BOCA
BOLETIM DE CONJUNTURA

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL: LIMITES CONSTITUCIONAIS E RISCOS DA UTILIZAÇÃO COMO MECANISMO PERMANENTE DE GESTÃO DE PESSOAL

TEMPORARY HIRING IN MUNICIPAL PUBLIC SERVICE: CONSTITUTIONAL LIMITS AND RISKS OF USE AS A PERMANENT PERSONNEL MANAGEMENT MECHANISM

CONTRATACIÓN TEMPORAL EN EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL: LÍMITES CONSTITUCIONALES Y RIESGOS DEL USO COMO MECANISMO PERMANENTE DE GESTIÓN DE PERSONAL

https://doi.org/10.56238/bocav25n83-025

Data de submissão: 01/09/2026 **Data de publicação:** 16/10/2026

Cristiane Silva Soares
Advogada, Pós-graduada em Direito da Seguridade Social – Previdenciário e prática previdenciária
E-mail: cristianesoares76@proton.me

RESUMO

O presente artigo examina a contratação temporária no âmbito do serviço público municipal à luz dos limites constitucionais fixados no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, bem como os riscos decorrentes da sua utilização sistemática como mecanismo permanente de gestão de pessoal. Parte-se do pressuposto de que o concurso público constitui a regra constitucional de ingresso na Administração Pública (art. 37, II), cabendo à contratação temporária a posição de exceção de interpretação estritamente restritiva. A partir da análise da doutrina e de decisões do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União e dos tribunais, especialmente o mapeamento jurisprudencial realizado sobre o tema, o trabalho identifica as hipóteses legítimas de contratação por tempo determinado, os requisitos materiais e formais que lhe são inerentes e as práticas de desvirtuamento verificadas nos municípios — tais como renovações sucessivas de contratos, ocupação de necessidades permanentes por vínculos temporários e utilização do instituto como instrumento de clientelismo político. Em seguida, analisam-se as consequências jurídicas da contratação irregular, incluindo a nulidade do vínculo, os efeitos remuneratórios, previdenciários e trabalhistas, a responsabilidade do gestor público e a improbidade administrativa após as alterações legislativas. Ao final, propõe-se o planejamento de pessoal como alternativa estruturada à temporariedade permanente, mediante dimensionamento da força de trabalho, identificação de necessidades permanentes e sazonais e a adoção de indicadores de dependência de vínculos temporários.

Palavras-chave: Contratação Temporária. Concurso Público. Administração Municipal. Art. 37, IX, da Constituição Federal. Planejamento de Pessoal.

ABSTRACT

This article examines temporary hiring within the municipal public service in light of the constitutional limits established in Article 37, item IX, of the Federal Constitution, as well as the risks arising from

its systematic use as a permanent personnel management mechanism. It proceeds from the premise that the public competitive examination constitutes the constitutional rule for entry into the Public Administration (Art. 37, II), with temporary hiring occupying the position of an exception subject to strict interpretation. Based on an analysis of legal doctrine and decisions by the Supreme Federal Court, the Federal Court of Auditors, and other courts—particularly a jurisprudential survey on the subject—the study identifies legitimate scenarios for fixed-term hiring, the inherent substantive and formal requirements, and practices that distort the intended purpose of this mechanism at the municipal level—such as successive contract renewals, filling permanent staffing needs with temporary arrangements, and using the practice as a tool for political patronage. Subsequently, the article analyzes the legal consequences of irregular hiring, including the nullity of the employment relationship; implications regarding remuneration, social security, and labor rights; the liability of public officials; and administrative misconduct following legislative amendments. Finally, workforce planning is proposed as a structured alternative to "permanent temporariness," involving workforce sizing, the identification of permanent versus seasonal needs, and the adoption of indicators to measure reliance on temporary employment arrangements.

Keywords: Temporary Hiring. Public Competitive Examination. Municipal Administration. Art. 37, IX, of the Federal Constitution. Workforce Planning.

RESUMEN

El presente artículo examina la contratación temporal en el ámbito del servicio público municipal a la luz de los límites constitucionales fijados en el art. 37, inciso IX, de la Constitución Federal, así como los riesgos derivados de su utilización sistemática como mecanismo permanente de gestión de personal. Se parte del supuesto de que el concurso público constituye la regla constitucional de ingreso en la Administración Pública (art. 37, II), correspondiendo a la contratación temporal la posición de excepción de interpretación estrictamente restrictiva. A partir del análisis de la doctrina y de decisiones del Supremo Tribunal Federal, del Tribunal de Cuentas de la Unión y de los tribunales, especialmente el mapeo jurisprudencial realizado sobre el tema, el trabajo identifica las hipótesis legítimas de contratación por tiempo determinado, los requisitos materiales y formales que le son inherentes y las prácticas de perversión verificadas en los municipios — tales como renovaciones sucesivas de contratos, ocupación de necesidades permanentes por vínculos temporales y utilización del instituto como instrumento de clientelismo político. Seguidamente, se analizan las consecuencias jurídicas de la contratación irregular, incluyendo la nulidad del vínculo, los efectos remuneratorios, previsionales y laborales, la responsabilidad del gestor público y la improbidad administrativa tras las alteraciones legislativas. Finalmente, se propone la planificación de personal como alternativa estructurada a la temporalidad permanente, mediante dimensionamiento de la fuerza de trabajo, identificación de necesidades permanentes y estacionales y la adopción de indicadores de dependencia de vínculos temporales.

