

Consequencialismo como limitador da discricionariedade administrativa: aplicação nas decisões sobre a contratação de professores temporários

Consequentialism as a limiter of administrative discretion: application in decisions about the hiring of temporary teachers

Robert Bonifácio

Universidade Federal de Goiás - UFG, Goiânia, Goiás,
Brasil.

Guilherme Sanini Schuster

Universidade Federal de Goiás - UFG, Goiânia, Goiás,
Brasil.

Informações do artigo

Recebido em 29/03/2023

Aceito em 18/04/2023

doi: <https://doi.org/10.25247/2764-8907.2023.v2n1.p36-59>



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Como ser citado

Bonifácio, R., & Sanini Schuster, G. . CONSEQUENCIALISMO COMO LIMITADOR DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA: Aplicação nas decisões sobre a contratação de professores temporários. **Direito, Processo E Cidadania**, 2(1), p.36-59, jan/abr, 2023. DOI :<https://doi.org/10.25247/2764-8907.2023.v2n1.p36-59>

Editor responsável

Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto

Resumo

O presente artigo visualiza que a discricionariedade administrativa, precisamente nas decisões da Administração Pública, foi ampliada em momento pós-positivista, gerando críticas por provocar insegurança e escolhas que não refletem, na prática, efetividade da atuação pública, desembocando na denominada crise do direito administrativo. Com intuito de mitigar este efeito, surge o consequencialismo jurídico, agora positivado no ordenamento jurídico brasileiro pelos artigos 20 e 21 da LINDB, prevendo o dever de considerar as consequências práticas na tomada de decisão. Utilizando de bibliografia específica aliada aos conceitos consequencialistas, ultimando atingir patamares do constitucionalismo de resultado, analisa-se as consequências da decisão de contratação de professores temporários no Município de Goiânia/GO. Conclui-se que o tipo de contrato e o vínculo estabelecidos entre os professores e a Administração Pública influencia na qualidade da educação pública prestada e, em razão disso, o modelo promove prejuízo para o ensino público e para a concretização de uma Educação de qualidade.

Palavras-Chave: Discricionariedade. Consequencialismo. Educação. Qualidade. Efetividade.

Abstract

This article shows that administrative discretion, precisely in Public Administration decisions, was expanded in a post-positivist moment, generating criticism for causing insecurity and choices that do not reflect, in practice, the effectiveness of public action, leading to the so-called crisis of administrative law. In order to mitigate this effect, legal consequentialism emerges, now positivized in the Brazilian legal system by articles 20 and 21 of the LINDB, providing for the duty to consider the practical consequences in decision-making. Using a specific bibliography allied to consequentialist concepts, ultimately reaching levels of result constitutionalism, the decision to hire temporary teachers in the Municipality of Goiânia/GO is analyzed. It is concluded that the type of contract and the bond established between teachers and the Public Administration influences the quality of public education provided and, as a result, the model promotes damage to public education and to the achievement of quality education.

Keywords: discretion. consequentialism. Education. Quality. Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

Trata o presente *artigo* sobre um recente mecanismo balizador da discricionariedade administrativa em momento pós-positivista, quando houve uma ampliação do seu uso derivativo das aberturas textuais – bem como do avanço do Constitucionalismo, no esforço de se conter o arbítrio das tomadas de decisões. Para tanto, serve-se da ferramenta do consequencialismo jurídico, agora ingresso no ordenamento jurídico brasileiro pelos artigos 20 e 21 da LINDB, como instrumento apto a fundamentar escolhas públicas que priorizem os resultados práticos e concretos da ação pública, ultimando a concretização dos direitos insculpidos na Carta Constitucional.

O direito administrativo moldado pelo positivismo extremo sofreu mutação, decorrente da evolução do pensamento jurídico e da sociedade, superando-se o sentido de que a atividade administrativa estaria limitada a legalidade estrita, isto é, do efetuar somente o que a lei em sentido estrito ordena, expandindo-se, com isso, o uso da discricionariedade administrativa. Desta sorte, incrementou-se alternativas para as tomadas de decisão pelos administradores públicos, contudo, este mesmo fato gerou insegurança jurídica, decisões despóticas e, principalmente, providências destoantes de lastro de efetividade constitucional.

Um dos artifícios que possibilitam a Administração Pública fazer uso da discricionariedade administrativa é a presença de conceitos jurídicos indeterminados na norma positivada, tal como o “excepcional interesse público”, o qual, devido ao seu alto grau de indefinição e indeterminação, encerra por abrir possibilidades de atuação administrativa de diferentes e divergentes modos para atingimento da finalidade pública. Entrementes, o que se apresenta neste artigo é um recente estilo de efetuar seu controle e balizamento, reduzindo a abrangência da dita discricionariedade sem querer aniquilá-la, pois indispensável para o funcionamento da Administração Pública.

Em tempos atuais, a busca por satisfazer os anseios da sociedade faz elevar o controle das decisões da Administração Pública, precisamente quanto a necessidade de que esta promova tons de efetividade da ação pública. Neste prumo, salienta-se a utilização do consequencialismo jurídico como elemento delineador da discricionariedade administrativa, proporcionando que sejam avaliadas as consequências práticas da ação administrativa e, em verdadeira atividade de retroalimentação de uma política pública,

corrigindo-a e aprimorando-a, ambicionando ao final alcançar patamares de efetividade que entreguem resultados satisfatórios.

Como molde aplicação, visualiza-se as contratações por prazo determinado do Município de Goiânia/GO, embasadas no artigo 37, inciso IX, da CRFB/88 e na lei municipal de nº 8.456/2008, notadamente o caso dos profissionais do magistério, corriqueiramente denominados de professores temporários.

Ciente de que as contratações por prazo determinado, do artigo 37, inciso IX, da CRFB/88, possuem no seu seio de aplicação um conceito jurídico indeterminado – o aludido “excepcional interesse público”- , o que, por si só, acarreta espaçosa discricionariedade de definição do seu conteúdo e aplicação díspar da norma, procura-se reduzir este espectro com enfoque no consequencialismo da tomada de decisão, ao fim de que resulte em melhores atendimento do direito à Educação.

Muito embora exista a permissão legal desta contratação de professores temporários para a Rede Municipal de Goiânia/GO, a tomada de decisão que se direcione repetidamente a este modelo de recrutamento e de vínculo jurídico tende a enfraquecer a própria prestação do serviço educacional, debilitando a qualidade do ensino, dificultando o aprendizado e ao fim, prejudicando a própria Educação que é prestada, o que não se amolda ao Constitucionalismo de Resultado.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 DA CRISE DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DA LEGALIDADE.

