

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA

JONNATHAN AMARO MONTEIRO DA SILVA

**A NULIDADE DOS CONTRATOS TEMPORÁRIOS NO SERVIÇO PÚBLICO PARA
SERVIDORES CONTRATADOS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Maceió/AL

2023

JONNATHAN AMARO MONTEIRO DA SILVA

**A NULIDADE DOS CONTRATOS TEMPORÁRIOS NO SERVIÇO PÚBLICO PARA
SERVIDORES CONTRATADOS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharelado em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Luiz da Costa.

Maceió/AL

2023

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S586n Silva, Jonnathan Amaro Monteiro da.
A nulidade dos contratos temporários no serviço público para servidores contratados após a Constituição Federal de 1988 / Jonnathan Amaro Monteiro da Silva. – 2023.
58 f.

Orientador: Flávio Luiz da Costa.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 55-58.

1. Administração. 2. Contrato. 3. Direito. 4. Nulidade. 5. Princípios da administração pública. I. Título.

CDU: 35

FOLHA DE APROVAÇÃO

JONNATHAN AMARO MONTEIRO DA SILVA

A NULIDADE DOS CONTRATOS TEMPORÁRIOS NO SERVIÇO PÚBLICO PARA SERVIDORES CONTRATADOS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à banca examinadora do curso de Direito da Universidade Federal de Alagoas e aprovado em 08 de maio de 2023.

FLAVIO LUIZ DA
COSTA:30819107

Assinado de forma digital por
FLAVIO LUIZ DA
COSTA:308191074

Dados: 2023.05.11 20:35:50

4
(Orientador – Prof. Dr. Flávio Luiz da Costa – Universidade Federal de Alagoas)

Banca examinadora:

JOAO LEITE DE ARRUDA
ALENCAR:308190196

Assinado de forma digital por
JOAO LEITE DE ARRUDA
ALENCAR:308190196

Dados: 2023.05.08 17:19:25 -03'00'

(Examinador – Prof. Dr. João Leite de Arruda Alencar – Universidade Federal de Alagoas)



(Examinador – Mestrando Eduardo Phillipe Magalhães da Silva – Universidade Federal de Alagoas)

Dedico este trabalho a minha mãe, Maria Ides Monteiro da Silva, que nunca mediu esforços para me proporcionar a melhor educação nas condições que ela tinha, apostando que essa seria minha única forma de ascensão social e a meu cônjuge, Vaneska de Lima Santos, por me apoiar em todos os momentos, durante o percurso que trilhei nos últimos sete anos.

AGRADECIMENTOS

Construir este trabalho de conclusão de curso foi um imenso desafio, dediquei-me bastante, e na maioria das vezes, estava só para facilitar minha concentração. Porém, todo o meu esforço não teria surtido efeito, se pessoas especiais não tivessem aparecido durante toda minha formação pessoal e acadêmica. E partindo dessa premissa, aproveitei o ensejo para agradecer a essas pessoas:

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida e por todas as oportunidades que me concedeu durante toda minha jornada acadêmica/profissional.

Agradeço também a minha família, que desde cedo acreditaram no meu potencial e sempre me incentivaram a prosseguir, principalmente a minha mãe, Maria Ides Monteiro da Silva, que sempre fez esforços sobrenaturais para que nunca desistisse de estudar e ao meu irmão, José Edson Monteiro de Moura, que sempre se inspira nas minhas conquistas e me impulsiona a prosseguir.

Agradeço também de forma especial, a minha cónjuge, Vaneska de Lima Santos, e todos os seus familiares, que me apoiaram bastante nos últimos anos, principalmente em momentos muito difíceis da minha vida.

Também, não poderia deixar de agradecer aos amigos que fiz durante o curso, pois sempre nos apoiamos e ajudamos uns aos outros para que ninguém desanimasse, nem desistisse durante a formação, em especial: Laudicéa Viane Soares Cavalcante, José Wagner Rodrigues dos Santos, Esequiel Fernandes Santos da Silva, Cristiano Costa de Melo, Eduardo Andrade Vilar, Daniel Fernandes de Oliveira e Andreson Rodrigo de Lima Melo, dentre os vários, esses foram os que passamos mais momentos juntos, compartilhando muitas experiências.

E por último, mas não menos importante, agradeço a todos os professores que contribuíram de forma significativa para minha formação intelectual e profissional, muitos deles indo além dos conteúdos curriculares e transmitindo ensinamentos para a vida, dentre os quais posso mencionar: Flávio Luiz da Costa, que despertou meu interesse por temas relacionados ao direito trabalhista e inspirou-me para pesquisar sobre a temática abordada neste trabalho, Tacito Yuri de Melo Barros, Alessandra Marchioni, Raimundo Antônio Palmeira de Araújo, Elaine Cristina Pimentel Costa, Welton Roberto, John Silas da Silva, Lavínia Cavalcanti Lima, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de Alencar e Juliana de Oliveira Jota Dantas.

No desempenho das relações sociais, em que se destacam as trabalhistas, deve ser vedada a violação da dignidade, o que significa que o ser humano jamais poderá ser utilizado como objeto ou meio para a realização do querer alheio. (DELGADO, 2020, p. 206).

RESUMO

O presente trabalho, sem intenção de exaurir o tema, objetivou-se a especificar uma pesquisa exploratória de natureza bibliográfica e documental, com cunho teórico. A finalidade desse tipo de pesquisa, é fazer uma análise minuciosa de diversas posições doutrinárias, jurisprudências e normativas, relacionadas a nulidade dos contratos temporários no serviço público para servidores contratados após a Constituição Federal de 1988, perpassando pelos ramos do direito constitucional, administrativo e trabalhista, promovendo assim, um diálogo amplo com enfoque na legislação vigente. Desta forma, a pesquisa promoveu contato com um amplo arcabouço teórico, acerca do tema pesquisado, utilizando um método de análise qualitativa, buscando descrever e analisar a realidade cotidiana. Assim sendo, foi possível perceber que embora existam diversos princípios e regras que regem a administração pública, em alguns momentos, esse ordenamento jurídico é desrespeitado, tornando a excepcionalidade dos contratos temporários na administração pública como regra, violando princípios essenciais da administração, como: Legalidade, Impessoalidade e Moralidade. Com isso, concluiu-se que a administração pública precisa ser modernizada para propiciar uma maior eficiência, porém, essa modernização deve acontecer respeitando regras e princípios pré-estabelecidos, que resguardam a autonomia do funcionário público no exercício da sua função e seus direitos consolidados enquanto servidor.

Palavras-chave: Administração. Contratos. Direito. Nulidade. Princípios.

ABSTRACT

The present work, without intending to exhaust the theme, aimed to specify an exploratory research of a bibliographical and documental nature, with a theoretical nature. The purpose of this type of research is to make a thorough analysis of various doctrinal positions, jurisprudence and regulations, related to the nullity of temporary contracts in the public service for civil servants hired after the Federal Constitution of 1988, passing through the branches of constitutional, administrative and labor law , thus promoting a broad dialogue focusing on current legislation. In this way, the research promoted contact with a broad theoretical framework about the researched topic, using a qualitative analysis method, seeking to describe and analyze everyday reality. Therefore, it was possible to perceive that although there are several principles and rules that govern public administration, at times, this legal system is disrespected, making the exceptionality of temporary contracts in public administration a rule, violating essential principles of administration, such as: Legality , Impersonality and Morality. With this, it was concluded that the public administration needs to be modernized to provide greater efficiency, however, this modernization must happen respecting pre-established rules and principles, which safeguard the autonomy of the public official in the exercise of his function and his consolidated rights while server.

Keywords: Administration. Contracts. Right. Nullity. Principles.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	ENTRE PRINCÍPIOS E LIMITES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO	13
2.1	Breves considerações e contribuições dos princípios do direito administrativo na Constituição de 1988.....	17
2.2	Os princípios da administração pública e a atuação no serviço público.....	19
2.3	Das formas de atuação da administração pública: limites e possibilidades em períodos excepcionais.....	22
3.	OS AGENTES PÚBLICOS: AS (IM)POSSIBILIDADES DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO	26
3.1	Dos agentes públicos: classificação e considerações essenciais.....	29
3.2	Das formas de prevalência da investidura no serviço público brasileiro e sua fiscalização.....	32
3.3	O serviço público brasileiro e a (im)possibilidade de direitos trabalhistas na contratação temporária.....	36
4.	A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA NO BRASIL: ENTRAVES E PERSPECTIVAS DOUTRINÁRIAS	39
4.1	Entre o social e o liberal: há eficiência administrativa na execução de serviços públicos no Brasil?.....	41
4.2	Entre a teoria e a prática: análise normativa e jurisprudencial brasileira.....	45
4.3	A modernização dos serviços públicos no Brasil: há de fato uma irregularidade na contratação de serviços temporários pela administração pública?.....	49
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
6.	REFERÊNCIAS	55

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é a carta magna da nação, estabelecendo direitos e deveres para todos os cidadãos brasileiros e ainda limita o poder de atuação do Estado mediante diversos princípios, dentre eles, o princípio da legalidade. Esta mesma constituição, estabelece em seu artigo 37, inciso II, que em regra, é obrigatório ser aprovado em concurso público de provas e títulos ou de provas, como meio para ocupar empregos ou cargos públicos, para que dessa forma, todos tenham iguais oportunidades de galgar tais funções na administração pública.

Somente assim, o Estado resguardará os cinco princípios que regem sua administração: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tendo em vista que, os cargos públicos devem ser ocupados por pessoas com aptidões necessárias para uma melhor prestação do serviço, coibindo apadrinhamentos políticos. Porém, apesar do concurso público ser a regra para investidura em cargos e empregos públicos, a própria Constituição Federal excepcionou algumas hipóteses previstas para contratação temporária de servidores públicos em seu art. 37, II e IX, dentre elas: os cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, e as contratações provisórias para atender ao excepcional interesse público.

Entretanto, deve-se atentar ao que seria essa necessidade temporária de excepcional interesse público para evitar excessos, pois deveria ser assistência provisória e imediata em situação de calamidade pública, assistência emergencial relacionada à saúde pública, a realização de pesquisas de cunho estatístico temporário e admissão de docente substituto ou visitante, sem extrapolar o conceito de temporalidade.

Desta forma, para que haja a contratação temporária resguardada legalmente, é necessário haver um trabalho específico e por tempo determinado, existir um excepcional interesse público de forma emergencial, e por último, não pode ser renovado de maneira indistinta para satisfazer interesses pessoais ou políticos. Em âmbito geral, estas exceções previstas na Constituição Federal de 1988, foram regulamentadas inicialmente pela Lei 8.745, de 1993, com seu art. 2º prevendo as hipóteses a serem aceitas como necessidade temporária de excepcional interesse público.

Sendo assim, no presente trabalho, buscará analisar se as condições previstas nessa lei para confrontar com a realidade e observar se situações práticas são inerentes à necessidade excepcional do interesse público ou se são apenas um mecanismo para burlar a Constituição Federal, favorecendo apadrinhamentos políticos para pessoas influentes ou servidores do alto

escalão, não priorizando os outros interessados pelo ingresso no serviço público mediante concurso para resguardar o direito constitucional de isonomia no ingresso em cargos públicos.

Desta forma, apropria-se de cargos públicos para atender aos interesses particulares e propiciar relações de apoios políticos, privando a população de dispor de um serviço público ofertado por servidores que tiveram suas capacidades testadas mediante concurso e se destacaram dentre os demais candidatos, evidenciando que estão aptos para ocuparem tal cargo público.

Após analisar as leis ordinárias (nº 8.745/93) e as súmulas dos tribunais (nº 363 do TST e a nº 85 do STJ) que regulamentam o tema, busca-se observar se os gestores públicos estão fazendo uso da exceção da contratação temporária como regra para preencher cargos público com nomeações do seu interesse, violando as regras constitucionais inerentes ao concurso público.

Ainda, pretende-se especificar se as normas constitucionais estão sendo efetivamente consideradas, ou se estão implementando um mecanismo de priorizar, no serviço público, pessoas sem se submeterem previamente a concurso público. Deve-se enfatizar que, servidores contratados temporariamente não são obrigados a se submeter a concursos, tendo em vista que, não se encontram ocupando cargo ou emprego público, estão apenas exercendo uma função pública.

Assim sendo, a contratação para serviços temporários, não pode se vincular às atividades estatais essenciais e não pode expressar continuidade. Por conta disso, o servidor temporário presta um serviço e se relaciona com o ente público por intermédio de contrato de prestação de serviço, sendo garantidos alguns direitos preestabelecidos, conforme a Lei nº 8.745/93.

Por conseguinte, busca-se evidenciar se tais práticas de contratos temporários se perpetuam sem a devida análise dos órgãos fiscalizadores, analisando se o funcionário contratado temporariamente, possui relação contratual norteadada por um regime especial regulamentado em consonância com a lei da entidade pública que instituiu a contratação, ou se são resguardados os parâmetros fixados em lei utilizando secundariamente os requisitos do regime estatutário. Ainda se analisa jurisprudencialmente, ações na justiça para reconhecimento do vínculo empregatício e dos direitos trabalhistas inerentes à prestação de serviços temporários a entidades da administração pública.

Desta maneira, de forma didática, o presente trabalho buscará enfatizar no segundo capítulo, de maneira crítica, os princípios da administração pública, relacionando-os com a temática em destaque para expor quais as possibilidades que a administração possui de não

violar tais princípios durante suas contratações temporárias, buscando realizar breves considerações sobre os princípios constitucionais de 1988 e suas contribuições para modernização do serviço público. Dando continuidade será explanado um pouco sobre como o Estado deve atuar nessas situações, partindo das premissas constitucionais, relacionando os princípios destacados com concursos públicos, contratações temporárias de excepcional interesse público. Por fim, ainda no segundo capítulo, será explanado sobre as possibilidades e limites da administração pública em períodos excepcionais de pandemias, catástrofes ambientais e calamidades públicas.

