

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

BRUNO BARTOLOMEU DA SILVA SENA

**CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: ANÁLISE DOS REQUISITOS E DAS
REPERCUSSÕES JURÍDICAS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

MACEIÓ - AL
2023

BRUNO BARTOLOMEU DA SILVA SENA

**CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: ANÁLISE DOS REQUISITOS E DAS
REPERCUSSÕES JURÍDICAS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof.º Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho.

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

S474c Sena, Bruno Bartolomeu da Silva.
Contratação temporária : análise dos requisitos e das repercussões jurídicas à luz da Constituição Federal de 1988 / Bruno Bartolomeu da Silva Sena. – 2023.
60 f. : il.

Orientador: Fábio Lins de Lessa Carvalho.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 55-60.

1. Concurso público. 2. Reforma administrativa. 3. Serviço público. I. Título.

CDU: 342.9:35.08

Folha de Aprovação

BRUNO BARTOLOMEU DA SILVA SENA

Contratação temporária: análise dos requisitos e das repercussões jurídicas à luz da constituição federal de 1988

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao corpo docente da
Universidade Federal de Alagoas como
requisito à obtenção do grau de Bacharel
em Direito apresentado em ____/____/____.

Banca Examinadora:

FABIO LINS DE LESSA
CARVALHO:00098137484

Assinado de forma digital por FABIO LINS
DE LESSA CARVALHO:00098137484
Dados: 2023.05.13 16:07:47 -03'00'

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho
(Universidade Federal de Alagoas)

Documento assinado digitalmente
gov.br
FILIPE LOBO GOMES
Data: 11/05/2023 09:08:55-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Examinador interno: Prof. Dr. Filipe Lobo Gomes
(Universidade Federal de Alagoas)

Documento assinado digitalmente
gov.br
JULIANA DE OLIVEIRA JOTA DANTAS
Data: 12/05/2023 09:56:22-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Examinadora Interna: Profa. Dra. Juliana de Oliveira Jota Dantas
(Universidade Federal de Alagoas)

RESUMO

Na contratação de recursos humanos no âmbito da esfera pública, a regra é que tais admissões devem ser realizadas por meio do concurso público, que constitui uma forma de atender a isonomia nas contratações, assim como busca uma eficiência ao serviço público. Todavia, o ordenamento pátrio previu situações que admitem a contratação de pessoal através de um procedimento simplificado, sendo estas conhecidas como contratações temporárias. Partindo deste cenário, o estudo tem como objetivo geral analisar os requisitos e as repercussões jurídicas da contratação temporária à luz da Constituição Federal de 1988. Para tanto, norteando o desenvolvimento do tema, a pesquisa será norteada pela seguinte problemática: na atualidade, subsiste um desvirtuamento das contratações temporárias em prol de se garantir interesses de natureza privada? Como metodologia, a presente pesquisa será desenvolvida a partir do método descritivo, cuja função é descrever as características principais de determinado fenômeno, procedendo-se, posteriormente, com o afunilamento da questão, partindo de uma análise do serviço público em prol do interesse coletivo, para o desvirtuamento deste a partir de contratações temporárias sem observância dos princípios constitucionais. Quanto ao procedimento de coleta de dados, o trabalho optou por realizar um levantamento bibliográfico que abrange significativo material já publicado sobre o tema, envolvendo livros, revistas e artigos científicos, teses acadêmicas, selecionando aquelas publicadas em português e espanhol, disponíveis na base de dados do *Google Acadêmico*. Como conclusão, o trabalho alude no sentido de, apesar de as contratações temporárias terem sido criadas para atendimento a emergência, na atualidade, os administradores estão se utilizando desta para corromper a figura do concurso público, devendo existir uma cautela no que diz respeito à eventual aprovação da Reforma Administrativa, que de certo modo, almeja o desmonte do serviço público.

Palavras-chave: Concurso público; Reforma administrativa; Serviço público.

ABSTRACT

When hiring human resources within the public sphere, the rule is that such admissions must be carried out through a public tender, which is a way of meeting equality in hiring, as well as seeking efficiency in the public service. However, the national order provided for situations that admit the hiring of personnel through a simplified procedure, which are known as temporary contracts. Based on this scenario, the study's general objective is to analyze the requirements and legal repercussions of temporary hiring in the light of the Federal Constitution of 1988. To this end, guiding the development of the theme, the research will be guided by the following problem: distortion of temporary contracts in order to guarantee interests of a private nature? As a methodology, the present research will be developed from the descriptive method, whose function is to describe the main characteristics of a certain phenomenon, proceeding, later, with the funneling of the question, starting from an analysis of the public service in favor of the collective interest, for the distortion of this from temporary contracts without observance of constitutional principles. As for the data collection procedure, the work chose to carry out a bibliographic survey that covers significant material already published on the subject, involving books, journals and scientific articles, academic theses, selecting those published in Portuguese and Spanish, available in the database. from Google Scholar. In conclusion, the work alludes to the fact that, although temporary contracts were created for emergency care, at present, administrators are using this to corrupt the figure of the public tender, and there must be a caution with regard to the eventual approval of the Administrative Reform, which, in a way, aims to dismantle the public service.

Keywords: Public tender; Administrative reform; Public service.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Contrato temporário <i>versus</i> carreiras policiais (2022)	12
Gráfico 2 – Tipo de ingresso na Administração Pública (2022)	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
Iases	Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo
MPE	Ministério Público do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEP	Painel Estatístico de Pessoal
PGR	Procurador-Geral da República
PRF	Polícia Rodoviária Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	MORALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO: REFLEXOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	12
2.1	Princípios da Administração Pública e segurança jurídica	12
2.2	Serviço público: instrumento de efetivação de direitos fundamentais	17
3	CONCURSO PÚBLICO: DA TUTELA AO SERVIÇO PÚBLICO ADEQUADO	21
3.1	O trabalho na Administração Pública sob a ótica dos agentes públicos ..	21
3.2	Concurso público: garantia a igualdade e impessoalidade contratual	23
4	CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: REGIME JURÍDICO ESPECIAL.....	27
4.1	Contratação temporária: do alcance ao serviço público eficiente	27
4.2	Requisitos para a contratação temporária na Administração Pública	31
5	DESVIRTUAMENTO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: QUANDO A EXCEÇÃO SE TRANSFORMA EM REGRA	34
5.1	Irregularidades na contratação vs. serviço público adequado.....	34
5.2	Limites as contratações temporárias: o papel dos princípios e do Poder Judiciário face ao arbítrio estatal	42
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
	REFERÊNCIAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, consiste o concurso público num meio de fomentar os quadros da Administração Pública, sendo os que adentram por meio dele alocados no desempenho das atividades permanentes do Estado, visando à continuidade do serviço público, sem interrupções ou desligamentos de recursos humanos, consistindo a sua prestação um direito fundamental de ordem individual e social, haja vista o seu caráter prestacional atinente à consecução do bem-estar coletivo.

Na Constituição Federal de 1988, o concurso público é previsto no art. 37, II, considerado a regra para o ingresso aos quadros da Administração Pública, devendo a sua realização observar os princípios administrativos, sobretudo o da igualdade, oportunizando a toda sociedade a possibilidade de concorrer aos cargos públicos, ainda que seja pessoa com deficiência ou lactante, respeitando os critérios estabelecidos no edital do procedimento; e o princípio da eficiência, na medida em que, ao selecionar o candidato com o melhor desempenho, conseqüentemente, estará tornando o serviço público mais eficaz e célere.

Apesar de o concurso público constituir a regra do ordenamento pátrio, o constituinte originário, ciente do acometimento de circunstâncias que possam desestabilizar a prestação da atividade pública, previu a possibilidade de se dispensar tamanha exigência para atender a um cenário específico, como aquelas que demandem urgência e/ou emergência, situações de excepcional necessidade pública, citando, a título de exemplo, o cenário instalado pela pandemia da COVID-19 no início de 2020, que desencadeou uma crise em todas as áreas.

Nesta conjuntura, tem-se como uma das hipóteses de exceção à regra do concurso público as chamadas contratações temporárias, que, ao dispensar as formalidades exigidas para o concurso público, realizam a contratação de pessoal por meio de um processo simplificado, devendo este ser instituído por cada ente da federação, seguindo-se, para tanto, os critérios previstos no inciso IX do art. 37 do texto constitucional, sendo eles: o tempo determinado da contratação; a necessidade ser temporária; e a excepcionalidade do interesse público.

Ainda que seja um trâmite previsto regularmente pela Constituição Federal de 1988, na atualidade, é possível visualizar que os procedimentos para as contratações temporárias têm sido fomentados em números maiores que os certames de concurso público, em grande parte norteadas pelo interesse particular do gestor público, em

contraposição à ideia de indisponibilidade do interesse público, situação que faz surgir a importância da presente temática, na medida em que a burla por tal sistemática para atendimento a critérios pessoais do administrador público, afronta a *res publica*, cuja titularidade pertence ao povo.

Para tanto, a pesquisa será norteada pela seguinte problemática: na atualidade, subsiste um desvirtuamento das contratações temporárias em prol de se garantir interesses de natureza privada? Dentre uma das hipóteses levantadas ao longo da pesquisa, será apontado que as contratações temporárias têm se tornado a regra do ordenamento pátrio, e não mais uma exceção, utilizando-se o gestor público de referido mecanismo para corromper a máquina pública, prorrogando-o no tempo sem considerar a determinação constitucional do prazo certo, usando-o, inclusive, em atividades permanentes não urgentes que deveria manter pessoal contratado por meio do instituto do concurso público.

Nesta linha, fixa-se como objetivo geral do trabalho analisar os requisitos e as repercussões jurídicas da contratação temporária à luz da Constituição Federal de 1988. Dentre os objetivos específicos, lista-se: analisar a moralização do serviço público a partir da Constituição Federal de 1988, demonstrando o papel dos princípios e do serviço público como direito de natureza fundamental; refletir sobre os regimes jurídicos administrativos, verificando a relação dos agentes públicos com o Estado e a regra de instauração de concursos públicos para contratação de servidores; verificar a excepcionalidade da contratação temporária, expondo os requisitos necessários com base no art. 37, IX da Constituição Federal de 1988; e, por fim, elucidar acerca da burla ao concurso público, realizando uma crítica a utilização da contratação temporária feita de forma irrestrita pela Administração Pública, enfatizando, assim, a necessidade de sua limitação.