Palabras clave: Contratación Temporal. Concurso Público. Administración Municipal. Art. 37, IX, de la Constitución Federal. Planificación de Personal.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 definiu o concurso público como regra constitucional de ingresso nos quadros da Administração Pública, ao estabelecer, no art. 37, inciso II, que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, atendendo ao princípio da isonomia e da eficiência. Trata-se de conquista civilizatória que, conforme registra a doutrina, promoveu verdadeira moralização do serviço público brasileiro, impondo planejamento e programação das contratações de pessoal em todas as esferas federativas (Matta,2005).

A própria carta, entretanto, admitiu exceções ao princípio concursal, entre as quais se destaca a previsão do art. 37, inciso IX, que autoriza a lei estabelecer "os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público". Se, por um lado, esse instituto atende a legítimas finalidades, como o enfrentamento de calamidades, o atendimento de picos sazonais e a substituição transitória de servidores, por outro, tem sido progressivamente desvirtuado, sobretudo nos municípios, onde a excepcionalidade se converteu, em inúmeros casos, em mecanismo permanente de gestão de pessoal.

Dessa forma, a presente pesquisa parte da seguinte problemática: em que medida a contratação temporária prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal, concebida como exceção destinada a situações transitórias e de excepcional interesse público, vem sendo sistematicamente desvirtuada pelos municípios, convertendo-se em mecanismo permanente de gestão de pessoal, com graves repercussões jurídicas, sociais e administrativas?

O objetivo geral da pesquisa é analisar os limites constitucionais da contratação temporária no serviço público municipal e os riscos decorrentes de sua utilização como mecanismo permanente de gestão de pessoal, considerando a regra do concurso público, os requisitos da excepcionalidade e temporariedade e o entendimento consolidado pelos tribunais e órgãos de controle. Como objetivos específicos, busca-se examinar o concurso como regra constitucional de ingresso no serviço público e a natureza excepcional e de interpretação restritiva da contratação temporária; identificar as principais práticas de desvirtuamento do instituto nos municípios, tais como renovações sucessivas de contratos, atendimento de necessidades permanentes por vínculos temporários, substituição do concurso pelo processo seletivo simplificado e utilização clientelista; examinar as consequências jurídicas da contratação irregular, incluindo a nulidade do vínculo, os direitos remuneratórios, previdenciários e trabalhistas do contratado, a responsabilidade do gestor público e a improbidade administrativa; e

propor instrumentos de planejamento de pessoal , dimensionamento da força de trabalho, cadastro de reserva, indicadores de dependência e matriz municipal de autorização de contratações, como alternativa estrutural à perpetuação da temporariedade.

Para tanto, a pesquisa adota metodologia de natureza qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, pautada na revisão bibliográfica e documental, com exame da legislação de regência, da doutrina administrativista e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União e dos tribunais.

A temática revela-se relevante especialmente no plano jurídico-institucional, pois o desvirtuamento da contratação temporária compromete a efetividade da regra constitucional do concurso público, ofende a moralidade administrativa e viola o direito subjetivo de todo cidadão de concorrer aos cargos públicos (Matta, 2005); no plano empírico-social, o fenômeno precariza serviços essenciais dos municípios, como saúde e educação, gerando alta rotatividade de pessoal, descontinuidade administrativa e passivos trabalhistas ao erário local; e, no plano propositivo, o estudo oferece contribuição prática ao propor indicadores de dependência de vínculos temporários e uma matriz municipal de autorização de contratações, aptos a auxiliar gestores, controladores e operadores do Direito na recondução do instituto à sua finalidade constitucional.

2 O CONCURSO PÚBLICO COMO REGRA CONSTITUCIONAL DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO

O acesso aos cargos públicos no Brasil foi marcado por práticas patrimonialistas, nas quais a nomeação decorreria de relações de favor, parentesco e apadrinhamento político, caracterizada pela mistura indevida entre patrimônio público e privado, e pelo destaque dos interesses pessoais em detrimento ao interesse público. Dessa forma, no Brasil colonial, “a escolha do funcionalismo não era realizada com base nas aptidões dos indivíduos ou do melhor interesse da Administração, mas sim na posição social dos cidadãos e em seu poder de barganha com a Coroa Portuguesa” (Cordeiro, 2016).

Nesse contexto, os cargos públicos eram compreendidos como extensões do patrimônio do governante, que detinha ampla liberdade para dispor deles, inclusive mediante venda, arrendamento ou cessão, de forma temporária ou permanente. Esse Estado possuía reduzida estrutura funcional, suas principais atribuições estavam centradas nas funções de “Fazenda, guerra e justiça (..) no século XVI, funções que se expandem e se enleiam no controle e aproveitamento da vida econômica” (Faoro, 2001).

Além disso, o patrimônio do soberano se convertia de forma gradativa no Estado, conforme destaca Faoro (2001, p. 20):

> gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. No agente público - o agente com investidura e regimento e o agente por delegação - pulsa a centralização, só ela capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial. O funcionário é o outro eu do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder.

Ademais, a chamada era dos cavalheiros, século XIX, é a fase histórica marcada por certa preocupação com a qualificação técnica daqueles que o ocupavam o cargo público. Todavia, ainda estava distante dos atuais critérios de impessoalidade e mérito, pois as escolhas permaneciam concentradas no poder estatal, de modo que a indicação não decorria de procedimentos objetivos e universais, mas da decisão daqueles que detinham o poder de nomeação.