A crise enfrentada pelo direito administrativo, na voz de Sérgio Guerra (2019, p. 133), é reflexo de como ele foi institucionalizado, conjuntura que hoje se revela incapaz de apresentar as respostas necessárias e aptas a atingir os interesses da sociedade, não conseguindo garantir a *"justiça, o respeito aos direitos individuais e igualdade entre os cidadãos"*.

Exemplo deste momento é visualizado quando os gestores e administradores públicos adotam posturas de acordo com a lei, em sentido estrito, porque esta assim permite, não obstante o resultado concreto do ato seja ineficiente ou desprestigie aspectos de qualidade. Afinal, a quem beneficia o ato conforme a lei, todavia carente de efetividade?

Este direito administrativo clássico, enraizado nos pilares da supremacia da administração pública nas relações para com os particulares, na prevalência do interesse público sobre o privado, na hierarquia da burocracia e na submissão ao princípio da legalidade estrita, criou atributos como poder de polícia, imperatividade e coercibilidade dos atos administrativos, e, ainda, manteve aberto espaço para as escolhas discricionárias. Este panorama, contudo, vem sofrendo forte influência do constitucionalismo¹ atual e da globalização.

Nos dizeres de Daniel Sarmiento (2004, p.44), com a globalização, o que ocorre a milhares de quilômetros, fora dos limites de um Estado, pode influenciar, em tempo real, a vida cotidiana de um cidadão daquele estado. Ainda mais se pensar na velocidade que as informações são transmitidas pela rede mundial de computadores, expandindo discussões de temas que não são mais considerados exclusivos daquele Estado. Amplia-se, segundo Motta (2010, p. 210), ideais e conceitos estrangeiros em territórios nacionais.

Neste caminhar, este aludido direito administrativo se inclina a evolução, desvinculando-se da realidade do qual foi parametrizado, modificando-se a luz das novas sociedades que, conforme Bustamante (*apud* Guerra, 2019, p. 196), são dotadas de complexidade com seu amplo estrato social (pluriclases) e providas, ainda, de diferentes interesses. Esse momento é o da pós-modernidade, compreendendo-se, conforme Guerra (2019, p. 166), um feixe que ultrapassa os ideais do positivismo jurídico – com sua ligação restrita ao eixo da legalidade².

Importante verificar a crítica ao positivismo, tecida pelo mesmo autor (Guerra, 2019, 167), de que o seu normativismo lógico pode conduzir a um abismo entre o mundo da vida e o mundo das normas, consubstanciando-se em um incontornável déficit de realidade da norma. Isto porque, para ele, "*no processo de concretização prática do direito, este e a*

¹ Para o leitor habitar ao Constitucionalismo, é bom observar Gustavo Binbenbojm: "A grande inovação das constituições da modernidade consiste em que, permeadas pelos ideais humanistas, posicionam o homem no epicentro do ordenamento jurídico, verdadeiro fim em si mesmo, a partir do qual se irradia um farto elenco de direitos fundamentais. Tais direitos têm assento, sobretudo, nas ideias de dignidade da pessoa humana e de Estado democrático de direito, servindo, concomitantemente, à legitimação e à limitação do poder estatal." (BINENBOJM, 2014, p. 106);

² Fabrício Motta, citando Garcia de Enterría, relembra que o "o direito público todo foi erguido sob as sólidas bases do princípio da legalidade", e que este princípio "surge como a técnica precisa por meio da qual se consagra a idéia de que somente a comunidade pode impor mandamentos aos homens, mediante a lei feita por ela, pode castigar, proibir, levantar impostos e aplicá-los em proveito geral, pode habilitar a ação dos agentes, juízes e funcionários que atuam em seu nome". (MOTTA, 2010, p. 202);

realidade não constituem duas grandezas independentes, existentes cada uma por si", mas ao revés, a norma está "*constantemente ligada ao contexto e situações sociais*" do momento.

A ideia da lei como fonte exclusiva, com textos expressos, estáticos e codificados, acabou por originar grandes quantidades de leis instáveis e em contraste com a realidade fática, havendo, na visão de Motta (2010, p. 203), insegurança jurídica na sua aplicação e, de outra ponta, a presunção do conhecimento das leis pelos cidadãos se tornou quimera ilógica. Isto, além do fato de que, em variadas ocasiões, a lei foi elaborada de maneira ambígua e mal redigida, quando não influenciada por acordos de partidos políticos e parlamentares, provocando imprecisões na composição do regramento. Passa-se logo, consoante Guerra (2019, p. 171), a lei a ser menos determinada, menos clara e mais genérica. Enxerga-se aqui a expressão utilizada por Torres (2005, p. 165), da desvalorização da lei pela inflação legislativa, designando a produção em massa de leis que a fazem perder o sentido.

Referido fato aliado à presença do Estado Constitucional – da segunda metade do séc. XX, relatado por Motta (2010, p.216) –, o qual deu outro enfoque normativo à Constituição, com a valorização e normatização dos princípios, dos direitos fundamentais e a edificação do sistema na dignidade humana, acabando por colocar em xeque e antagonizar com o positivismo extremo. Ganha relevo, neste contexto, a legalidade material que propõe limites à atividade normativa do Estado, ou seja, além do controle de procedimentos e competências, passam a coexistir o controle de conteúdo da lei e a submissão formal e material à Constituição.

Desemboca, dessa conjuntura, a crise do princípio da legalidade. De forma a não se defender mais o direito como única e exclusivamente derivado da lei, já que esta não corresponde a exteriorização de uma sociedade pacífica e coerente, mas ao revés, representa a continuação de um conflito existente. Por outro lado, ganha destaque o princípio da juridicidade/legitimidade da Administração, significando a não submissão somente à lei formal, mas a todo o Direito, incluindo as demais normas do ordenamento e, em especial, a Constituição (idem, 2010, p. 219)

Atualmente, é fatídico que a norma, perante a complexidade das situações práticas apresentadas a ela, deixa de ser precisa em algumas ocorrências práticas. Raciocínio em sentido diverso é um pensamento raso no sentido da existência de uma legalidade fechada

e definitiva do direito, fato que, como mencionado, é herança do Estado Legislador e do positivismo jurídico.