Por sua vez, no terceiro capítulo, será abordado as possibilidades de ingresso no serviço público e quais delas se associam com cada princípio constitucional. Momento em que, será explanado os requisitos essenciais do servidor público como a estabilidade para exercer suas funções com autonomia, dentre outras classificações. Buscar-se-á também, demonstrar qual a prevalência da forma de investidura no serviço público em diversas localidades, se mediante concurso ou contrato temporário e a quem compete fiscalizar essas formas de investiduras. E para concluir será realizado considerações acerca dos direitos trabalhistas inerentes aos servidores contratados de forma temporária e se essa contratação gera vínculo empregatício.

E por fim, no último capítulo será analisado as doutrinas favoráveis e contrárias aos contratos temporários na administração pública com seus pontos de maior relevância, enfatizando-se as possibilidades de atuação com autonomia de ambos os servidores, se essa estabilidade gera comodismo em alguns casos e como vincular avaliações constantes com a produtividade do servidor. Buscar-se-á também, analisar as legislações em vigor: CF, CLT, Lei 8.745 e as jurisprudências existentes sobre o tema 551, 612 e 916 do STF, súmula 363 do TST, súmula 466 e 85 do STJ, para confrontar teoria e prática. Finalizando, o trabalho com as discussões sobre a modernização do serviço público com uma nova reforma administrativa e como essa possibilidade trará avanços ou retrocessos para a temática trabalhada, permitindo uma perspectiva futura sobre o tema.

2. ENTRE PRINCÍPIOS E LIMITES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO

A administração pública é norteada por princípios que são fundamentais para o funcionamento dos órgãos que a compõem, esses princípios objetivam limitar e legitimar a atuação estatal, tornando-a mais eficaz e ética. Tais princípios, são usados para orientar o ordenamento jurídico da administração pública, validando e respaldando suas ações para fazer com que alcancem o real objetivo da administração pública que é atender aos anseios da sociedade.

Desse modo, toda e qualquer atuação do Estado, deve ser baseada nos princípios da administração pública e esses princípios administrativos são cinco: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Conforme versa a Constituição Federal de 1988 no Caput do seu Artigo 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 [...]” BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade, versa que os agentes públicos só podem praticar ações que estejam autorizadas em lei, ou seja, qualquer conduta estatal que não esteja previamente estabelecida no ordenamento jurídico, é considerada proibida e passível de revogação. Tal princípio, encontra-se positivado na própria Constituição Federal em seu Artigo 5º, Inciso II: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. (Brasil, 1988).

Aqui neste ponto, percebe-se que há uma primeira problemática, já que o agente público deve limitar sua atuação nas previsões legais e a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 37, Inciso II, que a investidura em emprego ou cargo da administração pública deve ocorrer mediante aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos e no Inciso IX, que só poderá haver contratação temporária por tempo determinado e para atender necessidades excepcionais de interesses da administração pública.

Logo, pode-se afirmar que as contratações temporárias que excedem o tempo determinado em lei e fogem do excepcional interesse público, sendo renovada por várias vezes, são consideradas inconstitucionais, já que, a lei 8.745 de 1993 estabelece em seu artigo 9º, Inciso III, que é proibido ao contratado temporário da administração pública “ser novamente contratado, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seu contrato anterior” (BRASIL, 1993).

Dando continuidade aos princípios da administração pública, destaca-se agora, o princípio da Impessoalidade, tal princípio versa acerca do objetivo da administração pública em manter a igualdade ao tratar todos os integrantes que compõe a sociedade, ou seja, o Estado deve ser imparcial no tratamento e defesa dos interesses de terceiros, sem privilegiar ninguém em detrimento de outrem, independente de quaisquer situações. Assim sendo, o Estado tem o dever constitucional de agir de forma íntegra, sem beneficiar qualquer pessoa por motivos pessoais ou políticos e não demonstrar preferências nas consolidações de serviços padrões oferecidos pela administração pública.

Partindo dessas premissas, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2022, p. 228), definem o princípio da impessoalidade da seguinte forma:

A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato em essência. Dessa forma, ele impede perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados.

Assim sendo, ninguém pode ser beneficiado pessoalmente por atos da administração pública, com isso, veda-se a personalização, como promoções pessoais de agentes públicos que estejam ocupando cargos legislativos ou executivos, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 37, § 1º, “A publicidade dos atos [...] dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. (BRASIL, 1988).

Com isso, nota-se que a seleção de agente público por meio de concurso, é a forma mais eficaz de inserir agentes na administração pública respeitando o princípio da impessoalidade, uma vez que, no concurso é testada as capacidades técnicas de todos os candidatos para ocupar os cargos disponíveis e dessa seleção se aprova os mais qualificados e aptos para o provimento da vaga, sem nenhum beneficiamento político de qualquer espécie, conforme explana Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 261) em seus escritos:

A impessoalidade é decorrência da isonomia ou igualdade e tem desdobramentos explícitos em dispositivos constitucionais como o art. 37, inciso II, que impõe o concurso público como condição para ingresso em cargo efetivo ou emprego público e oportunidades iguais para todos, e o art. 37, inciso XXI, que exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes.

Já o princípio da Moralidade, tem definição subjetiva, mas geralmente, vincula os agentes públicos ao cumprimento da legalidade respeitando os preceitos éticos e morais que vigoram na atualidade, esse princípio transforma o dever moral do agente público em algo de exigência jurídica, sob pena de nulidade dos atos administrativos, caso não haja sua observância principiológica.

Porém, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2022), defendem que a Moralidade na administração pública, difere do conceito comum direcionado a população em geral, pois esta tem caráter subjetivo. Já a Moralidade administrativa, possui caráter mais objetivo, embora seja indeterminado, porque faz parte do plano jurídico e gera consequências jurídicas e não apenas reprovação popular. Essa visão fica bem especificada nos escritos de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2022, p. 198) uma vez que afirma que “[...] para atuar observando a moral administrativa não basta ao agente cumprir formalmente a lei na frieza de sua letra. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético”.

Esse princípio da moralidade, foi levado tão a sério, que os legisladores constituintes separaram um lugar de destaque para ele na Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 85, Inciso V, mencionado que: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] V – A proibidade na administração” (BRASIL, 1988). Com isso, nota-se que os agentes públicos devem exercer suas funções na administração pública com proba, ou seja, com honestidade, retidão, integridade, honradez, sob pena de ser condenado por improbidade administrativa, independente da intenção do agente público que agiu de má-fé, objetivando assim, o conceito indeterminado de moralidade apenas nos preceitos legais.

Embora a lei nº 8.745/1993, especifique quais são as únicas possibilidades de contratações temporárias para atender ao excepcional interesse público, o que se nota atualmente, é que gestores deixam de aplicar a regra do concurso público para priorizar a exceção dos contratos temporários, com o intuito de beneficiar pessoas específicas ou se beneficiarem com apoios políticos.

Com isso, caracteriza-se improbidade administrativa e desrespeito ao princípio da Moralidade, quando não se faz concursos públicos e contrata temporariamente, por décadas, as mesmas pessoas para ocuparem cargos na administração pública sem seleção prévia, excedendo a temporalidade e a excepcionalidade previstas em lei, pois o gestor público deixa de atender ao princípio da supremacia do interesse público, para atender os seus interesses pessoais ou de terceiros.

Dando continuidade a breve análise sobre os princípios da administração pública, tem-se o princípio da Publicidade, que resumidamente, trata-se basicamente do fato dos agentes públicos terem obrigatoriedade de publicar os atos administrativos que praticam, logo, não podem praticar nenhuma ação e ocultá-la da sociedade, porém, existem exceções a essa regra, em casos que presumem riscos à segurança pública, ou em casos que possam invadir a intimidade dos envolvidos, tais informações podem ser resguardadas por motivos de força maior. Essa obrigatoriedade da publicização de informações públicas, encontra amparo legal na Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 5º, Inciso XXXIII, que menciona o seguinte:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Tal recomendação legal, é regulamentada pela lei de acesso à informação, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Estabelecendo em seu Artigo 6º, Inciso I, que “Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação” (BRASIL, 2011). Esse princípio é fundante para o controle dos atos da administração pública, tanto pelos órgãos fiscalizatórios, quanto pela sociedade civil em geral.

Por fim, o princípio da eficiência preconiza que a administração pública deve ser eficaz e consolidar suas atribuições da forma menos onerosa possível, evitando desperdícios e aumentando a produtividade para atingir melhores resultados com a menor quantidade de recursos possíveis.

Desta forma, partindo desse princípio, a própria constituição, em seu Artigo 41, § 1º, Inciso III, prevê mecanismos para propiciar eficiência dos agentes públicos no exercício da sua função, dando celeridade e eficácia aos serviços prestados pela administração pública, evitando desperdícios e funcionários que resultem em gastos excessivos pela sua má prestação de serviço, “o servidor público estável só perderá o cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”. (BRASIL, 1988).

Ainda seguindo essa linha de raciocínio, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2022, p. 202) mencionam que o princípio da eficácia busca alcançar a economicidade na administração pública:

Busca-se o atingimento de objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a relação custo/benefício da atividade da Administração. O administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o ótimo aproveitamento dos recursos públicos, conforme essa análise de custos e benefícios correspondentes.

Com isso, percebe-se que os cinco princípios da administração pública, se complementam e nenhum serve para revogar o outro, assim sendo, são todos fundamentais para o bom funcionamento da administração pública de forma que resguarde todos os preceitos legais. Contudo, o que vemos atualmente, é um desrespeito a Constituição e aos seus princípios, uma vez que, evitam fazer concursos públicos que geram estabilidade ao servidor e autonomia no exercício da sua função, e optam por contratos temporários que são renovados diversas vezes sem seleção prévia, violando a temporalidade e a excepcionalidade do interesse público.

2.1 Breves considerações e contribuições dos princípios do direito administrativo na Constituição de 1988

Após o advento da Constituição Federal de 1988, instaurou-se no Brasil o Estado Democrático de Direito, assegurando que o próprio Estado deveria suprir demandas de direitos sociais e individuais à população, porém, logo notou-se que os recursos estatais eram insuficientes, frente à demanda crescente por tais direitos, com isso, surgiu a necessidade de modernização da prestação de serviço do Estado, possibilitando parcerias com a iniciativa privada para tentar delegar serviços e desinflar o Estado, propiciando economia no erário.

Porém, tal feito, esbarrou em alguns princípios constitucionais, o Estado poderia recorrer à iniciativa privada, mas não em todas as demandas, uma vez que, precisavam de recursos humanos aptos para a prestação de um bom serviço público, mas esses servidores deveriam ser selecionados mediante concurso público, devido exigências constitucionais, evitando beneficiamentos pessoais e tráfico de influência.

Desta forma, a sociedade passa por constantes transformações e o Estado deve se modernizar junto, uma vez que, tem como funções primordiais, atender aos anseios da população, mas nem sempre acontece assim, já que, na maioria das vezes, a população busca eficiência e agilidade na prestação dos serviços com tecnologias facilitadoras do processo, enquanto o Estado se acomoda em modelos tradicionais de prestação de serviço burocrático e moroso, acarretando em uma ineficiência estatal e péssima qualidade na prestação dos serviços públicos.

Surgindo desta forma, uma exigência social por maior eficiência do Estado na prestação dos serviços, obrigando-o a se informatizar e aplicar em sua administração pública um modelo gerencial, implantando técnicas da iniciativa privada no setor público, com o intuito de tornar o Estado cada vez mais eficaz, sem perder de vista os princípios constitucionais norteadores da administração pública. Isso fica evidenciado nos escritos de José Matias Pereira (2018, p. 154), quando menciona que:

Dos princípios constitucionais elencados na Constituição Federal, merece destaque, o princípio da eficiência. O princípio da eficiência, veio a lume, como cânone constitucional da administração pública, mediante a Emenda Constitucional 19/98, em resposta às mudanças encampadas no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional 5/95, especialmente, com referência à ordem econômica e política administrativa. As transformações sucediam para uma chamada reforma gerencial do Estado, pretendendo extinguir a chamada administração burocrática e incentivar a descentralização, por intermédio de parcerias com a iniciativa privada, valorizando a competência e a eficiência na prestação do serviço público.

Com isso, surge o princípio da eficiência, como principal balizador da modernização da administração pública. E tal eficiência, relaciona-se diretamente com o uso racional dos recursos públicos, ou seja, quanto mais se refletir sobre como utilizar uma menor quantidade de recursos para obter o melhor resultado possível, mais eficaz será a administração pública. Mas vale salientar que, tal princípio importantíssimo para a administração pública, não fazia parte do rol taxativo de princípios presentes na Constituição de 1988, passando a ser inserido apenas em 4 de junho de 1998, com a emenda constitucional de nº 19: “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” (BRASIL, 1988).

Em consonância ao mencionado anteriormente, para Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 53), inicialmente o princípio da eficiência foi bastante criticado, uma vez que, o termo era subjetivo e não havia objetividade nos critérios de aferição para constatar se uma administração pública poderia ser caracterizada como eficiente. Mas a necessidade da inserção de tal princípio, partia do descontentamento da população com a qualidade do serviço público ofertado, porém, inserir mais um princípio não resolveria o problema, o Estado deveria rever suas práticas e tentar se modernizar para alcançar os anseios da população que clamavam por prestação de melhores serviços públicos.

