imediatas para diversas áreas de professores mais cadastro de reserva. Foram aprovados 42 professores¹⁰⁴ e efetivamente nomeados apenas 11¹⁰⁵, de forma que a prefeitura não chamou sequer o número correspondente às vagas abertas no edital. Esta diferença entre o número de vagas e o número de nomeações não pode ser motivada por falta de postos de trabalho, já que, após a realização do concurso de 2010, foram contratados 15 professores de diversas áreas através de contratos emergenciais.

No concurso realizado em 2014, o número de vagas diminuiu. Foram abertas 10 vagas imediatas, mais cadastro de reserva, para professores de diversas áreas. É interessante observar que este número de vagas imediatas sequer preenche o número de contratações temporárias realizadas no período anterior, permitindo que o município acabasse com este tipo de contratação emergencial, que é a exceção no âmbito público, e colocasse profissionais aprovados em concursos, que é a regra. Mas essa situação ideal está longe de acontecer, já que foram aprovados apenas oito candidatos a professores, sendo que, até o momento de realização da presente pesquisa (maio/2015), já foram chamados dois professores.

No que tange à categoria de professores, acredita-se que as contratações emergenciais vêm utilizando o real sentido do interesse público. Mesmo no período após a realização do concurso de 2010, em que o número de profissionais nomeados foi menor que o número de profissionais contratados emergencialmente, o interesse público não parece ser utilizado como subterfúgio. Isto porque, algumas vezes, a demanda que existe de professores não é uma demanda permanente, para a qual se possa nomear novo profissional, uma vez que o profissional anterior ainda está ocupando seu cargo, estando apenas afastado de suas

¹⁰⁴ Todas as informações relacionadas ao número de candidatos aprovados foram retiradas de: FUNDAÇÃO LA SALLE. **Concursos**. Disponível em: <<http://fundacaolasalle.org.br/concursos/>>. Acesso em: 18 maio 2015.

¹⁰⁵ Todas as informações referentes ao número de candidatos chamados foram obtidas junto à Prefeitura de Tapes através de um documento não publicado.

atividades. Este afastamento pode ocorrer por licenças (como licenças-maternidade, licenças-prêmio ou licenças de interesse) ou por situações em que o professor deixa de ocupar sua função original temporariamente, se dedicando a outra atividade (como quando o professor passa a fazer parte da equipe diretiva da escola ou é remanejado para outro órgão de forma temporária).

Da mesma forma, a contratação de profissionais de saúde também parece estar em consonância com o interesse público, haja vista que a prestação de serviços na área da saúde não pode ficar desfalcada devido à saída (temporária ou permanente, decorrentes de licenças, aposentadorias ou exonerações) desses profissionais. O intervalo entre a saída de um profissional e a nomeação de outro profissional concursado, ou ainda, o período compreendido entre o afastamento temporário e retorno do servidor, não pode significar cargos desprovidos de profissionais, o que justifica a contratação emergencial e realmente este fato é de interesse público.

Entretanto, é preciso mencionar que, no concurso de 2010, os únicos profissionais da saúde para os quais houve abertura de vagas foram para médico de estratégia de saúde da família, com quatro vagas imediatas, sem cadastro de reserva, e para médico plantonista, com duas vagas imediatas, também sem cadastro de reserva. Dessas seis vagas, houve a aprovação apenas de um médico plantonista, o qual foi nomeado em seguida. Após, houve a contratação emergencial de dois médicos pediatras e um médico clínico geral em caráter de urgência. Dentre os outros profissionais da saúde, para os quais não houve abertura de vagas no concurso de 2010, foram contratados emergencialmente dez técnicos de enfermagem, dois técnicos de radiologia e um enfermeiro. Mesmo com toda essa demanda, em 2014 houve a abertura de apenas uma vaga, com cadastro de reserva, para técnico de enfermagem. Não foram abertas vagas para nenhuma especialidade médica nem para os demais profissionais da saúde. Para o cargo de técnico de enfermagem, foram aprovados dois candidatos, sendo que os dois já haviam sido contratados no momento desta pesquisa. A partir deste momento, qualquer demanda que houver na área da saúde precisará ser suprida através de contratos emergenciais, os quais, por um lado, são de interesse público, já que tais postos de trabalho não podem ficar desfalcados; mas, por outro lado, poderiam ser evitados caso a prefeitura tivesse aberto vagas no concurso realizado recentemente.