Com efeito, verifica-se este novo paradigma do direito administrativo, de *“não somente lhe compete ordenar, disciplinar e limitar o poder, mas também assegurar eficácia e efetividade a ação administrativa”* (Motta, 2010, p. 217), o que encerra por vangloriar o princípio constitucional da eficiência, presente no caput do art. 37 da CF/1988, fato que se concilia com o constitucionalismo de resultado, a frente visto.

2.2. DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E SUAS LIMITAÇÕES.

Viu-se que o positivismo jurídico pode gerar um distanciamento das normas primárias positivas das minúcias do caso concreto. Argumentando com olhos em outra perspectiva, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 124) menciona que a regulação por meio de lei de determinadas peculiaridades poderia conduzir a efeitos prejudiciais ao interesse público, pois a adequação do agir administrativo cotidiano exige certa flexibilidade de regras para sua correta apreciação e decisão. Dentro desta flexibilidade de regras se insere a discricionariedade administrativa.

Di Pietro (2007, p. 75) explica que a discricionariedade administrativa acompanhou a evolução do Estado Moderno, passando de poder político – sinônimo de arbítrio dos monarcas, em que os atos administrativos não eram subordinados a lei (vinculação negativa) - para, no Estado de Direito e em um estágio de vinculação positiva³, a ser um poder jurídico limitado pela lei.

No Estado Democrático de Direito, ultrapassou-se a barreira de análise meramente formal do ato – o qual não se preocupava com o conteúdo de justiça -, acrescentando, agora, valores e princípios de cada ordenamento como hábeis a moderá-lo, ampliando o controle. Isto quer dizer que a discricionariedade administrativa sofre maiores limitações, em concomitância com a descoberta de novos princípios e a releitura do princípio da legalidade (antes visto).

³ Fabricio Motta relata que o “surgimento da vinculação positiva da Administração à lei, por seu turno, liga-se à doutrina positivista de Hans Kelsen, que não admite nenhum poder jurídico não provindo de norma anterior que contenha habilitação para tanto. A discricionariedade, neste sentido, somente poderia ser admitida mediante expressa e prévia disposição legal de um poder para dispor sobre dado assunto.” (MOTTA, 2010, p. 204)

Quanto aos princípios, Di Pietro (2007, p.78) sustenta que estes atuam como contenções à discricionariedade administrativa, a exemplo da dignidade da pessoa humana. Isto porque a atual fase do constitucionalismo elevou os princípios a uma categoria normativa autônoma e dotada de um sistema de eficácia próprio, elevando os parâmetros de efetividade e de controle sobre as escolhas administrativas. Sobre isto, vejamos os dizeres de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 167):

Está claro que essa reavaliação do constitucionalismo não só elevou a importância dos *princípios*, que até então eram tidos pelo positivismo jurídico apenas como um grau mais elevado de generalização das regras, ao patamar de uma *categoria normativa autônoma e dotada de um sistema de eficácia próprio*, como possibilitou que o Direito Constitucional contemporâneo conquistasse novos e elevados parâmetros de efetividade.

Nesta linha, Motta (2010, p. 218) sobressalta a eficácia dos direitos fundamentais como balizadores da discricionariedade administrativa, podendo esta ser circunscrita por meio de vinculação negativa e positiva: quanto a vinculação positiva e corroborando com a lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2003), menciona que a discricionariedade administrativa pode ser reduzida a zero, se houver, no caso concreto, apenas um modo de realização do direito fundamental, de modo que a interpretação e aplicação das leis guardem inteligência que otimize sua aplicação; a vinculação negativa, por sua vez, impede edição de normas que contrariem os direitos fundamentais, sob pena de inconstitucionalidade do ato.

Com este panorama acima visto, o princípio da legalidade sofre uma redesignação em razão da força normativa da Constituição, passando a admitir a supremacia constitucional, a imposição dos direitos fundamentais e a normatividade dos princípios, não refletindo mais, por consequência, o dogma de a Administração fazer somente o que a lei permite.

De forma que a discricionariedade pura é vista hoje, de acordo com Di Pietro (2007, p. 75), como uma liberdade de opção entre duas ou mais alternativas perante o direito, e não só perante a lei. Assim, existirá quando o ordenamento jurídico deixa à Administração a possibilidade de, no caso concreto, escolher entre duas ou mais alternativas válidas perante o direito, sendo que esta escolha se faz segundo critérios de conveniência, oportunidade, justiça, equidade, razoabilidade, no que se convencionou chamar de mérito administrativo.

Segundo o entendimento da publicista (idem, 2007, p.89), quando presente conceito *técnico* no debate, por depender da manifestação técnica de órgão específico quanto ao tema - tal como a avaliação de um prédio para demolição, ou descarte de material impróprio -, não haveria de se falar em juízo discricionário, sendo, portanto, a decisão vinculada à manifestação do órgão. Da mesma forma quando existente conceito de *experiência*, haja vista existirem critérios objetivos, práticos e de experiência comuns para concluir por determinada posição – tal como os termos “*jogos de azar*” ou “*bons antecedentes*”-, situação que mitiga a discricionariedade da decisão. Para a autora, reside a divergência nos conceitos de *valor*, tais como os conceitos que se apresentam como indeterminados, a exemplo de “*interesse público, moralidade, utilidade pública, notório saber*”, os quais reclamam uma certa margem de apreciação, mas que podem se tornar determinada no caso concreto.

Sobre estes conceitos jurídicos indeterminados, importante verificar que não possuem o seu sentido exatamente delimitado, porquanto não admitem uma rigorosa e abstrata quantificação ou limitação (GUERRA, 2019, p. 182), justamente pela indeterminação do conteúdo, somente sendo reconhecido quando confrontado com a situação apresentada. Tem sua razão de ser na necessidade de haver proteção legal de necessidades públicas plurais e diversas, tal como o “*excepcional interesse público*”, “*boa-fé*”, etc.

Oportuno citar que existem duas correntes oscilando entre acatar ou não margem de discricionariedade nos conceitos jurídicos indeterminados. Existe, de um lado, a corrente que compreende o conceito jurídico indeterminado ser passível de integração por processo de interpretação – e aqui Di Pietro (2007, p. 79) lembra a doutrina germânica de que “*caberia a Administração a escolha da única solução correta*”-, e, de outra ponta, a corrente que entende haver liberdade de opção neste conceito, com a discricionariedade administrativa imanente no eixo do próprio termo indeterminado (GUERRA, 2019, p. 183).