Nos dias atuais, a sociedade se transforma constantemente com os grandes avanços tecnológicos rotineiros, e em contrapartida, percebe-se que o Estado é moroso e não acompanha tais avanços na velocidade em que eles acontecem, com isso, a população se despende de uma

elevada carga tributária, mas não observa o retorno dos recursos em prestação de serviços com qualidade, o que acarreta críticas e descontentamentos. E já que o Estado deve atender aos anseios da sociedade, faz-se necessária uma reforma administrativa que realmente surta efeitos positivos para a população, refletindo em melhores serviços prestados. Conforme preconiza Maria Carolina Miranda Jucá (2003, p. 12) em seus escritos:

A reforma administrativa é um assunto recorrente na história da administração pública, dado que ao longo de toda a sua evolução e em quase todos os governos, fala-se de uma necessidade de uma administração mais moderna e eficiente, num embate constante de duas forças opostas: a burocracia formalista, ritualística e centralizadora, e as correntes modernizantes, contrárias à burocracia tradicional.

A administração pública deve racionalizar, usando meios tecnológicos para tentar diminuir a burocratização nos serviços ofertados para torná-los mais céleres e melhorar a qualidade na prestação, desta forma, descentraliza a administração, dando automação para serviços burocráticos, tornando a administração mais eficaz e modernizada, resultando em economia de custos.

Por conseguinte, nota-se que várias reformas administrativas foram feitas durante a história do Brasil e outras ainda estão por vir, mas um marco fundante de todas essas reformas, foi a inserção do princípio da eficiência na administração pública, com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998. A partir dessa reforma, houve uma modernização nos serviços públicos e uma exigência para que os gestores públicos utilizassem os recursos públicos com a maior eficácia possível.

Desta forma, não bastava apenas usar os meios legais para administrar a coisa pública, mas essa administração também deveria mostrar resultados positivos com economicidade de recursos. Mas mesmo assim, após várias reformas administrativas ao longo da história, percebe-se ainda que o modelo de administração pública gerencial, mesclando mecanismos da iniciativa privada na gestão pública, ainda não foi implementada em sua plenitude, visto que, em algumas situações, ainda se nota a morosidade e burocracia exacerbada na prestação dos serviços públicos.

2.2 Os princípios da administração pública e a atuação no serviço público

A contratação temporária no serviço público, deveria ser usada como exceção para suprir carências imediatas e por tempo determinado, preenchendo vagas no serviço público que não necessitem de pessoal permanente, tendo em vista a excepcionalidade da ocasião, como por

exemplo: pandemias, recenseamentos, enchentes, desmoronamentos, incêndios, etc. Ou seja, qualquer situação em que os servidores permanentes que já existem, sejam insuficientes para suprir a demanda, somente assim, deveria abrir a possibilidade de contratação temporária e por prazo determinado, mediante a iminente necessidade pública, mas só até que se cesse a situação que demandou tal contratação temporária. E isso fica melhor evidenciado nos escritos de Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 270), quando menciona que:

Trata-se aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária. Incompatível, portanto, com o regime normal de concursos.

Tendo em vista que a administração pública deve se basear no princípio da legalidade, a previsibilidade legal de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, encontra-se expressa na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso IX. E tal previsão, foi regulamentada pela lei nº 8.745 de 09 de dezembro de 1993. Esta lei ordinária regulamentadora, traz em seu artigo 2º, as possibilidades de necessidade temporária de excepcional interesse público, dentre as quais podemos citar: assistência a situações de calamidade pública, assistência a emergências em saúde pública, realização de recenseamentos ou outras pesquisas estatísticas, combate a emergências ambientais, dentre outras situações especificadas na legislação acima citada.

Contudo, a lei da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, faz menção categórica relacionada aos vínculos trabalhistas e previdenciários do servidor contratado temporariamente, logo, a natureza trabalhista é contratual e está vinculada à regra do regime geral de previdência social. Para José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 538):

Outro ponto a ser examinado é o relativo à natureza da relação jurídica funcional. Diz a Constituição que a lei estabelecerá os casos de contratação desses servidores. Assim dizendo, só se pode entender que o Constituinte pretendeu caracterizar essa relação funcional como de natureza contratual. Cuida-se, de fato, de verdadeiro contrato administrativo de caráter funcional, diverso dos contratos administrativos em geral pelo fato de expressar um vínculo de trabalho subordinado entre a Administração e o servidor. Não obstante essa qualificação, a lei instituidora do regime certamente poderá incluir algumas normas que mais se aproximem do regime estatutário, que, inclusive, tem aplicação subsidiária no que couber. O que não poderá, obviamente, é fixar outra qualificação que não a contratual.

A lei nº 8.745 de 1993, ainda estabelece prazos máximos para o contrato temporário na administração pública, variando entre 6 meses e 4 anos, dependendo das características e

necessidades peculiares de cada atividade no serviço público que requeira contratação por prazo determinado, e a mesma lei, menciona possíveis casos de prorrogação do prazo do contrato mediante o excepcional interesse público, desde que, o prazo final da contratação não exceda o período máximo de 6 anos em alguns casos específicos.

Desta forma, existe estipulação prévia de prazos máximos para os contratos temporários feitos pela administração pública, tendo em vista que, tais contratos são exceção e a regra é a investidura mediante concurso público, com isso, tais prazos devem ser rigorosamente cumpridos sob pena de ferir o princípio da legalidade. Ainda vale mencionar que, mesmo havendo previsão legal para estender os contratos temporários por até 6 anos, é incompreensível que a necessidade temporária da administração pública perdure por tanto tempo, se determinado cargo público requer uma contratação por período tão longo, ele deve deixar de ser temporário ou excepcional e passar a ser efetivo, uma vez que, tal prolongamento pode caracterizar-se como um mecanismo proposital de burlar o ordenamento jurídico, esbarrando nos princípios da legalidade e moralidade na administração pública.

Assim sendo, tal prática ainda pode ser usada como forma de perpetuar, em cargos públicos, pessoal que não se demonstra apto para cumprir tal função na administração pública, não se submetendo previamente a um concurso, o que feriu o princípio administrativo da impessoalidade.

Diante do que foi exposto anteriormente, fica evidenciado que os contratos temporários na administração pública, são uma exceção a regra geral dos concursos públicos e que tais contratações devem atender as necessidades temporárias de excepcional interesse público, com isso, devemos analisar criticamente o que seriam necessidades temporárias e quais seriam esses excepcionais interesses.

Partindo dessa necessidade de definição conceitual acerca do que seria essa necessidade temporária de excepcional interesse público, José Maria Pinheiro Madeira (2010) menciona que “o termo excepcional é utilizado pela Constituição Federal para afirmar que situações administrativas comuns não poderão ensejar a contratação desses servidores”. (MADEIRA, 2010, p. 29). E ainda, seguindo essa mesma linha de raciocínio, Diógenes Gasparini (2017, p. 149) define que:

Por necessidade temporária entende-se a qualificada por sua transitoriedade, a que não é permanente, aquela que se sabe ter um fim próximo. Em suma a que é passageira. São exemplos de necessidades temporárias cujo atendimento pode ser conseguido com esses contratados: a restauração do sistema viário e dos serviços de comunicações destruídos por uma inundação, a continuidade dos serviços de magistério em razão do afastamento súbito e prolongado do professor titular, a vacinação emergencial da

população em razão de um surto epidêmico imprevisível, o recenseamento e outros levantamentos estatísticos, a melhoria do serviço público tornado de baixa qualidade pela falta de servidores e a sua continuidade em razão de greve.

Partindo dessas premissas, defende-se neste trabalho que essas contratações temporárias deveriam servir unicamente para suprir cargos temporários mediante interesse público e por prazo determinado, mas também deve-se ponderar tal contratação temporária em casos de atividades de caráter efetivo dependendo de cada situação específica, tendo em vista que, o excepcional interesse público deve ser resguardado quando justificável de forma plausível, desde que, essa situação especial de contrato temporário para cargos permanentes não ocasione o comodismo e a inércia do gestor público e que esses contratos temporários só permaneçam pelo prazo necessários de se providenciar concurso público para efetivação dos servidores permanentes nos respectivos cargos ocupados de forma provisória.

2.3 Das formas de atuação da administração pública: limites e possibilidades em períodos excepcionais

Em consonância com o princípio da legalidade, a atuação da administração pública é restrita apenas às previsões existentes em lei para determinadas situações, ou seja, o Estado só pode executar as ações predeterminadas no ordenamento jurídico, porém, a legislação é limitada e não prevê ações para situações excepcionais que nunca existiram nem foram pensadas anteriormente, logo, os próprios legisladores, já mencionaram exceções para flexibilização e adaptação no próprio ordenamento jurídico para adequar a rigidez da lei em casos específicos que não havia sido previsto anteriormente, como em casos de catástrofes ambientais, emergências na saúde, situações de calamidade pública, etc. conforme preconiza o Artigo 2º da lei nº 8.745 de 1993:

Art. 2º - Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: I - assistência a situações de calamidade pública; II - assistência a emergências em saúde pública; IX - combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica (BRASIL, 1993).

Ainda seguindo essa mesma linha de raciocínio, os legisladores constituintes, previram na própria Constituição Federal de 1988, situações de flexibilização e adequação do ordenamento jurídico, em casos excepcionais e que as leis vigentes não previssem ou não regulamentaram, como é os casos dos Artigos 136º e 137º da nossa carta magna:

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de: I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. (BRASIL, 1988).

Assim sendo, fica evidenciado que em casos específicos, a própria lei sugere que a administração pública postergue a aplicabilidade da lei em vigor, para adequar novas regras que supram necessidades emergentes e imprevisíveis, tendo em vista que, limitar-se apenas a legislação já existente, traria consequências gravíssimas para a resolução da situação excepcional, uma vez que, tal situação não havia sido prevista ou regulamentada antecipadamente. Mas vale salientar que tais exceções só devem ser consideradas em situações excepcionais de crise, em que a legislação em vigor não possua meios legais para contornar a situação crítica, com o intuito de resguardar os interesses públicos e restabelecer a normalidade.

Desta forma, em situações excepcionais de crise, em que a lei se mostra ineficaz ou limitada para determinado caso concreto, é necessário adequações no ordenamento jurídico para solucionar situação excepcional, devido ao estado de necessidade da administração pública. Esse estado de necessidade na administração pública, é um princípio implícito, permitindo que não se aplique leis ou supere suas limitações na administração pública, dependendo das peculiaridades e exigências específicas de casos concretos e iminentes, cuja legislação em vigor se mostra insuficiente para solucionar a problemática, conforme menciona Juliana Gomes Miranda (2014, p. 116):

O estado de necessidade administrativa é uma espécie de cláusula habilitadora, com efeitos derogatórios, suspensivos ou até criativos, de uma atuação da Administração Pública interventiva e ordenadora na sociedade, não prevista em lei ou contrária a esta, integrando o conceito de legalidade alternativa, sem prescindir da constatação de circunstâncias excepcionais que clamam por uma ação urgente e necessária, posto o resguardo do interesse maior sopesado e ponderado.

Com isso, evidencia-se que em casos excepcionais, de extrema necessidade estatal, a supremacia do interesse público se sobrepõe ao ordenamento jurídico na intenção de solucionar crises na saúde pública, catástrofes ambientais, calamidades públicas, dentre outras situações emergenciais. Deste modo, o princípio da legalidade é considerado, uma vez que, é impossível prever todos os eventos sociais e políticos que permeiam nosso cotidiano. Porém, não devemos

confundir o estado de necessidade na administração pública, com estado de defesa e de sítio do sistema de crise constitucional, pois a necessidade administrativa é uma crise de menor complexidade e de resolução menos complicada.

Além de todas as previsões anteriormente expostas, as exceções impostas para a administração pública em períodos excepcionais, encontram mais respaldos no nosso ordenamento jurídico brasileiro, na lei nº 14.133 de 2021 que versa acerca das normas para licitações e contratos da administração pública, trazendo mais exceções em seu artigo 75º, incisos VII e VIII:

Art. 75 – É dispensável a licitação: VII - nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem; VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa (BRASIL, 2021).

Desta maneira, notamos que todo o ordenamento jurídico, expressa diversas exceções que resguardam, de forma implícita, o estado de necessidade da administração pública, como se prevalecendo em determinadas situações de anormalidades excepcionais, constatamos isso no caso do Artigo 5º, Inciso XXIV, da nossa Constituição, mencionando que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição” (BRASIL, 1988). E ainda existem situações em que a administração pública, dependendo da necessidade atual, contrata empresas privadas para atuarem como entidades públicas, lhes dando todo respaldo legal e validando suas ações.

Recentemente, vimos esse estado de necessidade da administração pública, ser respaldado mais uma vez em 2020, quando a Organização Mundial da Saúde declarou uma pandemia ocasionada pelo vírus COVID-19, que obrigou a administração pública a modelar um ordenamento jurídico único para regulamentar e solucionar a emergência em saúde pública, tendo em vista que, as leis pré-existentes não previam tal situação, nem mencionavam mecanismos de resolução efetivo e a administração possuía urgência em contornar a situação problematizada.

Com isso, faz-se necessário que o poder público formule medidas preventivas e combativas para tentar minimizar ou extinguir os efeitos que tal pandemia ocasionará em todos os segmentos da sociedade, uma vez que, a calamidade gerada excepcionalmente pela pandemia não havia sido prevista, nem existia legislação que regulamentasse ações a serem tomadas nessa

situação específica e o poder público devia agir de forma urgente e precisa.