Conforme destaca Ribeiro (2007, p. 30) a seleção passou a considerar a formação acadêmica, predominantemente jurídica, ou de grande bagagem intelectual:

> ao se estudar o comportamento da intelligentsia brasileira que atuou junto à Secretaria de Estado de Negócios Estrangeiros, reorganizada em 1822 por Bonifácio, sobressai um aspecto que, embora pouco debatido na academia, constituiu um interessante modo de atuação intelectual integrado ao projeto de modernização do país: a polimatia. Para aqueles indivíduos eruditos, donos de uma rica bagagem intelectual construída no Velho Continente, atuar em variadas áreas do saber significava, portanto, uma práxis cujo escopo era retirar o Brasil do atraso econômico e cultural em relação à Europa e aos Estados Unidos. Esse país, aliás, já representava um exemplo instigante para os letrados brasileiros oriundos de classes oligárquicas, até porque, no início do século XIX, a economia estadunidense havia chegado ao nível de desbancar, ao lado da França e da Alemanha, o monopólio industrial inglês.

Somente com a Constituição de 1934 que o concurso público foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro. A Carta representou importante avanço na consolidação da ideia de que o ingresso na Administração deveria observar critérios objetivos, afastando, gradativamente, práticas fundadas exclusivamente em escolhas pessoais e relações de favorecimento. Esse movimento acompanhava a concepção, presente no direito constitucional, de que, em um Estado de Direito, os cidadãos devem ter assegurada a possibilidade de acesso aos cargos e empregos públicos em condições de igualdade, conforme destaca Lobello (2006): “num Estado de Direito, todo cidadão tem direito de acesso aos cargos e empregos públicos, pelos quais competirá em igualdade de condições com os demais cidadãos interessados” (Lobello,2006, p.45).

Ademais, no contexto da seleção de servidores estatais e do surgimento do Estado Administrativo, a institucionalização de critérios burocráticos não foi suficiente para eliminar as práticas de favorecimento no provimento dos cargos públicos. A formação de uma estrutura administrativa mais organizada conviveu com mecanismos informais de distribuição de funções e empregos, especialmente diante das pressões políticas e clientelísticas. Como observa Gouvêa (1994, p.25), persistia

> "um Estado que não resistia às pressões clientelísticas, e que, para impor o seu poder de dominação, usava, sem medo, estratagemas informais como a criação de uma estrutura administrativa paralela ou de inúmeros cargos 'extranumerários' para atender aos crescentes pedidos de emprego".

A permanência dessas práticas também foi identificada por Vítor Nunes Leal ao analisar a realidade da Administração Pública brasileira. Segundo o autor, a distribuição de cargos sem a observância de critérios técnicos permanecia recorrente, especialmente diante das dificuldades enfrentadas pela Administração para constituir quadros de servidores devidamente qualificados. Nesse sentido, Leal (2012) advertiu: "se os próprios governos federais e estaduais têm tanta dificuldade em conseguir funcionários capazes, por isso mesmo improvisando técnicos em tudo da noite para o dia, imagine-se o que será dos municípios mais atrasados" (Leal, 2012, p.45).

Assim, o concurso público só se consolidou com a Constituição de 1988, que constitucionalizou o princípio do concurso público como instrumento de superação do modelo patrimonialista. A opção constituinte foi deliberada: o acesso aos quadros permanentes do Estado passou a depender de seleção pública, pautada pela igualdade de oportunidades e pela aferição objetiva de capacidade. Nesse sentido, o concurso público representa vetor axiológico alinhado aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência inscritos no caput do art. 37 da Constituição Federal (Matta, 2005).

Nesse sentido, o concurso público cumpre função tríplice na ordem constitucional: assegura a igualdade de acesso aos cargos públicos, garantindo a todos os cidadãos o direito subjetivo público de concorrer em condições equânimes; promove a profissionalização da Administração, ao selecionar os candidatos mais habilitados ao exercício da função pública; e tutela a moralidade administrativa, ao subtrair a nomeação da discricionariedade política e do favoritismo. Como observa a doutrina, nem favoritismos nem perseguições são toleráveis no trato com a coisa pública (Mello, 1995).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União assentou que mesmo as empresas estatais, não obstante o regime privatístico que as rege, se submetem ao requisito do concurso público, entendimento consolidado na deliberação de 06/06/1990 (TC 006.658/89-0), que fixou o marco temporal da obrigatoriedade (Matta, 2005).

O art. 37, inciso II, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, na forma da lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. O inciso III do mesmo artigo estabelece que o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período. Já o § 2º estabelece que a inobservância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

Trata-se de norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata no que concerne à exigência de concurso, cuja violação acarreta, nos termos do próprio § 2º do art. 37, a nulidade do ato e a obrigação de apuração da responsabilidade do agente público. A regra é, portanto, inafastável pela vontade do administrador e somente admite as exceções expressamente previstas na própria Constituição.

Ademais, o constituinte previu hipóteses taxativas de afastamento da regra concursal. Além dos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, destinados às funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, II, in fine, e V), a Constituição admite a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX). Em ambas as hipóteses, a excepcionalidade é a nota característica: os cargos em comissão não se destinam a funções técnicas permanentes, e a contratação temporária não se presta ao provimento regular de necessidades ordinárias da Administração.

Sendo o concurso público princípio profundamente delineado no ordenamento constitucional, a sua exceção, a contratação temporária sem concurso, deve ser interpretada restritivamente, sob pena de se ferir de morte todo o sistema construído pelo constituinte de 1988 (Matta, 2005). A interpretação restritiva impõe que os requisitos constitucionais e legais sejam rigorosamente observados, que as hipóteses autorizativas sejam taxativas e que eventuais dúvidas interpretativas sejam resolvidas em favor da regra concursal.