Em que pese a discussão supra, importante sobressaltar, para o presente trabalho, que a discricionariedade tem seus contornos sendo delineados de forma paulatina no tempo. Conforme Odete Medauar (2003, p. 195), “*aos poucos o caráter totalmente livre invocado na ideia originária de discricionariedade vai se atenuando*”, de forma que a atuação estatal, por meio de escolhas administrativas, deve sopesar não só a prevalência de

interesse público a todo caso, mas interesses privados e coletivos, custos, benefícios, eficácia, além de critérios técnicos e científicos, ao fim de se amoldar à realidade factual.

Deste modo, compreende-se existir, tal como anuncia Eduardo Garcia (ENTERRIA, 2005, p. 135), uma "*tendência a se reduzir margem*" da dita discricionariedade, havendo uma limitação da atuação do administrador na aplicação deste juízo discricionário, em razão dos postulados pós-positivista (BARROSO, 2006, p. 58) do constitucionalismo e da imersão do conceito de juridicidade, aliado a complexidade atual que demanda respostas imediatas e atendimentos a interesses múltiplos, sem olvidar da indispensável efetividade que deve propagar a atividade administrativa.

Não se está a falar que as mãos da Administração moderna estarão amarradas, ela demanda, sim, tal como entende Odete Medauar (2003, p. 195) ter espaços abertos para escolhas administrativas, contudo estes espaços não são absolutos, vez que não podem ter como consequência práticas a retirada de proteção ou diminuição de garantias dos direitos fundamentais e sociais do cidadão. Além do que, frente a este novo direito administrativo, lacunas estão a serem preenchidas por mediação, ponderações, oitiva de interesses da sociedade civil⁴, procedimentalização, todas com vistas a inibição do arbítrio.

Neste contexto, a se pensar no constitucionalismo de resultados (MOREIRA NETO, 2003, p. 171), que suplanta o constitucionalismo programático (STRECK, 2009), haverá ainda maior limitação neste espaço discricionário com as decisões administrativas refletirem necessariamente em eficiência e resultados para a política pública.

Segundo Diogo Figueiredo Moreira Neto, não se falava em eficácia do ato administrativo na dogmática clássica, sendo este desprovido de avaliação quanto ao resultado concreto da ação administrativa. Já no que concerne ao constitucionalismo de resultados, existe um destaque quanto ao resultado da ação administrativa, constituindo-se como parte elementar desta ação e da própria finalidade pública que se almeja, dotando-se

⁴ A legalidade administrativa não é indiferente à estrutura social em que é chamada a operar. Numa sociedade complexa e diferenciada como a actual, atravessada por interesses conflitantes, a função de integração que compete ao Estado subentende uma actuação que saiba conciliar os movimentos contraditórios da sociedade civil, realizando o melhor equilíbrio possível entre o pluralismo por vezes anárquico dos interesses e a direcção do processo social. Para a realização daquele equilíbrio é indispensável uma estruturação do procedimento conducente à decisão administrativa que saiba integrar e dar voz aos interesses em presença. A legalidade administrativa muda de sentido: não se manifesta agora tanto na garantia de uma execução fidedigna da lei mas sim na certeza de observância de um 'iter' procedimental adequado à devida audição dos interesses e parceiros patentes na sociedade civil. Aqui os caminhos da legalidade administrativa, embora com eles se não confundam, são paralelos aos da respectiva legitimação (CABRAL DE MONCADA, 2002. p. 22.);

a atuação pública de efetividade. Sobre o conceito de efetividade inerente ao constitucionalismo de resultados, vejamos o entendimento do autor:

Restava, porém, mais um passo, com a introdução do conceito de efetividade, ou seja, do atingimento satisfativo geral do interesse público. A destacada consequência dessa despertada preocupação, não apenas com o processo de decisão, como era da tradição administrativa, mas, ainda além, com o resultado do decidido, pode ser bem apreciada na evolução da técnica do controle, pois além dos tradicionais controles de existência, de validade, de eficácia e de eficiência dos atos públicos, acrescentou-se um quinto, o de efetividade, destinado a verificar se a ordem dos fatos reproduz, enfim, a contento, o que foi disposto na ordem jurídica. Frise-se, portanto, que este quinto modo de controle ganha especial relevância para a valorização da cidadania, pois é através dele que a legitimidade ganha visibilidade na ação do estado, sendo precisamente essa qualidade que permite confrontar a ação administrativa com o seu resultado prático, ou seja, a verificação finalística daquilo que de modo tão nítido se averba na constituição portuguesa: "a administração pública persegue o interesse público, no respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos do cidadão (MOREIRA NETO, 2003, p. 172).

Exige-se, à luz desta vertente, que a decisão administrativa vá além de uma correlação de que o ato discricionário está de acordo com a lei, de que a alternativa é legal por existir expressa previsão normativa, mas que seja sopesada, para a decisão, se esta escolha provê a atuação administrativa com eficácia e eficiência, revelando a efetividade da ação pública em prol do alcance suficiente qualitativo do interesse público em jogo.

2.3 O CONSEQUENCIALISMO COMO MAIS UM LIMITADOR DA DISCRICIONARIEDADE.

É com este enfoque antes visto, de a atuação administrativa apresentar resultados adequados e suficientes na prática, limitando a discricionariedade administrativa, que se destaca o consequentialismo.

Antes de o salientarmos, relembramos que a incapacidade da norma positiva de disciplinar e antever todas as peculiaridades concretas fez com que, segundo Alves (2019, p. 116), o uso de valores jurídicos voltasse a fazer parte da atividade integrativa, principalmente pela valorização dos princípios e o advento do constitucionalismo, sendo, como visto, ampliada a discricionariedade.

Contudo, não é difícil de perceber que o incremento destes valores teve efeito colateral, permitindo a imprevisibilidade do direito com decisões dessemelhantes, abalando os pilares da segurança jurídica. Neste sentido, Thiago Magalhães (PIRES, 2011, p. 37) descreve que, em decorrência do pós-positivismo, houve mais Constituição, mais princípios e mais termos jurídicos indeterminados, contudo, houve menos respeito a lei, menos autonomia e menos segurança, justamente pelas chances de decisões contraditórias em casos iguais motivado pelas normas abertas e pelas interpretações desiguais, o que vai de encontro à noção de justiça. Abriu-se, pois, espaço para o decisionismo (idem, 2011, p. 40).

Desta margem, como forma de limitar e frear este efeito é que surge o consequencialismo, resumido, de modo inaugural, como a "característica de certa postura interpretativa ou cognitiva, tendente a considerar as consequências do ato, teoria ou conceito" (Mendonça, 2018, p.47).