A justificativa para escolha do presente tema está associada ao fato de que, na atualidade, é visível o crescente aumento de contratações temporárias por parte da Administração Pública, refletindo na descontinuidade do serviço público, em decorrência do prazo determinado, ou então, em sua inefetividade, haja vista a liberdade de contratação por parte do administrador público, que poderá alocar no serviço público indivíduo próximo a si, buscando tutelar interesses pessoais.

No mais, é preciso ressaltar que em épocas de desmonte do serviço público, tal como a procedida pela chamada Reforma Administrativa, em trâmite no Congresso Nacional, é preciso enfatizar a necessidade de formulação de concurso público como

regra ao ingresso aos quadros públicos, consistindo este a forma legal e isonômica de se garantir os interesses da sociedade.

Como metodologia, a presente pesquisa será desenvolvida a partir do método descritivo, cuja função é descrever as características principais de determinado fenômeno, procedendo-se, posteriormente, com o afunilamento da questão, partindo de uma análise do serviço público em prol do interesse coletivo, para o seu desvirtuamento, sob a influência das contratações temporárias sem observância dos princípios constitucionais.

Quanto ao procedimento de coleta de dados, o trabalho optou por realizar um levantamento bibliográfico que abrange significativo material já publicado acerca do tema, envolvendo livros, revistas e artigos científicos, teses acadêmicas, selecionando aquelas publicadas em português e espanhol, disponíveis na base de dados do *Google Acadêmico*.

Além destes, oferecendo apoio principal, tem-se a Constituição Federal de 1988, e entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF), especificamente aqueles decididos em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), selecionando aquelas publicadas a partir de 2004, tendo o condão de demonstrar a nulidade das contratações temporárias realizadas por entes da federação em violação a princípios constitucionais e aos mandamentos atinentes aos requisitos para regulamentação deste instituto.

No primeiro capítulo, o trabalho realizará um estudo acerca dos princípios da Administração Pública, associando-os à segurança pública e, propriamente a exigência de concurso público para provimento de cargos, prosseguindo com uma análise do serviço público como instrumento de efetivação de direitos fundamentais individuais e sociais.

No segundo capítulo, o foco será o estudo sobre os regimes jurídicos, verificando como ocorre a formação entre o vínculo do servidor público e Estado, distinguindo brevemente o servidor efetivo do temporário, dando ênfase ao concurso público como regra, considerando ser este uma forma de preservar a igualdade e impessoalidade durante as contratações.

No terceiro capítulo, serão analisados os requisitos para a contratação temporária, utilizando-se de entendimentos legais, especificamente, da Constituição Federal de 1988, visão doutrinária e jurisprudencial acerca da prestação temporária do serviço pública para garantir o princípio da eficiência.

Por fim, no quarto capítulo, será realizada uma crítica as contratações temporárias utilizadas, sobretudo, como forma de burlar a sistemática do concurso público, qualificando-as como um ato de corrupção e contrários ao interesse público, ressaltando a possibilidade de ampliação de tal tipo de contratação por intermédio das recentes Reformas Administrativas em trâmite no Congresso Federal.

Longe de esgotar o tema, pretende o estudo auxiliar no desenvolvimento de outras pesquisas relacionadas a contratações temporárias, demonstrando que apesar de esta ter sido instaurada no ordenamento pátrio para atender situações de necessidade e urgência da Administração Pública, é necessário limitá-las em virtude de princípios administrativos fundamentais a função do Poder Público.

2 MORALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO: REFLEXOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No direito doméstico, os princípios exercem papel de relevo, ao auxiliar na interpretação de normas e ações por parte dos Poderes de Estado, servindo para consecução das tarefas de interesse público, merecendo destaque, neste sentido, os princípios constitucionais de natureza administrativa, os quais servem de amparo às tomadas de decisão da Administração Pública em prol do coletivo.

Partindo deste aspecto, é que o capítulo realizará um estudo acerca dos princípios da Administração Pública, associando-os à segurança jurídica, caracterizando-os como necessários às relações entre Estado e sociedade, finalizando com uma análise do serviço público como instrumento de efetivação de direitos fundamentais individuais e sociais, dado o seu caráter prestacional.

2.1 Princípios da Administração Pública e segurança jurídica

Conceitualmente, o termo ‘Administração Pública’ possui sentidos diferentes, classificados em: sentido subjetivo, ao designar o conjunto de agentes, órgãos e entidades públicas pertencentes a qualquer Poder de Estado, os quais desempenham função administrativa, assim compreendida como “toda atividade exercida por alguém na defesa de interesse alheio”; e em sentido objetivo, compreendida como a “atividade administrativa exercida pelo Estado, ou seja, a defesa concreta do interesse público (CARVALHO, 2017, p. 35-37).

Independentemente do sentido empregado, o ente estatal, no desempenho de funções administrativas, tem o dever de realizá-las sob a égide dos princípios constitucionais, e de outros que lhe sejam correlatos, visando à proteção das garantias individuais e sociais dos administrados.

Neste ponto, Pinca (2021) explica que os princípios compõem o alicerce dos valores fundamentais de todo o sistema jurídico, criando uma harmonia e um embasamento a ser seguido por todos os indivíduos da ordem jurídica. Em clássica menção, Mello define os princípios como:

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente

por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes de todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo (MELLO, 2000, p. 747-748).

Ainda segundo Mello (2000), eventual violação a determinado princípio implica em ofender não só o mandamento em específico que está sendo observado, como também constitui uma afronta a todo o sistema de comandos existentes no ordenamento jurídico, implicando na “mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade” (MELO, 2000, p 747-748).

Partindo do pressuposto que princípios são mecanismos que transbordam valores essenciais ao eficaz desenvolvimento da ordem jurídica e estatal, no direito doméstico, foram adotados dois supraprincípios no campo do Direito Administrativo, que norteiam todos os demais relacionados à gestão pública, obrigando o Estado a observá-los antes de qualquer tomada de decisão, sendo eles: a supremacia do interesse público sobre o particular; e a indisponibilidade do interesse público.

Inicialmente, à luz do princípio da supremacia do interesse público, o Estado goza de determinadas prerrogativas para a consecução de tarefas que atendam à coletividade, colocando-se as vontades deste em posição de superioridade em relação aos particulares, prevalecendo o interesse público sobre o privado em situações conflitantes, respeitando-se tão somente os direitos e garantias individuais expressos na Constituição Federal de 1988, sobretudo o da dignidade da pessoa humana, sob pena de ilegalidade do ato (FERREIRA, 2022).

Em resumo, Carvalho (2017) alude que:

O interesse público é supremo sobre o interesse particular, e todas as condutas estatais têm como finalidade a satisfação das necessidades coletivas. Nesse sentido, os interesses da sociedade devem prevalecer diante das necessidades específicas dos indivíduos, havendo a sobreposição das garantias do corpo coletivo, quando em conflito com as necessidades de um cidadão isoladamente. Em razão desta busca pelo interesse público, a Administração se põe em situação privilegiada, quando se relaciona com os particulares (CARVALHO, 2017, p. 62).

No que tange ao supraprincípio da indisponibilidade do interesse público, entende-se que, por ser a Administração Pública apenas uma gestora dos bens e interesses públicos, os quais foram a ela delegados, em decorrência de um contrato social preestabelecido com o coletivo, não pode dispor destes da forma que preferir

ou lhe for conveniente, haja vista que apenas administra bens cuja titularidade pertence ao povo (ALEXANDRINO; VICENTE, 2015).

Segundo Ferreira (2022), a indisponibilidade do interesse público é um complemento à supremacia, haja vista que, para respeito desta última, é preciso limitar a atuação do gestor público, de modo que este não disponha dos bens que pertencem ao coletivo.

Um exemplo tanto da supremacia do interesse público quanto da indisponibilidade está na obrigatoriedade do Estado em instaurar procedimentos licitatórios para a aquisição de bens e serviços, como também a realização do concurso público para contratação de pessoal qualificado, fazendo isso de modo a garantir transparência nos trâmites contratual, impedindo que o gestor público opte em pessoal ligado a sua intimidade, situação esta que refletiria em uma espécie de contaminação do serviço público, prestado de modo a atender a vontade privada, qual seja, do próprio gestor e indivíduos a ele relacionados (ALEXANDRINO; VICENTE, 2015).

Ao analisarmos este princípio, Alexandrino e Vicente (2015, p. 206) aludem que, o interesse público abrange todo o patrimônio, direitos e interesses, imediatos ou mediatos, do povo, tidos como os únicos titulares da *res publica*, vedando-se ao administrador de utilizar de atos que “impliquem renúncia a direitos do poder público ou que injustificadamente onerem a sociedade.”

Apesar de ambos os supraprincípios não estarem explícitos na legislação pátria, é por intermédio deles que decorrem os princípios expressos no art. 37, *caput* da Constituição Federal de 1988, os quais, em conjunto, norteiam toda a atividade administrativa, conforme prevê o texto legal: “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).”

Dentre estes o primeiro a ser analisado é o princípio da legalidade, considerado postulado basilar do Estado de Direito, remetendo que a função administrativa deve estar sempre pautada na lei, e não na mera vontade do órgão ou do agente (MAZZA, 2014). Diferentemente dos particulares que gozam de autonomia e liberdade no poder decisivo, podendo realizar tudo aquilo que não esteja regulamentado em lei, a Administração Pública só está autorizada a praticar aquilo que a legislação permite, sendo uma forma de se garantir a tutela do interesse e do patrimônio público,

preservando-os sob uma possível arbitrariedade estatal. (ALEXANDRINO; VICENTE, 2015).

Especificamente no caso da prestação dos serviços públicos e ingresso aos quadros públicos, o princípio da legalidade, para além da própria previsão legal, traduz na necessidade de observância da regra contida em edital elaborado voltado a concurso público, garantindo com isso a publicidade e conhecimento a toda sociedade sobre os trâmites necessários para auxiliar o Estado na consecução do serviço público (BRASIL, 1988).

No princípio da impessoalidade, por sua vez, a atuação do agente público deve estar pautada tão somente na busca pelo interesse público, estando proibido de conceder benefícios ou privilégios a determinado sujeito ou entidade, ou ainda prejudicá-los, preservando-se a igualdade entre os indivíduos em sociedade.