Esse postulado hermenêutico é particularmente relevante no âmbito municipal, onde a escassez de quadros efetivos e as pressões políticas cotidianas tornam a exceção especialmente atraente, exigindo dos órgãos de controle e do Poder Judiciário atuação firme para preservar o princípio.

3 A CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO E O EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

Apesar de o concurso público constituir a regra do ordenamento, o próprio constituinte originário previu a possibilidade de contratações temporárias em seu art. 37, inciso IX, *in verbis:* "a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público". A norma constitucional estabelece, portanto, três pressupostos para essa modalidade de admissão: a existência de lei que defina as hipóteses autorizativas; a efetiva configuração, no caso concreto, de uma necessidade temporária revestida de excepcional interesse público (Matta, 2005), e o prazo certo. Não basta, assim, a existência de previsão legal genérica: a contratação deve estar vinculada a uma situação concreta, transitória e excepcional que justifique o afastamento da regra geral do concurso público.

No que se refere à exigência de previsão legal, a contratação temporária deve estar amparada em lei editada pelo próprio ente federativo, dentro de sua competência legislativa. No âmbito municipal, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, de modo que a disciplina das contratações temporárias deve decorrer de legislação municipal própria. Essa lei deve delimitar as situações que autorizam a contratação, estabelecer os respectivos prazos e condições de prorrogação, definir o regime jurídico aplicável e disciplinar o procedimento de seleção dos contratados, quando exigido.

No plano federal, a Lei nº 8.745/1993 constitui referência de regulamentação da matéria, ao disciplinar as hipóteses de contratação temporária pela Administração Pública Federal e estabelecer, entre outros aspectos, situações autorizativas, prazos, condições de contratação e mecanismos de seleção. Embora suas disposições não sejam automaticamente aplicáveis aos Municípios, sua estrutura evidencia a necessidade de que a legislação regulamentadora estabeleça parâmetros objetivos capazes de impedir que a contratação temporária seja utilizada como forma ordinária de suprimento de pessoal.

Sob a perspectiva da classificação das normas constitucionais, o inciso IX do art. 37 é compreendido como norma de eficácia limitada e de baixa densidade normativa, uma vez que sua aplicação depende da edição de legislação que estabeleça as hipóteses e condições para a contratação

temporária (Silva, 1999; Sarlet, 1998). Enquanto não houver a correspondente regulamentação, a norma constitucional permanece sem aptidão para produzir, por si só, todos os seus efeitos concretos, embora impeça a validade de disposições normativas incompatíveis com seu conteúdo. Por essa razão, a contratação temporária exige a existência de lei específica do respectivo ente federativo, não sendo suficiente a invocação direta da autorização constitucional.

Não obstante, a necessidade administrativa que justifica a contratação também deve apresentar caráter temporário, isto é, decorrer de uma situação transitória e de cenário atípico de interesse público. Nesse sentido, a expressão "necessidade temporária de excepcional interesse público" possui dupla qualificação: a necessidade deve ser temporária, isto é, correspondente a situação passageira, que não se confunda com carência permanente de pessoal, e o interesse público deve ser excepcional, incomum, extraordinário, cujo não atendimento imediato provocaria danos à coletividade ou comprometeria a continuidade do serviço público (Silva, 1999; Sarlet, 1998).

Quanto ao prazo certo, é fixado na Constituição que a permanência do contratado nos quadros da Administração Pública esteja limitada a período previamente determinado, cuja duração varia conforme legislação de cada ente público (Marinela, 2017). O prazo deve ser compatível com a natureza e a duração da necessidade que justificou a contratação, admitindo-se eventual prorrogação apenas quando houver previsão legal e enquanto subsistirem as circunstâncias excepcionais que a legitimaram, sem que a relação possa se prolongar indefinidamente ou assumir caráter permanente.

Na esfera federal, a Lei nº 8.745/1993 estabelece prazos determinados conforme a hipótese, admitida, em algumas situações, a prorrogação dentro de limites expressos. No julgamento da ADI nº 3.068, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o art. 37, IX, da Constituição Federal admite contratações temporárias tanto para atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional quanto para atividades de caráter regular e permanente, desde que a contratação seja indispensável ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, *in verbis*:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.843/04 . SERVIÇO PÚBLICO. AUTARQUIA. CADE. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL TÉCNICO POR TEMPO DETERMINADO . PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA ATIVIDADE ESTATAL. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, IX, DA CB/88 . 1. O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. 2 . A alegada inércia da Administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da continuidade da atividade estatal. 3. Ação direta julgada improcedente.(STF - ADI: 3068 DF, Relator.: Min . MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento:

25/08/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 23-09-2005 PP-00006 EMENT VOL-02206-1 PP-00132 REPUBLICAÇÃO DJ 24-02-2006 PP-00007)

A prorrogação, não pode servir de expediente para a perpetuação do vínculo: a sucessão indefinida de prorrogações, ou a recontratação imediata após o término do contrato para as mesmas funções, indica o desvirtuamento do instituto e a existência, na realidade, de necessidade permanente que somente o concurso público poderia suprir.

A dispensa do concurso público não significa, como regra, liberdade de escolha do contratado. A contratação temporária deve observar o procedimento de seleção previsto na legislação do respectivo ente, com critérios compatíveis com os princípios da impessoalidade, publicidade e isonomia. Como exemplifica a legislação federal, a seleção deve ser objeto de ampla divulgação, inclusive em Diário Oficial, com critérios objetivos de escolha, sob pena de invalidade.