Como expoentes deste movimento cita-se Richard Posner e Neil MacCormick, desenvolvedores, respectivamente, do pragmatismo e do consequencialismo jurídico. Quanto ao primeiro, na leitura de Alves (2019, p. 122), o autor defende que a base das decisões públicas deve se pautar em fatos e consequências, não em conceitos e generalizações. Para ele, a importância de uma decisão está nas suas consequências, sendo prioridade encontrar a decisão que melhor atenda às necessidades presentes e futuras, avaliando as alternativas possíveis para solução do caso em concreto. Verifica-se, logo, que o autor leva em conta as consequências mediatas como aquelas sistêmicas, que repercutiram para outras partes em casos iguais. Neste sentido, é bom salientar que este fator reflete uma proteção à previsibilidade do direito, contudo implica em aumento da complexidade da decisão. Muito embora, na visão de Posner, as regras postas sejam ouvidas para tomada de decisão, o autor admite a superação desta quando a decisão levar a consequências drásticas.

Quanto ao segundo autor, ainda na leitura de Alves (2019, p. 127/128), propõe-se que a decisão estabelece padrões de comportamento para o futuro, de modo que as consequências jurídicas não gerem apenas efeitos causais e resultados diretos da decisão, existindo impactos prováveis que refletirão no comportamento das pessoas, servindo para casos análogos. Contudo, conflitando com Posner, a decisão, por mais que seja desejável quanto às suas consequências práticas, não pode ser adotada caso contrarie norma válida,

havendo sobreposição da ordem jurídica sobre as consequências. Para Marccomick, deve, pois, a decisão ser coerente e coesa, fazendo uso das consequências da decisão nos casos difíceis, no qual o uso de princípios e analogia não sejam suficientes para justificá-la.

Após a breve exposição do pensamento destes autores, importante salientar que houve a inserção da vertente consequencialista no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da lei 13.655 de 25 de abril de 2018, alternado a LINDB (Decreto lei 4.657/1942), passando a prever expressamente o dever de considerar das consequências práticas e jurídicas da decisão, nos seus artigos 20 e 21.

O regramento do artigo 20 prevê o uso do consequencialismo para os casos de existência de valores jurídicos abstratos, que, segundo Alves (2019, p. 134), correspondem aqueles que a decisão pretenda “*se basear em **conceitos indeterminados**, seja os decorrentes de princípios jurídicos, cláusulas gerais e valores jurídicos, seja os extraídos de regras com alto grau de vagueza tendo em vista imprecisões de seu texto*”, fatores que se amoldam a presença da discricionariedade administrativa.

Com efeito, verifica-se um texto normativo nacional, contendo autorização para que determinado procedimento possa controlar o avanço da aludida discricionariedade, quando presentes conceitos indeterminados e valores jurídicos abstratos para decidir, intentando evitar decisões arbitrárias por meio da utilização do pensamento consequencialista.

Mas como apreciar as consequências práticas da decisão? Até que ponto deve o administrador indicar e prever as consequências da decisão?

Pois bem, Mendonça (2018, p. 48/49) propaga que as consequências correspondem a “*estados futuros associados à interpretação e aplicação da norma*”. Mas o autor vai além e indica como identificar as consequências, que devem ser: (i) “*admissíveis perante a Constituição de 1988 e exequíveis*”, ou seja, com apelo no constitucionalismo, se as consequências impliquem na diminuição de direitos fundamentais não serão admissíveis; (ii) “*certas e prováveis*”, tentando se afugentar de intuições e presságios, no sentido de ser plausível aquela consequência – tal como a interdição sanitária de bar por grande período resultar na quebra da empresa; (iii) “*imediatas e futuras*”, que tenha, logo, causalidade direta e imediata derivada da ação administrativa; (iv) “*base empírica ou lógica de evidenciação*”, no

sentido de que a consequência não é palpite, mas decorrência lógica, jurídica ou fática da decisão (2018, p. 48/49).

Já Marçal Justen Filho (2018, p. 18), entende que o dispositivo em comento demanda que a autoridade decisória considere a relevância política, social e econômica das decisões que irá escolher, o que não corresponde à capacidade de prever aquilo que seja imprevisível ou de conhecer aspectos impossíveis de serem avaliados, mas sim uma abertura do direito a *outputs* fornecidos por outras ciências, num ambiente de multidisciplinaridade.

E, por sua vez, Alves defende que, *“o que o artigo parece sugerir é que, havendo duas soluções deduzidas do sistema jurídico, deve ser proferida a decisão que gerar as melhores consequências”* (2019, p. 137).

Neste feixe de entendimentos, é inconcebível separar as consequências práticas, no atual contexto do constitucionalismo, da decisão que apresente os melhores resultados possíveis para atendimento ao interesse público e as necessidades públicas, se aproximando, portanto, do constitucionalismo de resultado.

Com isto, conjuga-se as melhores consequências da decisão administrativa, após avaliadas suas alternativas (quando presente a discricionariedade), da necessária efetividade que a ação administrativa deve produzir. Quer com isso dizer que, caso a consequência da decisão proporcione melhor atendimento de determinada política pública, mais qualidade do serviço público prestado, atenda mais adequadamente os reclamos da sociedade, fato que concretiza direito expressamente consagrado da Constituição, a discricionariedade deve ser mitigada.

Desta forma, conclui-se o presente tópico indicando que a ferramenta consequencialista desfecha por atenuar ainda mais a discricionariedade administrativa quanto às escolhas a serem efetivadas pelos administradores públicos, estatuidando a necessidade de avaliação das consequências práticas que as alternativas existentes podem acarretar, culminando na seleção da medida que represente a efetividade da ação administrativa e traga, portanto, os melhores resultados concretos.

2.4 APLICAÇÃO DO CONSEQUENCIALISMO NAS CONTRATAÇÕES POR PRAZO DETERMINADO – Professores temporários do Município de Goiânia/GO.

A Constituição Federal de 1988 autoriza a realização de contratação de pessoal, por meio de processo seletivo simplificado, para o atendimento de “necessidade temporária de excepcional interesse público”, segundo autorização do seu artigo 37, inciso IX. Assim, pelos profissionais contratados nesse regime terem seu vínculo com a Administração pública limitado pelo tempo, somente perdurando enquanto vigente o respectivo contrato, são corriqueiramente identificados como profissionais “temporários”.