Modernamente, emprega-se que o princípio da impessoalidade pode ser visto sob a ótica do agente, isto é, quando o agente pratica um ato público, ele não está agindo como um particular, mas sim como pessoa jurídica estatal, na forma do órgão que representa, situação está denominada de “teoria do órgão” ou “teoria da imputação volitiva”, uma vez que o agente público se confunde com a entidade a que está vinculado, sendo que, no caso de o agente cometer certo prejuízo ao interesse público, quem responderá será o próprio ente estatal, conforme assim já se manifestou o STF no Agravo em Recurso Extraordinário 102.058-1/DF, julgado em maio de 2017, sob relatoria do Ministro Edson Fachin (BRASIL, 2017).

Quanto ao princípio da moralidade, este se refere à atuação ética da Administração Pública, distinguindo-se da moral comum dada à possibilidade de invalidação do ato que tenha sido praticado sem observar os ditames destes princípios, quais sejam a boa-fé, lealdade, e decoro no trato com a *res pública* (ALEXANDRINO; VICENTE, 2015).

Para Alexandrino e Vicente (2015), o princípio da moralidade está estritamente ligado ao da legalidade, tendo em vista que é necessário que o agente atue conforme a lei, mas ainda assim, de forma ética, logo, quando do desempenho do cargo público, deve o administrador, além de atuar em conformidade com a lei, atuando de maneira discricionária dentro dos limites desta, é preciso que este aja de maneira ética, dentro daquilo aceitável socialmente.

Na visão de Pinca (2021), referido princípio tem como função determinar que o Estado deve seguir firme na consecução das finalidades orçamentárias e institucionais

delimitadas pelos Poderes de Estado, sendo vedado qualquer tipo de desvio ou desperdício dos recursos públicos voltados a integral satisfação dos direitos fundamentais expressos na Constituição Federal de 1988.

No que se refere ao princípio da publicidade, os atos administrativos realizados pela Administração Pública devem ser de livre acesso a sociedade, dada a natureza pública das atividades, neste sentido, a prática administrativa deve se pautar na transparência de suas informações, divulgando-as por meio de canais oficiais, com vistas a exteriorizar a decisão dos atos ao público, tornando-os exigível e eficaz, de modo a permitir a sociedade exercer um controle de legalidade (MAZZA, 2014).

Na tentativa de tutelar os direitos do cidadão acerca da publicidade dos atos administrativos, a Constituição Federal de 1988 previu em seus incisos XXXIII e XXXIV do art. 5º que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, sob pena de responsabilidade do ente estatal, podendo peticionar ao Poder Público e obter certidões de cunho pessoal, independentemente do pagamento de taxas.

Em caso de qualquer impeditivo, o constituinte originário ainda previu um *writ* capaz de assegurar o conhecimento das informações relativas à pessoa do impetrante, bem como para retificar dados, sendo ele o denominado *habeas data*, com previsão no inciso LXXII do art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Imperioso ressaltar, entretanto, que, o princípio da publicidade não é absoluto, tendo em vista que a Administração Pública poderá se negar a fornecer determinados dados quando entender ser um risco para a segurança do Estado, da sociedade ou da própria intimidade dos envolvidos na informação (MAZZA, 2014).

Com base no princípio da publicidade é que o Estado, quando da contratação de pessoal para desempenho de cargos públicos, não só divulga edital contendo as regras e etapas do concurso público, abrindo a possibilidade de qualquer interessado o impugnar, como também o faz em momento posterior à contratação de pessoal, garantindo transparência quando da divulgação de salários atinentes aos cargos, fazendo isso em prol da transparência e da informação (MAZZA, 2014).

Por fim, o princípio da eficiência defende que a atividade administrativa deve ser desempenhada com presteza, buscando o melhor resultado possível, sem desperdiçar, seja material ou pessoal, aproximando-se da questão da economicidade na esfera pública:

princípio expresso no art. 70, caput, da Constituição, referente ao controle financeiro da 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 (ALEXANDRINO; VICENTE, 2015, p. 229).

Em consonância com o princípio da eficiência, deve o Estado verificar qual espécie de contratação melhor atenda às necessidades públicas, sopesando a especialização e preparo do pessoal para ingresso aos cargos públicos, com os dispêndios para manter este ou outros temporários quando da consecução de determinada tarefa.

Referidos princípios, para além de nortear a atividade do Poder Público, almejam garantir a segurança jurídica aos administrados, impedindo flexibilizações por parte do Estado na concretização do interesse público, obrigando-o a se manter firme na tutela dos direitos e garantias de ordem social.

2.2 Serviço público: instrumento de efetivação de direitos fundamentais

Em termos conceituais, até 2017, inexistia no ordenamento pátrio definição específica acerca de serviço público, motivo pelo qual se explicava este a partir de seus traços materiais e jurídicos, significando, em um primeiro momento, uma espécie de atividade econômica, tendo como principal característica a utilidade e a escassez, na medida em que oferece bens que, em sua origem, são ou podem se tornar limitados a determinados grupos de pessoas, como no caso do abastecimento de água potável, fornecimento de energia elétrica, serviço de saúde, entre outros (HACHEM, 2014).

Sob um viés jurídico, em regra, as atividades de natureza econômica são, por ordem do art. 173, *caput* da Constituição Federal de 1988, reservadas à iniciativa privada, não constituindo um dever típico do Estado, não obstante, em casos excepcionais, é permitido a este assumir o controle de determinada atividade quando assim se mostrar necessário para a segurança nacional ou esta for de relevante interesse da coletividade.

Nesta conjuntura, surge o serviço público, que, constituindo-se uma atividade econômica *lato sensu*, designa ao Estado à assunção de determinadas tarefas que, apesar de possíveis de serem realizadas pela iniciativa privada, são de tamanha

relevância à ordem social, que sujeita o Poder Público a fornecê-las continuamente à sociedade em prol da supremacia do interesse público sobre o privado (HACHEM, 2014).

Normatizando o Código do Usuário do Serviço Público, foi editada a Lei n.º 13.460/2017, que fixou em seu art. 2º, II como definição legal do serviço público a “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública” (BRASIL, 2017).

Com base em tal dispositivo, verifica-se que a prestação do serviço público pode ocorrer de maneira direta, isto é, quando a Administração Direta, assim compreendida como os entes federativos, a saber, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, desempenham os serviços por seus próprios meios; ou então, de modo indireto, por meio da chamada Administração Indireta, em que o ente cria uma pessoa jurídica autônoma para desempenhar a sua tarefa, sendo este o caso das autarquias, fundações públicas, e empresas estatais (MAZZA, 2014).

Imperioso frisar, entretanto, que em determinados casos, o ente pode firmar compromisso com pessoa jurídica da esfera privada, como é o caso das concessionárias, tudo em prol do interesse público e da prestação eficaz do serviço público à sociedade. Ainda que as concessionárias sejam contratadas para o desempenho de tamanha tarefa, é preciso ressaltar que o quadro de funcionários a ela ligados não passarão a pertencer aos quadros públicos, tais como aqueles que compõem a Administração Direta (MAZZA, 2014).

A par dessas ideias, tem a doutrina atribuído uma ligação entre a prestação de serviço público e a efetivação de direitos sociais, fundamentando a sua materialização através do fato de que, a tutela de tais direitos não seria possível sem que o Estado assumisse um compromisso prestacional com o coletivo, o qual ocorre por intermédio das políticas públicas e da prestação do serviço público (HACHEM, 2014).

Deste modo, assumindo um compromisso junto ao Estado Social, o Poder Público tem o dever de, por meio de suas ações, promover o bem-estar dos cidadãos, fazendo-o por meio da prestação de serviços públicos que se harmonize com a dignidade da pessoa humana (FINGER, 2003).

Neste sentido, alude Santin:

É corrente que os direitos humanos são inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Eles incluem o direito à vida e à liberdade, à

liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre e muitos outros, sendo que o Poder Público garante tais direitos através da sua atuação normal na prestação de serviços públicos. Todos merecem estes direitos, sem discriminação (SANTIN, 2019, p. 140).

Além disso, importante frisar que sob a perspectiva do direito alienígena, já se concebeu o entendimento sobre o serviço público como um direito fundamental, sendo tamanha ideia aludida no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Artigo 11.1), na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Artigo XXXVI), e na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (Artigo XXV) (HACHEM, 2014).

Defendendo a constitucionalização dos institutos do Direito Administrativo no Estado Democrático de Direito, Ismail Filho (2018) assevera que tal situação faz com que os administrados se qualificam não como meros sujeitos passivos da relação de poder da Administração Pública, mas titulares e protagonistas de tais atividades, devendo o Poder Público servir ao equilíbrio de suas necessidades.

No Brasil, a prestação de serviço público à sociedade é guiada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, de forma a possibilitar a todo e qualquer cidadão condições mínimas existenciais, promovendo atividades contínuas para fomentar a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, fazendo isto por meio da alocação de recursos públicos em atividades consideradas essenciais, como a educação, a saúde, segurança pública, etc. (HACHEM, 2014). Neste sentido, Hachem alude que:

o dever de oferecimento dos serviços públicos sob um regime jurídico especial, benéfico e protetivo ao cidadão, com o intuito de assegurar que sua prestação destinar-se-á à finalidade que lhe é inerente: satisfazer as necessidades humanas fundamentais de todos aqueles que necessitarem dos bens e serviços úteis e escassos cuja oferta o ordenamento jurídico colocou à cura do Estado (HACHEM, 2014, p. 134).

Proveniente de uma atividade de natureza pública, a prestação do serviço deve ocorrer de modo a observar, para além dos princípios constitucionais, outros que também compõem a esfera estatal, como a segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, continuidade, atualidade, generalidade, cortesia na prestação, entre outros que, sob o manto do Estado Democrático de Direito, têm como foco satisfazer as necessidades dos indivíduos, preservando direitos fundamentais consagrados pelo constituinte originário e por demais instrumentos (HACHEM, 2014).

Para consecução de tais atividades, o Estado tem de contar com um significativo número de colaboradores para conseguir prosseguir na busca pelo interesse público e na prestação de um serviço adequado. Em tempos de globalização, e com a multiplicação da sociedade, o ente estatal, na necessidade de suprir as demandas do coletivo, buscou maneiras de continuar a efetivar os serviços públicos, permitindo a contratação de sujeitos fora dos trâmites regular do concurso público para, por um período de tempo, auxiliar nas demandas do Poder Público (FINGER, 2003).

Partindo deste sentido é que se propõe a tratar seguidamente sobre a questão relacionada à contratação temporária, abstendo-se o Estado de garantir a igualdade, princípio constitucional que ordena sua atividade, qual seja, da realização de concurso público, analisando, *a priori*, a sua obrigatoriedade em prol do interesse público sobre o privado, e garantias do coletivo.