A exigência de seleção pública cumpre dupla função: resguarda a igualdade de oportunidades, impedindo que a contratação se converta em moeda de troca política, e confere legitimidade e transparência à exceção constitucional. A pesquisa empírica sobre as decisões do Tribunal de Justiça demonstra que a discussão acerca da discricionariedade administrativa e dos critérios de seleção é recorrente no controle judicial das contratações temporárias (Parisio; Sundfeld, 2021).

Determinadas legislações admitem, em hipóteses excepcionais de emergência devidamente caracterizada, procedimentos simplificados ou contratação sem seleção prévia, desde que observados os requisitos legais e a duração estritamente necessária ao enfrentamento da situação.

A dispensa do processo seletivo não dispensa, porém, a observância da finalidade constitucional: a contratação emergencial que se prolongue no tempo, ou que se renove sucessivamente para as mesmas funções, perde o caráter excepcional e passa a configurar burla à regra do concurso público, sujeitando-se às sanções cabíveis.

4 O DESVIRTUAMENTO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA NOS MUNICÍPIOS

A previsão constitucional da contratação por tempo determinado busca conferir à Administração Pública instrumento capaz de responder a situações excepcionais e transitórias que demandem atuação estatal imediata, sem afastar a regra do concurso público. O instituto permite, assim, que a Administração assegure a continuidade e a adequada prestação dos serviços públicos diante de circunstâncias de urgência ou excepcionalidade que, pela sua própria natureza, não podem ser integralmente atendidas pelos mecanismos ordinários de provimento de pessoal. Sua utilização,

contudo, deve permanecer vinculada à situação concreta que a justificou, de modo que a excepcionalidade não seja convertida em mecanismo permanente de admissão de pessoal.

Ainda que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu requisitos à contratação temporária, o que se verifica é a utilização como instrumento de ilegalidade. Em vez de promover concursos para o provimento efetivo de cargos que integram a estrutura administrativa local, muitos gestores mantêm, ano após ano, equipes inteiras contratadas por tempo determinado.

Esse quadro é agravado pela constatada ausência de concursos públicos em pequenos municípios, nos quais a contratação temporária convive com outras formas de burla, como a contratação de cooperativas de mão de obra e terceirizações fora do permissivo da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (Matta, 2005).

A perpetuação da excepcionalidade por meio de renovações sucessivas é prática amplamente documentada. O caso paradigmático é o do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), que manteve advogados contratados a título de "colaboradores eventuais", com contratos que se perpetuavam por várias gestões, transmudando-se em permanentes, a despeito de determinações do Tribunal de Contas da União (Matta,2005). Como registrou o relator do processo, o órgão preferia "buscar refúgio nas entrelinhas legais a resolver definitivamente seus problemas", revelando "deletério intuito de fraudar a vontade legal" (Acórdão nº 109/1999, TCU).

O caso evidencia que o problema não está propriamente na existência da contratação temporária, instrumento expressamente admitido pela Constituição, mas na sua transformação em mecanismo ordinário de gestão de pessoal. Quando a Administração recorre reiteradamente a vínculos temporários para atender necessidades previsíveis e permanentes, a excepcionalidade deixa de corresponder à realidade administrativa e passa a funcionar como substituto indevido do concurso público.

Nas áreas de saúde e educação, as mais sensíveis à continuidade do serviço público, o desvirtuamento assume contornos dramáticos. Professores substitutos são contratados de forma generalizada, inclusive para atividades regulares e duradouras, muitas vezes em desrespeito às regras legais que reservam a substituição apenas para situações de falta de docente da carreira. As consequências vão além da inconstitucionalidade manifesta: recrutamento de profissionais iniciantes, sem experiência e com pouca qualificação, remunerações baixas que afastam candidatos habilitados e encerramento do contrato justamente quando o profissional adquire experiência e se adapta à instituição (Matta, 2005).

Situação semelhante pode ocorrer na área da saúde, na qual médicos, enfermeiros e outros profissionais podem ser contratados temporariamente para atender situações efetivamente transitórias e excepcionais. O desvirtuamento ocorre quando processos seletivos simplificados são sucessivamente realizados para preencher postos de trabalho que integram de forma permanente a estrutura administrativa municipal, fazendo com que a contratação temporária deixe de responder a uma necessidade excepcional e passe a constituir mecanismo ordinário de composição dos quadros de pessoal. Nessa hipótese, a reiteração dos vínculos pode evidenciar a existência de uma necessidade permanente que deveria ser enfrentada pelos meios ordinários de provimento, especialmente mediante a realização de concurso público.

Outrossim, o processo seletivo simplificado, concebido como procedimento ágil e menos formal para o recrutamento temporário, tem sido instrumentalizado como substituto fático do concurso público. Municípios realizam seleções simplificadas a cada ano, para as mesmas funções e com o mesmo corpo de contratados, mantendo contribuições periódicas que em nada se distinguem, materialmente, de um quadro efetivo, exceto pela ausência das garantias e direitos próprios do provimento regular. Tal prática ofende frontalmente o art. 37, II, da Constituição, pois a forma adotada não pode esvaziar a substância da exigência constitucional: onde há necessidade permanente, há dever de concurso.