Outras quatro categorias que merecem especial análise, devido ao alto número de contratações emergenciais temporárias são os agentes comunitários de saúde, os auxiliares de serviços gerais, os auxiliares administrativos e os operários.

Foram contratados 24 agentes comunitários de saúde através de uma única lei publicada no início de 2011. O edital do concurso realizado pela Prefeitura de Tapes em 2010 oferecia o mesmo número de vagas para estes profissionais. Entretanto, não oferecia cadastro de reserva, sendo apenas as 24 vagas imediatas. Já no concurso de 2014 a situação se inverteu e a prefeitura ofereceu apenas cadastro de reserva. No concurso de 2010, foram aprovados 105 candidatos às vagas para agentes comunitários de saúde e foram nomeados apenas 23. Enquanto no concurso de 2014 foram aprovados apenas 11 candidatos, não tendo sido chamado nenhum até o momento da pesquisa (o fato de o edital não oferecer vagas imediatas pode ter gerado uma menor procura destes profissionais).

Para este cargo também acredita-se que o interesse público não tenha sido utilizado como subterfúgio. Primeiro, porque a contratação emergencial pode ter ocorrido devido a uma real necessidade na área de saúde pública, sobretudo, porque a contratação ocorreu no início do ano, no verão, época em que é necessário realizar certas campanhas educativas junto aos cidadãos em suas residências (como, por exemplo, para evitar a proliferação da dengue). Em segundo lugar, porque talvez a ideia fosse nomear os profissionais classificados no concurso, mas, como o processo que envolve a nomeação até o efetivo início do profissional no seu posto de trabalho pode levar certo tempo, e a prefeitura precisasse desses profissionais com urgência, tomou a decisão de contratar profissionais de forma emergencial para suprir a demanda até que aqueles aprovados pudessem tomar seus cargos (e o fato de a contratação emergencial ter ocorrido pelo prazo de apenas quatro meses corrobora com esta tese).

Já para os auxiliares administrativos, os auxiliares de serviços gerais e os operários esta análise é mais difícil, pois existe uma grande variedade de postos de trabalho que os mesmos podem ocupar.

O concurso de 2010 ofereceu apenas uma vaga imediata, sem cadastro de reserva, para auxiliares administrativos. Foram aprovados 23 candidatos e, destes, foram nomeados nove profissionais. Mesmo com a existência de profissionais aprovados em cadastro de espera, a prefeitura contratou 13 profissionais desta categoria através de contratos emergenciais de excepcional interesse público. No concurso posterior, a prefeitura ofereceu cinco vagas imediatas, mais cadastro de reserva. Como se observa, houve um pequeno aumento na quantidade de vagas, mas ainda insuficiente, pois, foram aprovados 24 profissionais e, até o momento da pesquisa, já haviam sido chamados todos os 24 candidatos. Isto torna justificável novas contratações temporárias, uma vez que as nomeações já utilizaram o cadastro de reserva existente. Entretanto, não justifica o número de profissionais contratados emergencialmente entre 2011 e 2013, que foram no total de 13, sendo que havia candidatos

aprovados anteriormente e que não foram chamados. E determinar o real interesse público para estas contratações emergenciais se torna praticamente impossível apenas com os dados que foram obtidos para a pesquisa, pois estes profissionais podem trabalhar em diversos locais, tanto em funções burocráticas (que poderiam ser facilmente desempenhadas por outro profissional já servidor público) quanto em hospitais (onde justificaria o caráter emergencial de suas contratações).