Diante dessa situação específica e imprevista, a legislação existente não se flexibiliza para sanar tal calamidade pública, tendo em vista que, o princípio da legalidade obriga a administração pública a atuar apenas de acordo com o que é estabelecido em lei e embora já existam ações de vigilância epidemiológica no país, nenhuma delas era direcionada ao vírus COVID-19 por ser algo novo.

Sendo assim, o governo brasileiro sentiu a necessidade de promulgar uma legislação específica e inédita no país para combater tal situação excepcional. Foi assim que surgiu a lei nº 13.979/20 e diversas medidas provisórias posteriores, que fixavam normas exclusivas para enfrentar a pandemia ocasionada pelo Coronavírus e com vigência apenas durante o período em que perdurar a pandemia. Dentre as quais podemos citar: “Art. 3º, I - isolamento; II - quarentena; III - realização compulsória de: a) exames médicos; b) laboratoriais; c) coleta de amostras; d) vacinação; III-A - uso obrigatório de máscaras de proteção; V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver” (BRASIL, 2020).

A lei 13.979, trouxe em seu texto legal, diversas previsões de direitos e deveres, limitações, flexibilizações e obrigações que deveriam ser observadas pelos gestores públicos para combater a pandemia e minimizar seus efeitos. Com a promulgação da referida lei, administradores públicos e particulares tiveram segurança jurídica e previsibilidade legal para efetivar ações de combate ao vírus. Porém, a legislação própria para ser aplicada apenas durante o período de pandemia, não revoga todo o ordenamento jurídico já existente, que ainda deve ser observado pelos gestores públicos, sob pena de responsabilização pelo seu não cumprimento. A lei promulgada durante a pandemia, apenas dava respaldo legal à atuação dos administradores para que não permaneçam inertes durante a pandemia com receio de futuras punições.

Ainda vale mencionar que, a promulgação de lei específica para o combate do COVID-19, violou diversos direitos fundamentais previstos no Artigo 5º da Constituição Federal, mas tais proibições e violações se fizeram necessárias em face da real necessidade de se combater a proliferação do vírus e seus efeitos catastróficos nos diversos setores sociais. Com isso, percebemos que a excepcional situação iminente da saúde mundial, abria exceções imprescindíveis para se solucionar a pandemia viral que acarretava calamidade na saúde do país, o que evidencia mais uma vez a supremacia do interesse público em detrimento de vontades particulares.

3. OS AGENTES PÚBLICOS: AS (IM)POSSIBILIDADES DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, Inciso II, estabelece como regra de investidura no serviço público, a aprovação prévia em concurso público que pode ser apenas de prova ou de prova e título, mediante a complexidade e especificidade de cada cargo. Desta forma, fica evidenciado que o serviço público não deve ser prestado por qualquer pessoa sem qualificação técnica para tal função, com isso, usa-se a regra do concurso público para selecionar, dentro da sociedade, as pessoas mais aptas para ocuparem cargos e prestarem um serviço público de excelente qualidade.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988).

Além de selecionar excelentes profissionais para o serviço público, o concurso público ainda visa garantir a meritocracia na admissão para os cargos públicos e coibir que tais cargos sejam ocupados por pessoas indicadas politicamente para defenderem interesses de determinados grupos políticos. Mediante isso, notamos que a investidura em cargos públicos mediante aprovação em concurso, é a forma mais idônea de selecionar servidores para a administração pública, resguardando seus princípios: legalidade, impessoalidade e moralidade. Uma vez que, segue as regras constitucionais preestabelecidas, não escolhe pessoas específicas por motivos pessoais e não faz uso de imoralidades para benefícios próprios.

Assim sendo, muitos contratados temporários se perpetuam no cargo, com renovação ilegal constantemente de seus contratos, apenas por defenderem ou apoiarem os ideais dos atuais gestores públicos, prejudicando a investidura mediante concurso público, de candidatos que não possuem apadrinhamentos políticos, mas estudam bastante para se tornarem aptos em concorrer a uma vaga na administração pública.

Ainda partindo dessas premissas, DI PIETRO (2021, p. 696) estabelece que: “Quando a Constituição fala em concurso público, exige-se procedimento aberto a todos os interessados, ficando vedados os chamados concursos internos, a quem já pertence ao quadro de pessoal da Administração Pública”.

Mesmo diante da regra geral de aprovação prévia em concurso, como forma de investidura no serviço público, os legisladores constituintes excepcionaram algumas exceções para esta regra. A primeira exceção já se encontra prevista no próprio Artigo 37, Inciso II, da nossa Carta Magna, quando estabelece em sua parte final, que as nomeações para cargos comissionados devem ser declaradas em lei como de livre nomeação e exoneração. Tal prática, justifica-se pelo fato desses cargos comissionados serem considerados cargos de confiança do atual gestor público, assim sendo, precisa ser ocupado por pessoas do seu círculo político ou de amizade e deve estar diretamente subordinado ao administrador público, já que, precisará executar as ordens estabelecidas pelo gestor público.

Outra exceção para a regra geral do concurso público como mecanismo de investidura no serviço público, é o de nomeação para cargos em alguns tribunais, como é o caso para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, que deve ser indicação política do presidente da república e do congresso nacional, respeitando algumas regras previstas no Artigo 73 da Constituição Federal de 1988:

Art. 73: § 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; e II - dois terços pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Por fim, tem-se a terceira exceção para a regra geral do concurso como mecanismo para admissão no serviço público, que é a exceção do contrato por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, tema central deste trabalho. E tal exceção, tem previsibilidade legal na própria Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 37, Inciso IX, que foi regulamentada pela Lei Nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993, dispondo o seguinte em seu Artigo 1º: “Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e às fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei” (BRASIL, 1993).

Neste último caso, trata-se de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, dentre as situações específicas do excepcional interesse público, a Lei 8.745, em seu Artigo 2º, prevê o seguinte:

Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: I - assistência a situações de calamidade pública; II - assistência a emergências em saúde pública; [...] IX - combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica (BRASIL, 1993).

E tal investidura desses servidores públicos temporários, não deve ocorrer de qualquer forma, ainda existem regras específicas para essa admissão temporária no serviço público, que se encontra expressa no Artigo 3º da Lei 8.745:

O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público. §1º A contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública, de emergência ambiental e de emergências em saúde pública prescindirá de processo seletivo (BRASIL, 1993).

E em alguns casos de contratos temporários para professores ou pesquisadores, a própria Lei 8.745, em seu § 2º, exclui a obrigatoriedade do Processo Seletivo Simplificado, exigindo apenas análise de currículo que comprove aptidão técnica para o cargo temporário: “A contratação de pessoal, nos casos do professor visitante [...], poderá ser efetivada em vista de notória capacidade técnica ou científica do profissional, mediante análise do curriculum vitae” (BRASIL, 1993).

Com isso, nota-se que a admissão para contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, é bem menos rigorosa do que a regra geral do concurso público para investidura de servidor efetivo na administração pública. Com isso, a regra geral ainda continua sendo o concurso público como forma mais rígida de investidura, como uma forma de trazer para a administração, sujeitos qualificados para exercerem os atos administrativos em nome do Estado, logo, a análise curricular e o Processo Seletivo Simplificado, ainda continuam sendo exceções à regra em caso de contratos temporários que possuem benefícios para a administração, já que, não são prestadores de serviços com uma longa duração de atividades, todavia, deve-se ter em mente que existem limites para tais contratações e essas limitações devem ser observadas com o objetivo de preservar o bom andamento do serviço público.

Ainda vale salientar que, conforme preconiza Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 285) em seus escritos: “Ninguém sabe exatamente o que seja processo seletivo público”. Com isso, nota-se que os questionamentos feitos pelo autor realmente são pertinentes, não há uma definição exata, nem um regulamento específico que verse acerca desse Processo Seletivo Simplificado, logo, podem ser usados critérios de avaliação específicos para beneficiar

indevidamente determinados candidatos com mais aptidões para os critérios preestabelecidos em PSS específicos.

3.1 Dos agentes públicos: classificação e considerações essenciais

Com o intuito de brevemente aprofundar as necessidades - ou não - de contratos temporários na administração pública, faz-se necessário um estudo acerca dos agentes públicos e suas classificações, buscando constatar se realmente é necessário fazer seleção de pessoas aptas mediante concurso público para ocuparem determinados cargos na administração pública ou se uma mera seleção simplificada ou indicação política seria o suficiente. Conforme expresso na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021), em seu Artigo 2º:

Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei (BRASIL, 2021).

Como apresentado anteriormente, a legislação brasileira traz um conceito bem amplo sobre o que seria agente público, logo, é necessário a realização de uma classificação mais minuciosa com divisões específicas para compreendermos melhor a temática. Pois, segundo o conceito amplo descrito no artigo anteriormente mencionado, agente público é toda e qualquer pessoa que presta serviço representando o Estado e expressando suas vontades, independente do vínculo que possui, função que ocupa e remuneração que recebe.

E partindo dessas premissas, tem-se a visão de Hely Lopes Meirelles (2020, p. 75), em que os agentes públicos podem ser definidos da seguinte forma:

Todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva, ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente pode exercer funções sem cargo. A regra é a atribuição de funções múltiplas e genéricas ao órgão, as quais são repartidas especificamente entre os cargos, ou individualmente entre os agentes de função sem cargo. Em qualquer hipótese, porém o cargo ou a função pertence ao Estado, e não ao agente que o exerce, razão pela qual o estado pode suprimir ou alterar cargos e funções sem nenhuma ofensa aos direitos de seus titulares, como pode desaparecer os titulares sem extinção dos cargos e funções.

Assim sendo, para Hely Lopes Meirelles, os agentes públicos se subdividem em cinco categorias: agentes políticos; agentes administrativos, que podem ser servidores públicos,

empregados públicos ou contratados temporários; agentes honoríficos; agentes delegados e agentes credenciados.

Desta forma, segundo Meirelles (2020, p. 85), agentes políticos são os que integram o mais alto escalão da administração pública, suas atribuições estão diretamente previstas na Constituição Federal, não possuem hierarquias entre si e geralmente são admitidos no serviço público por meio de eleição, como é o caso dos representantes do poder executivo e legislativo. Isso fica melhor evidenciado nos escritos do autor, “agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais” (MEIRELLES, 2020, p.72).

Mas seguindo uma linha de raciocínio similar, Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 251), traz uma definição mais detalhada do que seria esse agente político:

Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

Com isso, fica evidenciado que, agentes políticos são os representantes do poder executivo e legislativo, que compõe o escalão mais alto da administração pública e são eleitos democraticamente, bem como seus auxiliares imediatos, que juntos estabelecem e executam as diretrizes que regulamentam a prestação do serviço público por parte do Estado.

Dando continuidade a classificação dos agentes públicos, temos os agentes administrativos, que são todos os agentes que exercem a atividade pública como profissão e de forma remunerada. Se submetendo a hierarquia que a função exige e ao regime jurídico estabelecido para tal função. E dentro dessa categoria dos agentes públicos, encontram-se subdivididos os servidores públicos, empregados públicos ou contratados temporários.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2020, p. 93), servidores públicos são aqueles agentes administrativos que se submetem ao regime jurídico estatutário, titulares dos cargos públicos que se submeteram a prévia aprovação em concurso para provimento efetivo de vaga ou aqueles que são indicados politicamente para ocuparem cargos comissionados de confiança, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 37, Inciso II.

Por sua vez, os empregados públicos, são aqueles agentes administrativos que ocupam empregos públicos, se sujeitam ao regime jurídico contratual e na maioria das vezes são regidos

pela Consolidação das Leis Trabalhistas. E os contratados temporariamente, são aqueles agentes administrativos que são contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, em consonância com o Artigo 37, Inciso IX, da nossa Constituição Federal, são geridos por regime contratual e não possuem nenhum vínculo com cargos ou qualquer emprego público.

Partindo dessas definições, Meirelles (2020, p. 413) ainda complementa que:

Os servidores públicos em sentido estrito ou estatutário são os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar e integrantes da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas com personalidade de Direito Público. Tratando-se de cargo efetivo, seus titulares podem adquirir estabilidade e estarão sujeitos a regime peculiar de previdência social.

Não obstante a isso, Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 254), transcreve suas contribuições acerca das contratações temporárias firmadas pela administração pública, estabelecendo o seguinte:

Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos).

Prosseguindo a classificação dos agentes públicos, segundo Meirelles (2020, p. 87), temos os agentes honoríficos que são basicamente aqueles que contribuem com as atividades estatais de forma transitória e por um período curto, não possuem nenhum vínculo trabalhista com a administração pública e na maioria das vezes atuam sem nenhuma remuneração, podemos citar como exemplo de agentes honoríficos: jovens convocados para o serviço militar obrigatório, mesários voluntários em períodos eleitorais e jurados em crimes dolosos contra a vida.

Em seguida, de acordo com o mesmo autor, ainda temos os agentes delegados, que são aqueles que mediante a delegação do estado, estão autorizados a prestar serviços públicos, porém, essa delegação não gera vínculo empregatício com o Estado, embora estejam sujeitos a fiscalização estatal e sua remuneração é oriunda dos terceiros usuários dos serviços prestados, temos como exemplo de agentes delegados: titulares de serviços de cartórios, concessionários ou permissionários de serviços públicos como água, energia, saneamento, telefonia, etc. Ainda de acordo com essas classificações, Magalhães (2015, p.752) preconiza em relação aos agentes delegados que:

Não é pacífica esta classificação, pois a atuação dos delegados não se dá em nome do Estado e sim em nome de uma empresa que presta serviço público por delegação; prestando serviço em nome próprio, seus agentes não prestam serviço em nome do Estado, mas sim em nome da concessionária; entretanto são considerados, para a doutrina majoritária, agentes públicos, enquanto atuam na prestação do serviço público delegado.