A ausência de critérios objetivos e a dispensa do concurso público frequente em situações emergenciais favorecem a utilização da contratação temporária como instrumento de clientelismo político. Nomeações baseadas em relações de parentesco, amizade ou apoio eleitoral violam os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa e representam a persistência do patrimonialismo que a Constituição de 1988 buscou superar.

A temporariedade permanente precariza os vínculos de trabalho: contratados temporários não gozam de estabilidade, carreira, progressão e, não raro, dos mesmos direitos dos servidores efetivos, o que gera insegurança jurídica e alta rotatividade. A descontinuidade administrativa decorrente, com a perda de quadros capacitados a cada mudança de gestão e o recomeço constante de processos, compromete a qualidade dos serviços públicos e a eficiência administrativa.

Como advertem os estudos sobre o tema, a flexibilidade na gestão de recursos humanos públicos não precisa estar associada ao enfraquecimento das condições de trabalho nem à fragilidade da governança das seleções e movimentações contratuais; o desafio é conciliar flexibilidade e proteção, o que demanda tanto reformas normativas quanto o fortalecimento da confiança dos órgãos de controle

na atuação administrativa, mediante transparência e publicidade das informações (Parisio; Sundfeld, 2021).

5 CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA CONTRATAÇÃO IRREGULAR

A contratação temporária realizada em desacordo com a Constituição e com a lei é nula de pleno direito, nos termos do art. 37, § 2º, da Constituição Federal, segundo o qual a nulidade deverá ser declarada e a responsabilidade do agente apurada. A declaração de nulidade pode ser operada pela própria Administração, no exercício da autotutela (Súmula nº 473 do STF), ou pelo Poder Judiciário, a requerimento dos interessados, do Ministério Público ou de qualquer cidadão.

A nulidade da contratação irregular, contudo, não afasta o direito à contraprestação pelo trabalho efetivamente prestado. Nesse sentido, a Súmula nº 363 do Tribunal Superior do Trabalho estabelece que a contratação de servidor público sem prévia aprovação em concurso público, após a Constituição Federal de 1988, é nula, não produzindo efeitos jurídicos, salvo quanto ao direito à percepção dos salários referentes ao período efetivamente trabalhado e, nos termos do entendimento sumulado, ao levantamento dos depósitos do FGTS. Desse modo, a declaração de nulidade do vínculo não autoriza a Administração a se beneficiar do trabalho prestado sem a correspondente contraprestação.

Independentemente da nulidade do vínculo, o contratado de boa-fé tem direito à contraprestação pelo trabalho realizado, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração. No plano previdenciário, o tempo de serviço prestado gera efeitos para fins de aposentadoria e demais benefícios, mediante o recolhimento das contribuições devidas, inclusive pelo ente público contratante.

No tocante ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, a jurisprudência tem reconhecido o direito ao depósito do FGTS nos contratos temporários regulares, fundados no art. 37, IX, bem como, em determinadas hipóteses, aos contratados cuja relação foi declarada nula, como forma de tutela do trabalhador e contrapartida pela ausência de estabilidade. A matéria integra de forma destacada o repertório de controvérsias mapeado na pesquisa empírica sobre o tema, que identificou a cobrança de FGTS entre as questões mais levadas ao Judiciário (Parisio; Sundfeld, 2021).

A diversidade de efeitos decorrentes da invalidação do vínculo evidencia a complexidade jurídica das contratações temporárias realizadas em desconformidade com os requisitos constitucionais. A indefinição quanto à duração dos vínculos, à sucessividade das contratações e às consequências de sua invalidação pode produzir insegurança tanto para os trabalhadores quanto para

a Administração Pública, reforçando a necessidade de disciplina normativa clara, planejamento adequado da força de trabalho e mecanismos efetivos de controle sobre a utilização dessa modalidade excepcional de contratação.

A contratação irregular gera, ainda, a responsabilização pessoal do gestor público. Nos termos do art. 37, § 2º, da Constituição, impõe-se a apuração da responsabilidade do agente que deu causa à nulidade. A doutrina sustenta a possibilidade de imputação pessoal dos prejuízos ao administrador, inclusive pela via coletiva, com o reconhecimento do vínculo trabalhista diretamente em face do administrador quando a contratação for efetuada em desacordo com o art. 37, caput, II e IX, e § 2º, e as verbas decorrentes ainda não tiverem sido arcadas pelo erário (Mattos, 2006).

A responsabilidade financeira alcança o débito apurado em tomada de contas pelos Tribunais de Contas, que podem condenar o responsável ao ressarcimento do dano ao erário, sem prejuízo das demais esferas de responsabilização.

6 PLANEJAMENTO DE PESSOAL COMO ALTERNATIVA À TEMPORARIEDADE PERMANENTE

A gestão pública eficiente pressupõe planejamento da força de trabalho, especialmente para o médio e longo prazo, de modo a permitir que a Administração antecipe suas necessidades de pessoal e assegure a continuidade e a qualidade dos serviços públicos. A definição sobre a realização de concursos públicos e sobre as áreas que demandam recomposição dos quadros não deve decorrer de decisões casuísticas, mas de diagnóstico técnico acerca da estrutura administrativa, da demanda dos serviços e da necessidade efetiva de servidores.

A primeira etapa do planejamento de pessoal consiste no dimensionamento da força de trabalho municipal. Para tanto, a Administração deve conhecer o quantitativo de cargos existentes, os ocupados e os vagos, as funções e atribuições de cada unidade administrativa, o perfil de qualificação dos servidores e as projeções de aposentadorias e demais hipóteses de vacância. Esse diagnóstico permite identificar as reais necessidades de pessoal do Município e distinguir as demandas permanentes daquelas decorrentes de circunstâncias temporárias e excepcionais.