Os auxiliares de serviços gerais também são profissionais que podem se encaixar em diversos postos de trabalho. O concurso realizado em 2010 ofereceu apenas uma vaga imediata, sem cadastro de reserva. Porém, foram aprovados cinco candidatos e a prefeitura nomeou os cinco. Após, foram contratados 17 profissionais ao longo dos outros anos em caráter de emergência. Mesmo com a grande demanda para estes profissionais, o concurso de 2014 não abriu vagas para eles, sequer para cadastro de reserva. Como dito anteriormente, estes profissionais podem ocupar cargos em diversos locais (inclusive, em hospitais e escolas, sendo fundamentais para o funcionamento destes locais), o que torna difícil averiguar se suas contratações emergenciais estavam em consonância com o interesse público. De qualquer forma, o fato de haver uma grande demanda por estes profissionais e no último concurso a prefeitura não ter aberto sequer cadastro de reserva para esta categoria, faz refletir se estes contratos não estão usando indevidamente o designo de interesse público.

Igualmente, os operários contratados emergencialmente no período da pesquisa podem ter sido para qualquer instituição pública, dificultando a análise do interesse público. Assim como os operários podem ter sido contratados para reformas urgentes em escolas ou hospitais, também podem ter sido destinados a obras da prefeitura que não tinham o caráter de emergência e, portanto, não justificaria a contratação emergencial de excepcional interesse público. Mas, assim como ocorreu com outras categorias de profissionais (por exemplo, os auxiliares de serviços gerais, recém-mencionados), parece que se trata de uma falta de planejamento na abertura de vagas em concursos públicos. No concurso realizado em 2010, foram abertas seis vagas para operários, no entanto, apenas quatro candidatos foram aprovados, os quais foram nomeados em seguida. Se a prefeitura precisava de seis operários, sendo que passaram apenas quatro, a contratação de outros dois profissionais seria justificável. Entretanto, no período entre o concurso de 2010 e de 2014, foram contratados emergencialmente 22 operários. Em 2014, mesmo com toda essa demanda, o concurso não abriu sequer cadastro de reserva para este cargo.

Os outros cargos que pareceram na pesquisa, mas tiveram poucas contratações emergenciais (até três), também incorrem na mesma situação descrita acima, haja vista que

podem ter sido alocados em diversos postos de trabalho, são eles: nutricionistas, assistentes sociais, psicólogos, motoristas, zeladores, atendentes e serventes.

Os três primeiros cargos, embora emanem da área da saúde, podem assumir funções em diversos locais, como hospitais, postos de saúde, escolas e até mesmo em órgãos onde não se poderia justificar o caráter de interesse público. O concurso de 2010 oferecia cadastro de reserva para assistente social e psicólogo. Apenas um candidato foi aprovado para o cargo de assistente social e nenhum para psicólogo, sendo que a prefeitura não nomeou o candidato aprovado. Embora a prefeitura não tenha a obrigação de chamar candidato aprovado para cadastro de reserva, seria mais adequado ter chamado o profissional aprovado, conforme a regra para trabalhar no serviço público, ao invés de ter feito contrato emergencial, que é a exceção. Em 2014, o concurso ofereceu duas vagas para assistente social, duas para psicólogo e uma para nutricionista, mais cadastro de reserva para as três áreas. Foram aprovados 19 candidatos a psicólogo e um candidato a nutricionista, sendo que a prefeitura já nomeou um de cada área.

Enfim, no período da amostra desta pesquisa, foram feitos 156 contratos emergenciais de excepcional interesse público. Destes, apenas 67 (42%) tratam-se de contratos que estão em consonância na definição de interesse público, haja vista que são profissionais destinados às áreas de saúde e educação. Os outros 89 (58%) contratos não apresentam elementos que possam indicar sua destinação e, portanto, talvez não se encaixem em nenhum dos itens elencados pela Lei nº 8.745/1993¹⁰⁶.