3 CONCURSO PÚBLICO: DA TUTELA AO SERVIÇO PÚBLICO ADEQUADO

Superada a questão atinente aos princípios administrativos relacionados ao serviço público, o capítulo a seguir pretende delinear os contornos acerca do concurso público, que constitui a regra para o ingresso nos quadros do Poder Público, analisando, em um primeiro momento, o trabalho sob a ótica dos agentes públicos, visualizando este através dos regimes jurídicos, prosseguindo para o estudo do concurso público como garantia a igualdade, impessoalidade contratual e eficiência na prestação.

3.1 O trabalho na Administração Pública sob a ótica dos agentes públicos

À luz da Constituição Federal de 1988, os indivíduos que prestam serviço com vínculo empregatício com a Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas, e ainda, à Administração Indireta, abarcando as sociedades de economia mista, e fundações de natureza privada, são designados como servidores públicos.

Além de tais sujeitos, existem aqueles que em um sentido mais amplo, desempenham função pública para além da administrativa, tais como a legislativa e jurisdicional, e aqueles que, apesar de exercerem uma função pública, não possuem vínculo empregatício com o Estado, ensejando na designação do termo 'agente público' de modo a abarcar todas estas figuras (DI PIETRO, 2020).

Terminologicamente se traduz como agente público toda pessoa física que presta serviços de natureza pública ao Estado e à Administração Indireta, vinculado a prestação de atividade à sociedade, compondo-se em quatro categorias, a saber: agentes políticos; militares; particulares em colaboração com o Poder Público; e servidores públicos (BURLE, 2016).

Dividindo opiniões conceituais, Burle (2016) definem que se compreende por agentes políticos os indivíduos que fazem parte do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, investidos nas funções, cargos, mandatos ou comissões por meio de nomeação, eleição, designação ou delegação, exercendo atividade atribuída pelo constituinte originário.

Por outrora, Mello (2011) e Di Pietro (2020) adotam um conceito mais restrito de agente político, entendendo como este os titulares de cargos associados à

organização política do país, que influenciam nas tomadas de decisões governamentais, abarcando tão somente os membros do Poder Executivo, isto é, Presidente, Governadores e Prefeitos, como os do Legislativo, quais sejam, Senadores, Deputados e Vereadores.

Referidos sujeitos são investidos por meio de eleição, na qual o povo escolhe quem irá representá-los nos Poderes de Estado, salvo os membros auxiliares, no caso, Ministros e Secretários, que são escolhidos diretamente pelo Chefe do Executivo e promovidos ao cargo mediante nomeação (DI PIETRO, 2020).

No que diz respeito aos militares, estes representam às Forças Armadas do país – Marinha, Exército e Aeronáutica –, às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros, polícias de natureza judiciária, como às Polícias Civil e Federal, e ainda à Polícia Ferroviária, e Polícia Rodoviária Federal (PRF). (BRASIL, 1988).

Os particulares em colaboração com o Poder Público são aqueles que prestam serviço ao Estado, sem ter um vínculo empregatício com este, recebendo ou não remuneração, estando, entretanto, submetidos ao poder fiscalizatório da Administração Pública em razão de desempenharem funções ligadas ao interesse e supremacia pública (DI PIETRO, 2020).

Segundo Di Pietro (2020), estão divididos em: delegados do Poder Público, sendo o caso dos empregados de concessionárias e permissionárias de serviços públicos, leiloeiros, tradutores e intérpretes, que exercem função pública sem vínculo com a Administração, porém sob a fiscalização desta, remunerados não pelos cofres públicos, mas por terceiros que se utilizam de seus serviços; requisitados, nomeados ou designados, chamados para exercer funções relevantes, como os jurados, prestadores de serviço eleitoral, grupos de trabalho, entre outros, os quais, além de não possuir vínculo empregatício com a Administração Pública, tendem a desempenhar as funções sem receber remuneração; e por fim, gestores de negócio, que assumem voluntariamente determinada função pública em momento de emergência, como é caso dos que auxiliam em enchentes, incêndios, etc.

Em último tópico, no que tange à classificação de agente público, destaca-se os servidores públicos como aqueles que prestam serviço ao Estado e às entidades da Administração Indireta, possuindo vínculo empregatício com estes e recebendo remuneração paga pelos cofres públicos, divididos pela doutrina em servidores estatutários, empregados públicos, e servidores temporários (DI PIETRO, 2020).

Inicialmente, os servidores estatutários, ao ocuparem os cargos públicos, submetem-se a um regime estatutário estabelecido por lei de cada unidade da Federação, ao passo que os empregados públicos, obedecem à legislação trabalhista e ocupam emprego público, não cargo, caracterizando-se um regime celetista dada a observância da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Por fim, no tocante aos servidores temporários, estes compreendem aqueles que são contratados por tempo determinado para atender a uma necessidade temporária de excepcional interesse público, não ocupando, entretanto, cargo ou emprego de natureza pública (DI PIETRO, 2020).

Sob o enfoque dos servidores estatutários e dos empregados públicos, o constituinte originário, em respeito à igualdade, na tentativa de oportunizar a todos que se interessarem pelo ingresso aos quadros públicos, dispôs que o acesso destes à Administração Pública ocorre, prioritariamente, por meio de concurso público, procedimento caracterizado como a regra no ordenamento pátrio.

3.2 Concurso público: garantia a igualdade e impessoalidade contratual

Com base no art. 37 da Constituição Federal de 1988, as relações laborais firmadas no âmbito da Administração Pública serão preenchidas, prioritariamente, por regime de cargos públicos, sendo os titulares submetidos a um regime estatutário não contratual, adquirindo estabilidade após estágio probatório; e empregados públicos, vinculados a legislação trabalhista, possuindo caráter essencialmente privado (MAZZA, 2019).

Não obstante, para ingressar em qualquer um dos regimes é preciso que o indivíduo seja previamente aprovado em concurso público, conforme disciplina o art. 37, II da Constituição Federal de 1988, mediante aprovação em certame público de provas ou provas e títulos, refletindo na observação dos princípios da igualdade e da impessoalidade, os quais norteiam toda a atividade pública.

À luz das disposições constitucionais, o constituinte de 1988 sempre demonstrou uma preocupação com a igualdade, assegurando-a em diferentes aspectos, prevendo este em seu preâmbulo, nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, visando reduzir desigualdades sociais e econômicas (art. 3º, III

e IV), no rol de direitos e garantias fundamentais (art. 5º), e até como princípio norteador da ordem econômica (art. 170, VII) e social (art. 190). (CARVALHO, 2010).

Não obstante, é preciso enfatizar que demorou para que o ordenamento pátrio impusesse o concurso público como uma regra a ser observada, tendo tal fator relação com os reflexos do patrimonialismo no preenchimento dos cargos públicos, o qual, baseado nos modelos portugueses, vigente à época da colonização do Brasil, pregava certo favoritismo nas nomeações e promoções dos cargos públicos, constituindo-se uma grave burla a igualdade e impessoalidade nas contratações, cenário este que só começou a se alterar na década de 1930 (SARAIVA, 2019).

Neste período, durante o Governo Vargas, procedeu-se com a denominada 'Reforma Burocrática do Estado', onde se criou o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), tendo sido instituído o concurso público, em inspiração ao empregado por Max Weber, no sentido de ser a administração pública racionalizada, formalizada, e com uma hierarquia, freando as falsas isonomias (FERREIRA-FILHO; OREIRO, 2021).

Carvalho (2010), explicando a essencialidade do princípio da igualdade no ordenamento doméstico alude que este funciona diante da ineficiência da legislação do país, em prol das minorias, de modo que o Estado não ameace direitos e garantias fundamentais entre sujeitos reconhecidamente iguais.

Diante da posição importante que assume na República Federativa do Brasil, o princípio da igualdade acaba influenciando também na relação funcional da Administração Pública, na medida em que consagrou o concurso público como regra, oportunizando a todos em sociedade o ingresso ao Poder Público (DI PIETRO, 2020). Referido modelo, ao tempo que enfatiza a igualdade, também realiza uma seleção criteriosa, impedindo que o Estado selecione indivíduos com base em questões de interesse pessoal, conforme leciona Carvalho:

Evidentemente, o que a Constituição almeja é garantir o acesso à função pública através de um procedimento conduzido com objetividade (para respeitar a igualdade) e que busque, conseqüentemente, a admissão de futuros servidores públicos que disponham das condições técnicas e morais adequadas para atuar com imparcialidade e para gerar eficiência. Como se pode notar, uma coisa conduz inevitavelmente à outra: a objetividade na seleção proporciona que os eleitos possam atuar de forma objetiva, já que não estarão vinculados através de relações políticas, de amizade, familiares ou partidárias (CARVALHO, 2015, p. 34).

Segundo Santos (2009), a igualdade é um pressuposto do Estado Democrático de Direito assegurando valores e norteando as relações humanas no ordenamento pátrio, ao conferir tratamento isonômico àqueles que se encontrem na mesma situação, distinguindo um ou outro em virtude de certas limitações, como é o caso dos deficientes físicos, criação de cotas raciais, etc.

No âmbito da Administração Pública, o princípio da igualdade sugere a isonomia no tratamento entre os administradores e administrados e, paralelamente como decorrência deste, tem-se a impessoalidade, que impede a Administração Pública de realizar discriminações entre os administrados, seja para beneficiá-los seja para prejudicá-los. Em prol da impessoalidade, o gestor público, quando em atuação, realiza atos em benefício à coletividade e em nome da Administração Pública, não para atender a seus interesses particulares (SILVA, Arlindo; SILVA, Gildo; ZANATA, 2021).

Tratando-se do concurso público, ao passo que este observa a igualdade entre os indivíduos, permitindo que eles, mediante provas e títulos, ingressem nos quadros do Poder Público, sob regime estatutário ou celetista, resulta também em um respeito à impessoalidade, na medida em que a Administração Pública, em prol da supremacia do interesse público, não beneficiará nenhum indivíduo quando da contratação, o que burlaria, por si só, a igualdade adotada pelo ordenamento pátrio.

Para Motta (2022), consiste em um direito fundamental em concorrer, em paridade de igualdade de condições, aos cargos e funções públicas, constituindo o concurso público um reflexo do regime republicano democrático, impedindo “discriminação injustificada dos cidadãos aptos à disputa de cargos e empregos públicos.”