A partir desse diagnóstico, o planejamento deve considerar, de um lado, as necessidades permanentes, decorrentes da estrutura administrativa e da prestação contínua dos serviços públicos, como educação, saúde, assistência social e administração geral; de outro, as necessidades temporárias, relacionadas a situações específicas e transitórias, como afastamentos, situações emergenciais,

acréscimos temporários de demanda ou outras hipóteses expressamente previstas em lei. Essa distinção é fundamental para a adequada aplicação do art. 37, IX, da Constituição Federal, pois a contratação temporária somente se legitima quando a necessidade de admissão de pessoal for temporária e estiver associada a excepcional interesse público, ainda que a atividade a ser desempenhada possua caráter regular ou permanente.

O dimensionamento da força de trabalho, portanto, permite à Administração identificar quando a recomposição dos quadros deve ocorrer por meio do concurso público e quando determinada situação pode justificar, excepcionalmente, a contratação por tempo determinado. A ausência desse diagnóstico favorece a utilização reiterada de contratos temporários para suprir carências previsíveis de pessoal, transformando uma modalidade constitucionalmente excepcional em mecanismo ordinário de gestão da força de trabalho.

O provimento de cargos efetivos exige integração entre o planejamento de pessoal e o planejamento orçamentário. A realização de concursos públicos demanda dotação orçamentária compatível, observados os limites de despesa com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 169 da Constituição Federal. O planejamento plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) devem prever, de forma realista, os custos do provimento efetivo, sob pena de o gestor recorrer à contratação temporária como expediente de contorno dos limites fiscais.

A realização periódica de concursos públicos, associada ao planejamento das vacâncias e ao aproveitamento dos candidatos aprovados dentro do prazo de validade do certame, constitui mecanismo capaz de conferir maior previsibilidade à recomposição dos quadros municipais. Nos termos do art. 37, III, da Constituição Federal, o prazo de validade do concurso público é de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período. A Administração pode, assim, organizar sua força de trabalho considerando as vacâncias previsíveis e as necessidades futuras, reduzindo a necessidade de recorrer sucessivamente a contratações temporárias para suprir postos permanentes.

O cadastro de reserva também constitui importante instrumento de gestão, desde que observadas as regras do edital e a jurisprudência aplicável. Aprovados em concurso público dentro do número de vagas previsto no edital, ou mesmo além dele, respeitados os critérios de conveniência e oportunidade, podem ser convocados conforme surjam vacâncias, dentro do prazo de validade do certame (até dois anos, prorrogável uma única vez por igual período). A realização periódica de concursos, aliada a um cadastro de reserva permanente e a uma programação plurianual de vagas,

permite ao município responder com agilidade às vacâncias sem recorrer à temporariedade permanente.

A governança do quadro de pessoal exige, ainda, a adoção de indicadores objetivos que permitam mensurar a dependência do município em relação a vínculos temporários. Entre os indicadores possíveis estão o percentual de contratados temporários em relação ao total de servidores; tempo médio de permanência dos contratos e taxa de recontratação; proporção de funções permanentes exercidas por temporários; e cobertura de áreas essenciais por servidores efetivos. A produção e a divulgação periódica desses dados permitem identificar padrões de utilização excessiva da contratação temporária e fornecem subsídios para a atuação dos órgãos de controle e para o aperfeiçoamento das decisões administrativas (Parisio; Sundfeld, 2021).

Como medida propositiva, pode-se sugerir a adoção de uma matriz municipal de autorização de contratações temporárias, destinada a tornar objetivos e verificáveis os pressupostos para utilização dessa modalidade excepcional. A matriz poderia exigir, cumulativamente: a existência de lei municipal que estabeleça a hipótese autorizativa e o prazo máximo; a demonstração formal e documentada da necessidade temporária de excepcional interesse público; a justificativa quanto à inexistência de alternativa administrativa adequada para atendimento da necessidade; a verificação da existência de concurso público vigente e de candidatos que possam ser legalmente aproveitados; a realização de processo seletivo simplificado, quando exigido pela legislação aplicável, com critérios objetivos e publicidade; o respeito aos limites legais de duração e prorrogação; e a divulgação periódica do quantitativo de contratos, respectivas funções, fundamentos, prazos e justificativas.

Como instrumento adicional de governança, a legislação municipal poderia estabelecer parâmetros quantitativos para a utilização de vínculos temporários, desde que compatíveis com as peculiaridades locais e utilizados como mecanismo de controle administrativo, e não como autorização para a contratação até o limite estabelecido. A superação desses parâmetros deveria exigir justificativa circunstanciada, demonstração da situação excepcional e comunicação aos órgãos de controle competentes.

A matriz, ao tornar explícitos e verificáveis os pressupostos da contratação, atua como mecanismo de governança capaz de preservar a exceção constitucional sem permitir que ela se converta em regra. Mais do que impedir a contratação temporária, o objetivo é estabelecer condições para que a Administração identifique quando ela é efetivamente necessária e, paralelamente,

desenvolva medidas estruturantes para que necessidades permanentes sejam atendidas por mecanismos permanentes de provimento.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame do tema demonstra que o concurso público constitui a regra constitucional de acesso aos cargos e empregos públicos, instrumento destinado a assegurar igualdade de oportunidades, impessoalidade, mérito e profissionalização da Administração Pública. A contratação temporária prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal, por sua vez, representa exceção legítima a essa regra, condicionada à existência de lei que discipline as hipóteses de contratação, à demonstração concreta de necessidade temporária e ao excepcional interesse público que justifique o afastamento do concurso.