Porém, conforme mencionado anteriormente, embora haja a lei supracitada em nível federal, convencionou-se que cada ente possuiria a sua própria lei que trouxesse disposições acerca das contratações temporárias. No município de Tapes, tem-se a Lei nº 2.876/2013, a qual traz uma indicação que não aparece na lei federal. Trata-se do artigo 3º, inciso VIII, que considera necessidade temporária de excepcional interesse público “demais casos não mencionados, justificados pela necessidade advinda da configuração de situações que exijam atendimento imediato”¹⁰⁷. Então, talvez os 89 contratos descritos acima tenham sido celebrados em consonância com esta determinação específica da lei municipal.

¹⁰⁶ BRASIL, 1993.

¹⁰⁷ TAPES, 2013.

CONCLUSÃO

Iniciou-se o presente estudo buscando analisar o uso do interesse público. Para tanto, primeiramente foi necessário definir o seu conceito e a sua aplicação. Trata-se de um termo que tem grande apelo e, por isso, muitas vezes acaba sendo utilizado de forma errônea, tanto em ações/práticas como em documentos, sendo que, nestes últimos, incluem-se as normas jurídicas.

Conforme visto no capítulo de revisão teórica, o conceito de interesse público se divide em dois tipos. Primeiro, tem-se o interesse público primário, que engloba os interesses emanados diretamente do povo; depois, tem-se o interesse público secundário, que diz respeito aos interesses que os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), enquanto pessoas jurídicas, possuem. Neste sentido, o adjetivo ‘público’ que qualifica o substantivo ‘interesse’ está relacionado aos cidadãos, ao povo, e não ao poder público. Assim, o poder público tem a função de buscar o atendimento ao interesse do povo, no sentido de propiciar o bem-comum. Consequentemente, os interesses do poder público só poderão ser perseguidos caso estejam em consonância com os interesses do povo, do contrário, estará se valendo do designo de interesse público de forma abusiva.

Assim como outros temas jurídicos, o interesse público possui previsão constitucional e previsão infraconstitucional, nas quais o poder público deve se basear para alcançar e defender o interesse público.

No que tange ao propósito desta pesquisa, dentre as variadas normas jurídicas, destacam-se a Constituição Federal que, em seu artigo 37, incisos II e IX, traz a previsão para contratações emergenciais, a Lei nº 8.745/1993, que disciplina o tema em âmbito federal e a Lei nº 2.876/2013 que traz disposições específicas para o município de Tapes.

A pesquisa realizada analisou as leis publicadas pelo município de Tapes, entre os anos 2010 e 2014, que utilizavam o termo interesse público. Ao todo, foram 35 leis publicadas nesses cinco anos. Embora os anos anteriores não fizessem parte da amostra de pesquisa, é interessante observar que até o ano de 2007, apenas uma lei era publicada por ano utilizando o designo de interesse público; a partir de 2008, há um significativo crescimento desse tipo de lei, sendo que, no ano de 2010, chega a um total de 14 leis publicadas como de interesse público.

As 35 leis analisadas versavam sobre contratações temporárias emergenciais com excepcional interesse público, as quais somaram 156 contratações, número não só superior à quantidade de vagas ofertadas nos dois concursos que abrangeram o período da pesquisa, que

somavam 101 vagas imediatas (70 vagas imediatas no concurso de 2010 e 31 vagas imediatas no concurso de 2014, mais cadastro de reserva em ambos), mas também superior também à quantidade de profissionais nomeados, que somaram 116 (sendo 75 do concurso de 2010 e 41 do concurso de 2014). Vê-se, claramente, que o município de Tapes não vem seguindo o princípio de que a entrada para os serviços públicos, via de regra, é através de concursos, sendo as contratações temporárias a sua exceção.

Entende-se que alguns postos de trabalho ficam vagos apenas temporariamente (devido a licenças ou férias), o que não justificaria a nomeação de um profissional para o cargo, já que quando o servidor voltasse de seu afastamento, aquele nomeado ficaria sem função. Também entende-se que, em alguns casos, quando surge a vaga de um posto de trabalho (quando o servidor sai definitivamente de seu cargo), nem sempre há um profissional daquela área aprovado no concurso, seja porque todos os profissionais da área já foram chamados, porque o concurso não tinha aberto vagas para a área, ou ainda, porque o concurso anterior não está mais na validade.