Oportuno salientar que esta modalidade de contratação de pessoal pela Administração Pública, como forma de acesso aos cargos e empregos públicos, não é a regra (conforme art. 37, II, da CF/88), constituindo verdadeira exceção na jurisprudência do STF⁵, ao lado das nomeações para cargos em comissão. Destarte, sendo exceção à regra, o seu tratamento deve ser, a luz de entendimento do STF⁶ restritivo e não ampliativo das possibilidades que podem ocorrer.

Contudo, a matéria sobeja aplicável de modos distintos na prática. Segundo Florivaldo Dutra (2014, p. 109), há mais de três décadas da vigência do texto constitucional ainda pairam divergências acerca da aplicação do dispositivo constitucional autorizativo, fato que leva os gestores públicos, em determinados casos, a adotarem políticas públicas⁷ de preenchimento dos quadros de pessoal da Administração Pública com predominância deste modelo.

⁵ Segundo o STF, no julgamento da ADI nº 2.229: “I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX.” (STF. ADI nº 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. em 09.06.2004, DJ, 25 jun. 2004);

⁶ O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, [d]a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”. 2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento deste dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente. ((RE 658026, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014)

⁷ Para a professora Maria Paula Dallari Bucci, políticas públicas são: “arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adquirir meios e fins.” (BUCCI, 2008. P. 251);

Isto porque referido dispositivo constitucional guarda consigo um conceito jurídico indeterminado, ao prever as hipóteses possíveis de realização da contratação, manifestado pela expressão “excepcional interesse público”. Referido termo, por não ter seu conceito jurídico precisamente delimitado, abre-se margem para discricionariedade administrativa, ocorrendo aplicação do seu conceito, na prática, de diversas maneiras. Integra a problemática, ainda, o fato de o Constituinte ter deixado aos entes locais a atribuição de indicarem, por meio de lei, as situações que deveriam se enquadrar neste conceito indeterminado, estabelecendo os casos excepcionais que podem ocorrer a contratação temporária.

Apropriado informar que o STF⁸ decidiu que referida lei deve destinar de forma precisa e não genérica as situações que se enquadram no conceito de necessidade temporária de excepcional interesse público, outorgado pelo constituinte originário, isto porque acaso o conteúdo fosse generalizado, transformar-se-ia este mecanismo como regra para as contratações de pessoal.

Vejamos, então, que o Município de Goiânia editou a lei local estabelecendo as hipóteses de contratação por prazo determinado, qual seja, a Lei nº 8.456/2007, incluindo, em seu seio, a possibilidade de recrutamento de professores substitutos e professores visitantes. Referida previsão não é exclusiva deste Município, existindo outros entes com previsão correlata, tais como no Município de Trindade/GO (lei 1997/2000) e no Estado de Goiás (lei 13.664/2000).

Não é desconsiderado que, conforme alude Florivaldo Dutra de Araújo (2014, p. 120), em situações específicas de substituição, tais como licença maternidade, saúde e afastamento para aprimoramento profissional, o preceito constitucional do excepcional interesse público estaria justificado durante o interregno temporal da reposição do professor ausente. Entrementes, essa *ratio* nem sempre é justificada como fundamento para estas contratações, seja sob o aspecto de veracidade ou legitimidade. Vejamos abaixo.

A lei municipal de nº 8.456/2007 traz a possibilidade de ocorrência da contratação de professores temporários para a ocasião de qualquer tipo de vacância de professor

⁸ A título exemplificativo, segue as ADI de nº 2125-7 e ADO-MC de nº 890;

efetivo, tal como positivado no artigo 2º, p. único, III, 'a'º. Deste lado, ocorrendo hipóteses previstas no Estatuto do ente de vacância (art. 48), tal como a exoneração, demissão, readaptação, aposentadoria, falecimento, perda do cargo por decisão judicial ou posse em outro cargo incompatível, de professor efetivo, estaria plenamente permitido pela lei local a realização de processo seletivo para contratação de professores temporários.

Um dos efeitos práticos de referida autorização legal é perceptível na quantidade de processos seletivos realizados. Para ilustrar, veja que, de 2009 a 2019, o Município de Goiânia realizou 24 (vinte e quatro) ¹⁰ processos seletivos para seleção temporária de profissionais da educação, enquanto somente 2 (dois) concursos públicos foram realizados no mesmo período.

Outro efeito desta previsão legal é vislumbrado pelo levantamento sobre a evolução quantitativa entre professores efetivos e temporários do Município de Goiânia. Na tabela 1, abaixo, apresentamos o número de Professores efetivos em paralelo ao número de Professores temporários da Rede Municipal de Goiânia/GO, durante a séria histórica de 2012 a 2020, em quantitativo numérico e percentual, através dos dados extraídos do Censo Escolar (INEP), conforme os microdados para o Município de Goiânia/GO.

Importante esclarecer que, os dados do Censo, , segundo nota de rodapé veiculada nos arquivos fornecidos pelo INEP, levam em conta somente "*os docentes que estavam em efetiva regência de classe*" (pelo que se exclui outros docentes em situação de não regência), "*os docentes são contados única vez, independente se atuam em mais de um município ou etapa de ensino*" (pelo que se exclui os profissionais do magistério que acumulam cargos) e "*não inclui auxiliares da Educação Infantil*" (pelo que se exclui carreiras auxiliares da Educação).

⁹ III - 01 (um) ano no caso do inciso III, desde que o prazo total não exceda 02 (dois) anos, podendo ocorrer a contratação de professores substitutos, para suprir a falta de professores efetivos em razão de: ([Redação acrescida pelo art. 2º da Lei nº 9.339, de 07 de outubro de 2013.](#)) a) vacância do cargo;

¹⁰ Disponível em: <<https://www.goiania.go.gov.br/sistemas/sicon/html/principal.htm>> . Acesso em: 08 Jul. 2020;

Tabela 1: Professores Efetivos X Temporários do Município de Goiânia/Go – Censo Escolar

| ano | Professores Efetivos | % | Professores temporários | % |
|------|----------------------|-------|-------------------------|-------|
| 2012 | 4724 | 90,0% | 524 | 10,0% |
| 2013 | 4861 | 92,1% | 415 | 7,5% |
| 2014 | 4872 | 92,7% | 382 | 7,2% |
| 2015 | 4830 | 91,1% | 474 | 8,8% |
| 2016 | 4618 | 89,4% | 547 | 10,6% |
| 2017 | 4642 | 92,8% | 361 | 7,1% |
| 2018 | 4719 | 90,6% | 487 | 9,4% |
| 2019 | 4573 | 87,2% | 674 | 13,1% |
| 2020 | 4164 | 77,9% | 1183 | 21,8% |