Segundo o autor, a realização do certame competitivo e igualitário está em consonância com o princípio da eficiência, haja vista que ao selecionar os indivíduos mais qualificados para o desempenho do cargo ou função pública, proporciona uma atuação mais eficaz da Administração Pública, impedindo que o Estado gere mais custos na consecução do serviço público (MOTTA, 2022).

Para além de ser um instrumento que garante o respeito à igualdade e a impessoalidade, o concurso público se presta a conferir a capacidade daqueles que desejam ingressar na Administração Pública, aferindo se estes preenchem os requisitos estabelecidos em lei para o bom desempenho do cargo, selecionando

criteriosamente por meio de etapas os que melhor atendam à continuidade e prestação do serviço público (ARAUJO, MAIA, 2003).

Para Barros, Brasileiro e Melo (2022), entretanto, o concurso público consiste em trâmite no qual em um só tempo atende de imediato três princípios administrativos, sendo eles: a publicidade, ao proceder com a divulgação dos cargos e empregos públicos disponíveis para a toda sociedade; a impessoalidade, uma vez que se estabelecem por meio de edital os critérios objetivos, gerais e impessoais para os indivíduos concorrerem ao trâmite, possibilitando o acesso, inclusive, de indivíduos portadores de deficiência; e, ainda, o princípio da eficiência, ao realizar a seleção dos candidatos com melhor desempenho no certame.

De igual modo, Carvalho (2010) dispõe que a Administração Pública brasileira, quando da instauração de concurso público, preocupa-se com duas situações imediatas, a saber: a atuação eficiente por parte do profissional selecionado, motivo pelo qual, quando da contratação de servidor público se utiliza, como regra, do concurso, aplicando critérios de mérito e capacidade; e a igualdade na concorrência, oportunizando de maneira democrática a todo e qualquer sujeito que atenda aos requisitos previstos em edital adentrar na vida pública.

Apesar desta exigência, existem situações previstas em lei que dispensam a submissão ao concurso para ingresso na atividade pública, sendo o primeiro caso os cargos em comissão, caracterizados como de confiança, os quais podem ser livremente preenchidos ou destituídos.

O segundo caso, diz respeito à contratação temporária de pessoal para atender demanda de excepcional interesse público, os quais, em virtude de uma situação específica, prescinde a submissão ao concurso pelo fato de a atividade desempenhada por estes, de modo provisório, não estarem em consonância com o tempo de preparação e efetivação do concurso público.

Para a contratação de tais indivíduos, entretanto, o ordenamento pátrio definiu regras específicas com o objetivo de, ainda que não submetidos à regra do concurso público, estarem em consonância com a igualdade e a impessoalidade, situação está que, conforme se verá adiante, divide opiniões doutrinárias.

4 CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: REGIME JURÍDICO ESPECIAL

Apesar de o concurso público constituir a regra do ordenamento pátrio, o próprio constituinte originário, ciente de situações atípicas de urgência que podem fazer surgir a necessidade de se prover recursos humanos para a consecução de atividades públicas, previu a possibilidade de contratações temporárias para atendimento a situações de excepcional interesse público.

Ainda que não estejam submetidas à regra do concurso público, as contratações temporárias obedecem a critérios específicos, de modo que o Poder Público não se desvencilhe da consecução das atividades que interessam a sociedade, fazendo isto em prol dos princípios administrativos, por este motivo é que o capítulo a seguir realizará uma análise do instituto da contratação temporária, analisando está sob o contexto doutrinário e jurisprudencial.

4.1 Contratação temporária: do alcance ao serviço público eficiente

No ordenamento pátrio, o ingresso ao serviço público é feito, em regra, por intermédio de aprovação em concurso público, conforme alude o art. 37, II da Constituição Federal de 1988, constituindo-se tal critério uma forma de igualar os candidatos, oportunizando chances isonômicas a todos, avaliando-os não por um critério meramente pessoal, mas por meio de submissão deles a provas ou provas e títulos que tem o condão de aferir sua qualificação para prestação do serviço.

Entretanto, o próprio constituinte originário inseriu determinadas situações como excepcionais a regra do concurso público, merecendo destaque, entre elas, a contratação temporária, a qual possui um prazo certo em que o sujeito integrará os quadros públicos, estando este lapso temporal associado à necessidade de interesse público, conforme previsão do art. 37, IX da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 1988).

Sobre tal espécie, doutrina e jurisprudência já discutiram e divergiram quanto à natureza jurídica dessa relação, fato é que Carvalho Filho (2020), com base em seu entendimento interpretativo do mencionado dispositivo, especificamente sob o termo “contratação”, leciona no sentido de ser referida relação funcional de natureza contratual, caracterizando-se como um contrato administrativo diverso dos demais,

haja vista expressar um vínculo trabalhista em que o particular se subordina temporariamente à Administração Pública, podendo-se aplicar subsidiariamente o regime estatutário, mas não fixar outra qualificação que não a contratual, *in verbis*:

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 (CARVALHO FILHO, 2020, p. 726).

Nesta esteira, a Suprema Corte do país, durante certo período, compreendeu, de igual modo, ser a relação contratual, tanto é que em virtude desta reconheceu a competência da Justiça do Trabalho para decidir acerca de eventual conflito surgido entre temporário e Administração Pública, entretanto, em 2008, o STF, em modificação de entendimento, fixou que os contratos temporários firmados pelo Poder Público, com base em lei própria, possuem natureza de regime jurídico-administrativo especial, transmutando-se a competência para a Justiça Comum nos julgamentos das ações que envolvam servidor temporário e ente público.

No Recurso Extraordinário 573.202/AM, julgado pela Suprema Corte em 2008, foi reconhecida, em sede de repercussão geral, que a natureza jurídica dos contratos temporários obedece a um regime administrativo especial, sendo de competência da Justiça Comum qualquer conflito oriundo da relação, *in verbis*:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME ESPECIAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA REGIDA POR LEGISLAÇÃO LOCAL ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988, EDITADA COM BASE NO ART. 106 DA CONSTITUIÇÃO DE 1967. ACÓRDÃO QUE RECONHECEU A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. I – Ao reconhecer a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar a reclamação trabalhista, o acórdão recorrido divergiu de pacífica orientação jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal. II – Compete à Justiça Comum processar e julgar causas instauradas entre o Poder Público e seus servidores submetidos a regime especial disciplinado por lei local editada antes da Constituição Republicana de 1988, com fundamento no art. 106 da Constituição de 1967, na redação que lhe deu a Emenda Constitucional n. 1/69, ou no art. 37, IX da Constituição de 1988. III – Recurso Extraordinário conhecido e provido (BRASIL, 2022).

Para Magalhães (2005), independentemente da natureza do vínculo, acaso trabalhista ou administrativo, o fato é que as contratações temporárias sempre observarão um regime especial, haja vista que ainda que se adote o regime trabalhista, em caso de conflito, serão aplicados os entendimentos presentes em legislação local do ente federativo, e não aquelas da CLT.

Segundo dicção de Silva (2011), ao tratar sobre as contratações temporárias, deve se utilizar da expressão regime especial, que sob uma simples definição, designa este tipo de relação junto ao Estado, contrapondo-se ao regime administrativo comum, aplicável aos servidores permanentes da Administração Pública, que ingressaram nos quadros públicos por meio de concurso.

Superada a discussão em torno da natureza jurídica da relação, é preciso salientar que à luz do art. 37, IX da Constituição Federal de 1988, mencionado dispositivo constitui norma de eficácia limitada, haja vista que delegou a tarefa ao legislador infraconstitucional para reconhecer as hipóteses de contratação temporária, sendo este encargo de cada ente da federação (MARINELA, 2017).

Em âmbito federal, a legislação responsável pela temática é a Lei n.º 8.745/2003, que em seu art. 2º enumera uma lista de atividades passíveis de contratação temporária, merecendo destaque, entre elas, a assistência a situações de calamidade pública e às emergências em saúde pública, ambas as situações que serviram como fundamento para a Emenda Constitucional n.º 106/2020, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento do estado de calamidade pública nacional decorrente da pandemia da COVID-19 (BRASIL, 2020).

No estado de Alagoas, a legislação concernente à contratação temporária é a Lei n.º 7.966/2018, que dentre outras circunstâncias, impõe que estas observarão um prazo máximo de 24 meses, prorrogáveis para atividades específicas em que o tempo total não exceda a três anos completos (*ex vide* art. 4º) (BRASIL, 2018).

Alguns estados e municípios, entretanto, deixam de editar sua própria legislação acerca dos procedimentos e atividades públicas passíveis de contratação temporária, utilizando-se, por analogia, de lei de outro ente federativo, o que é visualizado por parcela da doutrina como uma espécie de renúncia legislativa, sendo tal prática, portanto, vedada no ordenamento pátrio (CARVALHO FILHO, 2020).

Segundo Carvalho Filho (2020), não é válida a adoção de lei reguladora das contratações temporárias editadas por outro ente, haja vista que é de interesse de

cada estado ou município verificar o que se pretende incluir e qualificar como prestação temporária.

Por outrora, Magalhães (2005) entende que não há renúncia de competência legislativa, mas sim a ocorrência do fenômeno do reenvio, no qual o legislador, ao proceder com a contratação temporária, determina que as autoridades administrativas observem o dispositivo relacionado por outro ente.

Na esfera da jurisprudência, o que é vedado é a não especificação das hipóteses passíveis de contratação temporária, situação que à luz da Suprema Corte é incompatível com a Constituição Federal de 1988, não podendo o legislador ordinário deixar tamanha tarefa que lhe foi delegada pelo constituinte originário ao livre arbitrário e discricionabilidade do administrador público.

Em consonância com este entendimento, cita-se a ADI 3.662/MT, protocolada pelo Procurador-Geral da República (PGR) face ao Governador e a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 12/1992, que em seu art. 2º previu a possibilidade de contratação temporária utilizando do termo generalizado para atendimento de outras situações motivadamente de urgência, sem descrever quais seriam especificamente as circunstâncias passíveis de tal regime especial.