Mas é preciso lembrar que a contratação temporária emergencial só se justifica quando está em consonância com as determinações da lei para interesse público. Caso os postos de trabalho vagos temporariamente não estejam de acordo com o interesse público, eles devem assim permanecer até o retorno do servidor. Da mesma forma, se o servidor se afastar definitivamente e sua função não coincidir com o interesse público, seu lugar deve ficar vago até a realização de novo concurso e a nomeação de outro profissional aprovado.

Neste sentido, apenas 67 (42%) das 156 contratações realizadas no período analisado estão claramente em consonância com a finalidade do interesse público. Trata-se de profissionais para a área da educação e da saúde, onde a existência de postos de trabalho vagos prejudicam a prestação de serviços de suas instituições. As outras 89 (58%) contratações não apresentam elementos que indiquem sua destinação, podendo se referir a postos de trabalho que poderiam aguardar o retorno do servidor afastado temporariamente, ou ainda, a nomeação de candidato aprovado em concurso, não justificando a contratação temporária.

De forma geral, observou-se uma significativa diferença entre a demanda percebida e a oferta de vagas em concursos públicos, inclusive, nas áreas de saúde e educação. Ao que os dados indicam, não há motivos para a pequena quantidade de vagas oferecidas para determinados cargos nos concursos, haja vista a alta quantidade de profissionais desses cargos contratados temporariamente. A baixa oferta de vagas faz com que poucos profissionais se interessem pelos concursos, fazendo com que, muitas vezes, o número de aprovados não

preencha nem as vagas imediatas, muito menos o cadastro de reserva. Consequentemente, este quadro resulta que, em seguida, a prefeitura precise contratar profissionais temporários para suprir determinada demanda.

Conclui-se que muitas das contratações são justificáveis do ponto de vista de haver a demanda e não haver profissionais aprovados em concurso ainda válido. Quanto ao caráter de emergência e de excepcional interesse público, fica mais difícil de analisar. Excluindo profissionais destinados à área da educação e à área de saúde, os outros contratos poderiam ser para diversas finalidades. Mas, considerando que a lei municipal que disciplina as contratações temporárias de excepcional interesse público em Tapes possui uma previsão subjetiva que pode abarcar quase qualquer atividade, pode-se dizer que as leis analisadas estão em consonância com os ditames legais.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. C. M. **Direito Romano**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ANDRADE, C. T. S. **Psicologia das Relações Públicas**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

BAILEY, S. K. O Interesse Público: alguns dilemas funcionais. In: FRIEDRICH, C. **O Interesse Público**. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1967.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, L. R. Prefácio. In: ARAGÃO, A. et al. **Interesses Públicos x Interesses Privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

BORGES, A. G. Supremacia do Interesse Público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, jan./mar. 2007. p. 4.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrática, estabelecemos e promulgamos a seguinte. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 14 mar. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (25 de março de 1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25/03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 14 mar. 2014.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8745cons.htm>. Acesso em: 15 maio 2015.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro, 2010.

COSTA, E. V. **Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2006.

CUNHA JUNIOR, D. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Salvador: JusPodium, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FREITAS, J. **O Conteúdo dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRIFFITH, E. S. Os Fundamentos Éticos do Interesse Público. In: FRIEDRICH, C. **O Interesse Público**. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1967.

GUIMARÃES, J. Interesse Público. In: AVRITZER, et. al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

JUSTEN FILHO, M. O Direito Administrativo Reescrito: problemas do passado e temas atuais. **Revista Negócios Públicos**, v. 2, n. 6, p. 39-41, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de Interesse Público e a Personalização do Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 26, p. 115-116, 1999.

