

**UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE – UNIVALE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
EM GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO**

JERÔNIMO BEZERRA CABRAL NETO

**“BRIGANDO POR CADA VOTO”: A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE
SERVIDORES COMO FORMA DE MANUTENÇÃO DO PODER SOBRE O
TERRITÓRIO**

**GOVERNADOR VALADARES/MG
JANEIRO/2025**

JERÔNIMO BEZERRA CABRAL NETO

**“BRIGANDO POR CADA VOTO”: A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE
SERVIDORES COMO FORMA DE MANUTENÇÃO DO PODER SOBRE O
TERRITÓRIO.**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado Interdisciplinar em Gestão Integrada
do Território da Universidade Vale do Rio
Doce, como requisito parcial para obtenção do
título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Augusto dos
Santos.

Coorientador: Prof. Dr. Haruf Salmen
Espindola.

GOVERNADOR VALADARES/MG
JANEIRO/2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Ficha Catalográfica – Sistema de Bibliotecas (Sibi/UNIVALE)

C117b Cabral Neto, Jerônimo Bezerra
Brigando por cada voto: a contratação temporária de servidores como forma de manutenção do poder sobre o território / Jerônimo Bezerra Cabral Neto ; orientador Mauro Augusto dos Santos ; coorientador Haruf Salmen Espindola. -- Governador Valadares, 2025.
73p.: il. color.

Dissertação (Mestrado em Gestão Integrada do Território) – Universidade Vale do Rio Doce, Governador Valadares, 2025.

1. Eleições municipais - Brasil. 2. Administração pública -
- Contratação temporária. 3. Direito eleitoral. 4. Território. I.Santos,
Mauro Augusto dos, orient. II. Espindola, Alexandre Salmen,
coorient. III. Título.


CDD: 324

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE
Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Gestão Integrada do Território


Jerônimo Bezerra Cabral Neto

“Brigando por cada voto”: a contratação temporária de servidores como forma de manutenção do poder sobre o território”.


Dissertação aprovada em 28 de fevereiro de 2025, pela banca examinadora com a seguinte composição:



Dr. Mauro Augusto dos Santos
Orientador – GIT/Univale



Dr. Amaury Silva
Examinador – Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce – FADIVALE



Dr. Leandro Eustáquio Gomes
Examinador – GIT/Univale

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus; aos meus pais, pilares de minha formação como ser humano, pelo apoio incondicional e incentivo constante; ao meu avô Jerônimo Bezerra Cabral; e aos meus orientadores, em especial ao Professor Mauro, que, mesmo com todas as dificuldades e empecilhos, acreditou até o final.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e pela fé que me sustentaram nos momentos mais difíceis e pela lucidez para superar os desafios.

À minha família, em especial aos meus pais e ao meu avô, minha eterna gratidão por acreditarem em mim e me incentivarem incondicionalmente. Sem vocês, este objetivo não teria sido possível.

Ao meu orientador, Professor Mauro, pelo companheirismo e por ter sido o primeiro a compreender com clareza o propósito desta pesquisa, ainda no Seminário de Dissertação. A partir daquela conversa, seu interesse genuíno por um tema pouco explorado deu rumo e fôlego ao trabalho. Mais do que orientador, foi presença humana e amiga: acolheu minhas dificuldades, nunca desacreditou da ideia e ajudou a lapidá-la até se tornar este estudo.

Ao meu coorientador, Professor Haruf, pelas contribuições pontuais e precisas, em momentos decisivos, que fortaleceram a consistência desta dissertação.

Aos meus colegas de trabalho, pelas trocas e pelo apoio, especialmente em Direito Eleitoral e em Direito Administrativo, que enriqueceram a reflexão e a análise.

A todos, minha sincera gratidão.

“O território é resultado de uma ação conduzida por um ator.”

Claude Raffestin

RESUMO

O artigo 37 da Constituição de 1988 estabelece que o acesso aos cargos públicos deve ocorrer por concurso e se baseia nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Entretanto, no próprio artigo são apontadas exceções que permitem a contratação temporária de servidores no sentido de suprir demandas de excepcional interesse público. Este trabalho tem, como objetivo principal, analisar se a contratação de servidores temporários pode impactar o resultado das eleições municipais, principalmente em municípios de pequeno porte, considerando os aspectos legais, sociais e políticos envolvidos. O estudo se insere na linha de pesquisa Território, Migrações e Cultura, adotando uma abordagem interdisciplinar e estabelecendo um diálogo com áreas as áreas do Direito, Geografia, Ciência Política e Administração Pública. A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica e documental. Como fontes primárias, foram examinadas normas que regulamentam o tema, bem como os acórdãos do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) referentes às eleições municipais de 2012, 2016 e 2020. Foram analisados os resultados das eleições de 2020 em 8 municípios, do estado de Minas Gerais, onde os prefeitos foram reeleitos com menos de 100 votos de diferença para o segundo colocado, sendo eles: Alvarenga, Arapuá, Campos Altos, Capela Nova, Chapada Gaúcha, Itacarambi, Monte Formoso e São Romão. Como fonte de dados secundários, foram utilizados os Censos Demográficos de 2010 e 2022, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); dados sobre as eleições de 2012, 2016, e 2020, provenientes do TRE-MG; e dados relativos às contratações temporárias, obtidos juntos ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG). Os resultados indicam um aumento das contratações temporárias em períodos eleitorais, sugerindo a existência de um padrão de uso desse mecanismo como estratégia eleitoral. Esses resultados corroboram a tese de que a precariedade do vínculo dos servidores temporários pode ser explorada como instrumento de influência política, fortalecendo práticas clientelistas e acarretando vantagens a campanhas eleitorais, o que pode prejudicar a igualdade no processo eleitoral. Ressalta-se a necessidade de uma regulamentação mais rigorosa dessas contratações e um controle mais efetivo por parte dos órgãos fiscalizadores para que seja garantida a equidade no processo eleitoral e a transparência na administração pública.

Palavras-chave: Interdisciplinaridade, Clientelismo, Contratação Temporária, Eleições municipais, Território.

ABSTRACT

Article 37 of the 1988 Constitution establishes that access to public positions must occur through competitive examinations and is based on the principles of legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency. However, the same article outlines exceptions that allow for the temporary hiring of public servants to meet demands of exceptional public interest. The main objective of this study is to analyze whether the hiring of temporary public servants can impact the outcome of municipal elections, especially in small municipalities, considering the legal, social, and political aspects involved. The study is part of the research line Territory, Migrations, and Culture, adopting an interdisciplinary approach and establishing a dialogue with the fields of Law, Geography, Political Science, and Public Administration. The methodology used was bibliographic and documentary research. As primary sources, the study examined laws regulating the topic as well as rulings from the Regional Electoral Court of Minas Gerais (TRE-MG) related to the 2012, 2016, and 2020 municipal elections. The results of the 2020 elections were analyzed in eight municipalities in the state of Minas Gerais, where mayors were re-elected with a margin of less than 100 votes over the second-place candidates. These municipalities are: Alvarenga, Arapuá, Campos Altos, Capela Nova, Chapada Gaúcha, Itacarambi, Monte Formoso, and São Romão. As secondary data sources, the study used the 2010 and 2022 Demographic Censuses provided by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE); electoral data from the 2012, 2016, and 2020 elections from TRE-MG; and data on temporary contracts obtained from the Registry of Public Agents of the State and Municipalities of Minas Gerais (CAPMG). The results indicate an increase in temporary hires during election periods, suggesting a recurring pattern of using this mechanism as an electoral strategy. These findings support the thesis that the precarious nature of temporary employment can be exploited as a tool of political influence, reinforcing clientelist practices and providing advantages to electoral campaigns, which may harm fairness in the electoral process. It is therefore necessary to establish stricter regulations on such hiring and ensure more effective oversight by control bodies, in order to guarantee fairness in the electoral process and transparency in public administration.

Keywords: Interdisciplinarity, Clientelism, Temporary Contracts, Municipal Elections, Territory.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIJE - Ação de Investigação Judicial Eleitoral

AIME - Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

AIRC - Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura

CAPMG - Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais

CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

COVID-19 - Coronavírus SARS-CoV-2

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IRDR - Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas

MPE - Ministério Público Eleitoral

OMS - Organização Mundial de Saúde

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

TRE-MG - Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Informações sobre os municípios analisados.....	56
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Contratados temporários do município de Alvarenga-MG em 2019 e 2020.	57
Gráfico 2. Contratados temporários do município de Arapuá-MG em 2019 e 2020.	57
Gráfico 3. Contratados temporários do município de Campos Altos-MG em 2019 e 2020.	57
Gráfico 4. Contratados temporários do município de Capela Nova-MG em 2019 e 2020.	58
Gráfico 5. Contratados temporários do município de Chapada Gaúcha-MG em 2019 e 2020.	58
Gráfico 6. Contratados temporários do município de Itacarambi-MG em 2019 e 2020.	59
Gráfico 7. Contratados temporários do município de Monte Formoso-MG em 2019 e 2020.	60
Gráfico 8. Contratados temporários do município de São Romão-MG em 2019 e 2020.	60

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 RELAÇÕES DE PODER, POPULAÇÃO E TERRITÓRIO: INTERFACES E DIÁLOGOS TEÓRICOS	15
2.1.1 Poder	16
2.1.2 População	19
2.1.3 Território e Territorialidade	21
2.2 CLIENTELISMO	23
2.3 DO DIREITO	27
2.3.1 Da contratação de servidores por tempo determinado no âmbito municipal e seus aspectos legais	27
2.3.2 A soberania popular e os direitos políticos na Constituição da República Federativa de 1988: fundamentos e instrumentos do direito eleitoral	38
2.3.2.1 Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE)	42
2.3.2.2 Ação de impugnação de mandato eletivo (AIME)	47
2.3.3 Contratação de servidores temporários: regras e consequências jurídicas em período eleitoral e fora do período vedado	49
3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	53
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa o conjunto de normas que organiza e direciona o funcionamento do Estado, estabelecendo princípios e regras fundamentais para a administração pública. Dentre suas disposições, há o artigo 37, que consolida os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de regulamentar o acesso aos cargos públicos, que em regra, deve ocorrer mediante aprovação em concurso público. Contudo, o próprio artigo tem exceções, permitindo contratações temporárias para suprir demandas de excepcional interesse público (BRASIL, 1988).

Entretanto, é possível que, em alguns municípios, sobretudo os de pequeno porte¹, essa exceção venha sendo utilizada de forma recorrente, em substituição ao concurso público. Em anos eleitorais, esse uso poderia se intensificar, levantando questionamentos sobre o possível impacto dessas contratações no processo eleitoral.

A prática de contratação de servidores temporários pode configurar uma estratégia de ampliação do poder sobre o território e de busca pela reeleição, pois os servidores temporários podem atuar como cabos eleitorais informais, influenciando a disputa eleitoral em favor do gestor que os contratou. Dito isso, o objetivo deste trabalho é analisar se a contratação de servidores temporários pode impactar o resultado das eleições municipais, principalmente em municípios de pequeno porte, considerando os aspectos legais, sociais e políticos envolvidos.

Inserida na linha de pesquisa Território, Migrações e Cultura, essa dissertação adota uma abordagem interdisciplinar, dialogando com o Direito, a Geografia, a Ciência Política e a Administração Pública. A abordagem interdisciplinar é uma opção metodológica, sendo fundamental para a busca do entendimento sobre o tema, assim como também para o aprofundamento e apreensão dos conceitos ligados a esse.

Como metodologia, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental. Foram utilizadas como fontes documentais, o material normativo relacionado ao tema, incluindo os acórdãos do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) referentes às eleições municipais de 2012, 2016 e 2020, além de jurisprudências relevantes.

¹ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), classifica da seguinte forma os municípios brasileiros segundo o tamanho de suas populações: a) municípios de pequeno porte I (até 20.000 habitantes); municípios de pequeno porte II (de 20.001 até 50.000 habitantes); municípios de médio porte (de 50.001 até 100.000 habitantes); municípios de grande porte (de 100.001 até 900.000 habitantes) e metrópole (900.001 habitantes ou mais).

Também foram analisados os resultados das eleições de 2020 em 8 (oito) municípios, onde os prefeitos foram reeleitos com menos de 100 votos de diferença para o segundo colocado, sendo eles: Alvarenga, Arapuá, Campos Altos, Capela Nova, Chapada Gaúcha, Itacarambi, Monte Formoso e São Romão. As principais fontes de dados secundárias utilizadas foram:

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE: Censos demográficos de 2010 e 2022;
- Tribunal Regional Eleitoral – TRE-MG: Dados referentes as eleições municipais de 2012, 2016 e 2020;
- Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG: Dados sobre contratações temporárias.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, incluindo essa introdução. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, explorando conceitos e fundamentos como poder, território e população; clientelismo; os fundamentos do direito eleitoral e a soberania popular previstos na Constituição Federal de 1988, além de abordar a análise da legislação pertinente ao Direito Eleitoral, bem como a contratação de servidores temporários, com ênfase nos aspectos legais e nas implicações jurídicas no âmbito eleitoral. O terceiro capítulo, por sua vez, sintetiza os resultados e reflexões, destacando as contribuições do estudo. Encerra-se a dissertação com as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 RELAÇÕES DE PODER, POPULAÇÃO E TERRITÓRIO: INTERFACES E DIÁLOGOS TEÓRICOS

A obra “Por uma Geografia do Poder”, de Claude Raffestin, representa a principal base teórica desta dissertação. Nela, o autor apresenta reflexões acentuadas sobre o poder, um tema que para ele é considerado inesgotável. Raffestin (1993) realiza uma crítica contundente à geografia política de sua época, na qual os estudiosos da política frequentemente colocavam o Estado como o principal objeto das relações políticas, reduzindo a geografia política clássica a uma “geografia do Estado”.

Todavia, Raffestin propõe uma abordagem diferente. Embora se apoie em elementos da geografia clássica, ele foca na dinâmica do poder, posicionando-o como o eixo central de sua análise. A partir disso, propõe uma problemática relacional, argumentando que o poder não é algo que se possui ou se adquire, mas que é exercido. Em sua visão, toda relação é permeada pelo poder, que circula continuamente.

O autor destaca que o poder é exercido por atores oriundos da população, razão pela qual a análise deve começar pela população antes de abordar o território, pois é nela que reside a fonte do poder. Para Raffestin, o território é um produto das ações desses atores sociais. Ele emerge do espaço como resultado das manifestações de diferentes relações de poder, que se expressam em malhas, redes e centralidades. O território, segundo ele, é também consumido ou apropriado, frequentemente por indivíduos que não participaram de sua formação, mas que o utilizam como meio.

Por fim, Raffestin analisa os recursos, não como meros materiais, mas como elementos fundamentais para práticas e estratégias. Ele ressalta que um recurso não é uma coisa em si, mas uma relação da qual emergem propriedades que satisfazem necessidades. Contudo, essa relação é dinâmica e instável, podendo surgir e desaparecer. Assim, todo recurso é potencial e, simultaneamente, uma peça em constante transformação.

Essa visão relacional entre poder e território está alinhada com outros estudiosos que também exploram a conexão entre poder, população e espaço. Michel Foucault, por exemplo, contribui para essa análise ao demonstrar como o poder moderno atua de forma difusa e disciplinar, atravessando instituições e práticas cotidianas. Em sua análise, a população se torna alvo de intervenções estratégicas, sendo monitorada, regulamentada e controlada por mecanismos de saber e poder, sem perder sua capacidade de reagir e contestar essas formas de

dominação.

Rogério Haesbaert e Ester Limonad ampliam essa perspectiva ao abordar o território enquanto construção social. Para os autores, o território resulta da articulação entre dimensões materiais e simbólicas, envolvendo tanto o domínio político-econômico quanto os valores culturais e os vínculos afetivos dos sujeitos com o espaço. O território, nesse sentido, é compreendido como produto de múltiplas relações de poder, pertencimento e significação.

Portanto, ao longo desta dissertação, parte-se da proposta teórica de Raffestin, enriquecida pelas contribuições de Foucault, Haesbaert e Ester Limonad, para analisar o poder como uma relação que se exerce sobre a população e se materializa na produção e ocupação dos territórios. Essa base teórica orienta a análise das práticas administrativas observadas nos municípios estudados, em especial a contratação temporária de servidores, entendida aqui não apenas como uma decisão de gestão, mas como uma estratégia de poder com efeitos diretos na organização do território.

2.1.1 Poder

Em sua obra, Raffestin (1993) pontua que a geografia do século XX foi predominantemente uma “geografia do Estado”, na qual o fato político era entendido como um reflexo do Estado. Essa abordagem privilegiava o concebido em detrimento do vivido, promovendo a codificação da geoestrutura a partir de uma perspectiva estatal. Mediante uma ótica geométrica, buscou-se quantificar as formas, dimensões e posições relativas, reduzindo as dinâmicas territoriais à lógica do Estado.

Contudo, Raffestin (1993) propõe uma análise relacional da geografia política, fundamentada na cinemática do poder. Essa abordagem permitiria superar a dicotomia entre o concebido e o vivido. Por meio dessa problemática relacional, seria possível revisar e expandir todas as formas e funções do Estado, estendendo-as às múltiplas relações de poder político, nas quais o Estado jamais está ausente, embora possa desempenhar apenas um papel referencial.

Todos esses sinais que só serviram para exprimir as formas e as funções do Estado poderiam ser retomados numa problemática relacional e estendidos a todas as relações de poder político nas quais o Estado nunca está ausente, mas pode desempenhar apenas o papel de um referencial (RAFFESTIN, 1993, p. 26).

Dessa forma, Raffestin (1993) destaca que os símbolos são recuperáveis dentro de uma análise multidimensional do poder. Mas o que é poder? Para o autor, o poder é inerentemente

ambíguo, pois está presente em todas as relações e ações. Ele distingue entre o “Poder” (com inicial maiúscula), que representa a submissão dos cidadãos a um Estado, e o “poder” (com inicial minúscula), que se oculta por trás do “Poder” e está disseminado em todas as esferas da vida.

O poder se manifesta por ocasião da relação. É um processo de troca ou de comunicação quando, na relação que se estabelece, os dois polos fazem face um ao outro ou se confrontam. As forças de que dispõem os dois parceiros (caso mais simples) criam um campo: o campo do poder (RAFFESTIN, 1993, p. 53).

Raffestin também recorre à tipologia de Etzioni para classificar o poder em três formas principais: o poder remunerador, associado à concessão de recompensas materiais ou imateriais; o poder coercitivo, fundamentado na ameaça ou aplicação de sanções físicas; e o poder normativo, que atua através da criação de normas que orientam as relações espaciais e a ocupação dos territórios. O poder, nesse contexto, é definido como uma combinação variável de energia e informação.

Etzioni analisou muito bem os tipos de poder e os meios empregados, economizando a noção de influência. Assim, para esse autor, o poder coercitivo está baseado na aplicação de sanções físicas; o poder 'remunerador' (*rémunérative*) está fundado sobre o controle dos recursos materiais, sobre a destinação de salários ou de gratificações, enquanto o poder normativo se funda sobre a manipulação de recursos simbólicos (RAFFESTIN, 1993, p. 54).