De relatoria do Ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADI 3.662/MT, realizado em 2017, foi fixado, com base em outros entendimentos da Suprema Corte, que é vedado a não especificação de contingência fática que qualifica a situação como de urgência, procedendo-se com a declaração de inconstitucionalidade da Lei sob os seguintes argumentos:

CONSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES (ART. 37, IX, CF. LEI COMPLEMENTAR 12/1992 DO ESTADO DO MATO GROSSO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. [...] 2. A Lei Complementar 12/1992 do Estado do Mato Grosso valeu-se de termos vagos e indeterminados para deixar ao livre arbítrio do administrador a indicação da presença de excepcional interesse público sobre virtualmente qualquer atividade, admitindo ainda a prorrogação dos vínculos temporários por tempo indeterminado, em franca violação ao art. 37, IX, da CF. (BRASIL, 2017).

A par de todo esse cenário, é preciso esclarecer os requisitos impostos pelo legislador pátrio para proceder com a regular contratação temporária, isto porque, apesar desta não se submeter ao concurso público, deve atender a critérios fixados

pelo legislador constituinte e infraconstitucional, na tentativa preliminar de vedar excessos discricionários por parte do ente público.

4.2 Requisitos para a contratação temporária na Administração Pública

À guisa do proferido pelo art. 37, IX da Constituição Federal de 1988, apesar de as contratações temporárias estarem dispensadas da regra do concurso público, estas devem atender três pressupostos: o prazo certo; a necessidade transitória; e a excepcionalidade do interesse público (CARVALHO FILHO, 2020).

No que tange ao prazo certo, o constituinte fixou que os contratados temporariamente permanecem nos quadros da Administração Pública durante um prazo determinado, variando conforme a legislação de cada ente público, não existindo um prazo único (MARINELA, 2017), vedado ao legislador deixar de fixar um lapso temporal para a contratação ou fixá-lo em desatendimento ao interesse público, cenário este que ensejaria o desvirtuamento ou ineficácia do instituto constitucional (SILVA, 2011).

Verificado que o prazo inicialmente fixado para a contratação temporária não será suficiente para atender a demanda de interesse público, é possível a sua extensão, ou melhor, prorrogação, todavia, esta não deve se perpetuar no tempo, caso contrário estar-se-ia utilizando do instituto para escapar a regra do concurso (SILVA, 2011).

Imperioso ressaltar que, a função exercida pelo indivíduo deve também guardar características de temporariedade, isto é, ser de necessidade transitória, haja vista que, sendo classificada como permanente à figura do Estado, este último deve obrigatoriamente proceder com a contratação via concurso público, tendo sido tamanha circunstância reconhecida pelos Tribunais Superiores que dispõem que se tratando de atividades burocráticas ordinárias e permanentes, não cabe ao Poder Público se utilizar das contratações temporárias (MARINELA, 2017).

Não obstante, é preciso mencionar que, conforme leciona Silva (2011), compreende-se como atividades de necessidade transitória aquelas que demandam um atendimento prioritário por parte da Administração Pública, como as situações urgentes, ainda que sejam enquadradas como atividades permanentes do Estado, mas que em decorrência de um cenário atípico de interesse público necessitam da contratação de pessoal temporariamente; e as atividades não urgentes, mas que pelo

caráter da prestação do serviço, não justificam a criação de cargos ou empregos públicos, os quais dependeriam de concurso público.

Logo, baseando-se na visão do autor, ainda que a atividade seja de natureza permanente do Estado, diante de casos de urgência seria possível a contratação temporária, não sendo tal circunstância uma afronta ao requisito da necessidade transitória da função empregada pelo constituinte originário.

Sobre o tema, a Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.068/DF em 2004, possibilitou a contratação temporária para atividades permanentes quando se estiver diante de casos de urgência, tendo como justificativa a continuidade da atividade estatal que não poderia ser colocada em risco diante da inércia de contratações por parte do Poder Público, cita-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.843/04. SERVIÇO PÚBLICO. AUTARQUIA. CADE. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL TÉCNICO POR TEMPO DETERMINADO. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DA ATIVIDADE ESTATAL. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, IX, DA CB/88. 1. O art. 37, IX, da Constituição do Brasil autoriza contratações, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente. 2. A alegada inércia da Administração não pode ser punida em detrimento do interesse público, que ocorre quando colocado em risco o princípio da atividade estatal. 3. Ação direta julgada improcedente (BRASIL, 2004).

De igual modo, ainda no ano de 2014, o STF, no julgamento da ADI 3.649/RJ, reconheceu ser possível ao administrador público proceder à contratação temporária de pessoal para que estes desempenhem atividades de ocupante de cargo efetivo afastado, portanto, pertencente ao quadro permanente da Administração Pública, permanecendo os temporários até o retorno deste último, ou então, em caso de vacância do cargo efetivo, até o tempo do ente federativo prosseguir com a abertura de concurso público, estabelecendo-se como tempo razoável de contratação o prazo de 12 meses (BRASIL, 2014).

Baseando-se em tais circunstâncias, a Lei n.º 7.966/2018, responsável por dispor acerca da contratação temporária no âmbito do estado de Alagoas, além das atividades elencadas em seu art. 2º, considerou que se poderia adotar o regime especial para suprir a falta de servidor efetivo em razão de vacância do cargo, afastamento ou licença, ou em caso de nomeação para ocupar cargo de direção de reitor, vice-reitor, pró-reitor e diretor de campus (*vide* art. 2º, § 1º) (BRASIL, 2018).

Neste caso, à luz do entendimento emanado pela Suprema Corte, pode-se considerar que a necessidade transitória da função está associada a uma prestação de urgência, e não ao fato de a atividade em discussão ser permanente ou transitória, assim, ainda que permanente, verificando a urgência na prestação do serviço em prol dos interesses da coletividade, é permitida a contratação temporária.

Em último tópico, é requisito para as contratações temporárias a excepcionalidade do interesse público, que se diferencia das atividades administrativas comuns e rotineiras desempenhadas pela Administração Pública, enquadrando em tal regime situações anormais que atinjam o interesse público, como foi o caso das contratações geradas durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19 (CARVALHO FILHO, 2020).

Apesar de serem as contratações por tempo determinado uma exceção ao concurso público previstas na Constituição Federal de 1988, estas, na prática, têm se tornado o reverso, constituindo a opção de grande parte dos administradores públicos por inúmeras razões, as quais, para além de caracterizar uma violação à sistemática dos concursos públicos, reputa-se como uma violação aos princípios administrativos, notadamente à isonomia e eficiência.

5 DESVIRTUAMENTO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: QUANDO A EXCEÇÃO SE TRANSFORMA EM REGRA

Compreendido os trâmites relacionados ao concurso público e a excepcionalidade das contratações temporárias, o capítulo final pretende realizar uma crítica às práticas dos gestores públicos que, sob alegação de perene urgência da atividade, utiliza-se deste instituto, prorrogando o prazo das contratações para escapar dos trâmites regulares do concurso público.

Para tanto, apoiando-se em dados estatísticos do Poder Executivo Federal, o capítulo final demonstrará o crescimento das contratações temporárias em comparação ao concurso público, as quais têm se mostrado uma tendência recorrente do ordenamento pátrio, indicando ser tarefa dos princípios administrativos e do Poder Judiciário, caso não haja solução prévia decorrente de iniciativa do Ministério Público, por meio de termo de ajustamento de conduta por exemplo, ou do Tribunal de Contas, por meio de orientação técnica em decorrência do exercício do controle externo por exemplo, proceder com o sistema de freios e contrapesos face ao arbítrio estatal.

5.1 Irregularidades na contratação vs. serviço público adequado

À época da instituição da contratação temporária para prestação de serviço público, o constituinte originário tinha a finalidade de contribuir para a eficiência da máquina pública quando da prestação de serviço à coletividade, atendendo aos direitos desta de maneira mais célere, sobretudo, quando considerado os atropelos sociais e naturais da vida humana, em que a ocorrência de situações de urgência e emergência são recorrentes e dependem do auxílio do Estado para fazê-las cessar.

Ocorre, contudo, que ainda que a Carta Política de 1988 tenha estabelecido requisitos à contratação temporária, encarregando os entes políticos da incumbência de estabelecerem lei especificando as atividades passíveis deste tipo de vínculo, na atualidade, o que se verifica é a utilização de tal regime como ferramenta de ilegalidade, dada sua ligação a casos de corrupção no setor público e de satisfação de interesses de natureza pessoal ou, ainda, para beneficiar terceiros.

Deixando para trás o critério do mérito e da capacidade pessoal dos indivíduos selecionados via concurso público, autoridades públicas têm preferido fomentar a contratação temporária, nutrindo por aqueles que contratam certa amizade e

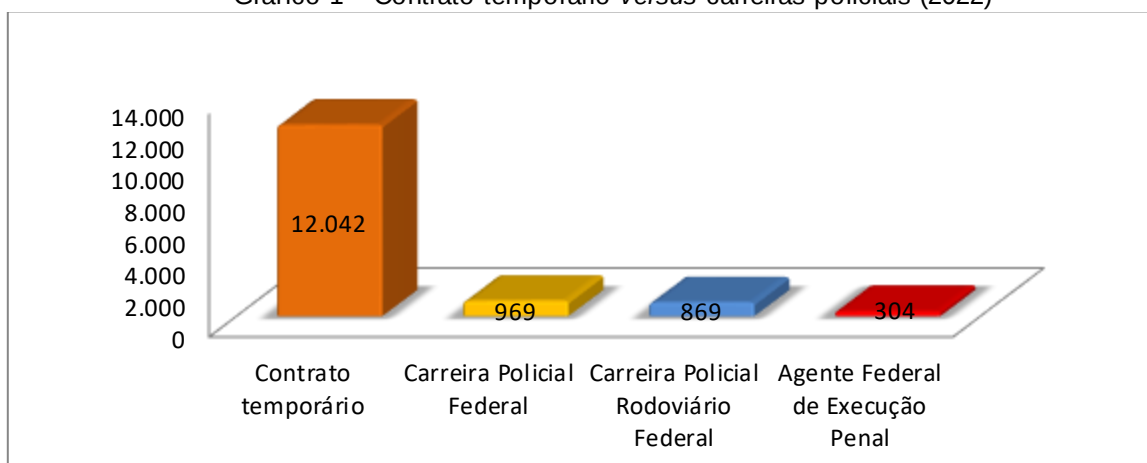
confiança política, escolhendo os passíveis de ceder a pressões, que possam atender ao seu tipo de gestão (DELPUECH, 2015).

A consequência de tal cenário está no fato de se realizar contratações temporárias baseadas tão somente na confiança política, fazendo o indivíduo perdurar no serviço público até a assunção de um novo partido político, situação que acontecia durante o século XIX, onde era comum a existência de “conchavos” para atendimento de interesse do próprio gestor público e de terceiros (DELPUECH, 2015).