FONTE: Autores

Pontua-se, por estes dados que, quando ocorre o concurso público, nos anos subsequentes logicamente ocorre minoração da quantidade de profissionais temporários. Seguindo esta premissa, veja que, em 2012 foi lançado o concurso para magistério municipal, logo, em 2013 estes começaram a ser convocados, ocorrendo uma atenuação de professores temporários de 10% para 7,5%. De forma inversa, de 2012 para 2013, os efetivos evoluíram de 90% para 92,1%. A mesma ocorrência é verificável em 2016, quando houve a constatação da quantidade de profissionais temporários na ordem de 10,6% e, logo após, em 2017, houve uma redução para 7,1%. O motivo fático para explicar essa atenuação se refere justamente na realização de concurso (ano 2016) e na convocação de aprovados (ano 2017), de modo que foi entabulado, inclusive, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC pela Secretaria Municipal de Educação com o Ministério Público do Estado de Goiás – MP/GO¹¹ para nomeação dos aprovados neste ano.

¹¹

Disponível

em:

<<http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/tac-com-mp-define-cronograma-para-convocacao-de-concursados-da-educacao-em-goiania#.XwZXsShKjDd>>. Acesso em: 27 mar. 2022;

Esta constatação, de que quando há concurso ocorre a diminuição dos professores temporários, justamente pelos ingressos de servidores efetivos, revela uma inferência de que a hipótese municipal de contratação por prazo determinado, prevista na lei local, não corresponde a uma alternativa que consiste na substituição de professor efetivo pelo temporário em razão dos afastamentos legais deste, mas importa, sim, em mecanismo de suprimento de lacuna de trabalho, de preenchimento da vaga ociosa por vacância e inexistência de professor efetivo. Referido aspecto, portanto, leva a interpretação de que a hipótese municipal de contratação por prazo determinado, para o magistério municipal, não configura verdadeiramente uma hipótese de excepcional interesse público, correspondendo a um arranjo usurpador do regramento constitucional de contratação de pessoal.

Obtempera-se que, por mais que se tenha como consequência imediata o suprimento de uma vaga ociosa, com o professor temporário preenchendo a ausência do titular, a manutenção de contingente de temporários em nível significativo, imbuídos de vínculos precários perante a Administração Pública, pode afetar diretamente a eficiência do serviço público e, portanto, a qualidade do ensino.

Na visão de Silva (2007, p. 24), referido fato, isto é, o alto índice de professores temporários, ocasiona a rotatividade de professores, sendo que isto tem um efeito disruptivo no trabalho educativo, veja:

Um dos principais problemas enfrentados pela escola pública era a alta rotatividade de professores, decorrentes do alto índice de professores temporários, o que vinha prejudicando a construção de um vínculo efetivo entre professor e escola e entre seus pares dificultando a realização do trabalho educativo.

Em estudo sobre o tema, Duarte (2009, p.10) enfatiza que a frequente alteração de professores da sala de aula, gerando uma rotatividade destes, impacta o processo de aprendizagem e, por isso, ao final e ao cabo, dificulta a formação de capital humano de alunos:

Outro dos problemas recorrentemente apontados como responsável pelo mau desempenho dos alunos em termos de aprendizado é a elevada rotatividade de professores ao longo de um mesmo período letivo. As descontinuidades geradas nessas trocas e a natural demora na adaptação na relação professor-aluno implicam num prejuízo do processo de ensino-aprendizagem dificultando a formação de capital humano dos alunos.

Nesta linha, Fernandes e Silva (2006, p.9) vislumbram que a instabilidade do corpo docente é um impeditivo da construção e realização de qualquer projeto pedagógico, de forma que, para estes, somente as políticas públicas poderiam e deveriam criar mecanismos para assegurar um corpo docente de educadores de forma mais estável, existindo responsabilidade deste professor com o sucesso escolar.

Com esta constatação, apropriada a opinião desenvolta no sentido de ver os professores comprometidos com uma só escola, de forma que eles possam aderir ao projeto pedagógico, assumindo o papel de coautores e protagonistas do processo educacional. Para tanto, é impreterível que o sistema educacional lhe ofereça esta possibilidade. Neste sentido é o parecer do Conselho Nacional da Educação de nº 09/2009 (p. 17)¹²:

De tudo o que foi anteriormente dito, conclui-se que a escola que precisamos construir exige que, ao professor, sejam asseguradas todas as condições necessárias para que ele possa aderir de forma consciente e competente ao projeto político-pedagógico da escola, qualificando-se para ser co-autor e co-gestor deste projeto, assumindo o papel que lhe cabe enquanto protagonista no processo educacional.

De tão notório é este cenário, que, na dissertação de Basílio (2010) em análise da rede de educação paulista, vislumbra-se que uma parcela dos professores temporários é composta por profissionais que são encarregados de assumirem disciplinas para as quais não se formaram, ou seja, não há especificidade da função pública, conjecturando a situação de verdadeiros “tapa buracos”, sendo ainda levados a assumirem aulas em diferentes escolas e, para terem um salário razoável, se submetem a jornadas recheadas de horas extras, o que impacta diretamente na qualidade do seu trabalho.

Com efeito, como consequência sistêmica a toda a comunidade na condição de destinatária final da norma, a adoção de temporários em caráter habitual, mesmo quando permissiva pela lei local autorizativa, pode ter o condão de debilitar e enfraquecer a qualidade do ensino prestado pelo ente público, isto a pequeno, médio e longo prazo, fragilizando a prestação do serviço público educacional e comprometendo o desiderato de Educação satisfativa a sociedade.

¹² Parecer de nº 09/2009 do CNE/CNB. Pg.17. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pcebo09_09.pdf>. Acesso em 15/12/2021 as 11:15;

Desta margem, as escolhas públicas que se revolvem pela manutenção de contratações temporárias, notadamente na área da Educação – exemplo citado, são capazes de não refletir em efetividade da ação administrativa e não entrar em consonância com as “melhores consequências práticas” da escolha administrativa, porquanto sistematicamente se afeta o aspecto qualitativo do serviço educacional.

Deveras, a posição que permeia este artigo, cinge-se quanto a possibilidade de controle de referida decisão pelos critérios consequentialistas, permitido pelo artigo 20 da LINDB.