Ademais, Raffestin enfatiza que o poder se origina na população e visa o controle e a dominação, tanto sobre os homens quanto sobre as coisas. A população é colocada como o primeiro trunfo do poder, pois nela residem as capacidades virtuais de transformação e a ação dinâmica que dá origem ao território e aos recursos. Ele argumenta que:

O poder visa o controle e a dominação sobre os homens e sobre as coisas. Pode-se retomar aqui a divisão tripartida em uso na geografia política: a população, o território e os recursos. Considerando o que foi dito sobre a natureza do poder, será fácil compreender por que colocamos a população em primeiro lugar: simplesmente porque ela está na origem de todo o poder. Nela residem as capacidades virtuais de transformação; ela constitui o elemento dinâmico de onde procede a ação (RAFFESTIN, 1993, p. 58).

Complementando essa perspectiva, Michel Foucault contribui para a compreensão do poder como algo difuso, ramificado e não centrado apenas nas leis ou nas instituições do Estado.

Em sua obra, “Microfísica do Poder”, o autor analisa como, a partir do final do século XVIII, surgem novas formas de exercício do poder ligadas à medicina social e à organização dos hospitais. Ele mostra que a medicina moderna nasceu como um instrumento de controle do corpo coletivo e da gestão da população, integrando-se a uma estratégia de poder que atua através da normatização, vigilância e intervenção sobre a vida.

A medicina social e a criação dos hospitais como espaços de cura e observação não representam apenas avanços científicos, mas expressam o funcionamento de um poder disciplinar que organiza os corpos, os espaços urbanos e administra a saúde como forma de controle social. Esse poder é distinto do poder soberano clássico, que operava vinculado à figura do rei ou do Estado, sendo exercido por meio da repressão, da lei, dos impostos, entre outros mecanismos. Foucault distingue entre o poder soberano e o poder disciplinar; este último atua de forma difusa, minuciosa e cotidiana, manifestando-se especialmente nas instituições modernas como escolas, quartéis e fábricas, regulando comportamentos e produzindo normalidade.

Foucault demonstra, portanto, que o poder moderno não está centrado em uma autoridade única, mas se dispersa em redes que atravessam todas as instâncias da vida cotidiana. Assim como Raffestin, ele rompe com a ideia de que o poder está localizado apenas no Estado e nas suas instituições formais. Ambos os autores mostram que o poder se realiza em relações e dispositivos que moldam comportamentos, organizam espaços e produzem normas. Nos dizeres de Foucault:

O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles (FOUCAULT, 1979, p. 183).

Desse modo, Raffestin e Foucault convergem na compreensão do poder como algo relacional, presente nas interações e no cotidiano, não restrito a estruturas fixas. Enquanto Raffestin destaca a população como origem e alvo do poder no processo de territorialização, Foucault evidencia como o poder se exerce sobre a vida, através da disciplina dos corpos e da regulação da sociedade. Ambos contribuem para revelar como o poder estrutura não apenas as relações sociais, mas também a produção dos espaços e dos territórios.

2.1.2 População

Raffestin (1993) destaca a população como o primeiro domínio do poder. Ele analisa os atores sociais e suas finalidades, o controle e a gestão dos fluxos naturais, assim como dos fluxos migratórios. Nesse contexto, controlar a população em todos os aspectos possíveis é essencial para o exercício do poder sobre o espaço que a abriga e, conseqüentemente, para a transformação desse espaço em território.

Raffestin (1993) define a população como um conjunto finito de seres humanos que pode ser recenseado, ou seja, contabilizado. Essa característica é relevante porque, ao poder ser contada, a população possibilita uma representação relativamente precisa de sua extensão enquanto recurso. Ainda que essa representação não seja estável, dada a constante transformação dos grupos humanos, o recenseamento proporciona uma imagem que serve como instrumento de saber e poder.

Definida como um todo, a população é uma coleção de seres humanos. Ela é um conjunto finito e, portanto, num dado momento, “recenseável”. Esse ponto é bastante significativo porque, se a população pode ser contada, implica que dela podemos ter uma imagem relativamente precisa. Ainda que essa imagem, um número, não possa ser (como não é) estável, pois se modifica o tempo todo. Contudo, é por esse número que a organização que realizou o recenseamento dispõe de uma representação da população (RAFFESTIN, 1993, p. 67).

O recenseamento, nessa perspectiva, permite ao Estado ou a qualquer organização conhecer a extensão e as características de um recurso estratégico: a população. Com isso, quanto mais detalhadas as informações disponíveis, maior será a capacidade de controle sobre os indivíduos e suas dinâmicas sociais. O recenseamento transforma a população em um trunfo no jogo do poder, instrumentalizando-a como recurso para estratégias de dominação e controle. Nos dizeres do autor:

O recenseamento permite conhecer a extensão de um recurso (que implica também um custo), no caso a população. Nessa relação que é o recenseamento, por meio da imagem do número o Estado ou qualquer tipo de organização procura aumentar sua informação sobre um grupo e, por conseqüência, seu domínio sobre ele (RAFFESTIN, 1993, p. 67).

Entretanto, Raffestin (1993) ressalta o caráter ambivalente da população. Embora seja considerada um recurso estratégico, um trunfo no jogo do poder, a população também é um elemento ativo. É dela que emergem todos os atores sociais e organizações, o que a torna não

apenas um recurso, mas também um possível entrave nas relações de poder.

Essa concepção se confirma nos textos de Michel Foucault, especialmente em “O nascimento da medicina social” e “O nascimento do hospital”, reunidos em *Microfísica do Poder*, onde se observa com clareza que, a partir do final do século XVIII, a população passa a ser tratada como objeto privilegiado das intervenções do poder moderno. Através do desenvolvimento de práticas médicas, administrativas e urbanas, a população é observada, medida, normalizada e transformada em alvo de estratégias que visam tanto sua conservação quanto sua funcionalidade.

Na medicina de Estado desenvolvida na Alemanha, por exemplo, o foco não recaía sobre o indivíduo isolado, mas sobre a coletividade enquanto força útil ao Estado. Foucault (1979, p. 84) afirma que o corpo médico não se dirige prioritariamente ao trabalhador individual, mas à população enquanto conjunto que sustenta o poder nacional: “não é o corpo que trabalha, o corpo do proletário que é assumido por essa administração estatal da saúde, mas o próprio corpo dos indivíduos enquanto constituem globalmente o Estado: é a força, não do trabalho, mas estatal (...)”.

Logo, depreende-se que a população é compreendida como um recurso estratégico, cujo controle e organização são fundamentais para os interesses do Estado. Ao mesmo tempo, tal como em Raffestin, essa população é recenseada. Foucault descreve com detalhes os mecanismos de registro e vigilância que tornam a população visível aos olhos do poder, como os inquéritos de morbidade, a padronização da formação médica e os sistemas de observação urbana:

Os inspetores deviam diariamente passar em revista todos os habitantes da cidade. Em todas as ruas por onde passavam, pediam a cada habitante para se apresentar em determinada janela, de modo que pudessem verificar, no registro-geral, que cada um estava vivo (FOUCAULT, 1979, p. 88).

Assim como em Raffestin, essa visibilidade é funcional, ela transforma a população em objeto de conhecimento técnico, permitindo sua contabilização. Quanto mais a população é conhecida por meio de dados, mapas, números ou diagnósticos, mais ela pode ser governada. Nesse processo, o saber e o poder caminham juntos.

No entanto, tanto para Foucault quanto para Raffestin, a população não se reduz a um elemento passivo. Ela também representa uma ameaça constante à estabilidade da ordem política e social, especialmente quando mobilizada em contextos urbanos ou atravessada por desigualdades. Foucault mostra, por exemplo, como a plebe urbana francesa do século XVIII

gerava pânico e medo entre os setores dominantes, levando à criação de políticas de contenção, quarentenas e reorganização do espaço:

As chamadas revoltas de subsistência, o fato de que, em um momento de alta de preços ou baixa de salários, os mais pobres, não mais podendo se alimentar, saqueiam celeiros, mercados, docas e entrepostos, são fenômenos que, mesmo não sendo inteiramente novos, no século XVIII ganham intensidade cada vez maior e conduzirão às grandes revoltas contemporâneas da Revolução Francesa (FOUCAULT, 1979, p. 86).

Na obra de Foucault, verifica-se que na Inglaterra a implementação do sistema de saúde pública e de vigilância médica sobre a população pobre também gerou reações sociais intensas:

O controle médico inglês, garantido pelos health officers, suscitou, desde sua criação, uma série de reações violentas da população, de resistência popular, de pequenas insurreições anti-médicas na Inglaterra da 2ª metade do século XIX (FOUCAULT, 1979, p. 96).

Tais fatos reforçam a ideia de que a população, embora tratada como recurso, também possui uma dimensão ativa, que pode contestar e até subverter as formas instituídas de controle. O poder, portanto, é sempre instável, pois precisa se adaptar continuamente às reações daqueles que busca controlar.

Em suma, tanto Raffestin quanto Foucault mostram que a população está no centro das relações de poder, mas também imprevisível, resistente e produtora de novas territorialidades. Sua ambiguidade revela os limites e as possibilidades do exercício do poder sobre o espaço e sobre os sujeitos que o habitam.

2.1.3 Território e Territorialidade

Para Raffestin (1993), o território é uma construção que emerge do espaço, resultado de uma ação realizada por um ator sintagmático, em qualquer nível, ao se apropriar de um espaço, seja de forma concreta ou abstrata e, assim, “territorializá-lo”, ou seja, estabelece uma relação de poder. Em outras palavras, o território se constitui por meio da inserção de uma relação de poder no espaço, o que implica que não é o espaço que define o território, mas a ação que o produz. Nesse sentido, pondera o autor que “evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder” (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Embora o território se apoie no espaço, ele não se reduz a ele. O território é uma produção derivada, mediada por práticas sociais e por sistemas técnicos, simbólicos e institucionais. Assim, o território é o espaço vivido, apropriado e organizado pelas práticas e representações dos sujeitos.

Raffestin propõe que a análise do território deve considerar duas grandes vertentes: uma vertente materialista, que enfatiza os aspectos físicos, técnicos e econômicos da apropriação espacial, e uma vertente simbólica, que destaca os valores, representações e significados atribuídos ao espaço pelos sujeitos sociais. Para o autor, compreender o território exige a articulação dessas duas dimensões, pois toda ação que tem por finalidade a apropriação de um espaço comporta ao mesmo tempo a manipulação de objetos e a mobilização de signos:

Todo projeto é sustentado por um conhecimento e uma prática, isto é, por ações e/ou comportamentos que, é claro, supõem a posse de códigos, de sistemas sêmicos. É por esses sistemas sêmicos que se realizam as objetivções do espaço, que são processos sociais. (RAFFESTIN, 1993, p. 144)

O território torna-se expressão de projetos espaciais que, fundamentados em conhecimentos e práticas, evidenciam a atuação dos atores sociais no tempo e no espaço. Esses projetos são sustentados por códigos, linguagens e sistemas sêmicos.

Portanto, o território não se resume a uma configuração física delimitada, mas constitui-se como expressão concreta das relações sociais e políticas. Essas relações se manifestam por meio de práticas, símbolos e representações, que estruturam e organizam o espaço. Através de redes, malhas e centralidades formadas pelas ações humanas, o espaço é continuamente transformado em território. Esse processo evidencia que toda prática espacial está inserida em dinâmicas de poder, refletindo disputas, estratégias e sentidos atribuídos pelos sujeitos sociais.

Essa forma de entender o território, proposta por Raffestin, aparece também em outros autores, como Haesbaert e Limonad (1999), que também veem o território como uma construção social. Para eles, o território é sempre resultado de relações de poder, e combina duas dimensões importantes: o domínio material e a apropriação simbólica do espaço. Como afirmam:

Na verdade, o território não deve ser confundido com a simples materialidade do espaço socialmente construído nem com um conjunto de forças mediadas por esta materialidade. O território é sempre, e concomitantemente, apropriação (num sentido mais simbólico) e domínio (num enfoque mais concreto, político-econômico) de um espaço socialmente partilhado. (HAESBAERT; LIMONAD, 1999, p. 10)

Assim como Raffestin, os autores entendem que o território não é só o espaço físico, já que nasce da ação das pessoas sobre o espaço, e essa ação envolve tanto formas concretas de controle quanto sentidos simbólicos, culturais.

Como dizem:

Os homens, ao tomarem consciência do espaço em que se inserem (visão mais subjetiva) e ao se apropriarem ou, em outras palavras, cercarem este espaço (visão mais objetiva), constroem e, de alguma forma, passam a ser construídos pelo território. (HAESBAERT; LIMONAD, 1999, p. 9)

Mesmo sem usar os termos “vertente materialista” e “vertente simbólica”, Haesbaert e Limonad trabalham com ideias parecidas. Eles explicam que o território pode ser pensado por duas perspectivas: uma mais ligada ao controle político e econômico, e outra voltada para o significado simbólico que as pessoas dão ao espaço. Para eles:

A construção do território resulta da articulação de duas dimensões principais, uma mais material e ligada à esfera político-econômica, outra mais imaterial ou simbólica, ligada sobretudo à esfera da cultura e do conjunto de símbolos e valores partilhados por um grupo social. (HAESBAERT; LIMONAD, 1999, p. 15)

No que diz respeito à dimensão material, os autores afirmam que ela aparece quando o território é usado para controlar fronteiras, organizar fluxos e delimitar espaços de produção e consumo. Já a dimensão simbólica aparece quando o território está ligado à formação de identidades e ao sentimento de pertencimento dos grupos sociais.

Outro ponto em comum com Raffestin é a importância das redes e conexões para formar o território. Haesbaert e Limonad mostram que os territórios são feitos de zonas e áreas, mas também de pontos e linhas que formam redes.

Dessa forma, tanto Raffestin quanto Haesbaert e Limonad ajudam a entender que o território é uma construção social complexa. Ele envolve ações de poder, representações simbólicas, redes, normas e fluxos, sendo moldado por práticas diversas dos sujeitos. Assim, o território vai muito além da delimitação de um espaço físico.

2.2 CLIENTELISMO

A compreensão do clientelismo no contexto político brasileiro exige o resgate de fenômenos históricos que o antecedem e lhe dão origem: o mandonismo e o coronelismo.

Ambos representam formas tradicionais de exercício do poder local, marcadas por relações assimétricas, personalistas e patrimonialistas. O mandonismo caracteriza-se pela centralização do poder nas mãos de um líder local, que impõe sua autoridade de maneira informal e autoritária sobre a comunidade. Já o coronelismo, consolidado especialmente durante a Primeira República, refere-se ao controle político exercido por líderes agrários, os chamados “coronéis”, que mediavam relações entre o governo central e a população rural por meio da troca de favores, como empregos, proteção e serviços públicos em troca de votos (ARNAUD; MARQUES, 2021; PASE; MÜLLER; DE MORAIS, 2014). Essas práticas consolidaram uma lógica de dominação baseada na dependência pessoal e no favoritismo, servindo de base para a persistência do clientelismo contemporâneo.

O clientelismo consiste em um fenômeno político e social marcado por relações de troca entre pessoas ou grupos, fundamentadas em uma desigualdade de poder. Nesse tipo de sistema quem detém recursos ou autoridade, comumente chamado de patrono, concede favores ou bens materiais em troca de lealdade ou apoio político de seus clientes. Essa prática é comum ante à fragilidade institucional e à alta desigualdade social no país, perdurando por diversas épocas e sistemas políticos.

O clientelismo diferencia-se pela relação desequilibrada entre o patrono e o cliente, em que o primeiro, por possuir maior poder ou recursos, usa essa vantagem para garantir apoio ou submissão. Embora envolva reciprocidade, a troca de favores é desigual, beneficiando mais o patrono, que fortalece sua posição de poder. Essa interação tende a ser informal, contrastando com os sistemas institucionais que buscam assegurar direitos universais de forma impessoal e equitativa (ARNAUD; MARQUES, 2021; PASE; MÜLLER; DE MORAIS, 2014).

Arnaud e Marques (2021) apresentam uma análise sobre a influência do clientelismo na promoção de políticas públicas municipais e como essa prática compromete a efetivação dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988). As autoras utilizam uma abordagem fundamentada em revisão de literatura e pesquisa documental para demonstrar a relação causa e consequência entre o fenômeno clientelista e a precariedade das políticas públicas.

O estudo parte do pressuposto de que o clientelismo se caracteriza pela troca de favores entre políticos e eleitores, acarretando uma individualização do acesso a serviços que deveriam ser universais e coletivos. Segundo a análise das autoras, essa prática atrapalha a gestão da municipalidade ao favorecer interesses pessoais em detrimento do bem-estar coletivo, produzindo barreiras para a efetivação dos direitos humanos (ARNAUD; MARQUES, 2021).

Arnaud e Marques (2021) definem o clientelismo como uma prática bilateral de mandonismo, em que políticos utilizam recursos do erário para assegurar apoio eleitoral. Essa prática pode ser observada em diversas esferas de governo, mas se destaca com maior intensidade nos municípios menos populosos, pois a relação pessoal é mais intensa entre eleitores e gestores. As autoras reforçam que o clientelismo se constitui como um dos padrões institucionalizados de relações entre sociedade e Estado. Nesse sentido, a herança do coronelismo, centrado na figura do “coronel” como autoridade local que concentrava poder e distribuía benefícios em troca de lealdade, permanece como uma base simbólica e prática para o clientelismo moderno, ainda presente nos vínculos políticos municipais.

Por fim, em suas considerações finais, Arnaud e Marques (2021) destacam que o fim do clientelismo requer investimentos longevos na educação, bem como na conscientização política da sociedade. Além disso, sugerem o fortalecimento das instituições democráticas e a melhoria dos mecanismos de controle social para mitigar as práticas clientelistas, visando assegurar uma governança eficiente e equitativa.

Por sua vez, Pase, Müller e De Moraes (2014) chegaram a conclusões semelhantes no artigo “O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros”, em que se investigou a influência da cultura política no comportamento dos legisladores municipais, com ênfase na prática do clientelismo em pequenos municípios do Brasil. O estudo parte da hipótese de que a cultura política dos vereadores das localidades analisadas é incongruente com a consolidação democrática, sendo amplamente marcada por relações clientelistas.

Os autores destacaram que o clientelismo é uma prática política tradicional no Brasil, enraizada desde a República Velha, quando se consolidou como um mecanismo de articulação entre o sistema político e a sociedade, se caracterizando pela concessão de benefícios públicos em troca de apoio político, estabelecendo uma relação desigual de poder entre políticos e eleitores (PASE; MÜLLER; DE MORAIS, 2014).

O estudo concluiu que o clientelismo tem impacto significativo nas relações políticas dos pequenos municípios brasileiros, dificultando o fornecimento de uma cultura política democrática. Ademais, embora os vereadores reconheçam a ilegalidade e a imoralidade do clientelismo, eles persistem em sua prática devido à pressão por votos e à necessidade de manter suas bases eleitorais. Os autores propõem que superar essa prática depende de mudanças estruturais e da promoção de uma cultura política que priorize o bem público e a impessoalidade na gestão pública (PASE; MÜLLER; DE MORAIS, 2014).