Neste sentido, em um país tal como o Brasil em que “a distribuição dos cargos públicos sempre se constituiu em uma valiosa moeda de troca à disposição da classe governante, tudo em detrimento da sociedade”, é que se visualiza nas contratações temporárias realizadas em desrespeito aos requisitos impostos pela Constituição Federal de 1988 uma afronta a própria sociedade e ao Estado Democrático de Direito (CARVALHO, 2015).

Com vistas a demonstrar tamanha irregularidade nas contratações temporárias no Brasil, em análise ao Painel Estatístico de Pessoal (PEP), alimentado pelo Poder Executivo Federal, em atendimento a Lei de Informação, é possível ver uma tendência do país em firmar tal tipo de contrato muito além do que as nomeações em razão de aprovação em concurso público. Em termos quantitativos, no ano de 2022, o PEP demonstrou que ingressaram nos quadros da Administração Pública 39.015 pessoas, mesclando-se servidores efetivos, cargos comissionados, temporários, etc.

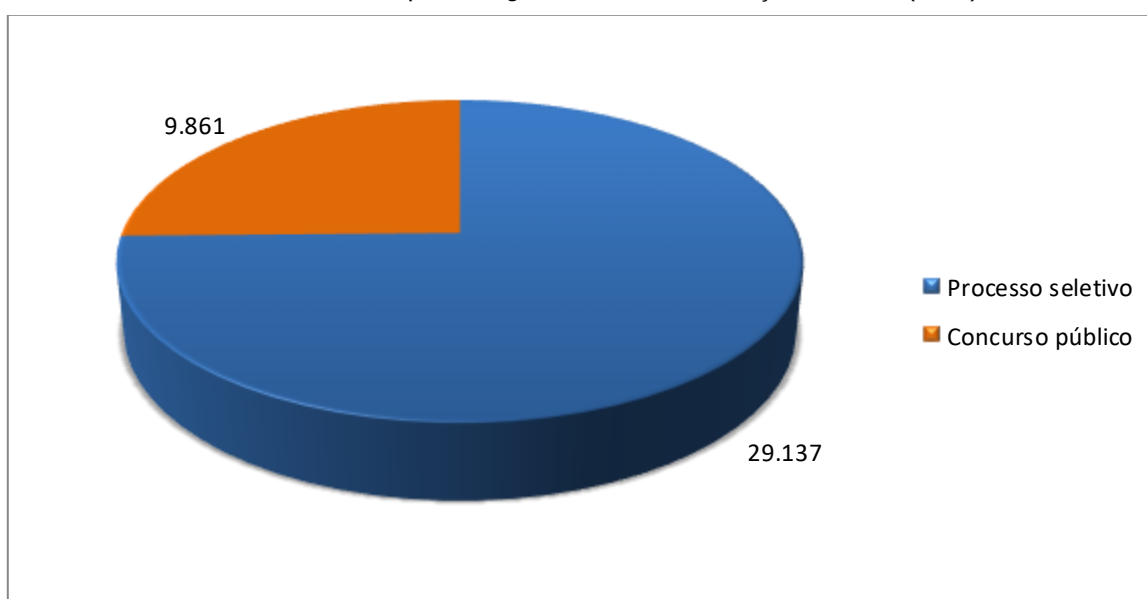
Deste número, entretanto, 12.042 são contratações temporárias, o que equivale a 30,87% do total, tendo-se em sua maioria pessoal alocados nos cargos de professores de ensino médio (27,29%), assim como aposentados contratados para exercer trabalho temporário, e aqueles com base na Medida Provisória n.º 974/2020 (2,45%), sendo que carreiras policiais, onde subsiste uma clara necessidade de reforço à segurança pública do país, como no caso da Polícia Federal, PRF, e Agente Federal de Execução Penal, o ingresso de pessoal ficou na margem de 2,48%, 2,3% e 0,78% respectivamente, o que não chega sequer a 2.500 indivíduos nomeados via concurso público (BRASIL, 2021).

Gráfico 1 – Contrato temporário *versus* carreiras policiais (2022)

Fonte: BRASIL, 2021.

Para corroborar ainda mais tamanha predileção por parte do Estado brasileiro, ainda segundo dados do PEP, do quantitativo de ingressos no sistema público, 74,7% ocorreram por meio de processo seletivo, abarcando-se os procedimentos simplificados para a contratação de temporário; e o restante, 25,3%, foi por intermédio de concurso público, ou seja, no curto prazo de um ano, o número de processos para a contratação de temporários superou o de nomeações via concurso público, o qual, à luz da Constituição Federal de 1988, compreende-se como a regra do funcionalismo público brasileiro (BRASIL, 2021).

Gráfico 2 – Tipo de ingresso na Administração Pública (2022)



Fonte: BRASIL, 2021.

Em termos estaduais, na Bahia, uma pesquisa realizada em 2019 pelo Ministério Público do Estado (MPE) constatou um excesso de contratações temporárias existindo 122.703 servidores temporários em 374 municípios baianos, sendo que o quantitativo total de servidores, incluindo os efetivos, é de 482.631, o que caracterizaria que a cada quatro servidores, um é temporário (BRITO, 2019).

Segundo o *Parquet*, dentro deste quantitativo, os cargos que mais possuem servidores temporários é a classe do magistério, que sob a falsa alegação dos municípios de que se trata de situação emergente, são contratados temporariamente, o que gera uma instabilidade da continuidade do ensino, refletindo na educação de crianças e adolescentes (BRITO, 2019).

Tais dados levam a crer que no âmbito do ordenamento pátrio, os administradores públicos têm se utilizado das contratações temporárias como meio de burlar o sistema de concurso público estabelecido pela Constituição Federal de 1988, desvirtuando-se deste ao proceder com a alocação de recursos humanos em cargos ou empregos de natureza eminentemente permanente, sem o atributo da urgência, necessário para qualificação da necessidade transitória da atividade, ainda que permanente como já mencionado.

Nos termos da Carta Magna de 1988, a regra para o ordenamento pátrio continua a ser o concurso público, sendo este um pressuposto ao serviço público eficiente e uma garantia a prestação contínua, entretanto é possível visualizar na prática que este tem se transmutado como a exceção no âmbito do direito doméstico, tornando a contratação temporária a regra adotada pelos entes federativos em casos nos quais seria cabível o trâmite regular dos concursos.

Analisando entendimentos da Suprema Corte, merece destaque a ADI 5664/ES, apresentada em 2017 pela PGR face as Leis Complementares do Estado do Espírito Santo n.º 559/2010 e n.º 772/2014, as quais permitiam a admissão de professores e técnicos de nível superior para o Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (Iases), sob a justificativa de deficiência do órgão e atendimento a necessidades urgentes, o que resultou na contratação de 2.057 indivíduos sob o regime especial (BRASIL, 2021).

Para a PGR, desde meados de 2004 o Espírito Santo vem se utilizando do instituto das contratações temporárias em contraponto a formulação dos trâmites para prosseguir com concurso público, o qual seria a regra, tendo em vista o quantitativo de pessoas que têm sido alocadas no órgão que desempenha uma atividade

permanente à sociedade capixaba, desvincilhando-se desta obrigação, na medida em que, durante todo este lapso temporal não houve notícias de certame público para contratação de pessoal efetivo (BRASIL, 2021).

Sendo a ADI 5.664/ES julgada em junho de 2021, a Suprema Corte, por maioria, reconheceu a inconstitucionalidade das legislações complementares capixabas, modulando, entretanto, os efeitos da decisão para garantir a vigência das contratações temporárias já em curso, em prol da continuidade do serviço público, e da observância dos direitos dos servidores temporários, obrigando o Poder Público a promover, dentro de dois anos da mencionada decisão, concurso público (BRASIL, 2021).

Em determinados casos, como bem leciona Magalhães (2005), o ente federativo até chegou a realizar concurso público, tendo-se listagem com pessoal aprovado em provas ou provas e títulos, entretanto, em vez de serem regularmente nomeados seguindo todo o trâmite estabelecido pela legislação pátria, o administrador público optou por realizar contratação temporária a título precário.

Para Magalhães (2005), além de um flagrante desvio de finalidade na conduta do administrador público, o qual, apesar de possuir pessoal aprovado em concurso público não os nomeia, possivelmente, por um critério de desempenho econômico-financeiro, tal circunstância ainda enseja em uma violação aos princípios da isonomia e da eficiência, uma vez que ao revés de suprimir uma necessidade da sociedade que é o fomento a um serviço eficaz, fazendo isto por meio da admissão daqueles selecionados por concurso público, prefere se rebuscar aos contratos temporários, prorrogando-os ao limite permitido pela legislação infraconstitucional, ou em determinados casos, fazendo-o por meio de ato administrativo, desconsiderando o requisito da temporariedade.

Bastos (1992) em crítica a prorrogação irrestrita das contratações temporárias, leciona que esta retira deste tipo de regime um dos requisitos basilares para a sua caracterização, o marco temporal, dispondo que em tais casos, ainda que o ente alegue urgência na prestação do serviço, poderá ser afastada quando constatado que o órgão, em verdade, mantém quantitativo de pessoal em número insuficiente, os quais deveriam ser admitidos por meio de concurso público, tornando-se efetivo nos quadros da Administração Pública, de modo que o Estado não tenha de recorrer a contratações temporárias e prorrogações destas em excesso.

É imperioso ressaltar que referida situação, além de caracterizar um abuso a *res publica*, fomentando na sociedade a prestação de um serviço ineficiente, e na maioria dos casos, inexperiente, sem conhecimento sobre as demandas estatais, também vai contra ao interesse dos contratados temporariamente, que ficam submetidos ao Estado, desempenhando, por vezes, atividades que caberiam aos quadros permanentes da Administração Pública, em que os salários e benefícios se acaso fossem concursados seria maior (MAGALHÃES, 2005).

Apesar de decisões no sentido de ser o concurso público a regra, ainda é possível visualizar certa afronta por parte dos entes da federação aos entendimentos da Suprema Corte, como é o caso do Rio de Janeiro, que em 2014 teve suas legislações voltadas a contratação temporária declaradas como inconstitucional por meio da ADI 3.649/RJ, que, conforme já mencionado, estabeleceu como tempo razoável de contratação o prazo de 12 meses, em que, ultrapassado este prazo, deveria a Administração Pública proceder à realização de concurso público (BRASIL, 2014).