Por fim, tem-se os agentes credenciados, que segundo Meirelles (2020, p. 103), são aqueles que recebem o direito de atuarem representando o ente estatal, por intermédio de convênio firmado com o poder público, como por exemplo: uma clínica particular que firmou convênio com o Estado e atende em parceria com o Sistema Único de Saúde – SUS. E para o autor, “Entende por agentes credenciados, os que recebem a incumbência da Administração para representá-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante” (MEIRELLES, 2020, p. 270). Assim sendo, percebe-se que as definições normativas para o que seriam agentes públicos, encontram complemento doutrinário de excelente qualidade para exemplificar e consolidar a esclarecer alguns termos específicos.

Alguns cargos na administração pública, devem ter caráter permanente e efetivo, devido à natureza de suas atribuições, devem ter continuidade na prestação do serviço para o bom funcionamento do órgão público. Enquanto os cargos temporários, embora sejam momentâneos devido ao caráter excepcional da necessidade temporária do interesse público, devem ser fiscalizados sempre, para que necessidades temporárias não tornem-se duradouras, perpetuando prestação de serviço na administração pública por pessoas que não se submeteram previamente a concurso público, nem estão aptas para ocuparem determinados cargos.

3.2 Das formas de prevalência da investidura no serviço público brasileiro e sua fiscalização

As formas de ingresso no serviço público brasileiro, podem variar conforme o cargo e as regras de investidura preestabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro, conforme já visto anteriormente. Porém, as contratações temporárias na administração pública, devem servir apenas para atender as necessidades específicas do excepcional interesse público por tempo limitado, tanto na União, quanto nos Estados e municípios, conforme estabelece o Artigo 37, Inciso IX, da nossa Carta Magna de 1988.

O regime imposto a esses agentes administrativos temporários é o contratual e eles não possuem vínculo nenhum com cargo ou emprego público e devem ser admitidos mediante

processo seletivo simplificado, uma vez que, o preenchimento da vaga é uma necessidade excepcional e imediata, e fazer um concurso para preenchimento da vaga demandaria muito tempo.

Antes de contratar um agente público temporariamente, a administração deve justificar os motivos pelos quais aquela contratação se faz necessária, uma vez que, as contratações temporárias devem atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Logo, precisa-se comprovar que a necessidade é urgente, por tempo definido e que não será possível fazer um concurso em tempo hábil. Já que, embora exista dispositivo constitucional prevendo a contratação temporária, tal dispositivo tem eficácia limitada, pois não regulamenta nem justifica essas contratações por si só, requereu lei específica regulamentadora que é a Lei Nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e o gestor público ainda deve justificar a real necessidade da contratação.

Como em algum caso específico que professores efetivos se afastam dos serviços de forma inesperada e o gestor público precisa preencher a vaga urgentemente para não prejudicar o andamento das aulas, torna-se inviável organizar um concurso público para esse preenchimento imediato e temporário, porém, não é exatamente isso que se constata na prática.

Fica evidenciado em diversas decisões no Brasil, que muitas vezes, o gestor público tenta violar os princípios constitucionais relacionados aos contratos temporários na administração pública para satisfazer interesses particulares, como é o caso da ação declaratória de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal nº 2.987 (BRASIL, 2004), que declarou inconstitucional a Lei Estadual nº 9.186/93 de Santa Catarina, que versava acerca de contratações temporárias na administração pública, no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde, porém, a referida lei não mencionava os cargos que abrangiam essa contratação temporária, nem suas respectivas quantidades de vagas, uma tentativa frustrada de burlar o princípio constitucional da admissão para cargos públicos mediante concurso, uma vez que, tal lei era um cheque em branco para o gestor assinar da forma que melhor atendesse seus interesses pessoais.

Outro caso de tentativa frustrada de burlar a Constituição Federal na contratação temporária de servidores públicos, é a ADI do STF nº 3.430 de 2009 (BRASIL, 2009), que dessa vez, declarou inconstitucional lei promulgada pelo Estado do Espírito Santo, que também tentava legalizar e regulamentar as contratações temporárias na administração pública na área da saúde, violando os princípios constitucionais que estabelecem tais contratações como exceção temporária mediante a necessidade excepcional da administração pública, uma vez que, aquela Corte Suprema, continuou entendendo que só se pode contratar temporariamente

servidores para cargos temporários e a saúde é uma necessidade constante e essencial, logo, não pode ter funcionários admitidos de forma temporária sem qualquer aptidão para o cargo.

Com isso, percebe-se que funções tipicamente estatais, devem ser ocupadas por servidores efetivos de carreira, devidamente aprovados em concurso público, para serem titulares dos cargos e desempenharem suas funções com isonomia e estabilidade, suprimindo os interesses da administração pública e não de gestores específicos. E isso também se aplica aos cargos públicos que exercem o poder de polícia ou fiscalizatórios, como em cargos de polícias, área tributária e fiscal, vigilância sanitária, fiscalização de trânsito, etc. Nesses casos, os cargos públicos devem ser ocupados por servidores com estabilidade, para não dever favores a determinados grupos políticos.

Desta forma, o TCE/PI já havia resolvido em decisão no ano de 2020, que as novas contratações temporárias no Estado, deviam observar as recomendações constitucionais que versam acerca da temática, indicando em documentos comprobatórios a necessidade temporária de excepcional interesse público, documento este que deveria constar lista dos servidores efetivos afastados, motivo do afastamento e provável período de ausência.

Ainda seguindo essa linha de fiscalização dos Tribunais de Contas Estaduais, no ano de 2021, segundo Fábila Carolino (2021), o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, constatou que haviam cerca de 28,9 mil funcionários contratados nas secretarias do Estado e que esses contratados eram quase metade dos servidores estaduais ativos, sendo que esses contratos eram postergados repetidas vezes por mais de 5 anos. O mesmo tribunal ainda constatou que nos 223 municípios do Estado da Paraíba, haviam cerca de 62,3 mil servidores públicos contratados temporariamente, o que totalizava quase metade do número total de servidores municipais, constatando mais uma vez excessos.

Em alguns municípios do Estado, constatou-se servidores com salários superiores ao do prefeito e com contratados temporários há mais de uma década. Ao constatar tamanhas irregularidades que desvirtuam a regra constitucional do concurso público, o TCE/PB encaminhou relatórios para o Ministério Público e a Justiça Eleitoral no Estado para apurarem e punirem os gestores públicos que estavam agindo de tal forma.

Outro caso que especifica a inconstitucionalidade nos contratos temporários na administração pública, tese defendida neste trabalho, é a Lei Nº 11.064 de 2002 do Estado de São Paulo, que instituiu o serviço auxiliar voluntário na polícia militar do Estado e foi declarada inconstitucional posteriormente, uma vez que, polícia e corpo de bombeiros militar são funções permanentes de Estado e jamais deveriam ser admitidos de outra forma que não o concurso

público. Com isso, suprimiram direitos sociais desses trabalhadores e feriram princípios constitucionais.

Desta forma, fica evidenciado que nas diversas regiões do país, vários Estados e Municípios fazem uso de artifícios fraudulentos para violar a regra constitucional do concurso público como forma de investidura em cargos públicos na tentativa de perpetuar determinadas pessoas de confiança em cargos na administração pública de forma irregular.

Desta forma, surge a necessidade de órgãos fiscalizadores cada vez mais eficientes para coibir essas práticas e resguardar a nossa Constituição Federal. Assim sendo, cabe aos Tribunais de Contas, aos Ministérios Públicos e ao Ministério Público do Trabalho, fiscalizar, punir e combater essa técnica fraudulenta de usar uma exceção como regra para concretizar mecanismos de dominação e perpetuação de grupos políticos atuais antes que se torne uma prática socialmente aceita.

De acordo com o Artigo 71 da Constituição Federal, cabe ao Tribunal de Contas da União, junto com o Congresso Nacional, consolidar o controle externo na administração pública, fiscalizando diversos aspectos da administração federal, inclusive a contratação de pessoal para prestação de serviços públicos, conforme preconiza o Inciso III, do Artigo 71 da nossa Constituição (BRASIL, 1988):

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

De acordo com o Artigo 129, Inciso III da Constituição, “São funções institucionais do Ministério Público: promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988). Logo, o Ministério Público do Trabalho, pode auxiliar no combate às contratações temporárias ilegais na administração pública, com os demais órgãos fiscalizadores do Estado, uma vez que, tais contratações violam direitos sociais de concorrerem e ocuparem cargos públicos mediante aprovação em concurso e ensejam em improbidade administrativa trabalhista para o gestor público.

Assim sendo, inúmeros são os casos de violações trabalhistas, por parte de gestores públicos por todo o país, em relação aos contratos temporários na administração pública,

fazendo-se necessário que os órgãos fiscalizadores se aparelhem cada vez mais para coibir tais práticas abusivas.

3.3 O serviço público brasileiro e a (im)possibilidade de direitos trabalhistas na contratação temporária

A contratação temporária de pessoal para prestar serviço na administração pública, é prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada por lei complementar nº 8.745 de 1993 em âmbito federal, porém, os Estados e municípios devem editar leis específicas e próprias para justificarem e darem respaldo legal a essa forma de prestação de serviço temporária para atender o excepcional interesse público, conforme estabeleceu o Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade de nº 3.210.

Já o Tribunal Superior do Trabalho, proferiu em sua Súmula 363, que os contratos temporários da administração pública após a Constituição Federal de 1988 eram declarados nulos. E que o trabalhador só teria direito ao pagamento das horas pelos serviços prestados e ao depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, conforme descrito abaixo:

A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS (BRASIL, 2003).

Com isso, nota-se que há garantias trabalhistas mínimas ao agente público temporário, como o pagamento de salário pelas horas trabalhadas e recolhimento do FGTS em caso de contratos nulos. Embora, o princípio da supremacia do interesse público preconize que sempre deve se sobrepor o interesse público em relação aos particulares, deve-se levar em consideração, direitos trabalhistas consolidados, com o intuito de resguardar uma possível valorização desses agentes públicos contratados temporariamente.

Partindo dessas premissas legais, o regime jurídico aplicado aos contratos temporários, é o contratual e pode ser regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, em caso de ausência de lei estadual ou municipal específica que verse acerca de regime jurídico diferente do contratual, que pode inclusive mesclar um regime contratual com algumas regras estabelecidas para os servidores estatutários. Já o regime de previdência para os funcionários contratados temporariamente, deve ser o Regime Geral de Previdência Social, que se aplica para todos os trabalhadores que não ocupam cargos públicos efetivos.

Um contrato temporário, deve respeitar os princípios constitucionais estabelecidos pela nossa Constituição Federal de 1988 e pela Lei federal nº 8.745 de 1993, ou qualquer outra lei estadual e municipal específica acerca da temática, caso contrário, não terá validade e será declarado nulo, com isso, causará prejuízos trabalhistas ao servidor temporário, aos que se preparam esperando fazer um concurso público ou estão aguardando nomeação, a população que terá uma péssima prestação do serviço público pela falta de servidores ou pela má qualificação de contratados temporários, e para a administração pública que poderá ser condenada a pagar indenizações pelo tempo de serviço.

Tal questão fica melhor evidenciada nas decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do Tema 551 que em seus julgamentos estabelecem que o trabalhador contratado temporariamente pela administração pública, só terá direitos trabalhistas garantidos se comprovado que a administração pública usou a exceção dos contratos temporários de forma indevida:

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).

A contratação temporária para atender ao excepcional interesse público, deve ser utilizada de forma urgente e para contornar situações específicas de falta de servidor efetivo por curto prazo, pois quando se usa essa exceção para satisfazer interesses meramente políticos e de terceiros, presta-se um serviço de má qualidade, pois nem sempre o agente público é o mais apto para ocupar aquele cargo e o próprio nem poderá prestar um serviço de forma autônoma, porque sempre deverá atender aos anseios de quem o colocou no cargo, precarizando assim as relações de trabalho.

Essas flexibilizações contratuais aplicadas na administração pública, para atender interesses que não são o excepcional público, corroboram para uma inserção insegura no mercado de trabalho de forma precária e sem nenhuma proteção social. Indo de encontro ao que preconiza o Artigo 23º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, p. 06):

Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. Todo

ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

A precarização da mão de obra na contratação temporária da administração pública, gera instabilidade para o servidor, devido a desproteção legislativa e flexibilização contratual, sendo uma forma de trabalho incerto e imprevisível, onde todos os riscos empregatícios são assumidos pelo trabalhador, ocasionando o desmonte dos direitos trabalhistas do trabalhador temporário da administração pública que é o lado mais fraco desse conflito trabalhista.

Não obstante a isso, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, em seu Artigo 19-A, estabelece que “É devido o depósito do FGTS na conta vinculada do trabalhador cujo contrato de trabalho seja declarado nulo nas hipóteses previstas no art. 37, § 2º, da Constituição Federal, quando mantido o direito ao salário” (BRASIL, 1990).

Assim, fica instituída uma solução legislativa de caráter compensatório para amparar o trabalhador que é posto em uma situação irregular de contrato nulo, devido aos interesses particulares de alguns gestores públicos. Entendimento esse que também já foi ratificado pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI de nº 3.127 no ano de 2015, quando na ocasião, o Governo do Estado de Alagoas tentou extinguir mais esse direito conquistado pelos trabalhadores contratados de forma precária pela administração pública. Embora esse tipo de contrato seja declarado nulo, o trabalhador tem direito a receber o FGTS pelo tempo de serviço e seus salários correspondentes pela prestação do serviço em caso de inadimplemento.