Modesto (2018) analisa criticamente a prática do clientelismo no acesso aos cargos públicos no Brasil desde a promulgação da CF/88. O autor destaca as graves violações aos

princípios republicanos e propõe medidas jurídicas para limitar a criação e o provimento abusivo de cargos em comissão. A discussão inicia-se com uma análise das situações típicas de clientelismo, como a nomeação de agentes sem concurso público, a criação de cargos sem atribuições definidas e o provimento de cargos de confiança por indicação política.

O clientelismo é definido por Modesto (2018) como uma prática política que visa expandir o prestígio pessoal e o apoio eleitoral dos agentes públicos por meio da oferta de cargos e vantagens, sem atender aos princípios de igualdade e impessoalidade. De acordo com o autor, esse fenômeno tem origem no histórico patrimonialista da administração pública brasileira, em que a separação entre os interesses público e privado é frequentemente distorcida. A Constituição de 1988, ao estabelecer o concurso público como principal forma de ingresso no serviço público, visou restringir essas práticas, porém sua erradicação foi prejudicada pela interpretação ampla das exceções constitucionais e pela ausência de regulamentações efetivas.

O autor discorre sobre a necessidade de diferenciar os cargos em comissão dos cargos efetivos, pontuando que os primeiros deveriam ser restritos a funções de chefia e assessoramento, exigindo-se uma relação de fidúcia entre o nomeado e a autoridade nomeante, contudo, em muitos casos, tem-se a utilização de cargos em comissão para atividades burocráticas e operacionais, contrariando a finalidade prevista pela Constituição. Modesto (2018) cita, como exemplo extremo, a criação de 28.098 cargos comissionados por uma única lei, evidenciando a distorção do sistema.

O autor apresenta, como solução para superar o clientelismo, o fortalecimento do controle jurisdicional e administrativo na criação de cargos públicos, a implementação de critérios mais rigorosos para o preenchimento de cargos em comissão e a promoção de uma cultura institucional orientada pela transparência e pelo interesse público. Além disso, Modesto (2018) propõe a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como parâmetros de controle na criação de cargos, ressaltando a relevância de casos práticos e decisões judiciais que reafirmem esses princípios.

Em suas considerações finais, o autor destaca que, embora a erradicação completa do clientelismo dependa de reformas estruturais profundas, é viável alcançar avanços significativos a curto prazo por meio de medidas legislativas e administrativas que assegurem maior rigor na ocupação de cargos públicos. Modesto (2018) conclui que promover a equidade no acesso ao serviço público constitui um dos principais desafios da administração pública brasileira, cuja solução demanda um compromisso efetivo com os princípios republicanos e democráticos estabelecidos pela Constituição de 1988.

Os estudos analisados confirmam que o clientelismo tem sido um obstáculo à consolidação de um Estado democrático de direito no Brasil. As conclusões dos três estudos reforçam que o clientelismo é um fenômeno persistente que fragiliza a democracia e compromete a eficácia das políticas públicas. Sua erradicação exige um esforço conjunto para fortalecer as instituições democráticas, promover uma cultura política de transparência e responsabilidade e garantir que os direitos dos cidadãos sejam tratados de maneira equitativa e impessoal, conforme os princípios constitucionais.

Sendo assim, o clientelismo e seus impactos estão amplamente documentados, restando evidente que fragiliza a democracia ao concentrar poder em relações pessoais. Ademais, perpetua desigualdades sociais, pois os benefícios resultam de relações de dependência e não são assegurados como direitos universais. Além disso, a dependência gerada por esse sistema compromete a autonomia dos indivíduos e dificulta a formação de uma cidadania plena.

Deste modo, o clientelismo é um fenômeno multifacetado que reflete tanto a fragilidade das instituições democráticas quanto as desigualdades estruturais das sociedades em que ocorre. Embora possa ter efeitos paliativos em contextos de exclusão social, suas consequências de longo prazo são prejudiciais à construção de sistemas políticos mais equitativos e justos.

2.3 DO DIREITO

2.3.1 Da contratação de servidores por tempo determinado no âmbito municipal e seus aspectos legais

Com a criação dos serviços públicos municipais, surge a necessidade imperiosa de contar com recursos humanos para sua execução de acordo com as diretrizes da Administração Pública e as necessidades dos administrados. O recrutamento desse elemento humano deve ocorrer em conformidade com a legislação vigente, resultando na constituição do quadro de servidores municipais.

Dentre as diversas categorias de servidores municipais, temos os contratados por tempo determinado. Esses estão sujeitos ao regime jurídico administrativo especial previsto na legislação mencionada no artigo 37, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988, s.n):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

O regime jurídico administrativo especial permite que a administração pública tenha regras distintas para determinadas situações ou categoria de servidores, de forma a atender melhor às necessidades do serviço público.

No que tange ao regime especial, Meirelles (2017, p. 502) observa que:

O regime especial é, portanto, o modo pelo qual se estabelecem as relações jurídicas entre esses servidores e o Município, em conformidade com a lei pertinente. A Constituição Federal menciona apenas 'lei especial', sem esclarecer sua origem. Entendemos, todavia, com base nos princípios constitucionais de competência, que no âmbito municipal cabe exclusivamente à lei local estabelecer o regime desses servidores e as situações em que a contratação é admissível. É comum que os Municípios editem leis autorizativas para cada conjunto de contratações emergenciais temporárias. Não se exige concurso público, mas sim um processo seletivo simplificado para essas contratações.

A municipalidade também tem a possibilidade de criar outras normas para regulamentar o regime jurídico dos servidores contratados por tempo determinado, respeitando, em qualquer situação, os direitos fundamentais garantidos constitucionalmente aos trabalhadores. Caso não exista uma regulamentação específica sobre as contratações temporárias visando suprir uma necessidade excepcional que seja do interesse público, a única forma legal de admissão de servidores será por meio de concurso público, com a realização de provas ou de provas e títulos, em conformidade com as demais normativas aplicáveis.

Em regra, a contratação por tempo determinado somente será válida quando existir essa excepcionalidade. A atividade desempenhada pode ser eventual, temporária e excepcional, mas também pode ser regular e permanente, conforme as disposições legais do já referido inciso IX, sendo imprescindível que: i) a finalidade especificada pela norma esteja sempre presente, e ii) a contratação seja absolutamente necessária para atender a uma necessidade temporária de excepcional interesse público, independentemente da natureza da atividade realizada. Caso essa necessidade não esteja configurada, a contratação poderá ser considerada como uma tentativa de burlar a exigência do concurso público, configurando fraude à Constituição.

Esse entendimento foi reiterado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 658.026/MG², que fixou a tese do Tema 612 da repercussão geral. Na ocasião, declarou-se a inconstitucionalidade de uma norma municipal que autorizava a contratação temporária de professores para funções permanentes, sem concurso público, por considerar que tal prática violava diretamente os artigos 37, II e IX da Constituição Federal. O STF ressaltou que a contratação por tempo determinado somente é válida quando observados todos os critérios exigidos pela constituição, não se admitindo a utilização dessa forma de ingresso para funções rotineiras e permanentes da administração pública.

O STF reforçou que a validade da contratação temporária exige, de forma cumulativa, a existência de previsão legal específica, a real necessidade temporária, a excepcionalidade do interesse público envolvido e a fixação prévia da duração do vínculo, sendo vedada a generalização da exceção como regra de gestão de pessoal.

Nos termos do julgado, qualquer contratação que desrespeite esses critérios, ainda que justificada sob a ótica administrativa, configura fraude ao princípio do concurso público e ofende os valores da impessoalidade, legalidade e eficiência que regem a administração pública.

No caso concreto, o STF decidiu modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, mantendo os contratos vigentes por até doze meses a contar do julgamento, mas estabelecendo que as contratações temporárias utilizadas como substitutas do concurso público são inconstitucionais, mesmo que formalmente respaldadas por legislação municipal.

Deste modo, o Tema 612 serve como parâmetro normativo e interpretativo direto daquilo que o texto constitucional exige para validar contratações temporárias, evidenciando que a natureza da função desempenhada não afasta a necessidade de observar o critério da excepcionalidade da contratação, o que reforça a diferença conceitual e jurídica entre os servidores efetivos e aqueles contratados por prazo determinado.

Os servidores com contrato por prazo determinado diferem em natureza dos servidores públicos efetivos. Eles são admitidos pelo Município de forma temporária e não definitiva, destinados a atividades que não integram a rotina administrativa ou para suprir necessidades transitórias, ainda que relacionadas a demandas permanentes, quando há um interesse público excepcional que justifique sua contratação.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 612 - Constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária servidores públicos.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4144344&numeroProcesso=658026&classeProcesso=RE&numeroTema=612>. Acesso em: 13 ago. 2025.

Nos dizeres de Meirelles (2017, p. 501):

São os que o Município recruta eventualmente e a título precário para a realização de trabalhos que fogem à rotina administrativa, como os destinados à execução direta de uma obra pública, no atendimento de situações de emergência ou à cessação de estado de calamidade pública, e também para aqueles de caráter regular e permanente que reclamam atendimento temporário em face de excepcional interesse público, como é o caso, exemplificativo, de professores para a rede municipal de ensino, cuja necessidade decorra de licenças médicas apresentadas semanas antes do início letivo.

A referida precariedade alude à modalidade de vínculo com a administração pública que se caracteriza pela temporariedade e excepcionalidade, em que não há formalização de um vínculo permanente ou definitivo com o ente público. O termo reflete a instabilidade e a característica temporária desse tipo de contratação, que não visa a continuidade ou à formação de uma carreira no serviço público. A precariedade no vínculo contratual implica que o servidor temporário não possui em regra as mesmas garantias e direitos que os servidores efetivos.

Nesse sentido, temos o Recurso Extraordinário nº 1.066.677³, julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no ano de 2020, que tratou da extensão de direitos sociais e trabalhistas a servidores públicos contratados temporariamente, com base no artigo 37, IX, da Constituição Federal, que prevê contratações por tempo determinado para atender a necessidades excepcionais de interesse público. A controvérsia envolvia a situação da senhora Beatriz Saleh da Cunha, contratada pelo Estado de Minas Gerais como agente administrativa de 2003 a 2009, por meio de sucessivos contratos temporários.

A senhora Beatriz alegou que, embora formalmente contratada sob o regime de contratação temporária, sua relação foi desvirtuada, com prorrogações reiteradas dos contratos, o que descaracterizou o caráter excepcional e transitório previsto na legislação, motivo pelo qual pleiteou o reconhecimento de diversos direitos trabalhistas, como décimo terceiro salário, férias remuneradas acrescidas de um terço constitucional, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dentre outros.

No julgamento pelo STF, tendo em vista a relevância do assunto, o caso foi inserido no Tema 551⁴ da Repercussão Geral, assim descrito: “Extensão de direitos dos servidores públicos

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.066.677**. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrida: Beatriz Saleh da Cunha. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=%20TP&docID=753145917>. Acesso em: 30 jan. 2024.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 551 - Extensão de direitos dos servidores públicos efetivos aos**

efetivos aos servidores e empregados públicos contratados para atender necessidade temporária e excepcional do setor público”.

O Tribunal não reconheceu a extensão de outros direitos pleiteados, como FGTS, aviso prévio e horas extras, entendendo que tais benefícios não encontram respaldo automático no regime de contratação temporária, ademais, pontuou que servidores contratados temporariamente não possuem os mesmos direitos dos servidores efetivos, já que o vínculo temporário é regido por normas específicas, distintas do regime estatutário.

No entanto, a Corte reconheceu que, no caso específico, o desvirtuamento do regime de contratação temporária (prorrogações sucessivas e prolongadas) justificou a extensão de alguns direitos, como o décimo terceiro salário e as férias remuneradas acrescidas de um terço constitucional. Esses benefícios foram concedidos com base no princípio da proteção contra abusos administrativos e desvirtuamentos contratuais.

Assim sendo, o Tribunal, por maioria, fixou a seguinte tese ao apreciar o Tema 551 da repercussão geral, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator do Acórdão:

Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações (BRASIL, 2020, s.n).

O acórdão reforça os limites constitucionais e legais da contratação de servidor temporário, destacando que direitos e benefícios só podem ser estendidos mediante previsão expressa ou em casos de abuso administrativo.

A decisão, por um lado, reafirmou a precariedade do vínculo dos servidores temporários, afastando a aplicação total dos direitos dos servidores efetivos; por outro, reconheceu que o abuso do regime temporário pela Administração Pública pode ensejar o deferimento de direitos específicos.

No mesmo sentido, e antecipando o entendimento que viria a ser reforçado no julgamento do Tema 551, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 765.320/MG⁵, sob o rito da repercussão geral, firmou o entendimento do Tema 916, que versa

servidores e empregados públicos contratados para atender necessidade temporária e excepcional do setor público. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5240485&numeroProcesso=1066677&classeProcesso=RE&numeroTema=551>. Acesso em: 30 jan. 2024.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 765320**. Recorrente: Cassio Murilo Fagundes. Recorrido: Estado de Minas Gerais. Relator(a): Min. Teori Zavascki. Brasília, 15/09/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral8622/false>. Acesso em: 13 ago. 2025.

sobre os efeitos jurídicos das contratações por tempo determinado realizadas em desconformidade com os requisitos constitucionais. Nessa ocasião, o STF assentou que a inobservância dos preceitos do artigo 37, IX, da Constituição Federal acarreta a nulidade do vínculo com a Administração Pública, restringindo seus efeitos à percepção dos salários referentes ao período efetivamente trabalhado e ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nos termos do artigo 19-A da Lei nº 8.036/1990. A tese fixada foi:

A contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público realizada em desconformidade com os preceitos do art. 37, IX, da Constituição Federal não gera quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos servidores contratados, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/1990, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço FGTS (STF, Tema 916, RE 765.320, j. 15.09.2016).

Dessa forma, o STF assentou que a prestação de serviço sem concurso público, ainda que haja contraprestação salarial, não produz vínculo válido com a Administração Pública, tampouco gera estabilidade ou qualquer direito decorrente de um regime jurídico regular. A atuação administrativa, mesmo diante de alegada necessidade ou urgência, não pode servir como escudo para legitimar práticas que violam a Constituição Federal, sendo reconhecido ao contratado apenas o direito a uma compensação mínima pelo tempo de serviço prestado.

Essa posição reforça a ideia de que o vínculo formado fora dos parâmetros constitucionais é precário, o que o torna frágil, instável e destituído de garantias públicas típicas do servidor concursado.

Seguindo a mesma lógica de interpretação constitucional, mas diante de um contexto diferente, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 1.806.086/MG, fixou o entendimento do Tema Repetitivo 1020⁶, tratando da situação de servidores que foram formalmente efetivados como estatutários, mas sem prévia aprovação em concurso público, com base na Lei Complementar Estadual nº 100/2007, do Estado de Minas Gerais. Essa norma foi posteriormente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI 4.876, por violar os artigos 7º, inciso II, e 37, inciso II, da Constituição Federal.

Apesar de vinculados ao regime estatutário, o STJ entendeu que esses servidores

⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Precedentes Qualificados**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1020&cod_tema_final=1020. Acesso em: 13 ago. 2025.

estavam investidos de forma inconstitucional, o que tornava o vínculo nulo desde a origem. Por consequência, reconheceu-se o direito ao FGTS correspondente ao período de exercício funcional com fundamento na norma inconstitucional, com base no artigo 19-A da Lei nº 8.036/1990. A tese foi fixada nos seguintes termos:

Os servidores efetivados pelo Estado de Minas Gerais submetidos ao regime estatutário, por meio de dispositivo da LCE n. 100/2007, declarado posteriormente inconstitucional pelo STF na ADI 4.876/DF, têm direito aos depósitos no FGTS referentes ao período irregular de serviço prestado (STJ, Tema 1020, REsp 1.806.086/MG, j. 24.06.2020, DJe 07.08.2020).

Esse entendimento é de extrema relevância, pois amplia os efeitos jurídicos da nulidade do vínculo mesmo para os casos em que houve formalização estatutária irregular. O julgado reconhece que não é o regime jurídico aparente, seja ele estatutário ou celetista que confere validade à contratação, mas sim a observância aos princípios constitucionais do concurso público e da legalidade. Ainda que o servidor tenha sido investido por meio de lei, se essa lei for inconstitucional, a nulidade do vínculo persiste, gerando efeitos apenas quanto à remuneração e ao FGTS.

Com base nesses entendimentos, observa-se que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça vêm consolidando uma jurisprudência que reconhece a nulidade das contratações realizadas sem concurso público. Dessa forma, em razão da fragilidade jurídica do vínculo dos servidores temporários e da ausência de estabilidade decorrente da inobservância dos preceitos constitucionais, evidencia-se uma limitação objetiva quanto à consolidação de direitos.

Ademais, devido à natureza precária dessa relação com o ente público, a exoneração do servidor contratado temporariamente, via de regra, pode ser realizada a qualquer momento, mediante decisão unilateral da própria Administração, não havendo estabilidade na função pública exercida, ressalvadas algumas hipóteses.

Dessa forma, foi o posicionamento da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar o Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 47.872-SC⁷, ao abordar a exoneração de um servidor público temporário. No caso, o servidor temporário sustentou que a exoneração violou o contraditório e a ampla defesa previstos na CF/88. Alegou

⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança Nº 47.872 - Sc (2015/0055935-7)**. Agravante: Alessandro Caldeira Matos. Agravado: Estado De Santa Catarina. Relator: Ministro OG Fernandes. Brasília, 13 de novembro de 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=88661861&num_registro=201500559357&data=20181122&tipo=51&formato=PDF. Acesso em: 30 jan. 2024.

que não houve comunicação prévia ou pagamento de indenização pela rescisão, requerendo sua reintegração ao cargo.

O STJ, no entanto, não acatou os pedidos do servidor, destacando que os contratos temporários possuem natureza precária, podendo ser rescindido unilateralmente pela administração. Assim, com base no artigo 37, IX, da Constituição Federal, a decisão reafirmou a possibilidade de exoneração *ad nutum* em vínculos precários, ou seja, uma exoneração sem motivação específica ou de um procedimento formal, reconhecendo a inexistência de estabilidade nesses casos. Sendo assim, o STJ concluiu que a administração pública agiu dentro da legalidade ao rescindir o contrato, reforçando a aplicação dos princípios da motivação e da publicidade na gestão pública.

Eis o teor do referido julgado:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRATO TEMPORÁRIO. EXONERAÇÃO DO SERVIDOR. SIMPLES VONTADE DA ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. Os contratados por tempo determinado são submetidos ao regime jurídico administrativo especial da lei prevista no art. 37, IX, da CF, segundo a qual “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. 2. Esse tipo de vínculo com a administração não se confunde com as formas de ingresso definitivo no serviço público, prevista no art. 37, II, da Carta Constitucional, ao dispor que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”. 3. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, ante a precariedade do vínculo com a administração, revela-se legítima a exoneração do servidor contratado temporariamente a qualquer tempo, por simples vontade da administração pública. Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgRg no RMS n. 47.872/SC, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 13/11/2018, DJe de 22/11/2018.). (BRASIL, 2018, s.n.).