3 CONCLUSÕES

O momento pós-positivista fez com que houvesse um incremento do uso da discricionariedade administrativa nas escolhas administrativas, em razão do uso de textos abertos nas normas escritas, da presença de conceitos jurídicos indeterminados e da valorização dos princípios. Contudo, esta abertura não pode conduzir ao arbítrio e, por isso, é necessário existir mecanismos que possibilitem uma delimitação e um delineamento da discricionariedade, sempre buscando haver decisões que contemplem a efetividade da ação administrativa em prol dos direitos fundamentais e sociais.

Nesta conjuntura, o consequentialismo surge como importante ferramental para mais uma limitação da discricionariedade, agora positivado no ordenamento jurídico brasileiro, nos arts. 20 e 21 da LINDB, ambicionando que as alternativas administrativas possíveis no direito possam ser avaliadas por suas consequências e, uma vez escolhida, que as consequências práticas sociais, econômicas e jurídicas tenham por destinação o atendimento ao constitucionalismo de resultados.

Aplicando a ideia acima expressada ao caso das contratações por prazo determinado, do artigo 37, inciso IX, da CF/88, especificamente quanto a contratação de magistério temporário municipal, mesmo que o sistema legal permita a sua realização, é indicativo que a escolha administrativa, fundada no conceito jurídico indeterminado de “excepcional interesse público”, deva levar as consequências práticas da adoção corriqueira e habitual deste mecanismo de recrutamento de professores, pois que, para mais de poder

violar o regramento constitucional de ingresso nos quadros municipais, tem o condão de, em abuso do seu uso, afetar desfavoravelmente o serviço público educacional, ao prejudicar o processo de aprendizagem e refletir em desempenho insatisfatórios dos alunos, o que não reflete consequências práticas favoráveis da decisão tomada.

Por isso, entende-se como cabível o uso do consequentialismo não só para efeito de controle, mas da própria atividade de retroalimentação da política pública educacional, visando corrigir o arranjo jurídico inerente às contratações de professores, de modo que esta proporcione e promova educação de qualidade, trazendo efetividade ao comando constitucional.

REFERÊNCIAS

1- Livro

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ªed – Rio de Janeiro; Renovar, 2014.

CABRAL DE MONCADA, Luis S. **Lei e regulamento**. Coimbra: Coimbra Ed., 2002;

GUERRA, Sergio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade. Uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 5ª ed. Ed. Fórum. 2019.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3.ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003;

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

STRECK, Luiz Lenio. **Verdade e Consenso. Constituição, Hermenêutica, Teorias Discursivas da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito**. 3ªed. Ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

2- Capítulo de livro

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Regime constitucional da contratação temporária de servidores públicos**. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2. Ed. Ver. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio; DIAS, Maria Tereza (Org). **Políticas públicas: possibilidade e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Algumas notas sobre o progresso da consensualidade**. In *Novas mutações juspolíticas – em memória de Eduardo G. Enterria, jurista de dois mundos*. 1. Ed., 2016.

MOTTA, Fabrício. **O paradigma da legalidade e do direito administrativo**. In Di Pietro, Maria Sylvia (org). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. 1. Ed. São Paulo, 2010.

PIRES, Thiago Magalhães. **Pós positivismo sem trauma: o possível e indesejável reencontro do direito com a moral**. In: FELLET, André Luiz Fernandes; Paula, Daniel Giotti de; NOVELINO, Marclo (org.). *As novas faces do ativismo judicial*. Salvador: Jus Podivm, 2011.

3- Artigo

ABREU, Claudia Barcelos de Moura. FERREIRA, Denize Cristina Kaminski. **Professores Temporários: Flexibilização das contratações e condições de trabalho docente**. *Revista Trabalho & Educação*. Belo Horizonte. V. 23, n.2, 2014. P. 129-139.

ALVES, Francisco Sérgio Maia. **O novo paradigma da decisão a partir do art. 20 da LINDB: análise do dispositivo segundo as teorias de Richard Posner e Neil Maccormik**. *Rev. Direito Adm. Rio de Janeiro*, v. 278, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa**. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo horizonte, ano 5, n. 17, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Art. 20 da LINDB – dever de transparência, concretude e proporcionalidade das decisões públicas**. *Revista de Direito administrativo*, Rio de Janeiro, 2018.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. **Art. 21 da LINDB, Indicando consequências e regularizando atos e negócios**. *Revista direito adm. Rio de Janeiro*, ed. Especial, 2018.

4- Tese e dissertação

BASÍLIO, J. R. **Contratos de trabalho de professores e a construção da condição docente na escola pública paulista (1974-2009)**. Dissertação (Mestrado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

DUARTE, Rafael Gomes. **Os determinantes da rotatividade dos professores no Brasil: uma análise com base nos dados do SAEB 2003**. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Ribeirão Preto

SILVA, Jadilson Lourenço da. **A rotatividade docente numa escola da rede estadual de ensino**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

SILVA, Maria Helena G. Dias; FERNANDES, Maria José Silva. **As condições de trabalho dos professores e o trabalho coletivo: mais uma das armadilhas das reformas educacionais neoliberais**. 2006. 12 f. Monografia (Pós Graduação em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara.

5- Matéria de Jornal.

TAC com MP define cronograma para convocação de concursados da educação em Goiânia. Portal do MP/GO. Goiânia. 26 de jun de 2017. <Disponível em: <<http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/tac-com-mp-define-cronograma-para-convocacao-de-concursados-da-educacao-em-goiania#.XwZXsShKjDd>>. Acesso em: 27 mar. 2022;

6- Legislação educacional, Constituição, mensagem governamental

BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 27 de mar de 2023.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 27 mar de 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Microdados do Censo Escolar. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>>. Acesso em 27 mar de 2023.

CNE. Parecer CNE/CEB nº 9/2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pcebo09_09.pdf>. Acesso em: 12 de dez de 2021.

GOIÂNIA-GO (Cidade). Lei nº 8.456, de 23 de julho de 2007. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2007/lo_20070723_000008546.html>. Acesso em 27 de mar de 2023.

Detalhes do(s) autor(a/es)

Robert Bonifácio

Professor Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas e em Ciência Política da UFG. Professor Adjunto de ciência política na UFG. Doutor em Ciência Política pela UFMG. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9425542829673914>. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3071-2378>. E-mail: rbonisilva@gmail.com.

Guilherme Sanini Schuster

Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (PPGDP-UFG), especialista em Direito Público pela Uniasselvi. Atualmente é Procurador do Município de Goiânia/GO. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3984029585177864>. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7245-1730>. E-mail: guilhermesanini@gmail.com.