4. A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA NO BRASIL: ENTRAVES E PERSPECTIVAS DOUTRINÁRIAS

A contratação temporária para atender à necessidade excepcional do interesse público, deve ter duração específica e predeterminada em lei específica, não se prorrogando por inúmeras vezes de forma desordenada, pois para o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 91), a contratação temporária deve servir unicamente para contemplar situações temporárias e eventuais, uma vez que, se a função ou cargo público requerer um servidor público permanente e estável, é inconcebível que esse seja admitido mediante contratação temporária, pois o cargo em questão será fixo na administração pública e deverá ser ocupado por um funcionário de carreira que seja admitido mediante aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 37, Inciso II:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988).

Desta forma, segundo o doutrinador em questão (MELLO, 2019, p. 42), é nítido que a regra é a admissão mediante concurso público e que os contratos temporários são exceções para casos excepcionais e urgentes, em que não se pode aguardar os prazos de um concurso, pois prejudicaria a prestação do serviço que precisa de mão de obra para funcionar, mas deve-se frisar que essa contratação temporária só deve se perdurar durante o prazo que durar a necessidade excepcional ou até o prazo necessário para realização de concurso público que irá selecionar servidores efetivos para ocupar o cargo público de forma estável.

Com isso, temos ainda doutrinas que divergem um pouco entre si, umas mais favoráveis para realização de concursos públicos e outras mais flexíveis em relação aos contratos temporários, priorizando a supremacia do interesse público, como é o caso do pensamento da doutrinadora e ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes Rocha (1999), ao escrever que os contratos temporários não podem ser firmados na administração pública apenas para cargos excepcionais ou temporários, eles podem ser utilizados também para cargos permanentes e de caráter efetivo, a depender do urgente interesse

público, como por exemplo: um posto de saúde que esteja precisando de médico, pois o antigo se aposentou ou se afastou, o cargo de médico é de caráter permanente e efetivo, porém, a população não pode aguardar os prazos de um concurso para terem seu direito à saúde resguardado. Desta forma, flexibiliza-se ainda mais o instituto da contratação temporária na administração pública.

Desta forma, para a ministra (ROCHA, 1999), abre-se exceção para a regra e contrata-se temporariamente um médico para atender a população, até que se estabeleça um profissional em caráter efetivo mediante concurso público de provas ou provas e títulos. Sendo que, essa contratação temporária deve ter prazo predefinido, o suficiente para que se providencie um concurso, o que não pode acontecer, é esse médico temporário ter seu contrato renovado por várias vezes para atender interesses que não sejam o excepcional interesse público e ocupar o cargo em caráter definitivo por meios que violem os princípios constitucionais, que é o comum em diversos casos da atualidade, devido a ausência de concursos públicos constantes.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 248), muitas vezes, o administrador público se exime da responsabilidade de realização de concurso público para provimento de vaga em caráter definitivo, para fazer deturpação da exceção do contrato temporário para atender o excepcional interesse público, com isso, usa os cargos nas repartições públicas para angariar apoio político e se (re)elegerem, perpetuando-se no poder, o que pode gerar uma condenação por improbidade administrativa. Isso é nítido nos diversos casos concretos que foram explanados anteriormente por todo o país, tanto em sistemas estaduais quanto municipais.

Segundo o autor (CARVALHO FILHO, 2022, p. 327), agentes públicos contratados temporariamente, devem ser submetidos a um contrato administrativo regido por regime especial (lei específica sobre o tema), uma vez que, não são funcionários celetistas da iniciativa privada, pois prestam serviços em órgãos públicos, nem podem ser equiparados aos servidores estatutários, por não ocuparem cargo ou emprego público em caráter definitivo. Pois segundo o autor (CARVALHO FILHO, 2022, p. 538):

Outro ponto a ser examinado é o relativo à natureza da relação jurídica funcional. Diz a Constituição que a lei estabelecerá os casos de contratação desses servidores. Assim dizendo, só se pode entender que o Constituinte pretendeu caracterizar essa relação funcional como de natureza contratual. Cuida-se, de fato, de verdadeiro contrato administrativo de caráter funcional, diverso dos contratos administrativos em geral pelo fato de expressar um vínculo de trabalho subordinado entre a Administração e o servidor. Não obstante essa qualificação, a lei instituidora do regime certamente poderá incluir algumas normas que mais se aproximem do regime estatutário, que, inclusive, tem aplicação subsidiária no que couber. O que não poderá, obviamente, é fixar outra qualificação que não a contratual.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Fábio Bellote Gomes menciona que “Nessa hipótese, não há cargo público e tampouco emprego público a ser ocupado pelo agente temporário, mas, unicamente, uma função pública (competência administrativa específica) a ele atribuída durante o período de vigência de seu contrato com a Administração Pública” (GOMES, 2012, p. 568). Logo, o regime instituído para o servidor público contratado temporariamente deve ser específico, já que, o mesmo nem é servidor celetista regido pela CLT nos casos específicos após a CF de 1988, nem é funcionário estatutário em caráter efetivo e com estabilidade. Assim, o regime ao qual se sobrepõe o servidor temporário é o contratual e toda relação trabalhista deve ser regida por esse contrato, esbarrando em direitos materializados pela Consolidação das Leis Trabalhistas, como: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço com multas, férias com adicional, 13º salário, dentre outros.

Partindo dessas premissas anteriormente fixadas, José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 562) explana o que segue:

A justiça comum só é competente para apreciar tais litígios quando o ente federativo tiver efetivamente editado a lei específica reguladora do regime especial, como determina o art. 37, IX, da CF. Se não o tiver feito, sequer pode recrutar servidores pelo regime especial; caso o faça, a pretexto de admitir servidores temporários, estará celebrando, dissimuladamente, mero contrato de trabalho, de modo que futuros conflitos deverão ser decididos na Justiça do Trabalho. Não obstante, semelhante distinção parece não ser acolhida por certos setores do Judiciário, o que não se afigura, o melhor entendimento.

Com isso, fica observado que em respeito à Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 37, Inciso IX, que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 1988). Assim sendo, Estados e municípios devem editar legislações específicas instituindo o regime especial para contratos que atendam a necessidade excepcional do interesse público, observando os princípios constitucionais que não devem ser violados.

4.1 Entre o social e o liberal: há eficiência administrativa na execução de serviços públicos no Brasil?

Os servidores públicos efetivos desempenham um papel importantíssimo na administração pública, que vai além da presença ou ausência de agentes políticos eleitos democraticamente para exercer mandatos na administração, que é a manutenção da

continuidade na prestação do serviço público à sociedade, por conta disso, devem ter direitos e garantias constitucionais resguardadas para desempenharem suas funções com autonomia, uma vez que, não podem ter sua autonomia funcional vinculada às vontades do atual gestor público, já que, o ocupante do mandato público pode mudar a cada 4 anos, mas o servidor público permanecerá efetivamente no exercício do seu cargo para dar continuidade ao funcionamento dos serviços essenciais para a população.

Pois é difícil se imaginar se a cada troca de titular de mandato público, os serviços públicos parassem até a nova equipe do governo assumir e se inteirar das suas atribuições. O caos se instauraria na administração pública. Partindo dessa premissa, Hely Lopes Meirelles explana que “Estabilidade é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que nomeado por concurso em caráter efetivo, tenha transposto o estágio probatório” (MEIRELLES, 2020, p. 383).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o serviço público brasileiro teve uma valorização considerável, pois ficou instituído o Regime Jurídico Único, que valorizou o servidor estatutário em detrimento do regime celetista, que é a regra geral da iniciativa privada. Porém, esse modelo de serviço público, vem sofrendo ataques recentes por grupos neoliberais, que pretendem incorporar no serviço público, concepções administrativas da iniciativa privada.

É de extrema importância que os servidores públicos continuem sendo regidos por regime trabalhista estatutário atrelado à Constituição Federal, uma vez que, os servidores precisam exercer suas funções observando princípios garantidos constitucionalmente, como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que, a Constituição se prepondera em relação às demais leis ordinárias e o serviço público deve se distinguir do trabalho na iniciativa privada. Além de precisarem ter sua autonomia institucional preservada, advinda do Artigo 41 da Constituição Federal de 1988: “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público” (BRASIL, 1988).

Partindo desses pressupostos, o instituto da estabilidade para o servidor público, resguarda princípios importantíssimos como o da eficiência administrativa, uma vez que, a não rotatividade do servidor público efetivo durante a troca dos mandatos eletivos, gerará uma melhor prestação no serviço público, já que, os servidores continuarão a exercer suas atribuições independentemente da troca de governo. E ainda sobre a eficiência administrativa, (ÁVILA, 2005, p. 23) define como sendo:

Eficiente é a atuação administrativa que promove de forma satisfatórias os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Para que a administração esteja de acordo com o dever da eficiência, não basta escolher meios adequados para promover seus fins. A eficiência exige mais do que mera adequação. Ela exige satisfatoriedade na promoção dos fins atribuídos à administração.

O servidor público precisa ter estabilidade para resguardar e fazer cumprir princípios constitucionais durante o exercício da sua função, por este motivo, possuem plano de cargos e carreiras, progressões funcionais, piso salarial, tudo isso para que os direitos do servidor público estatutário não seja violado, do concurso até a aposentadoria, e assim, ele possa exercer sua função com autonomia para preservar o bom funcionamento dos serviços públicos essenciais, sabendo que não será perseguido ou prejudicado, caso contrarie o interesse de algum político, uma vez que, a estabilidade deve ser inerente ao cargo para exercício da função com isonomia. Seguindo essa linha de raciocínio, Paulo de Matos Ferreira Diniz menciona que “A estabilidade é um atributo do cargo público que assegura a continuidade da prestação do serviço público, que é de caráter permanente. É, portanto, uma propriedade jurídica do elo que ata a pessoa estatal ao servidor titular do cargo público de provimento efetivo” (DINIZ, 1998, p. 54).

A justificativa para a criação do instituto da estabilidade para servidores públicos, tem como base o princípio da continuidade, pois os serviços públicos essenciais devem ser contínuos à população e jamais interrompido com mudança de gestão. Assim, nota-se que a estabilidade do servidor público, não foi criada para beneficiar o servidor de forma individual, mas para beneficiar a população que terá garantida a prestação continuada dos serviços públicos essenciais, tornando a atuação desses agentes públicos autônomas e legítimas, já que, não precisam se preocupar em atender aos interesses pessoais de determinados grupos políticos, temendo uma possível demissão.

A ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes Rocha, “Não é qualquer vínculo jurídico firmado entre o ente estatal e o servidor ocupante de cargo público de provimento efetivo, que se adjetiva como estável, mas somente após a satisfação de certas exigências de normas positivadas no ordenamento jurídico que se obtém tal condição” (ROCHA, 1999). Conforme essas explicações, com o intuito de corroborar, Jessé Torres Pereira Júnior menciona o seguinte (1999, p. 254):

A estabilidade é uma garantia fundamental para o bom desempenho do servidor público, para a independência do servidor, que deve agir só em função da lei, praticando os atos administrativos que lhe couberem sem o receio de, com esse ou aquele despacho, contrariar o chefe imediato e, assim, ser incluído nessas listas de exoneração por excesso de quadros.

Assim sendo, uma das exigências para aquisição da estabilidade, encontra-se positivada no Artigo 41 da nossa Constituição, que é a aquisição de estabilidade somente após passados 3 anos da nomeação para o cargo e mediante aprovação em prova de desempenho (BRASIL, 1998).

Vale salientar que, só poderá adquirir a estabilidade, o servidor que foi aprovado em concurso público, nomeado e empossado em cargo efetivo no serviço público, jamais poderá adquirir a estabilidade agentes comissionados ou contratados temporariamente, uma vez que, a estabilidade é um instituto que requer a efetividade antecipada em cargo público permanente. Logo, ser efetivo em cargo permanente, é pré-requisito para aquisição da estabilidade.

Diante desse feito, fica evidenciado que, a estabilidade para o servidor público estável admitido mediante concurso público de provas ou provas e títulos, serve unicamente para controlar a função pública gerando eficácia e economicidade, já que, ao mudar o governo, os agentes públicos continuam sendo os mesmos e darão continuidade aos serviços essenciais, sem precisar um reaparelhamento do Estado em relação aos servidores, o que geraria um aumento nos custos para captar e capacitar mão de obra adequada. Mas vale salientar que, a estabilidade não é mecanismo de proteção do servidor que se acomodou na ocupação do cargo, pois mesmo que adquira a estabilidade após preencher todos os requisitos constitucionais, o servidor público ainda deve agir de forma eficiente perante à prestação do serviço público ao qual foi designado mediante aprovação em concurso.

Essas premissas anteriores estão garantidas constitucionalmente, com o advento da Carta Magna de 1988, que estabelece em seu Artigo 41 que “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público” (BRASIL, 1988). Logo, percebe-se que a efetividade, é pré-requisito para aquisição da estabilidade, uma vez que, antes de ser estável, o servidor público precisa ser aprovado e empossado em cargo público mediante concurso.

Essa estabilidade após 3 anos de efetivo exercício em cargo público, não se dá automaticamente, já que, o § 4º, do Artigo 41, da CF de 1988, estabelece que “Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade” (BRASIL, 1988). Assim, não basta ser aprovado em concurso e passar pelo estágio probatório de 3 anos para adquirir a estabilidade no serviço público, é necessário que se preste um serviço público com eficiência, demonstrando aptidão prática para ocupar o cargo, só após esse estágio de 3 anos que será feita uma avaliação de desempenho do servidor para atestar se o mesmo adquiriu a estabilidade após se efetivar no serviço público.