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) tem adotado entendimento semelhante em casos similares. Na Apelação Cível nº 1.0672.14.033052-9/001⁸, interposta por um servidor contra sentença de improcedência em ação movida contra o Município de Sete

⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 1.0672.14.033052-9/001**. Apelante: Maria Geralda Andreato de Oliveira. Apelado: Município de Sete Lagoas. Relator: Des. Belizário de Lacerda. Belo Horizonte, 14 de Setembro de 2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0672.14.033052-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 30 jan. 2024.

Lagoas, a 7ª Câmara Cível destacou que contratos temporários possuem natureza precária, não conferindo estabilidade ao servidor. Reafirmou-se, assim, a possibilidade de dispensa unilateral por parte da Administração Pública, sem gerar direito à indenização, salvo em situações excepcionais devidamente comprovadas.

Do mesmo modo, a 2ª Câmara Cível, ao julgar a Apelação Cível nº 1.0249.18.000812-3/001⁹, apresentada por uma servidora contra sentença de improcedência em ação ajuizada contra o Município de Eugenópolis, reforçou que as contratações temporárias, fundamentadas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, possuem caráter excepcional e transitório. Tal característica confere à Administração Pública discricionariedade para extingui-las unilateralmente, sem necessidade de motivação específica. Em razão disso, o colegiado decidiu, por unanimidade, negar provimento à apelação, mantendo a sentença que julgou improcedentes os pedidos da autora.

Como devidamente ressaltado nas ementas das decisões:

EMENTA: AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. PROFESSORA. EDUCAÇÃO BÁSICA. DISPENSA. UNILATERAL. MUNICÍPIO. SALÁRIOS E BENEFÍCIO INDEVIDOS. DANO MORAL. NÃO CONFIGURADO. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO "IN CASU". - Devido à natureza precária do contrato temporário não há que se falar em estabilidade no cargo pela servidora contratada, bem como inexistente ilegalidade no ato da dispensa, pois é assegurada a administração, a qualquer tempo, a exoneração ou dispensa do servidor contratado temporariamente. - Para que se condene alguém ao pagamento de indenização por dano moral é preciso que se configurem os pressupostos ou requisitos da responsabilidade civil que são o dano, o dolo ou a culpa do agente e o nexo de causalidade entre a atuação deste e o prejuízo, estando ausentes os requisitos ensejadores da responsabilidade civil, impõe-se a improcedência do pleito indenizatório. (TJMG - Apelação Cível 1.0672.14.033052-9/001, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/09/2021, publicação da súmula em 21/09/2021). (MINAS GERAIS, 2021, s.n.).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - PROFESSORA - MUNICÍPIO DE EUGENÓPOLIS - DESIGNAÇÃO - CONTRATO TEMPORÁRIO - AUSÊNCIA DE ESTABILIDADE - CARÁTER PRECÁRIO - RECISÃO UNILATERAL - POSSIBILIDADE - RECURSO NÃO PROVIDO. Os servidores contratados temporariamente não detêm estabilidade no cargo, em

⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 1.0249.18.000812-3/001**. Apelante: Delma Dias Pinto Ribeiro. Apelado: Município de Eugenópolis. Relator: Des. Rinaldo Kennedy Silva. Belo Horizonte, 03 de Março de 2020. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0249.18.000812-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 30 jan. 2024.

virtude do caráter precário da contratação, sendo permitida a sua exoneração ou dispensa por razões de conveniência e necessidade da Administração, de acordo com o seu poder discricionário, a qualquer tempo, independentemente da realização de procedimento administrativo. (TJMG - Apelação Cível 1.0249.18.000812-3/001, Relator(a): Des.(a) Rinaldo Kennedy Silva, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/03/2020, publicação da súmula em 11/03/2020). (MINAS GERAIS, 2020,s.n.).

Logo, via de regra, constata-se que o servidor temporário não possui estabilidade funcional, podendo ser dispensado a qualquer momento em razão da precariedade do vínculo. Até mesmo a estabilidade eleitoral, prevista no artigo 73, inciso V da Lei nº 9.504/1997, foi reconhecida como aplicável exclusivamente aos servidores públicos de provimento efetivo, conforme se depreende Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) nº 1.0000.15.065552-0/003¹⁰, julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG).

Eis o teor do referido artigo da Lei 9504/97:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados. (BRASIL, 1997, s.n.).

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) é um mecanismo processual que visa uniformizar o entendimento sobre questões jurídicas recorrentes, garantindo segurança jurídica e isonomia no tratamento das partes, ou seja, busca uniformizar o entendimento para que não haja decisões diferentes em casos semelhantes. Ao final do julgamento, o tribunal fixa uma tese jurídica que se torna obrigatória para todos os juízes e câmaras ao decidirem casos idênticos.

¹⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR - Cv 1.0000.15.065552-0/003**. Suscitante: Desembargador Renato Dresch da 4ª Câmara Cível do TJMG. Suscitado(a): Primeira Seção Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Interessado(a)s: Fabiana Rodrigues de Assunção e outros. Belo Horizonte, 21 de Outubro de 2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=2&totalLinhas=2&paginaNumero=2&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0000.15.065552-0/003&pesquisaNumeroCNJ%20=Pesquisar& .> Acesso em: 30 jan. 2024.

No caso em questão, discutiu-se a extensão da estabilidade eleitoral aos servidores contratados temporariamente pela Administração Pública. A estabilidade eleitoral mencionada refere-se à proibição de dispensar servidores públicos no período compreendido entre os três meses que antecedem as eleições e a posse dos eleitos, salvo nas hipóteses expressamente ressalvadas na própria lei.

Segundo o relator, desembargador Marcelo Rodrigues, a estabilidade eleitoral tem por objetivo evitar interferências no pleito por meio de demissões arbitrárias de servidores efetivos, sendo inaplicável aos temporários, cuja natureza do vínculo é precária e transitória, nos termos do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal. Ainda destacou que a demissão de um servidor temporário durante o período eleitoral, como retaliação por não apoiar uma candidatura específica, pode configurar abuso de poder político, sendo prescindível aplicar o artigo 73, V, da Lei 9.504/97 ao servidor temporário unicamente para assegurar a igualdade de oportunidade entre os candidatos.

Ainda que o desembargador Oliveira Firmo tenha apresentado divergência, sustentando que a estabilidade eleitoral deveria alcançar os servidores temporários com o intuito de coibir perseguições políticas, prevaleceu o entendimento de que tal garantia se restringe aos servidores efetivos. Assim, a tese fixada foi de que “a proibição de dispensar servidor no período correspondente aos três meses que antecedem as eleições até a posse dos eleitos somente se aplica aos servidores públicos de provimento efetivo” (MINAS GERAIS, 2021, s.n.).

Esse posicionamento reafirma a fragilidade do vínculo jurídico dos servidores temporários, que não desfrutam das garantias conferidas aos efetivos, ficando expostos à discricionariedade dos gestores públicos. Diferentemente dos servidores de carreira, que gozam de estabilidade e um regime jurídico próprio, os temporários podem ser exonerados *ad nutum*, ou seja, a critério da Administração, sem necessidade de motivação formal, salvo em situações expressamente previstas em lei. Isso demonstra a vulnerabilidade do servidor contratado temporariamente, que, além de não ter garantias de continuidade no serviço público, depende de previsão legal específica para assegurar alguns dos seus direitos.

Destarte, a precariedade do vínculo dos servidores temporários os coloca em posição de extrema fragilidade diante da Administração Pública, permitindo que sejam dispensados sem justificativa objetiva e expondo-os a eventuais arbitrariedades. Em decorrência disso, apenas direitos previamente previstos em lei lhes conferem alguma proteção, inexistindo uma estabilidade ampla que lhes assegure permanência no cargo.

2.3.2 A soberania popular e os direitos políticos na Constituição da República Federativa de 1988: fundamentos e instrumentos do direito eleitoral

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), em seu artigo 1º, declara que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, ou seja, uma democracia, em que o governo é exercido pelo povo, para o povo e pelo povo. Isso é garantido por diversos instrumentos que permitem a participação popular na administração pública. A palavra “democracia” tem origem no grego, com o termo “demo” significando povo e “cracia”, governo, o que reflete a essência do regime democrático.

Nesse contexto, o artigo 1º da CF/88, nos incisos I a V, estabelece os cinco fundamentos do Estado Democrático de Direito:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
 - II - a cidadania;
 - III - a dignidade da pessoa humana;
 - IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
 - V - o pluralismo político.
- (BRASIL, 1988, s.n.).

Dentre esses fundamentos, a cidadania se destaca como um direito essencial, permitindo que o povo participe ativamente na formação da vontade política do Estado. Segundo Reis (2024, p. 23), “A cidadania é um dos fundamentos da República Federativa (art. 1º, II). Cidadania é o vínculo político que une a pessoa natural ao Estado; vínculo jurídico-político em que o cidadão é o detentor do poder político”.

Em outras palavras, o poder no Brasil emana do próprio povo, como disposto no parágrafo único do artigo 1º da CF/88: “Art. 1º(...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, s.n.).

Esse dispositivo consagra o princípio da soberania popular, que é a base da democracia brasileira. O Brasil, portanto, é uma democracia, e ao povo é concedida a cidadania, permitindo-lhe o exercício pleno do poder, seja de forma direta ou por meio de representantes eleitos. De acordo com José Jairo Gomes (2024), a soberania popular manifesta-se no poder de decisão, sendo a fonte de legitimidade do poder estatal, o qual se torna legítimo por meio do consenso expresso nas escolhas realizadas nas urnas.

A democracia pressupõe a participação popular no governo, sendo esta essencial para sua concretização. Nessa linha, Gomes (2024) apresenta três modelos democráticos: direta, indireta e semidireta. A democracia direta é o modelo em que os cidadãos participam diretamente das decisões governamentais, com deliberações realizadas em assembleias públicas, buscando alinhar a vontade e os interesses de governantes e governados. Por outro lado, a democracia indireta, também chamada de representativa, é aquela em que os cidadãos escolhem representantes por meio de eleição, que recebem um mandato para agir em nome da população. Já a democracia semidireta ou mista combina aspectos dos dois modelos citados, permitindo tanto a eleição de representantes quanto a participação direta da população em questões específicas por meio de instrumentos próprios (GOMES, 2024).

No Brasil, adota-se o regime democrático semidireto, conforme expressa o artigo 1º, parágrafo único, ao afirmar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988, s.n.).

No entanto, a mera declaração de que o poder emana do povo seria vazia sem instrumentos concretos para exercer esse poder. Esses mecanismos são fundamentais para garantir que o poder popular se materialize. O artigo 14 da CF/88 regula essas formas de exercício direto do poder, sem intermediários:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I – plebiscito;
 - II – referendo;
 - III – iniciativa popular.
- (BRASIL, 1988, s.n.)

Assim, a democracia direta ocorre por meio de instrumentos que permitem ao povo participar diretamente das decisões políticas (REIS, 2024). Fica claro, portanto, que a soberania popular se expressa por meio do voto, do plebiscito e do referendo, ou seja, por meio dos direitos políticos. Esses direitos funcionam como ferramentas essenciais para o exercício da soberania popular.

Nos dizeres de Edson de Resende Castro (2024, p. 183-184):

Os direitos políticos são um conjunto de prerrogativas que conferem ao seu titular a possibilidade – e em dadas situações a obrigatoriedade – de participar dos processos de escolha de representantes e de tomada de decisões estatais. O ordenamento jurídico disciplina a forma de manifestação dessa capacidade, que é direito subjetivo público do brasileiro, consagrada como “forma de

atuação da soberania popular” pelo caput do art. 14 da CF/88.

Gomes (2024, p. 62), por sua vez, diz que “denominam-se direitos políticos ou cívicos as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado”.

Dessa forma, os direitos políticos são instrumentos que possibilitam ao povo o exercício direto da soberania popular. Ao abordar a Constituição Federal de 1988 e suas disposições sobre a democracia, a cidadania e a soberania popular, é possível compreender que o Direito Eleitoral não se restringe apenas às eleições, mas abrange o estudo dos direitos políticos e outros temas de interesse público, como o exercício do poder pelo povo.

O Direito Eleitoral, portanto, envolve não apenas o processo eleitoral, mas também os direitos políticos, incluindo o direito ao voto, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, a ação popular, entre outros.

De acordo com Reis (2024, p. 5), o Direito Eleitoral

É o ramo do Direito Público que estuda as normas que informam o pertencimento ao colégio de eleitores, a escolha dos representantes do povo e, por definição constitucional, o exercício da democracia direta pelo soberano popular. Interessa, pois, ao Direito Eleitoral, o estudo da participação eleitoral do povo, a capacidade eleitoral passiva, os direitos individuais de cada cidadão ou cidadã e dos que postulam mandato eletivo, bem assim a manifestação do povo pela vida da democracia direta.

Por seu turno, para Gomes (2024, p. 105), o Direito Eleitoral é:

O ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito fundamental de sufrágio com vistas à concretização da soberania popular, à validação da ocupação de cargos políticos e à legitimação do exercício do poder estatal.

O Direito Eleitoral possui diversas fontes, sendo a Constituição Federal de 1988 uma de suas principais. O artigo 1º, inciso II, estabelece a cidadania como um fundamento, enquanto o parágrafo único desse artigo consagra a soberania popular. Os artigos 14, 15 e 16 tratam dos direitos políticos, e o artigo 22, §1º, confere competência legislativa privativa sobre a matéria. Além disso, o Código Eleitoral, a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei das Inelegibilidades) são outras fontes essenciais, assim como as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (BRASIL, 1965, 1990).

Além das fontes que estruturam o Direito Eleitoral, é fundamental estabelecer a distinção conceitual entre sufrágio, voto e escrutínio. O sufrágio consiste no direito subjetivo de participação política, representando a aptidão legal conferida ao cidadão para votar e ser votado. O voto, por sua vez, representa a materialização desse direito, sendo o ato individual de escolha de representantes. Já o escrutínio engloba o conjunto de procedimentos técnicos e formais voltados à organização, apuração e divulgação dos votos, garantindo a transparência e legitimidade do processo (SATHLER et al, 2022; PORTO, 2013).

Importante destacar que a soberania popular no Brasil é exercida principalmente por meio do sufrágio, que, conforme a doutrina majoritária, é uma forma de designação para os direitos políticos. A CF/88 garante que o sufrágio seja universal, permitindo que o maior número possível de cidadãos exerça seu direito ao voto.

Além disso, o voto no Brasil é pessoal e secreto, sendo proibido o voto por procuração. A sigiliosidade do voto é protegida por mecanismos como a urna eletrônica, que utiliza criptografia para assegurar que o voto de cada cidadão seja mantido em segredo. O voto possui valor igual para todos os cidadãos, conforme o princípio da isonomia formal. Não importa a condição social, educacional ou econômica do eleitor: o voto de cada pessoa tem o mesmo peso, garantindo o princípio de “um homem, um voto”.

Portanto, a fim de resguardar a transparência do voto e a legalidade dos processos eleitorais, o ordenamento jurídico brasileiro vigente dispõe de um conjunto de instrumentos voltados ao controle da legitimidade das eleições, nas quais, destacam-se a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), que serão objeto de análise aprofundada nos tópicos seguintes. A AIJE tem por finalidade apurar e corrigir condutas ilícitas que possam ter comprometido a normalidade e a legitimidade do pleito, tais como abuso de poder político, econômico, religioso, uso indevido dos meios de comunicação social e outras práticas vedadas. Já a AIME, prevista no art. 14, § 10 da Constituição Federal, busca invalidar o mandato obtido de forma ilegítima, como nos casos de corrupção eleitoral, abuso de poder econômico ou captação ilícita de sufrágio, assegurando que o mandato reflita verdadeiramente a vontade popular.

Embora existam outros instrumentos previstos no ordenamento jurídico para garantir a legitimidade eleitoral, como a Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura (AIRC) e as representações por condutas vedadas a agentes públicos, entre outros, estes não constituem objeto do presente estudo, sendo eventualmente mencionados apenas como elementos auxiliares para a compreensão dos fundamentos que podem ensejar a propositura da AIJE e da AIME. A presente pesquisa se concentra na análise dessas duas ações, considerando os

objetivos específicos do trabalho.

Dessa forma, AIJE e AIME atuam como mecanismos de controle essenciais, assegurando a legalidade, a lisura e a legitimidade dos resultados eleitorais, em sintonia com os princípios democráticos que estruturam o processo eleitoral brasileiro.

2.3.2.1 Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE)

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, § 9º, estabelece que, por meio de lei complementar, podem ser criadas outras inelegibilidades, além das previstas na própria Carta Magna:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (BRASIL, 1988, s.n.).

Essa previsão visa assegurar a normalidade e a legitimidade das eleições, especialmente no que diz respeito à coibição do abuso de poder econômico, político e da utilização indevida dos meios de comunicação, que possam afetar o equilíbrio do processo eleitoral.

A legislação infraconstitucional, por meio da Lei Complementar nº 64/1990, positiva, entre outros aspectos, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) como uma ferramenta para enfrentar abusos que comprometem a normalidade das eleições.

Nos dizeres de Castro (2024, p. 834-835):

Então, havendo notícia de uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou político, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato, de partido político, federação ou de coligação, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) apresenta-se como instrumento hábil à apuração da conduta e aplicação das sanções previstas na Lei Complementar n. 64/90.

A Lei Complementar nº 64/1990, em seu artigo 22, descreve a Ação de Investigação Judicial Eleitoral como um instrumento utilizado para proteger a normalidade e a legitimidade

das eleições:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito (BRASIL, 1990, s.n.).

Logo, a legitimidade ativa para a propositura da AIJE, ou seja, quem tem direito de agir perante o judiciário conforme a lei são os partidos, coligações, federações, pré-candidatos e candidatos, sendo também o Ministério Público um legitimado para essa ação.

Conforme assevera Gomes (2024, p. 1521):

O polo ativo da relação processual pode ser ocupado por partido político, federação de partidos, coligação, candidato, pré-candidato e Ministério Público. Por pré-candidato compreende-se quem foi escolhido em convenção, mas que ainda não teve o pedido de registro deferido pela Justiça Eleitoral. Se o pedido de registro for indeferido, não há falar em legitimidade ad causam ativa.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2008, no julgamento do Recurso Especial nº 25.912, declarou que a legislação visa garantir que as pessoas com interesse público, como partidos políticos e o Ministério Público, possam proteger a integridade do processo eleitoral, sem depender de uma repercussão direta no cenário político do candidato.

O eleitor, por sua vez, não tem legitimidade ativa para ajuizar a AIJE. A jurisprudência do TSE tem reforçado esse entendimento, conforme demonstrado na Representação nº 1.251/2006, em que ficou claro que a ação é restrita aos legitimados previstos na lei, sem a inclusão do eleitor como parte ativa no processo. No entanto, é permitido que este comunique os fatos ao Ministério Público, ao juiz eleitoral ou ao Corregedor Eleitoral, os quais poderão tomar as medidas cabíveis para assegurar o cumprimento da legislação eleitoral (GOMES, 2024).