LEAL, L. **Vozes de Londres: memórias brasileiras da BBC**. São Paulo: edUSP, 2008.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MINAYO, Maria Cecília S. **Pesquisa Social: teoria método e criatividade**. 29. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

NASCIMENTO, W. V. **Lições de História do Direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PASTORI, G. Administração Pública. In: BOBBIO, N. et al. **Diário de Política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2004. v. 1.

PORTELA, Girlene Lima. **Abordagens teórico-metodológicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.718/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Especial na LOA de 2010; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/374_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.711/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Suplementar; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/367_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.712/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Suplementar na LOA-2010; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/368_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.717/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Suplementar na LOA-2010; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/373_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.722/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/378_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.723/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial na LOA-2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/379_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.725/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de crédito especial no orçamento vigente no valor de R\$ 109,838,47; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/381_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.727/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de crédito suplementar no orçamento vigente no valor de R\$ 41.500,00; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/383_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.728/2010**. Altera quadro de especificações constante do art. 1º da Lei Municipal nº 2.725, de 09 de março de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/384_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.734/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/390_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.737/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/393_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.741/2010**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Especial na LOA de 2010; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/397_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.744/2010**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/400_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.758/2010**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/413_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.762/2010**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/417_texto_integral>. Acesso em: 07 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.777/2011**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/268_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.780/2011**. Autoriza prorrogação de contratação emergencial, de excepcional interesse público, autorizada pela Lei nº 2.758/2010, autoriza abertura de créditos suplementares na LOA-2011, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/271_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.787/2011**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, para o HNSC – Autarquia Municipal, Programa Saúde Mental, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/278_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.791/2011**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/282_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.809/2012**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/362_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.812/2012**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/365_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.822/2012**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/692_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.825/2012**. Autoriza contratação temporária, de caráter emergencial e de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/695_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.826/2012**. Autoriza abertura de Crédito Especial e a Contratação Emergencial, de excepcional interesse público, para o HNSC – Autarquia Municipal, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/696_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.850/2013**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/980_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.851/2013**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, para o HNSC – Autarquia Municipal, autoriza abertura de crédito especial no orçamento vigente e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/981_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.852/2013**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público; Autoriza abertura de Crédito Especial na LOA de 2013; e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/98_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.855/2013**. Prorroga o prazo de contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências.

Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/985_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.862/2013**. Autoriza a contratação emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento vigente, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/992_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.869/2013**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1229_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.876/2013**. Dispõe sobre a regulamentação da contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito do Município, através de Processo Seletivo Simplificado, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1237_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.903/2013**. Autoriza prorrogação das contratações temporárias autorizada pela Lei nº 2.859/2013, em caráter emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento vigente, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1300_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.908/2013**. Autoriza contratação emergencial, de excepcional interesse público, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1305_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.911/2013**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1308_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 2.922/2014**. Autoriza contratação temporária emergencial, de excepcional interesse público, autoriza abertura de crédito especial no orçamento de 2014, e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.tapes.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1319_texto_integral>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Câmara Municipal. **Normas Jurídicas**. Disponível em: <<http://www.tapes.rs.leg.br/index.php/legislacao/leis-municipais.html>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

TAPES. Prefeitura Municipal. **Edital Concurso Prefeitura de Tapes-RS 2014**. Disponível em: <<http://www.acheconcursos.com.br/edital-concurso/edital-concurso-prefeitura-de-tapes-rs-2014>>. Acesso em: 08 maio 2015.

TAPES. Prefeitura Municipal. **Processo Seletivo Público – Edital nº 01/2010**. Disponível em: <<https://www.vestcon.com.br/ft/conc/7563.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2015.

TAVARES, D. F. L. **A Supremacia do Interesse Público e o Direito Tributário**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012.

THOMAS, J.; NELSON, J. K.; SILVERMAN, S. J. **Métodos de pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

WEBER, T. O Estado Ético. In: DOTTI, J. E. et al. **Estado e Política: a filosofia de Hegel**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.