Não obstante a isso, após passar por todos os trâmites mencionados anteriormente e adquirir a estabilidade no cargo efetivo, não significa dizer que o servidor está seguro eternamente, uma vez que, a estabilidade é inerente à função para resguardar a atuação autônoma do servidor que representa o Estado, mas se o próprio tentar usar do instituto da estabilidade para se acomodar no serviço público, prestando-o com uma péssima qualidade, o servidor poderá ser penalizado, inclusive com a exoneração, conforme estabelece o § 1º, do Artigo 41, da nossa atual Constituição, preconizando que:

O servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1988).

Assim sendo, notamos que a estabilidade é inerente ao cargo e não ao servidor, o servidor pode usar do instituto da estabilidade para agir de forma autônoma resguardando princípios estabelecidos constitucionalmente, mas nunca para se acomodar na sua atuação profissional, pois se ficar comprovado que o servidor público está agindo em desacordo com as atribuições do cargo, o mesmo poderá ser exonerado mediante processo judicial ou administrativo conforme exposto na citação acima.

O servidor público após adquirir a estabilidade, ainda poderá passar por avaliações constantes para aferir seu desempenho no exercício da função, conforme estabelece o Artigo 41 da Constituição, porém, essa avaliação deve ser incorporada ao servidor, mediante lei complementar estatutária, que irá regulamentar as atribuições do cargo público específico ocupado pelo servidor, mas acredito que uma boa forma de introduzir essas avaliações e incorporá-las como mecanismo de valorização do servidor, é inserir essas avaliações no Plano de Cargos e Carreiras de cada servidor, e condicionar uma progressão funcional ao desempenho satisfatório nessa avaliação periódica, com isso, o servidor sempre prestará um serviço de excelência, sabendo que será avaliado constantemente e que essa avaliação sendo positiva irá lhe render ascensão profissional e ganhos salariais.

4.2 Entre a teoria e a prática: análise normativa e jurisprudencial brasileira

Ao analisar o Artigo 37, Inciso IX, verifica-se que: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 1998). Desta forma, nota-se que essa norma constitucional é de

eficácia limitada e que o legislador constituinte deixou a cargo de leis ordinárias infraconstitucionais, a regulamentação das regras que iriam reger as contratações temporárias de agentes pela administração pública.

Neste caso, a Constituição não quis traçar as regras para as contratações temporárias, uma vez que, essa regulamentação deve ser de interesse pessoal da União, de cada Unidade Federativa, bem como dos municípios e do Distrito Federal, conforme preconiza José dos Santos Carvalho Filho em seus escritos, “Como se trata de recrutamento que pode traduzir interesse para algumas pessoas federativas e desinteresse para outras, deve entender-se que a lei reguladora deverá ser a da pessoa federativa que pretender a inclusão dessa categoria de servidores” (CARVALHO FILHO, 2022, p. 598).

Assim sendo, essa regulamentação é obrigatória e deve ser instituída observando as peculiaridades políticas, econômicas e sociais de cada localidade específica que pretender incluir em seus quadros essa categoria especial de agente público, sempre observando os princípios que regem a administração pública, inclusive o da legalidade, já que, se houver contratação temporária para o serviço público sem lei prévia regulamentadora, esse ato administrativo poderá ser considerado nulo.

Como já mencionado anteriormente, a lei ordinária para regulamentação do contrato temporário, deverá estar em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro no tocante aos princípios constitucionais, além de observar a necessidade que deve ser temporária e o excepcional interesse público, que logo após a contratação, deverá dar prosseguimento aos trâmites do concurso público para provimento efetivo dos cargos em vacância. Conforme preconiza o Tema 612 do STF ao fixar que:

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

Partindo dessas premissas anteriormente detalhadas, da necessidade de cada ente em regulamentar suas hipóteses de contratações temporárias e do fato de que sem lei expressa autorizando essas contratações são consideradas nulas, a União regulamentou suas hipóteses de contratações por intermédio da Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993, que trouxe pela primeira vez adequações ao Inciso IX do Artigo 37 da Constituição federal de 1988, que previa a

contratação temporária para a administração pública, mas deixou essa regulamentação a cargo de lei complementar.

Após a promulgação da Lei 8.745 em âmbito federal, ela teve várias pequenas alterações ao decorrer do seu percurso de vigência, dentre as quais podemos destacar: a Lei nº 9.849 de 26 de outubro 1999, após isso ainda sofreu pequenas alterações em seu texto original pela Lei nº 10.667 de 14 de maio de 2003, posteriormente veio a Lei nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004 trazendo novas alterações no ano seguinte, logo após poucos meses promulgaram a Lei nº 11.123 de 7 de junho de 2005 com pequenas alterações e para concluir teve mais alterações com a Lei nº 11.440 de 29 de dezembro de 2006, estas foram as leis federais e suas alterações no âmbito das contratações temporárias feitas pela União. Não obstante a isso, cada Estado e seus respectivos municípios, também se movimentaram em direção à referida regulamentação para terem legitimidade nas contratações temporárias e não terem esses contratos declarados nulos nem serem penalizados por improbidade, uma vez que, a Lei 8.745 versava sobre as contratações no âmbito federal e não devia se estender aos Estados e municípios devido às particularidades de cada local, conforme versa José Afonso Silva em suas produções (SILVA, 2022, p. 681):

A Lei 8.745, de 9.12.1993, está de acordo com essa doutrina, tanto que só regulou a contratação por órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundações públicas. Mas ela traz diretivas que devem ser seguidas por leis estaduais e municipais, como, por exemplo, a indicação de casos de necessidades temporárias (art. 2º), a exigência de processo seletivo simplificado para o recrutamento do pessoal a ser contratado (art. 3º), o tempo determinado e improrrogável da contratação (art. 4º).

Assim sendo, a referida lei não vincula a si Estados e municípios, em observância ao princípio da autonomia, onde cada localidade deve editar seu ordenamento jurídico complementar próprio de acordo com as características locais. Desde que, na legislação específica, sejam observados os critérios preestabelecidos em âmbito federal, a saber, o tipo do vínculo trabalhista, o período de duração, a justificativa da necessidade de contratação temporária e o excepcional interesse público.

Não obstante a isso, em novembro de 2003, o Tribunal Superior do Trabalho, com vistas na nulidade do contrato temporário feito pela administração pública, em casos de admissão sem prévia aprovação em concurso público, que encontra previsão legal no Artigo 37º, §2º da Constituição Federal de 1988, resolveu pacificar as controvérsias determinando que a Orientação Jurisprudencial nº 85 deveria ser convertida em Súmula a de nº 363 mencionando que:

A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS (BRASIL, 2003).

Com isso, fica nítido que após esse entendimento vinculante, o tema ficou pacificado, e a partir de então, doutrinadores e aplicadores do direito, passaram a compreender que nos casos de contratações temporárias firmadas pela administração pública e declaradas nulas devido à ausência de prévia aprovação em concurso público, o contratado só terá direito ao pagamento das horas trabalhadas, tendo como base de cálculo o salário mínimo, e aos valores que correspondem aos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, conforme preconiza Gustavo Alexandre Magalhães (2015, p. 257) em seus escritos:

Fundamentam este dever de indenizar, regra geral, no art. 159 do Código Civil de 1916 e, agora, no art. 927 do Código Civil de 2002, que estabelece a responsabilidade extracontratual em caso de enriquecimento ilícito, como também no tocante ao pagamento das verbas trabalhistas ao servidor público de fato, a doutrina administrativista, apontando o disposto no art. 158 do antigo diploma normativo, e art. 182 do Código de 2002.

Assim, fica decretado que, a administração pública deve pagar os respectivos salários e os valores referentes ao FGTS para o contratado temporário da administração pública que tiver seu contrato de trabalho declarado nulo, porém, vale observar que, se o órgão contratante for a União, o contratado só terá direito ao recebimento das parcelas vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação, conforme estabelece a Súmula nº 85 do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 1993). O que no meu entendimento, é mais uma forma de negar direitos trabalhistas ao trabalhador, independentemente do vínculo trabalhista que ele tenha.

Concomitante a isso, a súmula nº 466 do Superior Tribunal de Justiça, menciona o que, “o titular da conta vinculada ao FGTS tem o direito de sacar o saldo respectivo quando declarado nulo seu contrato de trabalho por ausência de prévia aprovação em concurso público” (BRASIL, 2010). Ainda versando sobre a mesma propositura, o tema 916 do Supremo Tribunal Federal estabelece a seguinte tese:

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 do Tempo de Serviço - FGTS.

Desta forma, nota-se que o Estado não dá ao trabalhador contratado temporariamente, as mínimas condições de valorização trabalhista impostas pelo próprio ordenamento jurídico, como: férias remuneradas adicionadas de um terço, horas extras, décimo terceiro salário e contribuições previdenciárias. Conforme firma o Tema 551 do STF em sua tese:

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.

Tornando mais vantajoso para a administração pública, contratar servidores temporários ao invés de fazer concurso público, incentivando os gestores públicos a burlar a própria Constituição em benefício próprio. O que se torna contraditório, uma vez que, esse mesmo Estado editou a Consolidação das Leis Trabalhistas, impondo seu cumprimento pela iniciativa privada, para resguardar aos trabalhadores todos os seus direitos trabalhistas, e a mesma administração pública não cumpri com essas leis e lesa o trabalhador temporário que lhe presta serviço.

4.3 A modernização dos serviços públicos no Brasil: há de fato uma irregularidade na contratação de serviços temporários pela administração pública?

No ano de 2020, o Presidente da República enviou uma Proposta de Emenda Constitucional – PEC, de nº 32, conhecida popularmente como PEC da Reforma Administrativa, que visava alterar algumas partes da nossa Constituição Federal de 1988, mais especificamente sobre o regime jurídico dos agentes públicos e a estrutura da administração pública. Com a alteração do Artigo 37 *Caput* da CF de 1988 pela Emenda Constitucional de nº 32/2020, busca-se inserir alguns novos princípios concernentes à administração pública.

Outrora, já haviam sido alterados pela PEC nº 19 de 1998 que inseriu o princípio da eficiência, passando a ser cinco os princípios constitucionais da administração pública, conforme conhecemos até hoje: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Com essa nova Reforma administrativa de 2020, pretende-se inserir novos princípios constitucionais, a saber: Imparcialidade, Transparência, Inovação, Responsabilidade, Unidade, Coordenação, Subsidiariedade e Boa Governança Pública.

Nessa nova reforma administrativa proposta em 2020, o primeiro ponto a se observar de extrema relevância, é a permanência da obrigatoriedade do concurso público para admissão em cargos públicos, conforme estabelece o Artigo 37, Inciso II, alíneas A e B da emenda:

II - a investidura em emprego público depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos; II-A - a investidura em cargo com vínculo por prazo indeterminado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público; e II-B - a investidura em cargo típico de Estado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público (BRASIL, 2020).

Deve ser destacado, o fato da obrigatoriedade de concurso público, porém, se analisarmos minuciosamente, veremos que aparecem quatro categorias de vínculo com a administração pública: emprego público, preenchidos por contratados temporários; cargo com vínculo por prazo indeterminado, que são os cargos não típicos de Estado; e cargo típico de Estado, que são os essenciais para o funcionamento estatal (além do cargo de liderança e assessoramento, que é o antigo cargo comissionado). Referente a essas explicações, (OREIRO e FERREIRA-FILHO, 2021, p. 491) preconizam o seguinte:

Esse é um dos pontos baixos da proposta. Primeiramente, divide o funcionalismo em dois níveis, criando uma espécie de segunda classe de servidores. Em segundo lugar, futuramente, por lei, seriam regulamentadas quais as carreiras típicas de Estado e as carreiras com prazo indeterminado, o que faz com que a aprovação desta PEC seja um salvo-conduto para que algo essencial seja definido, a posteriori, de forma mais facilitada.

Porém, para os vínculos indeterminados e os cargos típicos de Estado, além de ter como etapa do concurso provas ou provas e títulos, ainda tem um período de vínculo de experiência com desempenho satisfatório, de um ano no primeiro caso e dois anos no segundo, e a depender desse desempenho satisfatório, gerará uma classificação final e só adquirirão a estabilidade no vínculo ou cargo, aquele que ficar entre os melhores classificados, dentro das vagas disponibilizadas para o concurso, a questão é que a lei não prevê quantos serão convocados para essa experiência, nem quais serão os critérios de avaliação, deixando uma proposta muito subjetiva para ser regulamentada posteriormente por lei complementar da forma que o legislador achar pertinente. E para José Luís Oreiro e Helder Lara Ferreira-Filho (2021, p. 491):

[...] a alteração no acesso ao cargo público é igualmente prejudicial, e também seria regulamentada posteriormente à PEC. Com isso, não é razoável supor que muitas pessoas continuarão tentando ingressar no serviço público, dando maior competitividade e qualidade aos pleitos, com a possibilidade de que mesmo

desempenhando bem seu papel durante os dois anos de experiência ainda possam ser dispensados, talvez até de forma injusta, por diferenças na subjetividade, no alinhamento ideológico e na severidade da avaliação das chefias.

Já em seu Inciso XVI, a PEC 32, continua proibindo os casos de acúmulos de cargos públicos, excepcionando nas alíneas A e B, os casos permitidos, como dois vínculos de professor, um de professor e outro técnico ou científico, e dois de profissionais na área da saúde, que segundo José Luís Oreiro e Helder Lara Ferreira-Filho “O oposto seria mais coerente, restringindo as possibilidades de acumulação, especialmente com atividades no setor privado, que podem criar conflitos de interesse” (2021, p. 492).