Em relação ao início da ação, é importante destacar que a AIJE não pode ser instaurada de ofício pelo juiz eleitoral, devendo ser proposta pelos legitimados, conforme aludido anteriormente. A competência para a análise e julgamento da ação varia de acordo com o nível da eleição. Nas eleições presidenciais, é do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); nas eleições estaduais e federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE); e, nas eleições municipais, do

juízo eleitoral, conforme dispõe o art. 3º da Resolução TSE nº 23.735/2024. Além disso, os tribunais designam o Corregedor Eleitoral competente para relatar a AIJE, cabendo-lhe a instrução do processo, nos termos do § 1º do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990.

Quanto à legitimidade passiva, ou seja, quem pode ser responsabilizado pelo ato, esta pode figurar sobre o candidato, pré-candidato e também qualquer pessoa que tenha contribuído para prática abusiva (GOMES, 2024). Ou seja, caso um candidato se beneficie de um abuso de poder realizado por outra pessoa, a ação deve ser proposta contra o responsável pela prática do ilícito, mas também contra o candidato que tenha se favorecido desse ato. Esse entendimento também é aplicável em chapas majoritárias (ex.: prefeito e vice-prefeito), conforme disposto na Súmula nº 38 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): “Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária” (BRASIL, 2016, s.n.).

Logo, se apenas o candidato a prefeito, por exemplo, praticou o abuso de poder, mas a AIJE não for ajuizada também contra o vice-prefeito, há entendimento de que ambos integrem o polo passivo da ação. Isso ocorre porque, nas chapas majoritárias, os votos dados ao candidato ao cargo de prefeito são automaticamente atribuídos ao vice, o que torna a candidatura ao cargo de vice dependente da candidatura ao cargo de prefeito.

Caso a ação não seja proposta contra todos os membros da chapa majoritária, conforme a jurisprudência do TSE pode resultar na decadência do direito, o que culminaria na extinção da ação devido à falta de legitimidade passiva necessária. Além disso, o TSE tem entendido que as pessoas jurídicas não são partes legítimas para figurar no polo passivo da AIJE, uma vez que a sanção prevista na Lei Complementar nº 64/1990 se aplica apenas a pessoas físicas.

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral pode ser proposta em situações envolvendo abuso de poder econômico, abuso de poder político, abuso de poder religioso ou uso indevido dos meios de comunicação. O abuso de poder econômico ocorre quando recursos financeiros são usados de forma ilegal para desequilibrar a disputa eleitoral. Isso inclui práticas como financiamento ilícito de campanhas e a distribuição de recursos para obter favores eleitorais, como serviços ou bens gratuitos para eleitores. A Lei nº 9.504/1997 e a Lei nº 13.165/2015 impõem limites para os gastos de campanha, e qualquer violação desses limites pode configurar abuso de poder econômico, passível de ação judicial por meio da AIJE. Para sua caracterização, há necessidade de que seja demonstrada a gravidade das circunstâncias que o caracterizam,

conforme asseverado pelo TSE no julgamento do Recurso Especial nº 801-42/RN¹¹:

(...) 6. Para que se configure o abuso do poder econômico (art. 22, XIV, da LC nº 64/1990) é necessário que fiquem evidenciados a gravidade das circunstâncias que o caracterizam e o “[...] emprego desproporcional de recursos patrimoniais, públicos ou privados, de forma a comprometer a legitimidade do pleito e a paridade de armas entre candidatos” (REspe nº 801-42/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 31.5.2016, DJe de 15.6.2016), o que ocorreu na espécie, de acordo com o que assentado pelas instâncias ordinárias. (Agravado de Instrumento nº 68233, Acórdão, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 216, Data 23/11/2021).

Por outro lado, o abuso de poder político ocorre quando agentes públicos, como prefeitos, utilizam a máquina pública para beneficiar suas candidaturas ou prejudicar a candidatura de adversários. Um exemplo disso é a contratação de servidores temporários, realização de obras ou a distribuição de benefícios públicos fora da regra permitida, com o intuito de garantir votos para a reeleição. Também é considerado abuso de poder político o uso de cargos públicos para prejudicar a candidatura de opositores. Não é necessário que o candidato tenha explicitamente concordado com as práticas abusivas. Basta que ele tenha se beneficiado dessas condutas ilegais.

Nesse sentido, Gomes (2021, p. 738) pontua que:

O abuso de poder político pode ser considerado uma forma de abuso de poder de autoridade, pois ocorre na esfera público-estatal sendo praticado por autoridade pública. Consubstancia-se no desvirtuamento de ações ou atividades desenvolvidas por agentes públicos no exercício de suas funções. A função pública ou a atividade da Administração estatal é desviada de seu fim jurídico-constitucional com vistas a condicionar o sentido do voto e influenciar o comportamento eleitoral de cidadãos.

Além disso, o uso indevido dos meios de comunicação social é considerado outra forma de abuso de poder econômico. A lei proíbe a utilização excessiva ou ilegal desses meios de comunicação em benefício de um candidato, o que pode ser configurado por práticas como a propaganda paga ou a divulgação de informações que favoreçam um candidato de maneira desigual em relação aos outros concorrentes.

¹¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário Eleitoral 0601585-09.2018.6.25.0000**. Relator: Ministro Sérgio Banhos. Recorrente: Evilázio Ribeiro da Cruz, José Valdevan de Jesus Santos, Karina dos Santos Liberal, Rafael Meneguesso Lima. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Aracaju: 17 de março de 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/06/acordao-tse-valdevan-9-jun-2022.pdf> . Acesso em 30 jan. 2024.

Nesse contexto, surge também, na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, o reconhecimento do abuso de poder religioso como uma forma de prática ilícita eleitoral, ainda que não previsto expressamente na legislação. Tal entendimento foi firmado no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 0000082-85.2016.6.09.0139¹², de relatoria do Ministro Edson Fachin, julgado em 18 de agosto de 2020, no qual se assentou que:

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. VEREADORA. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. REUNIÃO REALIZADA NAS DEPENDÊNCIAS DE UMA IGREJA. PEDIDO DE APOIO POLÍTICO. CABIMENTO DE AIJE EM FACE DE ABUSO DE PODER DE AUTORIDADE RELIGIOSA, INDEPENDENTEMENTE DA PRESENÇA DE ABUSO DE PODER POLÍTICO OU ECONÔMICO. ENQUADRAMENTO DA AUTORIDADE RELIGIOSA DENTRO DO CONCEITO GERAL DE AUTORIDADE PREVISTO NO ART. 22, CAPUT, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64 DE 1990. IMPOSSIBILIDADE. PROPOSTA DE FIXAÇÃO DE TESE REJEITADA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. 1. Existentes outros mecanismos aptos a sancionar condutas irregulares eventualmente perpetradas por instituições e líderes eclesiais no decurso das campanhas eleitorais, resulta inviável a compreensão do abuso de poder de autoridade religiosa como categoria ilícita autônoma, designadamente em face da inexistência de alusão expressa no marco regulatório da ação de investigação judicial eleitoral. 2. A prática do abuso de poder de autoridade religiosa, conquanto não disciplinada legalmente, pode ser sancionada quando as circunstâncias do caso concreto permitam o enquadramento da conduta em alguma das formas positivadas de abuso, seja do poder político, econômico ou dos meios de comunicação social. 3. Na espécie, não se verifica a presença de comportamento revelador de abuso de poder, tendo em consideração a brevidade, o alcance limitado, o caráter disperso e a ausência de elementos constritivos no teor do discurso endereçado. 4. Recurso especial provido. Agravo interno prejudicado. Recurso Especial Eleitoral nº8285, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 06/10/2020.

Dessa forma, admite-se a configuração do abuso de poder religioso sempre que comprovados elementos como gravidade, potencialidade lesiva e influência sobre a liberdade de voto, inserindo-se esse entendimento na lógica de proteção da paridade de armas e da legitimidade do processo eleitoral.

Uma vez reconhecido o abuso de poder, seja ele de natureza econômica, política, midiática ou religiosa, o julgamento da causa, com o acolhimento dos pedidos da petição inicial, pode resultar em diversas consequências para o candidato que praticou o abuso de poder, como

¹² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 8285/GO**. Relator(a) Min. Edson Fachin, Acórdão de 18/08/2020, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 200, data 06/10/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1223412¶ms=s> Acesso em 18 ago. 2025.

a declaração de inelegibilidade dos representados para as eleições a serem realizadas nos oito anos subsequentes, a cassação do registro do candidato beneficiado, a cassação do diploma do eleito, e, por conseguinte, o próprio mandato, bem como a invalidação dos votos atribuídos ao candidato (GOMES, 2024).

A propositura da AIJE deve ser realizada até a data da diplomação, como é possível verificar no Recurso Especial nº 357-73/2015¹³. Caso a AIJE não seja ajuizada até esse momento, a única ação cabível seria a Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo (AIME) ou o Recurso contra Expedição de Diploma (RCED).

Em síntese, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral é um mecanismo fundamental para garantir que as eleições se realizem de maneira justa e equilibrada, combatendo os abusos de poder econômico, político, religioso e o uso indevido dos meios de comunicação. Ela assegura a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, punindo aqueles que buscam manipular a eleição para obter vantagens ilícitas.

2.3.2.2 Ação de impugnação de mandato eletivo (AIME)

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, §§ 10 e 11, estabeleceu a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) como um mecanismo constitucional único no ordenamento jurídico brasileiro para a contestação de mandatos obtidos de forma ilícita. Essa ação, que pode ser proposta apenas após a diplomação do candidato, é voltada à cassação de mandatos eletivos quando o candidato eleito praticou ilícitos eleitorais tão graves que comprometam os princípios da normalidade e da legitimidade das eleições. A AIME tem como objetivo garantir que os mandatos obtidos de maneira ilegítima sejam desconstituídos, preservando a confiança nas instituições democráticas.

A ação possui natureza constitucional-eleitoral e é voltada à desconstituição do mandato, sem caráter criminoso. Seu objetivo é proteger a cidadania, a legitimidade da representação política, a lisura e o equilíbrio do pleito, garantindo que os mandatos sejam exercidos apenas por aqueles que os obtiverem de forma lícita, sem recorrer a práticas condenáveis como abuso de poder econômico, corrupção ou fraude (GOMES, 2024).

A AIME deve ser ajuizada no prazo de 15 dias a partir da data da diplomação, caso não seja protocolada nesse período, ocorre a decadência do direito de impugnação (GOMES, 2024).

¹³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 35773/SP**. Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Acórdão de 09/03/2021, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 142, data 03/08/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1421810¶ms=s>. Acesso em 18 ago. 2025.

O prazo tem caráter decadencial, ou seja, não pode ser interrompido ou suspenso, incluindo-se os dias de fim de semana e feriados, exceto quando o último dia do prazo recair em um feriado, caso em que a contagem é prorrogada para o primeiro dia útil subsequente. A ação é de competência da Justiça Eleitoral, que, ao ser acionada, analisa os possíveis ilícitos que possam justificar a impugnação. Os ilícitos passíveis de ensejar a AIME incluem o abuso de poder econômico, a corrupção eleitoral e fraudes no processo eleitoral.

O abuso de poder econômico, para fins de impugnação de mandato eletivo, deve ser entendido conforme delineado no item anterior, referente à AIJE. Embora o uso indevido da estrutura estatal em favor de uma candidatura possa configurar abuso de poder político, ele só justifica a AIME quando tiver uma conotação econômica. Por exemplo, a exoneração de servidores públicos, sem que haja a utilização de recursos financeiros, não caracteriza abuso de poder econômico. Já a criação de um programa social com o uso de recursos públicos, contratação de servidores, de forma a beneficiar uma candidatura no ano eleitoral, configura abuso de poder econômico e, portanto, pode levar à impugnação do mandato.

Nesse sentido, Gomes (2024, p. 1682) pontua:

Contudo, não se pode olvidar que frequentemente o abuso de poder político entrelaça-se a outros ilícitos eleitorais. Nesse sentido, ao votar no REspe no 28.208/CE (JTSE 2:2008:112), salientou o Ministro Cezar Peluso que em certos casos “o abuso de poder político, ou de autoridade política, pode, sim, ser tido como modalidade de abuso de poder econômico, corrupção ou, até fraude”.

A corrupção eleitoral é a circunstância em que uma pessoa realiza ações prejudiciais devido a uma promessa, oferta ou coleta concreta de benefícios ilícitos em proveito próprio ou de outra pessoa (GOMES, 2024). Refere-se a práticas ilícitas, como a oferta de vantagens em troca de votos. Para que a AIME seja cabível, a conduta deve ser considerada grave e suficientemente prejudicial ao processo eleitoral.

A fraude impacta a integridade e legitimidade do processo eleitoral (GOMES, 2024). Pode ser entendida de forma ampla, incluindo não apenas fraudes no processo de votação, mas também outras ações enganosas que resultem em vantagens indevidas no pleito eleitoral. A legislação prevê que a fraude, para efeitos de impugnação do mandato, deve ser interpretada de forma abrangente, não se limitando às irregularidades observadas no momento da votação.

A AIME só pode ser ajuizada por aqueles que possuem legitimidade ativa para propor a ação, que são os partidos políticos, federações, coligações, candidatos e o Ministério Público. Cabe frisar que o eleitor não tem legitimidade para propor, sendo essa prerrogativa restrita aos

legitimados mencionados anteriormente (CASTRO, 2024).

A legitimidade passiva na AIME recai sobre os candidatos diplomados, incluindo os suplentes, e nas eleições majoritárias, também sobre os vices, em razão do princípio da indivisibilidade da chapa (CASTRO, 2024). Esse princípio garante que o vice tenha amplo direito de defesa, conforme a Súmula 38 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O juízo competente para processar e julgar a AIME é aquele que diplomou o candidato, o que significa que, dependendo da esfera da eleição, a competência será do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) ou dos juízos eleitorais de primeiro grau.

É importante notar que a AIME tramita em segredo de justiça, conforme estabelecido pelo § 11 do artigo 14 da Constituição Federal. Além disso, a decisão sobre a impugnação do mandato tem efeito imediato, ou seja, não se aplica ao artigo 216 do Código Eleitoral, que permite ao diplomado exercer seu mandato enquanto não houver decisão final sobre recurso interposto contra a expedição do diploma.

Se a AIME for julgada procedente, o mandato do candidato será cassado, e os votos que foram considerados ilegítimos ou viciados serão anulados. Nos casos em que há a cassação de mandato, a legislação estabelece que novas eleições devam ser convocadas, independentemente do número de votos anulados. De acordo com o artigo 224 do Código Eleitoral, se a vacância do cargo ocorrer em menos de seis meses do término do mandato, as novas eleições serão indiretas; em qualquer outro caso, as eleições serão diretas. A realização dessas eleições ficará a cargo da Justiça Eleitoral.

2.3.3 Contratação de servidores temporários: regras e consequências jurídicas em período eleitoral e fora do período vedado

A Lei nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, desempenha um papel essencial no fortalecimento da democracia ao regular condutas dos agentes públicos. Em especial, busca coibir práticas que possam desequilibrar a disputa eleitoral, assegurando igualdade de condições entre os candidatos e a integridade do processo. Nesse contexto, as condutas vedadas, elencadas principalmente nos artigos 73 a 78, figuram como instrumentos de combate ao abuso de poder político e de autoridade, duas das formas mais prejudiciais à legitimidade do pleito.

Entre as condutas vedadas destacam-se aquelas que envolvem a nomeação, admissão, transferência ou dispensa de servidores públicos, conforme previsto no artigo 73, inciso V, da Lei nº 9.504/1997. Tais práticas, quando realizadas nos três meses que antecedem a eleição até

a posse dos eleitos, são proibidas, salvo nas exceções previstas pela legislação. Essa vedação é particularmente relevante porque impede que servidores sejam utilizados como instrumentos de coação ou favorecimento político, prática que comprometeria a isonomia entre os participantes do pleito.

A norma abrange todas as subcategorias de servidores públicos, incluindo os estatutários, empregados públicos e temporários. Os servidores temporários, por sua própria natureza, são contratados para atender necessidades excepcionais e transitórias, previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal. Contudo, essa excepcionalidade não isenta o administrador público de observar rigorosamente as vedações eleitorais, especialmente em ano de eleição.

A contratação de servidores temporários em período eleitoral encontra limites claros. Durante o período vedado, apenas situações de urgência, justificadas pela necessidade de garantir o funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, permitem autorizar tais contratações. Essa autorização depende de prévia manifestação do chefe do Poder Executivo, como exige o artigo 73, inciso V, alínea “d”. Exemplos de serviços essenciais incluem saúde, segurança pública e educação em situações emergenciais, como epidemias ou catástrofes naturais. Mesmo nesses casos, o caráter temporário da contratação deve ser comprovado, e a seleção deve obedecer aos princípios da impessoalidade e moralidade.

Antes do período vedado, embora a legislação permita maior flexibilidade, a contratação de servidores temporários não está livre de controle. Contratações em massa ou motivadas por interesses eleitorais podem ser consideradas abusivas e, portanto, sujeitas à judicialização. Conforme entendimento firmado pelo TSE, “é possível a caracterização de abuso de poder político na hipótese de contratação temporária de servidores em ano eleitoral fora do período vedado previsto no artigo 73, V, da Lei nº 9504/97” (REspe nº 1522-10/MG, Rel. Min. Henrique Neves DJE de 4/12/2015; AgR-AC nº 72-90/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 3/8/2016)¹⁴.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem reforçado que contratações realizadas com a finalidade de influenciar o eleitorado configuram abuso de poder político, resultando em sanções severas.

As consequências jurídicas das violações às vedações previstas no artigo 73 são expressivas. Os atos administrativos realizados em desconformidade com a norma são nulos de

¹⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 1522-10.2012.6.13.0119**. Recorrentes: Carlos Vinício de Carvalho Soares e Outro. Recorrido: José Geraldo de Mattos Bicalho e outro. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Frei Inocêncio/MG, 03 de novembro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=52593¶ms=s>. Acesso em: 30 jan. 2024.

pleno direito. Além disso, os agentes públicos responsáveis podem responder por improbidade administrativa, enquanto os beneficiários das práticas ilegais estão sujeitos a ações eleitorais, incluindo a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). A depender da gravidade da conduta e da potencialidade de influência sobre o resultado do pleito, é possível também a propositura de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), conforme prevê o artigo 14, § 10, da Constituição Federal, que trata da apuração de abuso de poder econômico capaz de comprometer a legitimidade do mandato. A Lei Complementar nº 64/1990 prevê, ainda, a inelegibilidade por oito anos em caso de condenação por abuso de poder político ou de autoridade.