A análise desenvolvida permite concluir que o principal problema não está na existência da contratação temporária, cuja utilização pode ser necessária para assegurar a continuidade da atividade administrativa em situações efetivamente transitórias e excepcionais, mas em sua transformação em mecanismo ordinário de gestão de pessoal. Nos municípios, sucessivas contratações e prorrogações para suprir necessidades previsíveis e permanentes de força de trabalho podem desvirtuar a finalidade do art. 37, IX, e enfraquecer a regra constitucional do concurso público. A circunstância de a atividade desempenhada ser permanente, por si só, não torna a contratação inconstitucional; o que deve ser temporário e excepcional é a necessidade que justifica o vínculo, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.068.

Quando a excepcionalidade deixa de existir e os vínculos temporários passam a responder estruturalmente pela composição do quadro de pessoal, produz-se uma espécie de "temporariedade permanente", incompatível com a lógica constitucional de profissionalização da Administração. Além de comprometer a impessoalidade e a previsibilidade das relações funcionais, essa prática pode gerar nulidade dos vínculos quando ausentes os requisitos constitucionais e legais, repercussões trabalhistas e previdenciárias conforme o regime jurídico aplicável e responsabilização dos agentes públicos nas hipóteses previstas em lei. A eventual caracterização de improbidade administrativa, por sua vez, não decorre automaticamente da mera irregularidade, exigindo a presença dos pressupostos estabelecidos pela legislação vigente, inclusive quanto ao elemento subjetivo.

Nesse cenário, a superação do problema não depende da eliminação da contratação temporária, mas da recuperação de seu caráter verdadeiramente excepcional. Cabe à Administração identificar previamente suas necessidades de pessoal, dimensionar a força de trabalho, distinguir situações

permanentes de demandas transitórias, acompanhar a duração e a recorrência dos vínculos temporários e compatibilizar a gestão de pessoal com o planejamento orçamentário. A realização periódica de concursos públicos, quando necessária, deve integrar esse planejamento, assim como o adequado aproveitamento de candidatos aprovados dentro das regras constitucionais e jurisprudenciais aplicáveis.

A adoção de indicadores de dependência de mão de obra temporária e de instrumentos de governança, a exemplo de uma matriz municipal de autorização e controle dessas contratações, pode contribuir para que cada contratação seja precedida de justificativa objetiva quanto à excepcionalidade da necessidade, à duração necessária e à inexistência de solução estrutural mais adequada. Com isso, preserva-se a flexibilidade administrativa necessária ao enfrentamento de situações transitórias sem permitir que essa flexibilidade substitua, de forma permanente, o planejamento da força de trabalho e a realização do concurso público.

Assim, a efetividade do art. 37, IX, da Constituição exige equilíbrio entre dois interesses igualmente relevantes: de um lado, a possibilidade de resposta célere da Administração diante de necessidades temporárias e excepcionais; de outro, a preservação do concurso público como regra de ingresso e instrumento de profissionalização do serviço público. O desafio dos municípios não consiste, portanto, em escolher entre flexibilidade e concurso, mas em estabelecer mecanismos de planejamento e controle capazes de impedir que a exceção se converta em regra e que a contratação temporária, concebida para atender situações transitórias, seja utilizada como substituto permanente de uma política estruturada de gestão de pessoas (MATTA, 2005).

REFERÊNCIAS

A, Gilda Portugal. Burocracia e elites burocráticas no Brasil. Paulicéia, São Paulo, 1994.

BARROSO, Luís Roberto. A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 dez. 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.068. Plenário, julgado em 25 ago. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais...". Brasília, DF: STF.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 109/1999 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 1999.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. Brasília, DF: TST.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 363. Contratação de servidor público sem concurso. Brasília, DF: TST.

CORDEIRO, Carla Priscilla Barbosa Santos; LINS JÚNIOR, George Sarmento. A ocupação dos cargos públicos ao longo da história brasileira: o concurso público como instrumento jurídico por excelência para a escolha dos agentes públicos. In CARVALHO, Fábio Lins de Lessa; CORDEIRO, Carla Priscilla Barbosa Santos. Direito dos Concursos Públicos. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2016

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro, 3ª ed., Globo, Rio de Janeiro, 2001.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil, 7ª edição, Companhia das Letras, São Paulo, 2012.

LOBELLO DE OLIVEIRA ROCHA, Francisco. Regime jurídico dos concursos públicos. Editora Dialética, São Paulo, 2006.

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MATTA, Marco Antonio Sevidanes da. Contratação temporária de pessoal na Administração Pública – Desvirtuamento do uso da exceção prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal. Revista do TCU, Brasília, n. 106, p. 78-88, out./dez. 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

PARISIO, Isabela de Oliveira; SUNDFELD, Carlos Ari. Flexibilidade e fragilidade nas contratações temporárias do setor público: percepções do Judiciário. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 26, n. 84, e-83041, 2021.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. A contratação temporária, o Supremo Tribunal Federal e o alcance da expressão "necessidade temporária de excepcional interesse público". Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 559, jan. 2005.

RIBEIRO, Celso Diniz. Escritores diplomatas: a trajetória do trabalho intelectual brasileiro no século XIX, IPOTESI, JUIZ DE FORA, v.21, n.2, p.84-96, jul./dez. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. Eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 3.ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros, 1999.