Ainda neste sentido proibitiva, o Inciso XXIII do referido Projeto de Emenda Constitucional, traz uma série de proibições em relação ao que caracterizam como regalias do servidor público, como: férias anuais superiores a trinta dias, gratificação por tempo de serviço, parcelas indenizatórias com efeito retroativo, qualquer tipo de licença exceto se for para estudar, redução de jornada sem redução de salário exceto por motivo de doença, aposentadoria compulsória como punição, adicional por substituição de cargo exceto para os cargos de liderança e assessoramento, progressão por tempo de serviço, parcelas indenizatórias e incorporação de salário de cargo comissionado ao cargo efetivo.

Todas essas são previsões de cortes de supostas regalias no serviço público, resta saber se ao regulamentarem a lei ordinária, todas as categorias de servidores serão atingidas com essas proibições ou se algumas categorias específicas serão isentas dos cortes de regalias, que segundo OREIRO e FERREIRA-FILHO “Entretanto, são práticas de muitos membros do judiciário que não serão afetados por essa reforma proposta” (2021, p. 493).

A PEC 32, ainda continua trazendo em seu Art. 37, § 8º, Inciso IV, a previsão de contratação temporária de empregado público mediante o excepcional interesse público por meio de processo seletivo simplificado, porém traz novas exceções para essas contratações temporárias, dentre as quais podemos mencionar:

Art. 39, § 2º, I - necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; II - atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e III - atividades ou procedimentos sob demanda. (BRASIL, 2022).

Com essas alterações, nota-se que a PEC pretende abrir um leque de possibilidade para contratações temporárias pela administração pública, como: paralisação de atividades essenciais em possíveis greves de servidores, acúmulo de serviço pela má gestão ou ineficiência do Estado,

além de atividades ou procedimentos sob demanda, essas previsões deixam uma ampla possibilidade de abertura de exceções para contratos temporários que poderão ser regulamentados, de forma ainda mais minuciosa, em lei complementar regulamentadora.

O referido projeto, ainda veta em seu Art. 37, § 10º, a possibilidade de acúmulo de aposentadoria com cargo público, exceto para os cargos onde há expressa liberação de acúmulo, os cargos mediante eleição e os cargos de liderança e assessoramento. Já o Artigo 40º, estabelece o regime previdenciário, que é o próprio para os servidores com vínculo de experiência, os servidores com vínculo por prazo indeterminado e os servidores de cargo típico de Estado.

Quanto ao regime geral é aplicado para os servidores com vínculo por prazo determinado e para os servidores que ocupam apenas cargos de liderança e assessoramento. Além de trazer previsão para o militar da ativa trabalhar na área da saúde ou ministrando aulas. E o Artigo 41, versa acerca do instituto da estabilidade, mencionando o seguinte: “Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei” (BRASIL, 2022). E seguindo essa linha de raciocínio, José Luís Oreiro e Helder Lara Ferreira-Filho (2021, p. 493) preconizam o seguinte acerca do instituto da estabilidade para o servidor:

[...] o Estado moderno se encontra nas mãos do funcionalismo, mas que devem ser separados por alta impessoalidade. Para que a lei seja aplicada a todos e para que os servidores possam exercer suas funções com independência, a estabilidade é necessária – também para permitir denúncias de algo fora da legalidade. Somente assim o servidor é de Estado, e não de eventual governo, se tornando um servidor público, e não um servidor político.

Com isso, nota-se que esse Projeto de Emenda Constitucional de nº 32/2020, pretende incorporar alguns retrocessos na administração pública, criar novos tipos de vínculos e acessos aos cargos públicos que só serão melhor detalhados posteriormente em lei complementar, facilitar o ingresso de pessoas do setor privado em cargos de liderança da administração pública o que poderá desvirtuar o interesse público, retirar direitos constitucionais de servidores públicos de categorias julgadas como subalternas e continuariam com os privilégios para os servidores dos altos escalões, flexibilização ou eliminação da estabilidade o que tornaria servidores públicos mais submissos às vontades governamentais, além de propor novas exceções para a contratação de servidores temporários, o que prejudicaria ainda mais o acesso de servidores públicos autônomos e com capacidade técnica comprovada mediante aprovação em concurso que é tema primordial deste trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os legisladores constituintes, excepcionam o instituto da contratação temporária para a administração pública, como uma possibilidade menos burocrática de suprimento de carência de mão de obra em períodos excepcionais, mas, infelizmente, alguns governantes deturparam o objetivo principal desse instituto e atualmente usam as contratações temporárias como mecanismo de angariar apoio político e se perpetuar no poder, como se a coisa pública fosse uma propriedade privada e estivesse a serviço dos interesses pessoais de determinados grupos políticos. Desta forma, deixa-se de prestar um serviço público de qualidade, devido a rotatividade exagerada dos servidores e dos mecanismos de seleção de pessoal que tem critérios políticos ao invés de técnicos.

Ao aprofundar brevemente acerca da presente temática, neste trabalho de conclusão de curso, ficou evidenciado que a administração pública possui princípios constitucionais que precisam ser respeitados em toda sua atuação, inclusive durante a contratação temporária no serviço público e que esses princípios servem para modernizar, tornando mais célere a administração pública, demonstrando de forma nítida, como a administração deve proceder para resguardar cada princípio constitucional.

Além disso, também foi debatido ao longo do trabalho as exceções impostas à administração pública em casos excepcionais e os mecanismos de ingresso no serviço público brasileiro, bem como, as classificações de cada agente e a quem compete fiscalizar as formas de investidura em cargos ou empregos públicos, fazendo-se uma breve análise sobre as dificuldades em fiscalização dos presentes órgãos. Não obstante a isso, ficou exposto as hipóteses de nulidade dos contratos temporários de agentes prestadores de serviço à administração pública, seus vínculos e direitos trabalhistas.

Após todo esse apanhado geral, foi possível compreender as perspectivas teóricas sobre o assunto a partir dos doutrinadores que versam sobre o instituto do contrato temporário na administração pública, perpassando por uma análise legislativa e jurisprudencial envolvendo a temática, além de enfatizar se uma iminente reforma administrativa, traria avanços ou retrocessos em relação aos temas abordados neste trabalho. Desta forma, uma reforma administrativa do modo como estão propondo, traria alguns retrocessos para o serviço público brasileiro, principalmente no tocante a estabilidade do servidor, que poderia afetar diretamente sua atuação autônoma a serviço do real interesse público.

Desta forma, fica-se evidenciado que a regra geral para investidura no serviço público é por meio de concurso, porém, foi possível chegar a conclusões que em algumas situações, a

exceção dos contratos temporárias, estavam sendo usadas como mecanismo fraudulento de burlar a Constituição Federal para suprir interesses contrários ao público, especificando os prejuízos que os contratos temporários que não prezam pela excepcionalidade do interesse público, podem acarretar aos usuários dos serviços e aos trabalhadores contratados temporariamente, pois ocasiona na nulidade do contrato e perda de direitos trabalhistas, descontinuidade dos serviços prestados e não qualificação do servidor público, além de danos econômicos para o prestador do serviço, sem contar que, o instituto dos contratos temporários são usados como forma de angariar apoio político por determinados grupos.

Com isso, acredito que desvirtuar os princípios constitucionais para satisfazer interesses pessoais do administrador público, deveria ser punido com o rigor da lei, ensejando em improbidade administrativa, uma vez que, o gestor estaria empregando artifícios fraudulentos para usar a máquina pública em seu favor particular. Desta forma, cabe a todo aparato fiscalizatório, tribunais de conta, ministério público e sociedade, fiscalizar e denunciar essas práticas ilegais de contratação temporária pela administração pública para possíveis punições cabíveis.

Atualmente, na nossa conjuntura política e social, não vejo outro mecanismo para prestação de um serviço público autônomo e de qualidade, que não seja por meio da investidura em concurso, principalmente, para os cargos típicos de Estado, que são essenciais para o bom funcionamento da administração pública, mas vale mencionar que, a estabilidade proporcionada pelo concurso, deve ser usada como um aparato legal para atuação autônoma de servidor público, cabendo ao poder público fiscalizar e punir os servidores que usam do instituto da estabilidade como forma de acomodação, tornando-se improdutivo e oneroso para o interesse público.

Assim sendo, pode-se concluir que, a investidura no serviço público por meio de concurso, ainda é a forma mais eficiente de selecionar servidores para a administração, uma vez que, seleciona os mais aptos para o cargo por meio de testes intelectuais e curriculares, além de fornecer estabilidade a esses servidores para que exerçam suas funções com autonomia, resguardando os interesses públicos e não pessoais de determinados governos. O que torna discussões sobre a temática bastante pertinentes, principalmente em um período de iminente reforma administrativa que visa desconstruir muitas dessas formas de organização estatal.

6. REFERÊNCIAS

ALEXANDRINHO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 31ª Edição. São Paulo. Editora Método, 2022.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Instituto de Direito Público da Bahia. Revista nº 04. 2005. Salvador – BA. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=67>. Acesso em: 11 de março de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23.01.2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.442, de 01.mai. 1943**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452_compilado.htm. Acesso em: 23.01.2023.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação**. Nº12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 03/02/2023.

BRASIL. **LEI Nº 8.036, DE 11 DE MAIO DE 1990**. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18036consol.htm. Acesso em: 13/03/2023.

BRASIL. **Lei Nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**: Contratação por Tempo Determinado para Atender a Necessidade Temporária de Excepcional Interesse Público. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm. Acesso em: 12.01.2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**: Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406_compilada.htm. Acesso em: 07 de março de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**: Medidas para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 15/01/2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**: Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 17/02/2023.

BRASIL. **Lei Nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 11/02/2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição 32/2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC%2032/2020. Acesso em: 12 de março de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal do Trabalho. **Súmula 363**. E-RR - 672320-52.2000.5.11.0013. Brasília, DF. Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tst/sumulas/sumula-n-363-do-tst/1431367285>. Acessada em: 12 de março de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 466**. REsp 1110848 RN 2008/0274492-0. DJe 25/10/2010. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=s%C3%BAmula+n%C2%BA+466%2Fstj>. Acessada em: 10 de março de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula**. REsp 31661 SP 1993/0002079-0. DJ 02/07/1993, p. 13283. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacao/institucional/index.php/RevSTJ/article/view/9594/9732>. Acessada em: 11 de março de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2.987**. Brasília, DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. 2004. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14743052/inteiro-teor-103128529>. Acessado em: 11 de março de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3430**. Brasília, DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. 2009. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14712226>. Acessado em: 09 de março de 2023.

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**. Brasília, DF. Relator: Min. Marco Aurélio. RE 1066677/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/Repercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5240485&numeroProcesso=1066677&classeProcesso=RE&numeroTema=551>. Acessado em: 13 de março de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 612 – Constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária servidores públicos**. Brasília, DF. Relator: Min. Dias Toffoli. RE 658026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/Repercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4144344&numeroProcesso=658026&classeProcesso=RE&numeroTema=612>. Acessado em: 12 de março de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 916 - Efeitos jurídicos do contrato temporário firmado em desconformidade com o art. 37, IX, da Constituição Federal**. Brasília, DF. Relator: Min. Teori Zavascki. RE 765320. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/Repercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6083656&numeroProcesso=1306505&classeProcesso=ARE&numeroTema=916#:~:text=Descri%C3%A7%C3%A3o%3A,%2C%20IX%2C%20da%20Lei%20Maior>. Acessado em: 14 de março de 2023.

CAROLINO, Fábila. **TCE-PB Identifica 28,9 Mil Servidores Temporários Contratados Pelo Estado e Governo Recebe Alerta**. Ascom/TCE-PB. 2021. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/noticias/levantamento-do-tce-pb-identifica-28-9-mil-servidores->

temporarios-contratados-pelo-estado-e-governo-recebe-alerta. Acessado em: 8 de março de 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Revista ampliada e atualizada. 36ª edição. Editora Atlas. São Paulo. 2022.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais**. Coletânea Administrativa Pública. Brasília Jurídica, v.4, 1998.

DELGADO, Gabriela Neves. **Direito Fundamental ao Trabalho Digno No Século XXI**. São Paulo. Editora LTr, Volume 2, 2020, p. 206.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17ª edição, atualizado por Fabrício Motta. São Paulo – SP. Editora Saraiva, 2017.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito**. 2ª edição. São Paulo – SP. Editora Saraiva, 2012.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. Crise e Reforma do Estado: As Bases Estruturantes do Novo Modelo. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 61, 1 jan. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3598>. Acesso em: 20 de janeiro de 2023.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor Público na Atualidade**. 8ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2010.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Contratação temporária por excepcional interesse público: aspectos polêmicos**. São Paulo: LTr. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª. Ed, 2019, S. Paulo: Malheiros.

MIRANDA, Juliana Gomes. **A Teoria da Excepcionalidade Administrativa: A Juridicização do Estado de Necessidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

OREIRO, José Luís. FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma Análise Crítica. **Revista de Economia Política**, vol. 41, nº 3, pp. 487-506, julho-setembro/2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572021-3308>. Acesso em: 15 de março de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 08 de março de 2023.

PEREIRA, José Matias. **Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. 5ª Edição. São Paulo: Atlas, 2018.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da Reforma Administrativa Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. 1ª Edição. São Paulo – SP. Editora Saraiva, 1999.

SÃO PAULO. **Lei Nº 11.064, de 08 de março de 2002: Serviço Auxiliar Voluntário na Polícia Militar do Estado**. São Paulo – SP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11064-08.03.2002.html>. Acesso em: 15 de março de 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44ª edição. São Paulo: Editora Jus Podivm, Coedição Malheiros. 2022.