Portanto, a contratação de servidores temporários no contexto eleitoral requer planejamento criterioso e fundamentação clara por parte do gestor público. Não se trata apenas de cumprir a legislação, mas de proteger o processo eleitoral contra interferências indevidas e garantir a legitimidade da escolha popular. Em um sistema democrático é imprescindível que o poder público atue de forma ética, evitando práticas que possam distorcer a vontade do eleitor e comprometer a confiança nas instituições.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral já reconheceu a gravidade do uso indevido da máquina administrativa para fins eleitorais, como no caso do Município de Silva Jardim/RJ (AgR-REspEl nº 0000001-60.2017.6.19.0063)¹⁵, em que se constatou a contratação temporária de centenas de servidores, sem demonstração de necessidade, onde parte desses servidores sequer exerceram funções públicas, participando diretamente da campanha eleitoral, circunstância que acarretou a cassação dos envolvidos.

O TSE ressaltou que a gravidade da situação se deveu tanto a fatores quantitativos (volume de contratações e seu efeito sobre a população) quanto qualitativos (relação com interesses político-eleitorais e falta de efetivo serviço prestado). Além disso, o tribunal reforçou que, mais do que cumprir formalidades legais, os gestores públicos devem agir com ética e compromisso republicano, assegurando a integridade do processo eleitoral.

Em suma, a contratação de servidores temporários em ano eleitoral, ainda que fora do período vedado, deve observar não apenas a legalidade formal, mas também os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e finalidade pública. A prática reiterada de contratações com desvio de finalidade, como demonstrado na jurisprudência do TSE, pode

¹⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental Nº Recurso Especial Eleitoral 160/RJ, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Acórdão de 09/11/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 240, data 05/12/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3292572¶ms=s>. Acesso em: 30 jan. 2024.

configurar abuso de poder político, acarretando graves consequências jurídicas aos responsáveis e beneficiários, com impactos diretos na elegibilidade e na legitimidade do pleito.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Buscou-se neste trabalho analisar os possíveis impactos das contratações temporárias de servidores públicos no contexto eleitoral. Para tanto, a pesquisa foi conduzida em duas frentes complementares. Na primeira, foram examinados 30 acórdãos do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG), sendo 29 Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJEs) e 1 Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) todos relacionados às eleições municipais de 2012, 2016 e 2020. Em um segundo momento, foram analisados os dados referentes a contratações temporárias obtidos no Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG), abrangendo oito municípios específicos onde os então prefeitos, candidatos à reeleição, obtiveram nova vitória com uma margem inferior a cem votos.

Os 30 acórdãos analisados abordam questões relativas à contratação temporária de servidores públicos e a possível utilização dessas contratações para beneficiar campanhas eleitorais, sejam próprias ou de terceiros, nos municípios mineiros de Antônio Dias, Arapuá, Araxá, Barão de Monte Alto, Barroso, Belmiro Braga, Brasilândia de Minas, Desterro do Melo, Frei Inocência, Fruta de Leite, Itacarambi, Itaúna, Jacinto, Jenipapo de Minas, Jeceaba, Jordânia, José Raydan, Marilac, Monte Formoso, Monte Sião, Nova Ponte, Patrocínio do Muriaé, Pirapora, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, São José da Lapa e Teófilo Otoni. É importante ponderar que os acórdãos em questão são documentos públicos e estão disponíveis no site do Tribunal Regional Eleitoral (TRE-MG), estando acessíveis por meio da plataforma de jurisprudência¹⁶.

Os acórdãos do TRE-MG são decisões colegiadas proferidas pelos juízes e desembargadores que compõem o tribunal, relacionadas a questões eleitorais dentro do estado de Minas Gerais. Esse órgão é responsável por julgar e resolver litígios eleitorais em grau de recurso nas eleições municipais, realizando o princípio do duplo grau de jurisdição, como por exemplo a análise de registros de candidaturas, ações de impugnação de mandato eletivo, ações de investigação judicial eleitoral, processos relacionados à validade de voto, apuração de crimes no âmbito eleitoral, entre outros.

Os referidos acórdãos são a forma escrita das decisões tomadas pelo colegiado de magistrados do tribunal, nos quais são detalhados os fundamentos jurídicos e as razões que levaram à conclusão do julgamento, podendo ser usados como base para recursos ou como alicerce para recursos, ou precedentes em outros processos de cunho eleitoral.

¹⁶ Os links para acesso aos acórdãos estão disponíveis nas referências bibliográficas.

A análise foi focada em acórdãos que mencionam a contratação temporária de servidores públicos, especialmente nas eleições de âmbito municipal, em que há suspeitas de uso eleitoreiro dessas contratações. O aumento no número de contratações de servidores temporários durante o ano eleitoral, seja em período vedado ou não, tem sido um fator determinante para o ajuizamento de ações eleitorais (AIJE e a AIME), que visam investigar práticas como o abuso de poder político e econômico, condutas vedadas e captação ilícita de sufrágio, popularmente conhecida como compra de votos, com foco especialmente nas contratações de servidores temporários realizadas durante o ano eleitoral, que seriam vistas como uma tentativa de manipulação do voto, influenciando o resultado das eleições.

Em sua maioria, as ações são movidas por partidos políticos ou pelo Ministério Público Eleitoral (MPE), contestando o aumento no número de contratações, a ausência de justificativa excepcional para essas admissões e o impacto na isonomia entre os candidatos.

Dos trinta acórdãos analisados, constatou-se que, em quinze casos, houve condenações em primeira instância. Essas sentenças condenatórias incluíram a aplicação de multas, cassação de diplomas e declarações de inelegibilidade, de forma isolada ou cumulativa. Em dez desses casos, as sentenças foram reformadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG), que afastou as sanções de cassação de diploma e inelegibilidade, além de reduzir ou extinguir as multas aplicadas. Em três casos o Tribunal manteve a decisão de cassação de diplomas e/ou a inelegibilidade dos candidatos, e em dois casos manteve a aplicação da multa sem minorá-la.

Entre os trinta acórdãos, verificou-se que, em onze situações, não houve condenação em nenhuma instância. Em outros quatro casos, embora não houvesse condenação em primeira instância, houve provimento parcial dos recursos em segunda instância, resultando na aplicação de multa em razão das contratações temporárias.

A análise da jurisprudência demonstra diferenças consideráveis entre as abordagens da primeira e segunda instâncias em processos eleitorais envolvendo práticas como condutas vedadas e abuso de poder político e econômico.

Na primeira instância, a aplicação de sanções tende a seguir uma interpretação mais direta da legislação, com decisões frequentemente fundamentadas na literalidade da norma. Contratações de servidores temporários realizadas em período vedado, mesmo quando justificadas por demandas administrativas, têm sido classificadas como irregulares, resultando em cassação de diplomas, declaração de inelegibilidade e aplicação de multas. Essa postura normativa revela uma possível territorialidade própria da instância de base, marcada por uma vinculação mais direta ao texto legal e à necessidade de garantir a isonomia do processo

eleitoral, ainda que com menor flexibilidade na análise do contexto fático. A justificativa predominante é a proteção da igualdade entre candidatos e da legitimidade do pleito, com pouca margem para considerar a complexidade das contratações ou a gravidade das irregularidades em sua concretude.

No entanto, na segunda instância, observa-se um movimento interpretativo que leva em conta não apenas a formalidade das condutas, mas também sua gravidade e o impacto real sobre a disputa eleitoral. Isso se deve, em parte, possivelmente ao fato de que as instâncias superiores, ao reexaminarem os autos, têm contato com uma instrução probatória já amadurecida, podendo avaliar com maior distanciamento e profundidade a totalidade do processo. Provas robustas e inequívocas são constantemente exigidas para justificar penalidades severas, como a cassação de mandatos e a inelegibilidade. O Tribunal tem reformado condenações em casos em que as irregularidades, embora existentes, não demonstram desvio de finalidade ou potencial para comprometer a legitimidade eleitoral. Além disso, contratações temporárias durante a pandemia de COVID-19 foram consideradas justificáveis em sua maioria, devido ao amparo legislativo, por se tratar de situação excepcional.

Essa diferença de atuação entre as instâncias pode ser compreendida à luz do conceito de territorialidade proposto por Claude Raffestin, no qual o território não é apenas um espaço geográfico, mas um campo de poder relacional e simbólico, marcado por mediações técnicas, jurídicas e institucionais. Cada instância da Justiça Eleitoral atua a partir de um território institucional distinto. Como a primeira instância é mais próxima da produção das provas e do contexto local dos fatos, sua decisão é, paradoxalmente, muitas vezes mais rígida, vinculada à norma textual. Já a segunda instância, situada em outro território simbólico e institucional, assume uma função revisora com maior distanciamento e capacidade de ressignificação dos fatos, reelaborando o território jurídico anteriormente constituído. Essa reterritorialização da decisão judicial evidencia a natureza dinâmica e conflituosa do espaço jurídico, no qual o poder se exerce por meio da interpretação e da reconfiguração dos sentidos do direito

É importante ressaltar que, independente da condenação ou absolvição dos candidatos nos acórdãos analisados, observa-se um aumento nas contratações temporárias durante o ano eleitoral. Em alguns casos, tal aumento é justificável; em outros, não. Contudo, mesmo na ausência de ilicitude na conduta, o crescimento dessas contratações foi evidente, o que não descarta a possibilidade de que o contratado tenha sido eleitoralmente influenciado por essa prática.

Complementarmente à análise dos acórdãos, temos os dados obtidos por meio do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG) que

reforçam as evidências de aumento nas contratações temporárias durante o ano eleitoral. O CAPMG é uma ferramenta de controle e transparência que agrega informações sobre os vínculos de trabalho existentes com a administração pública, acoplando agentes políticos, servidores civis e militares, empregados públicos e contratados temporários. Este sistema permite acompanhar padrões de contratação e suas variações ao longo do tempo.

Foram analisados o número de contratados temporários em um grupo de municípios nos quais os prefeitos eleitos na eleição de 2016 foram reeleitos no pleito de 2020 com uma diferença menor que 100 votos em relação ao candidato que ficou em segundo lugar. Os municípios mineiros analisados foram: Alvarenga, Arapuá, Campos Altos, Capela Nova, Chapada Gaúcha, Itacarambi, Monte Formoso, São Romão.

Na Tabela 1, podemos observar que todos os municípios analisados possuíam em 2022 uma população menor que 20 mil habitantes e que, com exceção de Chapada Gaúcha, todos tiveram um crescimento populacional entre 2010 e 2022 inferior ao do estado de Minas Gerais (0,39%), sendo que São Romão praticamente manteve o tamanho da população entre os dois censos e os outros viram a sua população diminuir no período intercensitário. A diferença de votos entre o candidato eleito e o segundo colocado na disputa eleitoral variou entre 97 e 5 votos.

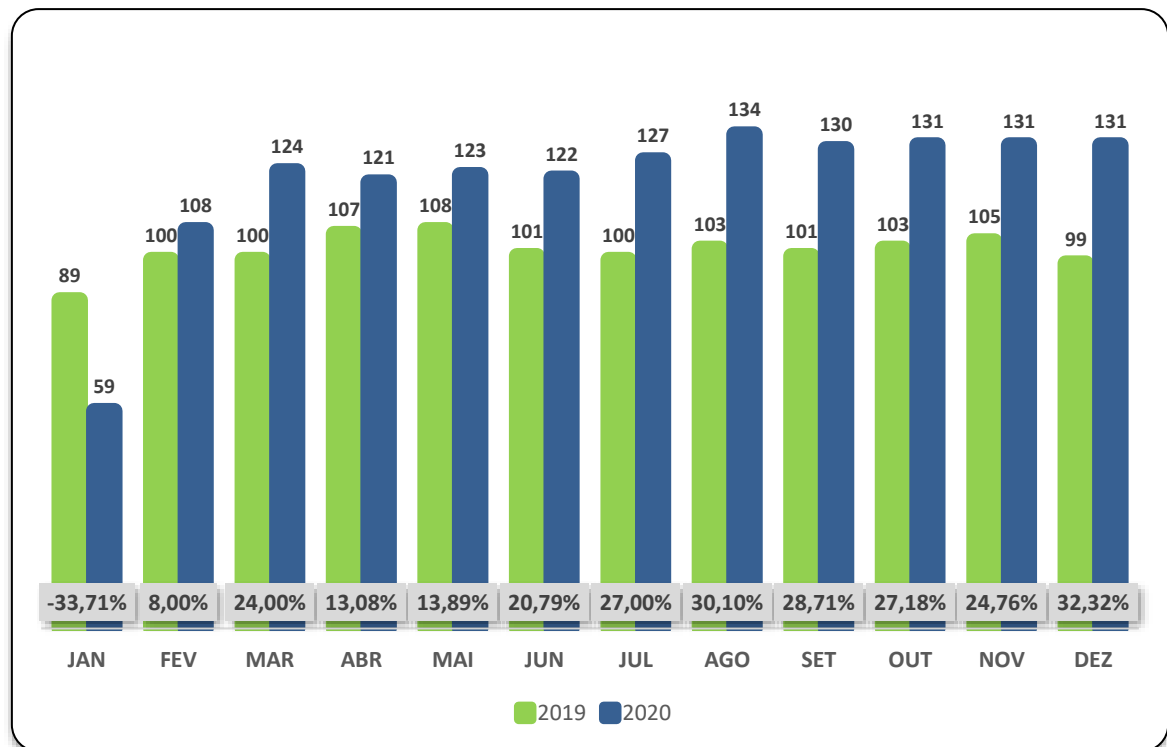
Tabela 1. Informações sobre os municípios analisados.

Municípios	População (2010)¹	População (2022)²	Tx. cresc. 2010/2022 (%)	Eleitorado apto a votar (2020)³	Diferença de votos entre o candidato eleito e o segundo colocado (2020)⁴
Alvarenga	4.444	3.975	-0,93	4.153	55
Arapuá	2.775	2.631	-0,44	3.234	97
Campos Altos	14.206	12.979	-0,75	10.401	71
Capela Nova	4.755	4.362	-0,72	4.414	12
Chapada Gaúcha	10.805	12.355	1,12	8.566	9
Itacarambi	17.720	17.208	-0,24	13.483	5
Monte Formoso	4.656	4.381	-0,51	4.488	45
São Romão	10.276	10.315	0,03	7.094	52

Fonte: 1) IBGE. Censo Demográfico de 2010; 2) IBGE. Censo Demográfico de 2022; 3 e 4) Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG).

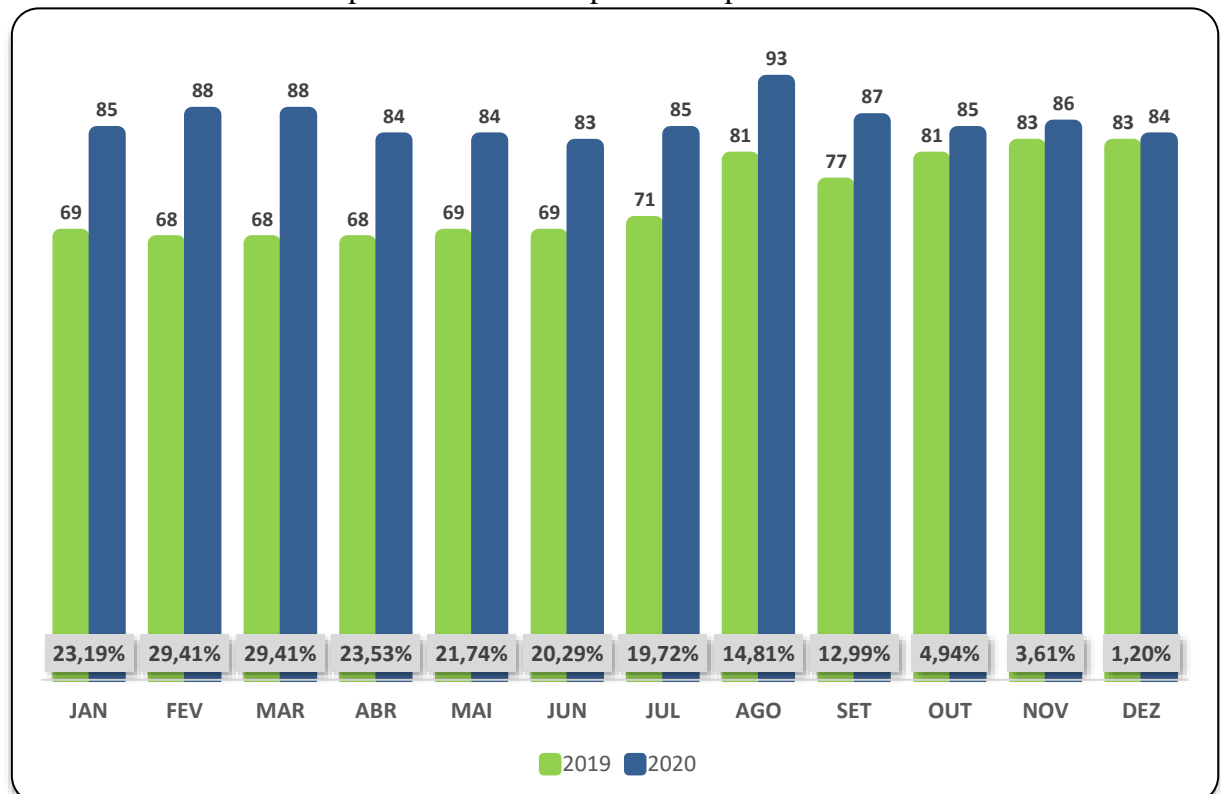
Nos gráficos apresentados abaixo, nos quais se compara o número de contratados temporários nos anos de 2019 e 2020, podemos perceber um aumento da contratação de trabalhadores temporários no ano de 2020 se comparado com o ano de 2019.

Gráfico 1. Contratados temporários do município de Alvarenga-MG em 2019 e 2020.



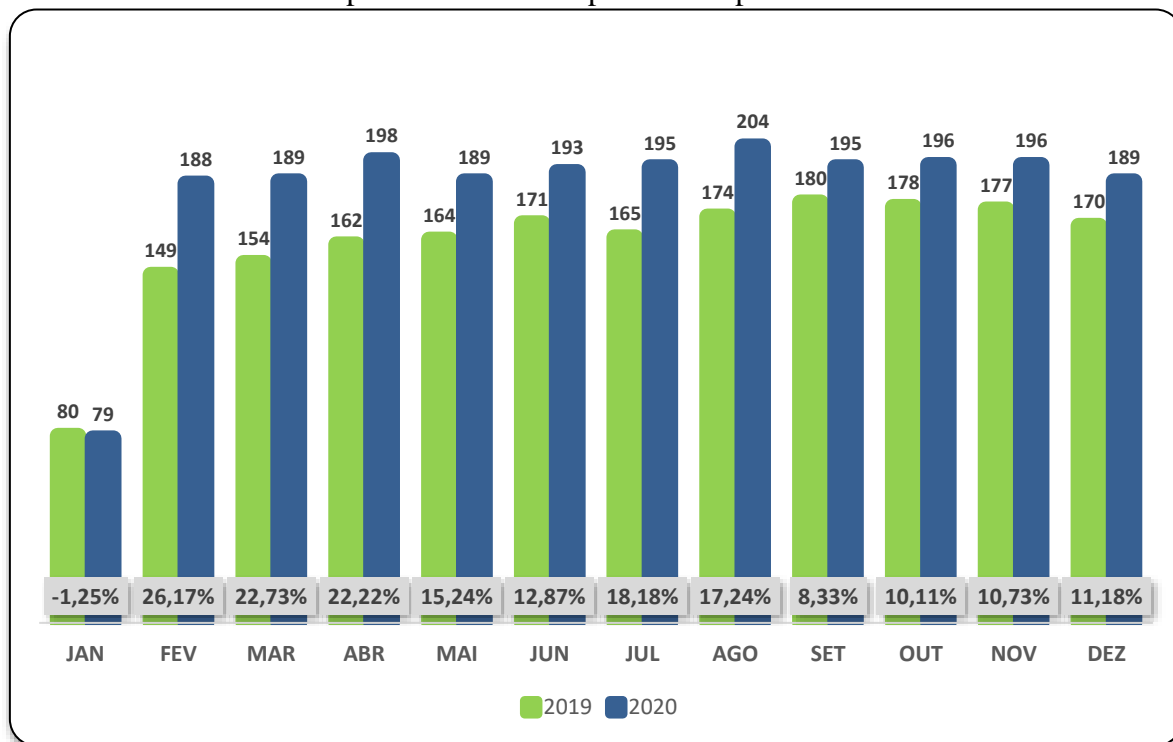
Fonte: CAPMG, 2025.

Gráfico 2. Contratados temporários do município de Arapuá-MG em 2019 e 2020.



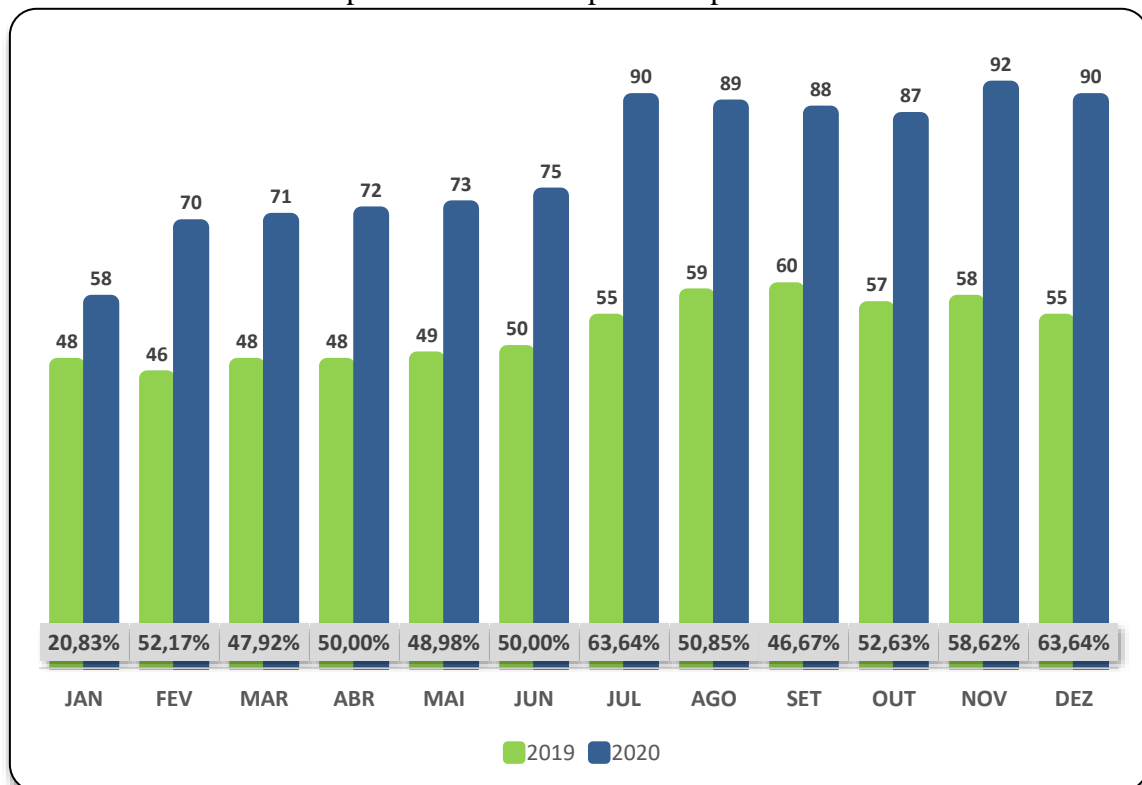
Fonte: CAPMG, 2025.

Gráfico 3. Contratados temporários do município de Campos Altos-MG em 2019 e 2020.



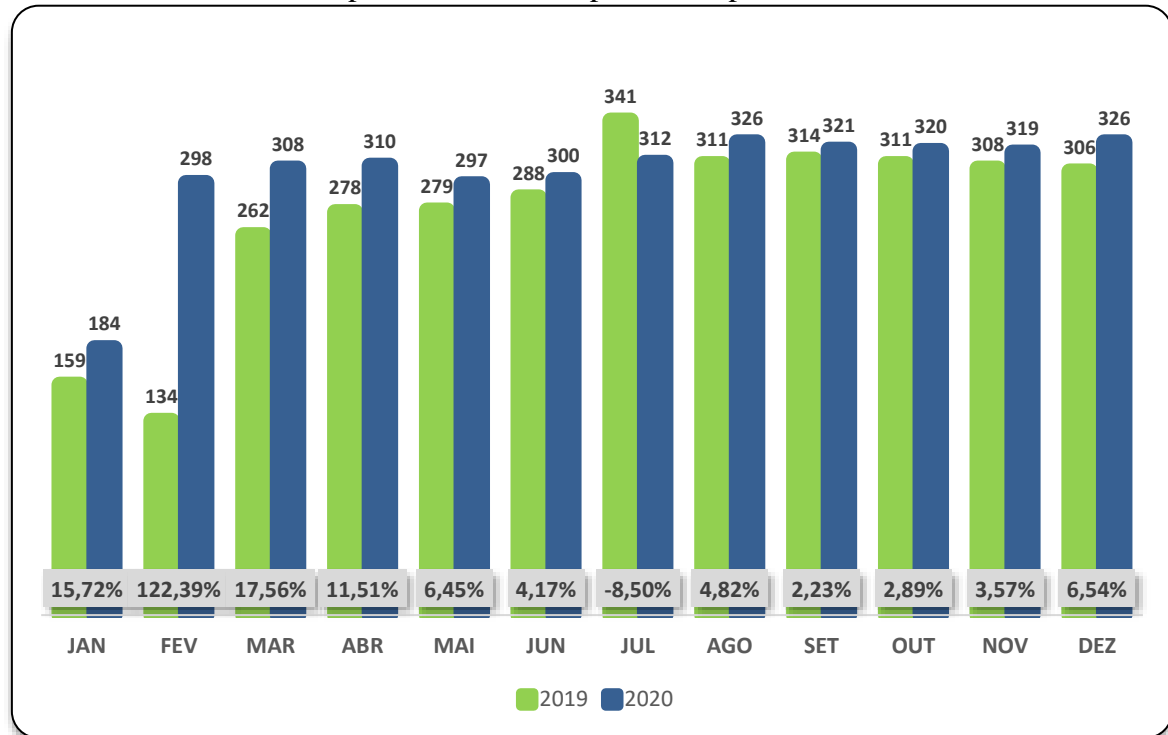
Fonte: CAPMG, 2025.

Gráfico 4. Contratados temporários do município de Capela Nova-MG em 2019 e 2020.



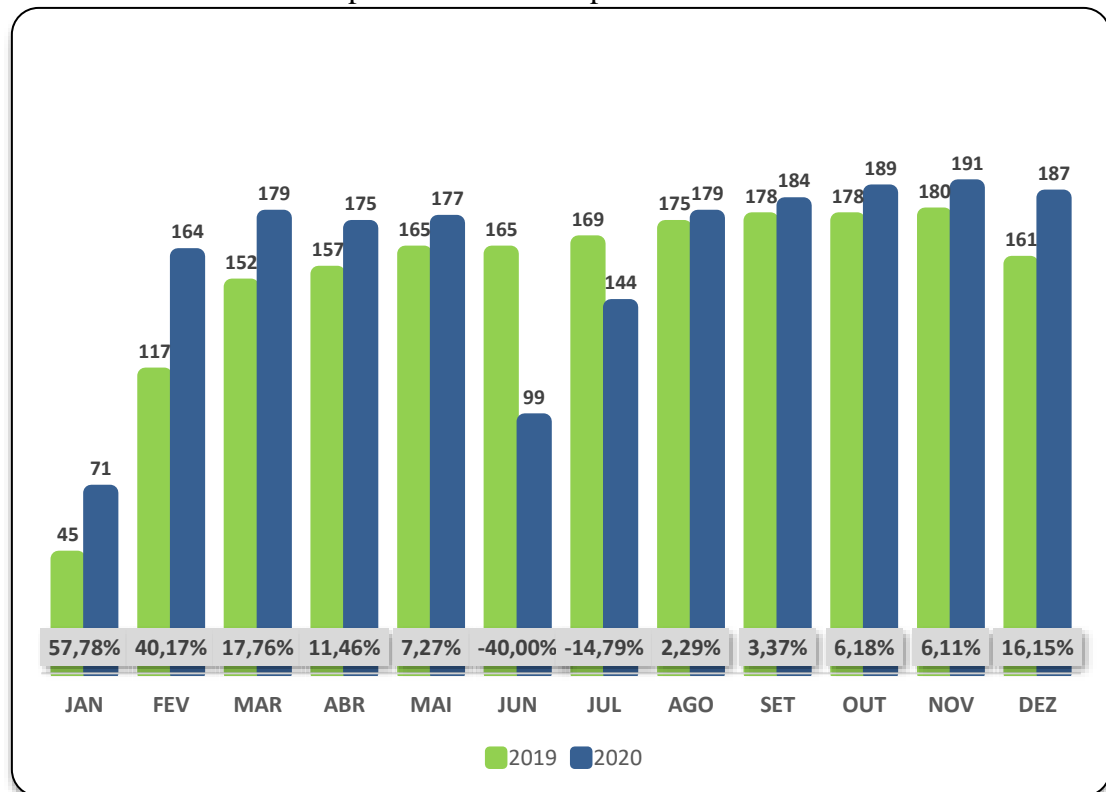
Fonte: CAPMG, 2025.

Gráfico 5. Contratados temporários do município de Chapada Gaúcha-MG em 2019 e 2020.



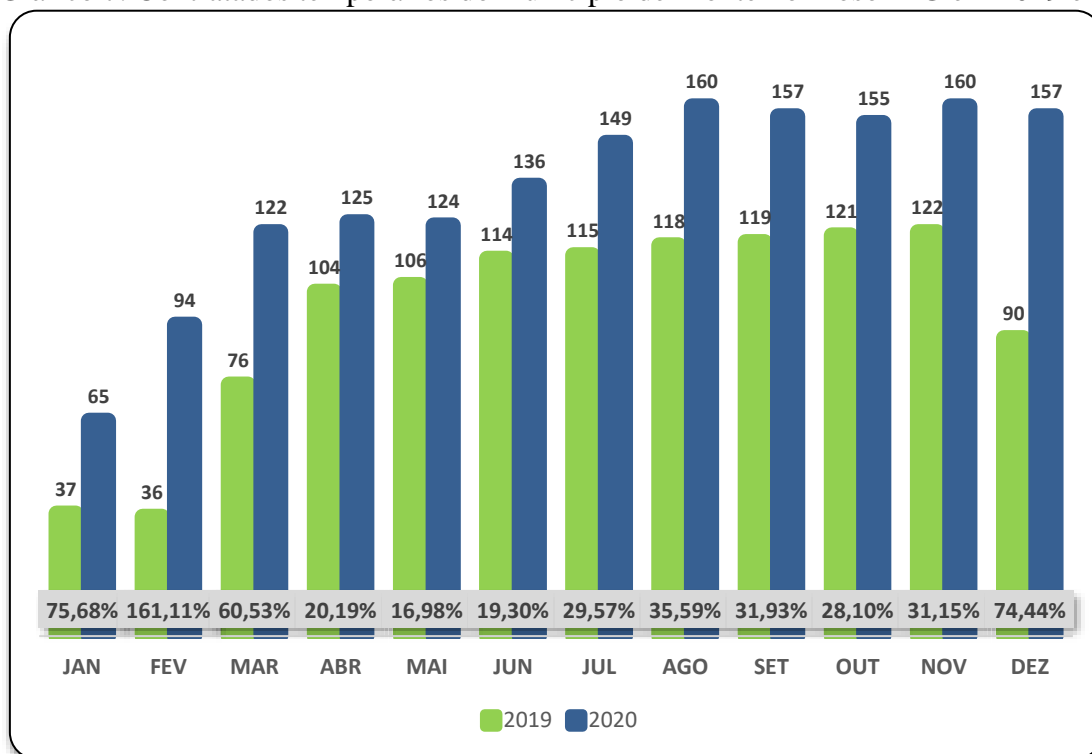
Fonte: CAPMG, 2025.

Gráfico 6. Contratados temporários do município de Itacarambi-MG em 2019 e 2020.



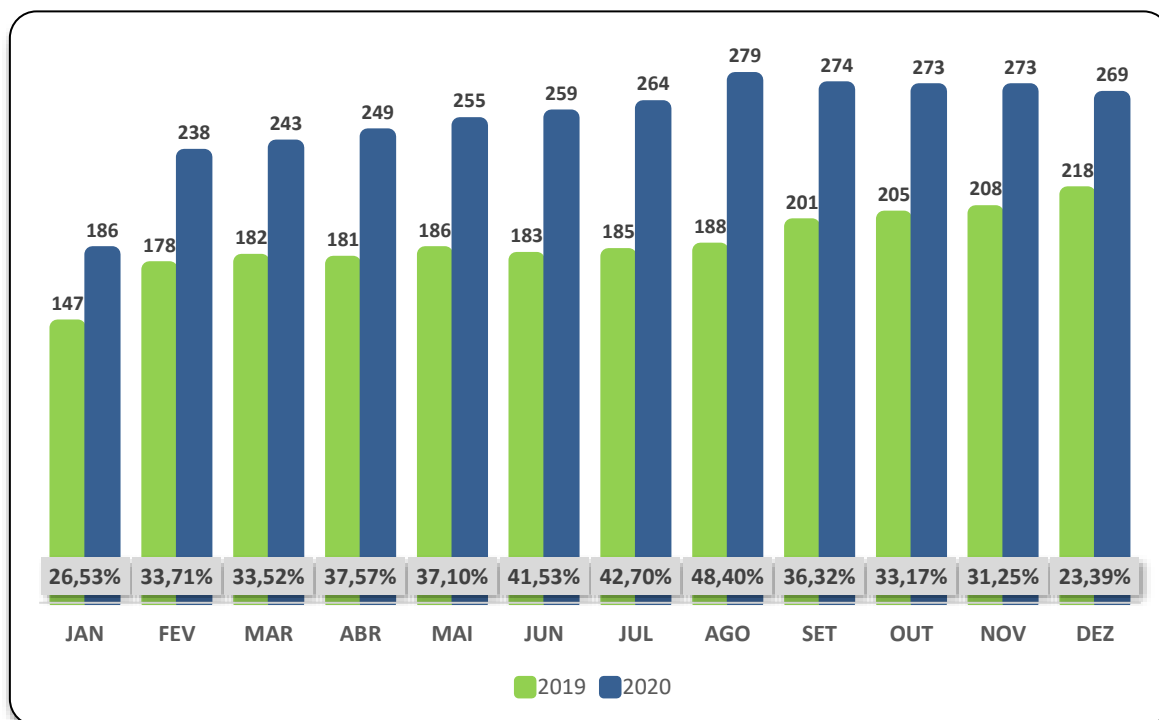
Fonte: CAPMG, 2025.

Gráfico 7. Contratados temporários do município de Monte Formoso-MG em 2019 e 2020.



Fonte: CAPMG, 2025.

Gráfico 8. Contratados temporários do município de São Romão-MG em 2019 e 2020.



Fonte: CAPMG, 2025.

A análise dos dados extraídos do CAPMG evidencia que, nos oito municípios analisados houve um aumento no número de contratações temporárias no ano eleitoral de 2020 em relação a 2019. Em municípios como São Romão, por exemplo, no mês de agosto as contratações saltaram de 188 para 279, representando um aumento de aproximadamente 48,40%. Em Monte Formoso, no mês de agosto o crescimento foi de 118 para 160 contratações, o que corresponde a um acréscimo de 35,59%.

É verdade que 2020 foi marcado pela pandemia de COVID-19, declarada oficialmente pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em onze de março de 2020, o que poderia justificar contratações emergenciais em determinadas áreas, especialmente na saúde. No entanto, os dados revelam que o aumento nas contratações temporárias em vários municípios já ocorria nos primeiros meses daquele ano, antes da decretação oficial da pandemia e da adoção generalizada de medidas de emergência sanitária no país. Esse padrão, aliado ao fato de que todos os prefeitos investigados foram reeleitos, e com margens de vitória bastante apertadas – como os 5 votos em Itacarambi, 9 em Chapada Gaúcha e 12 em Capela Nova – reforçam a hipótese de que as contratações temporárias possam ter desempenhado um papel estratégico nas disputas eleitorais locais. Esses dados fortalecem os indícios de que a intensificação das contratações em anos eleitorais pode funcionar como instrumento de mobilização e fidelização política.

Logo, extrai-se dos gráficos um aumento no número de servidores temporários no comparativo realizado, consolidando possivelmente um padrão recorrente em que, nos anos eleitorais, há uma elevação no número de contratações temporárias.

Essa prática, muitas vezes é associada à intenção de atender demandas da população, mas também pode ser interpretada como uma possível estratégia política para fortalecer o apoio ao gestor público em busca da reeleição e de alianças políticas.

Os dados analisados revelam que essas contratações, sendo ou não reflexo de necessidades administrativas pontuais, possivelmente tem impacto direto no cenário eleitoral. Em contextos de cidades pequenas, onde os laços entre a população e os gestores são bem mais estreitos, o aumento das contratações temporárias pode influenciar o comportamento eleitoral. Servidores temporários podem se tornar cabos eleitorais informais, contribuindo para ampliar a rede de apoio do gestor que os contratou, o que pode gerar uma relação de dependência entre o contratado e o contratante.

Embora não se possa afirmar que as contratações temporárias tenham influenciado no resultado dessas eleições, em um cenário em que o pleito ocorre de forma acirrada em um município pequeno, poucos eleitores fidelizados – no caso, os funcionários que desejam manter-se no emprego – podem ser determinantes para a vitória do candidato que esteja concorrendo a

reeleição ou que tenha o apoio do gestor que esteja em final de mandato. Isso é agravado se levarmos em conta, como já abordado anteriormente, a presença do clientelismo como uma característica marcante da política brasileira. O clientelismo político, caracterizado pela troca de favores entre gestores e eleitores por meio de contratações temporárias e distribuição de benefícios, é mais frequente em pequenos municípios, onde a prefeitura normalmente é o principal empregador. Nessas localidades, a dependência econômica da população em relação ao poder público torna os cidadãos mais vulneráveis a estratégias de cooptação política. O gestor municipal pode utilizar as contratações temporárias como instrumento de controle político, gerando uma relação de submissão dos servidores contratados que temem perder seus empregos caso não manifestem apoio à administração. Ademais, a vitória do gestor municipal ou do candidato por ele apoiado, acarretaria consequentemente na manutenção do serviço.

Dessa forma, esses trabalhadores tornam-se dependentes não apenas economicamente, mas também politicamente, resultando em um ciclo de manutenção do poder por meio do uso estratégico da máquina pública. Carvalho Filho (2024) argumenta que algumas administrações públicas, ao realizarem contratações temporárias para funções permanentes, buscam fraudar a regra constitucional, favorecendo indivíduos sem concurso público, o que configura um desvio de finalidade.

Raffestin (1993) contribui para a compreensão desse fenômeno ao destacar que o poder não é algo fixo, mas relacional e dinâmico, sendo exercido por meio de mecanismos que estruturam territórios e populações. A população, conforme sua abordagem, é um trunfo essencial no jogo político, pois é recenseável, podendo ser contabilizada e utilizada como um recurso estratégico pelo gestor público.

Essa leitura é reforçada por Foucault (1979), ao demonstrar que o poder moderno se exerce em rede, atravessando instituições e práticas cotidianas, inclusive as administrativas, como a contratação de pessoal. A contratação temporária, ao ser utilizada com fins políticos, insere-se nesse arranjo como um dispositivo disciplinar, que regula comportamentos por meio da concessão de vínculos precários e da expectativa de permanência, tornando-se uma ferramenta eficaz de controle e subordinação. Nesse sentido, o poder remunerador, citado por Raffestin (1993), exerce papel central, pois a concessão de um salário ou benefício não apenas assegura o apoio político, mas também territorializa esse poder no espaço municipal.

Embora a contratação temporária não seja, por si só, ilícita, sua recorrência em períodos eleitorais levanta questionamentos sobre seu uso estratégico para influenciar o resultado do pleito. A análise dos trinta acórdãos revelou que, desse total, vinte prefeitos foram reeleitos, cinco tentaram a reeleição e foram derrotados, quatro candidatos apoiados pelos gestores

incumbentes venceram as eleições, e apenas um município realizou eleição suplementar. Esses dados sugerem que, em grande parte dos casos analisados, houve continuidade do grupo político no poder. Paralelamente, nos oito municípios examinados com base nos dados do CAPMG, todos os prefeitos foram reeleitos e, em todos eles, verificou-se um aumento significativo nas contratações temporárias no período eleitoral. A coincidência entre o crescimento dessas contratações e o sucesso eleitoral dos gestores reforça a hipótese de que esse mecanismo pode ter sido utilizado como instrumento de mobilização política e fortalecimento das candidaturas situacionistas.

As análises realizadas, tanto a partir dos trinta acórdãos do TRE-MG quanto dos dados extraídos do CAPMG, reforçam a tese de que o vínculo precário dos servidores temporários pode ser explorado como mecanismo de influência política, contribuindo para a perpetuação de grupos no poder. Em muitos casos, a concentração das contratações no ano eleitoral e a reeleição dos gestores indicam que tais vínculos não se restringem a uma necessidade administrativa pontual, mas integram estratégias mais amplas de controle territorial e fidelização política. A interseção entre contratações temporárias e práticas clientelistas, portanto, não se apresenta como uma exceção, mas como um traço recorrente nas dinâmicas locais observadas, consolidando-se como um fator estrutural da organização política em municípios de pequeno porte. Diante desse cenário, impõe-se a necessidade de um acompanhamento mais rigoroso por parte dos órgãos de fiscalização e controle, a fim de garantir a equidade na disputa eleitoral e a integridade da administração pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve, como objetivo principal, analisar se a contratação de servidores temporários pode impactar o resultado das eleições municipais, principalmente em municípios de pequeno porte. A investigação, de caráter interdisciplinar, dialogou com áreas do Direito, Geografia, Ciência Política e Administração Pública, buscando-se uma análise o mais abrangente possível do objeto de estudo, partindo da ideia estabelecida pela Constituição Federal (art. 37), que determina a contratação por concurso público como regra, permitindo contratações temporárias somente em casos excepcionais.

O resultado da análise dos 30 acórdãos do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) relacionados ao uso de contratações temporárias nas eleições municipais mostrou que, em alguns casos analisados, gestores municipais utilizaram essas contratações como meio para conseguir votos ou influenciar o resultado eleitoral. Embora a maioria dos casos não tenha resultado em punições severas, eles mostram uma preocupação de que os contratos temporários possam ser usados como ferramenta política em períodos eleitorais.

A análise, a partir dos dados do Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais (CAPMG), dos oito municípios mineiros – Alvarenga, Arapuá, Campos Altos, Capela Nova, Chapada Gaúcha, Itacarambi, Monte Formoso e São Romão – mostrou que, ao se comparar os anos de 2019 e 2020, houve um aumento significativo no número de contratações temporárias durante o ano eleitoral. É importante ressaltar que o aumento no número dessas contratações já vinha ocorrendo mesmo antes do início da pandemia, não podendo, portanto, ser atribuído exclusivamente a esse fator. Em São Romão, por exemplo, houve um crescimento de 33,71%, no mês de fevereiro, em Monte Formoso no mesmo mês o aumento foi ainda maior. Além disso, todos esses municípios tiveram eleições muito acirradas, com diferenças inferiores a 100 votos entre o candidato eleito e o segundo colocado. Esses dados fortalecem a hipótese de que as contratações temporárias podem ter influenciado os resultados das eleições, facilitando relações de dependência e fidelidade política típicas do clientelismo.

Ao reunir dados judiciais e administrativos, a pesquisa demonstra que o uso das contratações temporárias em contextos eleitorais não se trata de um desvio isolado, mas de um padrão recorrente que se repete em diferentes municípios. Ainda que esse tipo de contratação seja legal em determinadas situações, sua licitude não impede que ela seja utilizada estrategicamente para influenciar o processo eleitoral. A aparente legalidade do ato administrativo pode encobrir, em alguns casos, uma lógica política voltada à manutenção do

poder, em que contratações são usadas como instrumento para fortalecer vínculos de dependência e controle, favorecendo práticas clientelistas e a apropriação do território institucional por grupos que buscam se perpetuar no comando da gestão pública.

A precariedade dos contratados temporários emerge como um elemento central nessa dinâmica. Como destacado ao longo da pesquisa, os contratados temporariamente não possuem a mesma estabilidade e garantias dos servidores efetivos, estando sujeitos a exonerações *ad nutum* – ou seja, a qualquer momento e sem necessidade de justificativa formal. Essa instabilidade os torna altamente vulneráveis às pressões políticas, já que a manutenção de seus postos de trabalho depende diretamente da vontade dos gestores públicos. Como resultado, muitos servidores temporários acabam sendo cooptados para atuar como cabos eleitorais informais, ampliando a rede de apoio dos prefeitos que os contrataram, quando esses se candidatam a reeleição ou, quando isso não ocorre, dos candidatos apoiados por esses. Esse cenário é particularmente relevante em cidades pequenas, onde os laços entre a população e os gestores são mais estreitos e a dependência econômica em relação ao poder público é mais acentuada.

A obra de Claude Raffestin, “*Por uma Geografia do Poder*”, oferece uma base teórica valiosa para compreender essa relação, ao destacar que o poder é relacional e dinâmico, sendo exercido por meio de mecanismos que estruturam territórios, sendo as populações consideradas tanto um trunfo quanto um agente no processo. Nesse sentido, a contratação de servidores temporários emerge como uma ferramenta poderosa para manipulação política, reforçando o clientelismo e consolidando relações de dependência. O poder remunerador é particularmente relevante aqui, pois a concessão de salários ou benefícios em troca de apoio político cria uma dinâmica de submissão favorável à manutenção do poder.

A teoria de Michel Foucault também foi útil para compreender esse fenômeno. Embora Foucault não fale diretamente sobre contratações temporárias, ele explica que o poder não está concentrado apenas nas instituições, mas está presente em relações do cotidiano, criando disciplina e formas sutis de controle. Da mesma forma, as contratações temporárias criam relações disciplinares, pois os trabalhadores sabem que precisam se comportar de acordo com a vontade política do gestor se quiserem manter seus empregos.

Os achados da pesquisa corroboram a ideia de que a contratação de servidor temporário, quando empregada de forma estratégica, pode impactar diretamente os resultados eleitorais, especialmente em municípios de pequeno porte. Essa prática não apenas compromete a equidade na disputa entre candidatos, mas também fortalece estruturas de poder desiguais, restringindo, limitando a participação democrática e a construção de um Estado plenamente

democrático de direito. A precariedade dos vínculos, somada à possibilidade de aumento no quadro de servidores temporários, cria um cenário propício para o clientelismo e a manipulação eleitoral.

Diante do exposto, uma alternativa concreta e institucionalmente viável consiste no fortalecimento dos mecanismos de fiscalização da real necessidade de contratação temporária e da omissão dos municípios quanto à realização de concursos públicos. A responsabilidade por esse controle recai principalmente sobre os Tribunais de Contas dos Estados, que detêm competência para auditar a folha de pagamento, verificar a existência de cargos vagos e exigir justificativas legais para as contratações excepcionais. O Ministério Público Estadual, por sua vez, pode e deve atuar de forma ativa, utilizando os instrumentos da Ação Civil Pública para responsabilizar gestores que transformam o contrato temporário em regra.

Soma-se a isso a importância de uma atuação mais proativa da Justiça Eleitoral nos anos de pleito, sobretudo quando há indícios de que a ampliação do número de contratados se dá em paralelo a disputas eleitorais acirradas. A criação de indicadores de risco por parte dos órgãos de controle pode favorecer a identificação antecipada dessas práticas. Por fim, o fortalecimento da cultura democrática e do controle social, mediante maior transparência dos dados e incentivo à participação cidadã, é essencial para romper com a lógica clientelista e promover a valorização do concurso público como expressão do princípio republicano da igualdade de acesso aos cargos públicos.

Em síntese, a pesquisa permite concluir que a contratação temporária, embora prevista na Constituição, pode ser desviada de sua finalidade original e ser utilizada como instrumento de dominação política. Mais do que um problema administrativo ou jurídico, trata-se de um fenômeno que afeta a qualidade da democracia local, comprometendo a isonomia do processo eleitoral e a legitimidade da gestão pública.

Revelar essa dinâmica foi o propósito deste trabalho: mostrar que o território é também político, que o contrato temporário é também um ato de poder, e que o espaço institucional é igualmente campo de disputa simbólica e eleitoral. Esta dissertação, portanto, constitui um convite à crítica, à vigilância e à resistência às formas sutis e normalizadas de dominação que se escondem sob o verniz da legalidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ARNAUD, Rafaela Rocha; MARQUES, Jacyara Farias Souza. Clientelismo nas relações políticas municipais e a efetivação dos direitos humanos. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 4, p. 36495-36508, 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em 30 de jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em 30 de jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula-TSE nº 38**. Publicada no DJE de 24, 27 e 28.6.2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-38>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 1522-10.2012.6.13.0119**. Recorrentes: Carlos Vinício de Carvalho Soares e Outro. Recorrido: José Geraldo de Mattos Bicalho e outro. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Frei Inocêncio/MG, 03 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/348597593/inteiro-teor-348597611>Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento nº 68233**. Agravante: Evaristo dos Santos Gomes. Agravada: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Min. Mauro Campbell Marques. Frei Inocêncio/MG, 03 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/348597593/inteiro-teor-348597611>Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 de jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança Nº 47.872 - Sc (2015/0055935-7)**. Agravante: Alessandro Caldeira Matos. Agravado: Estado De Santa Catarina. Relator: Ministro OG Fernandes. Brasília, 13 de novembro de 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500559357&dt_publicacao=22/11/2018. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.066.677**. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrida: Beatriz Saleh da Cunha. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753145917>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 551 - Extensão de direitos dos servidores públicos efetivos aos servidores e empregados públicos contratados para atender necessidade temporária e excepcional do setor público**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5240485&numeroProcesso=1066677&classeProcesso=RE&numeroTema=551>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 157236/MG**. Relator(a) Des. Wladimir Rodrigues Dias, Acórdão de 28/10/2014, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, data 19/11/2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1524048¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 120357/MG**. Relator(a) Des. Alice de Souza Birchall, Acórdão de 01/04/2014, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, data 11/04/2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1533772¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 48549/MG**. Relator(a) Des. Alice de Souza Birchall, Acórdão de 03/06/2014, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, data 20/06/2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1549655¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 46166/MG**. Relator(a) Des. Ricardo Torres Oliveira, Acórdão de 07/08/2017, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, data 04/09/2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1542332¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 41134/MG**. Relator(a) Des. Ricardo Matos de Oliveira, Acórdão de 21/09/2017, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, data 02/10/2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1546953¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 14157/MG**. Relator(a) Des. Ricardo Matos de Oliveira, Acórdão de 09/11/2018, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 211, data 20/11/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1546953¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

mg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1519928¶ms=s. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 39450/MG**. Relator(a) Des. Ricardo Matos de Oliveira, Acórdão de 08/11/2018, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 211, data 20/11/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1519927¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 32855/MG**. Relator(a) Des. Ricardo Matos de Oliveira, Acórdão de 29/06/2017, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, data 10/07/2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1525936¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 14479/MG**. Relator(a) Des. Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, Acórdão de 13/12/2017, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, data 22/01/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1527790¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060092002/MG**. Relator(a) Des. Marcelo Vaz Bueno, Acórdão de 27/09/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 177, data 30/09/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=2966127¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060109784/MG**. Relator(a) Des. Patricia Henriques Ribeiro, Acórdão de 27/02/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 36, data 02/03/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3237205¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060096858/MG**. Relator(a) Des. Guilherme Mendonca Doehler, Acórdão de 31/08/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 159, data 05/09/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=2951521¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060064649/MG**. Relator(a) Des. Patricia Henriques Ribeiro, Acórdão de 31/05/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 99, data 06/06/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3253468¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Ação De Investigação Judicial Eleitoral 060082224/MG**. Relator(a) Des. Marcelo Vaz Bueno, Acórdão de 06/02/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 28, data 15/02/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.tre->

mg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3235228¶ms=s. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060064827/MG.** Relator(a) Des. Flavia Birchall De Moura, Acórdão de 10/06/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 110, data 18/06/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3319331¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060066383/MG.** Relator(a) Des. Marcelo Paulo Salgado, Acórdão de 13/07/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 132, data 26/07/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=2661081¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060074848/MG.** Relator(a) Des. Luiz Carlos Rezende e Santos, Acórdão de 27/10/2021, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 208, data 10/11/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1783904¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060043426/MG.** Relator(a) Des. Luiz Carlos Rezende e Santos, Acórdão de 01/09/2021, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, data 15/09/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1540724¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060020376/MG.** Relator(a) Des. Luiz Carlos Rezende e Santos, Acórdão de 03/08/2021, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, data 05/08/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1543134¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060062242/MG.** Relator(a) Des. Mauricio Torres Soares, Acórdão de 03/11/2021, Publicado no(a) DJE 207, data 09/11/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1783825¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060092603/MG.** Relator(a) Des. Guilherme Mendonça Doehler, Acórdão de 15/03/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, data 25/03/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=2081936¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060083431/MG.** Relator(a) Des. Luiz Carlos Rezende e Santos, Acórdão de 22/03/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 53, data 28/03/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=2082098¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060066620/MG**. Relator(a) Des. Patricia Henriques Ribeiro, Acórdão de 31/05/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 99, data 07/06/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=2489310¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060144040/MG**. Relator(a) Des. Guilherme Mendonca Doehler, Acórdão de 30/11/2021, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 227, data 07/12/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1785807¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060134097/MG**. Relator(a) Des. Marcelo Vaz Bueno, Acórdão de 10/04/2023, Publicado no(a) DJE 64, data 14/04/2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3243671¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060051214/MG**. Relator(a) Des. Marcelo Paulo Salgado, Acórdão de 07/12/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 223, data 14/12/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3226277¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060131236/MG**. Relator(a) Des. Miguel Angelo De Alvarenga Lopes, Acórdão de 18/06/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 114, data 24/06/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3320423¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060089947/MG**. Relator(a) Des. Marcelo Paulo Salgado, Acórdão de 24/05/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 94, data 31/05/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=2471311¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060101384/MG**. Relator(a) Des. Marcelo Paulo Salgado, Acórdão de 09/09/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 168, data 19/09/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=2956374¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Recurso Eleitoral 060133227/MG**. Relator(a) Des. Miguel Angelo De Alvarenga Lopes, Acórdão de 18/06/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-TREMG 113, data 21/06/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.tremg.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3320098¶ms=s>. Acesso em 12 fev. 2025.

CAPMG - Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais. **CAPMG**. Disponível em: <https://capmg.tce.mg.gov.br/>. Acesso em 12 fev. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2024.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 12ª. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2024.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2024.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Geo Uerj**, n. 5, p. 7-19, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20ª ed. Salvador: Editora Juspovivm, 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 1.0672.14.033052-9/001**. Apelante: Maria Geralda Andreata de Oliveira. Apelado: Município de Sete Lagoas. Relator: Des. Belizário de Lacerda. Belo Horizonte, 14 de Setembro de 2021. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=8D3E61CF31FB1EA039004111A50956E3.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0672.14.033052-9%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 30 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 1.0249.18.000812-3/001**. Apelante: Delma Dias Pinto Ribeiro. Apelado: Município de Eugenópolis. Relator: Des. Rinaldo Kennedy Silva. Belo Horizonte, 03 de Março de 2020. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0249.18.000812-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 30 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR - Cv 1.0000.15.065552-0/003**. Suscitante: Desembargador Renato Dresch da 4ª Câmara Cível do TJMG. Suscitado(a): Primeira Seção Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Interessado(a)s: Fabiana Rodrigues de Assunção e outros. Belo Horizonte, 21 de Outubro de 2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=2&totalLinhas=2&paginaNumero=2&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1.0000.15.065552-0/003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em: 30 jan. 2024.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. É possível superar o clientelismo na administração pública do Brasil?: argumentos jurídicos e sugestões para limitar a criação e o provimento

abusivo de cargos públicos em comissão nos 30 anos da Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 16, n. 62, p. 9-55, jul./set. 2018.

PASE, Hemerson Luiz; MÜLLER, Matheus; DE MORAIS, Jennifer Azambuja. O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. **Pensamento plural**, n. 10, p. 181-199, 2014.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lexikon Editora, 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

REIS, Márlon. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2024.

SAQUET, Marcos Aurelio. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. **Geosul**, Florianópolis, v. 22, n. 43, p. 55-76, jan./jun. 2007.

SATHLER, André Rehbein; LEITE, Geraldo; FERREIRA, Renato Soares Peres (org.). **170 termos para entender eleições**. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2022.