Não obstante, contrariamente ao respeito ao prazo anual imposto pela Suprema Corte, o Estado do Rio de Janeiro, ao formular nova legislação atinente às contratações temporárias, qual seja, a Lei n.º 6.901/2014, determinou como prazo total de vigência de tal regime especial o prazo de cinco anos, contados da vigência da celebração do contrato (KLAUSNER, 2017).

No mais, eventuais mudanças preconizadas pela chamada Reforma Administrativa veiculada na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 32/2020, podem auxiliar ainda mais na disfunção da atividade pública, pretendendo-se com ela fomentar a adoção de um novo regime jurídico pelos entes públicos, suprimindo a estabilidade e mantendo os vínculos por prazo determinado, sem exigir, entretanto, o requisito de ser a atividade de excepcional interesse público e colocando prazo de 10 anos para o desempenho de tais atividades, lapso temporal este em excesso se considerado os entendimentos jurisprudenciais já analisados onde se entendeu ser um prazo razoável o interregno de 12 meses.

Referida Proposta de Emenda Constitucional vislumbra ampliar as hipóteses de contratação no serviço público, com a criação de novas cinco formas, a saber: vínculo de experiência, como etapa do concurso público; vínculo por prazo determinado; cargo com vínculo por prazo indeterminado (via concurso público); cargo

típico de estado (via concurso público) e cargo de liderança e assessoramento, em substituição aos atuais cargos comissionados e funções gratificadas.

Retirando a estabilidade, característica marcante do funcionalismo público, e estendendo o lapso máximo temporal das contratações temporárias, o Estado brasileiro possibilitará o aumento de indicações políticas para exercer cargos e funções, criando um cenário favorável para os gestores públicos escolherem os indivíduos pelos seus interesses pessoais, e não mais públicos.

Segundo Druck (2020), mencionada Reforma Administrativa torna a prestação do serviço público precária e descontínua, fatores estes que contrariam os princípios constitucionais e refletem na efetivação de direitos e garantias essenciais ao ser humano, caracterizando-se como:

uma verdadeira “reforma trabalhista” dos servidores públicos. Isto porque ambas têm a mesma motivação: reduzir o custo da força de trabalho; têm os mesmos objetivos ou resultados: a subtração de direitos; estão subsumidas à mesma lógica de uma mercantilização radical do trabalho e dos bens públicos sob o domínio de um fundamentalismo neoliberal que não tem limites morais nem materiais para impor as regras do mercado e dos interesses privados; e ambas legalizam a precarização do trabalho como regra. No caso dos servidores públicos, a “reforma administrativa” propõe substituir os servidores estatutários concursados por contratos precários, temporários, CLT, e por um amplo e ilimitado processo de terceirização, utilizando de modalidades já existentes (DRUCK, 2020).

Referida Reforma Administrativa, em verdade, nada beneficia os mais desprotegidos, aqueles que dedicam, por vezes, uma vida para ingressar no serviço público por intermédio de provas, servindo para atender as autoridades, podendo, com a sua aprovação, permitir mais cargos temporários do que efetivos, ligando este ao atendimento das necessidades do próprio gestor (DALLARI, 2006).

Para Oreiro (2020), na PEC n.º 32/2020 existe uma forte tendência desta em ampliar as contratações temporárias, sob a alegação de redução de gastos públicos com o funcionalismo público brasileiro e atendimento ao princípio da eficiência e respeito ao teto de gastos, desestimulando a contratação de funcionários públicos, transformando os poucos que adentrarem nos quadros públicos por meio do concurso funcionários do governo, e não mais do Estado.

Em crítica, o autor ainda assevera com relação aos recursos para a contratação de pessoal temporário, haja vista que a PEC n.º 32/2020 coloca que estes seriam contratados por meio de processo simplificado com recursos próprios de custeio, o

que, sob a ótica da contabilidade pública, dificultaria a fiscalização dos contratos, e permitiria maior intervenção política durante a contratação (OREIRO, 2020).

Ao favorecer os contratos temporários face às nomeações por concurso público, a PEC n.º 32/2020 estará influenciando na transparência das contratações, facilitando o aumento dos casos de corrupção, além de realizar uma flexibilização dos direitos dos servidores efetivos e temporários, desestabilizando o modelo de gestão pública construído em prol do atendimento ao bem-estar social, como assim alude Barros, Brasileiro e Melo (2022):

constata-se que o governo pretende reformar o Estado para criar possibilidades de atender ao mercado, podendo avançar na escalada neoliberal, com possíveis prejuízos ao Estado de bem-estar social e com o intuito de favorecer elites econômicas que podem enxergar no contexto político de precarização da administração pública uma oportunidade de maximizar seus lucros (BARROS; BRASILEIRO; MELO, 2022, p. 6).

Em crítica a Reforma Administrativa em trâmite no Congresso Nacional, Barros, Brasileiro e Melo (2022) lecionam que em contraponto ao Estado burocrático, em que as especializações das funções são o foco em prol do atendimento eficaz ao interesse público, com o prosseguir desta, irá imperar no Brasil a figura do funcionário patrimonial, que se compõe como aquele que exercerá a função em respeito aos interesses do órgão que se submeterá, e não em prol da sociedade.

Consequentemente será abandonada a hierarquia presente nas instituições públicas, dando vazão ao chamado “jeitinho brasileiro”, com a ruptura da moralidade e da ética nas relações públicas para atendimento a interesses particulares do gestor, haja vista a retirada da estabilidade das funções e a possibilidade daqueles em contratos temporários se manterem nos quadros públicos durante 10 anos (BARROS; BRASILEIRO; MELO, 2022).

Por todo o exposto é que, buscando um caminho para frear a contratação temporária feita de maneira irrestrita no âmbito nacional, vislumbra-se nos princípios administrativos e na figura do Poder Judiciário, caso não haja solução prévia decorrente de iniciativa do Ministério Público, por meio de termo de ajustamento de conduta por exemplo, ou do Tribunal de Contas, por meio de orientação técnica em decorrência do exercício do controle externo por exemplo, uma forma de conter as arbitrariedades do Estado, servindo estes ao interesse da sociedade na consecução e preservação da *res publica* quando os demais Poderes, quais sejam, Executivo e

Legislativo, mostrarem-se alheios a observância da supremacia do interesse público e do concurso público como meio a efetivação da igualdade e eficiência do serviço.

5.2 Limites as contratações temporárias: o papel dos princípios e do Poder Judiciário face ao arbítrio estatal

No Brasil, casos de corrupção relacionados à Administração Pública são corriqueiros, alguns deles são associados à contratação temporária como modo de burlar a sistemática do concurso público e favorecer aqueles que estão no poder, na medida em que por um procedimento simplificado, em desrespeito a igualdade, pode-se selecionar o indivíduo que melhor atenda interesses particulares, em troca de seu enquadramento na atividade prestacional do Estado.

À luz desta sistemática, apontam-se como instrumentos que buscam frear tamanha ruptura do interesse público os princípios administrativos e o Poder Judiciário, que a partir de amplos debates, tem se posto contrário a violação da regra do concurso público numa tentativa de impedir o Estado à, contrariamente aos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade, fomentar contratações temporárias em desrespeito às regras impostas pela Constituição Federal de 1988.

Sob o enfoque dos princípios administrativos, estes carregam ampla carga valorativa, servindo aos Poderes de Estado como norte para proceder com as contratações de temporários de forma regular, e em respeito ao texto constitucional, sendo a violação destes uma afronta não só ao interesse público, como também uma afronta ao Estado Democrático de Direito.

Desempenhando cada qual sua função, os princípios administrativos devem ser clamados quando o administrador público se demonstrar contrário as garantias da sociedade, todavia, conforme bem leciona Delpuech (2015), apesar do reconhecimento de tais princípios como mecanismos interpretadores da atividade pública, estes, sozinhos, são insuficientes para impedir o cometimento de infrações por parte do Estado, sendo o caso, notadamente, de se recorrer ao Poder Judiciário quando a alegação dos princípios não servir para obrigar o ente da federação a recuar na contratação temporária realizada de maneira irregular.

No Brasil, para além das contratações temporárias feitas de modo a burlar o sistema de concurso público, visualiza-se, de modo geral, um desgaste do setor

público, na medida em que os Poderes Executivo e Legislativo têm unido forças e realizado mudanças que refletem negativamente na sociedade, como é o caso da Reforma Administrativa, acaso votada de forma favorável.

Em um mundo que sofre constantes mudanças e transformações, o fortalecimento da máquina pública se mostra essencial para atender aos preceitos do Estado Democrático de Direito, mantendo o Poder Público alinhado com os interesses da sociedade e, sobretudo, com a valorização da prestação do serviço público, que deve ser eficiente e contínuo para as demandas sociais.

Sob uma análise histórico-social, dentre os Poderes de Estado, aquele que sempre exerceu uma função de ultimato foi o órgão jurisdicional, sendo este a última possibilidade de se ter garantido um direito. Na sociedade contemporânea, onde escândalos políticos se tornaram frequentes entre os membros que compõem o Poder Legislativo e Executivo, desestabilizando as funções para os quais foram criados, visualiza-se como tarefa do Poder Judiciário a de salvaguardar os interesses individuais e coletivos, impedindo o descontrole total da atividade estatal e possuindo um papel de:

manter o perfil do Estado estabelecido na Constituição. Quer dizer, a atuação jurisdicional não se configura apenas como meio de limitação do poder estatal, mas também busca o equilíbrio (harmonia) entre os órgãos que exercem o poder político. Não há que se falar em ofensa à democracia, haja vista que o controle exercido pelo Estado-juiz é uma garantia do Estado democrático de direito, que determina a submissão do Poder aos direitos fundamentais (RORIZ, 2017, p. 25).

Apesar de o órgão jurisdicional exercer na atualidade um poder político, não o faz com o propósito de aumentá-lo face às demais instituições, mas sim em observância a proteção das garantias constitucionais da sociedade brasileira e ao Estado Democrático de Direito.

Na visão de Streck (2003), a valorização do Poder Judiciário está ligada a própria noção de Estado Democrático de Direito, o qual, durante período pós-guerra, assumiu um caráter comunitarista, na medida em que iniciou uma luta para a incorporação dos compromissos e direitos previstos nas Constituições, ao buscar com ele “não apenas reconstruir o Estado de Direito, mas também resgatar a força do Direito, cometendo à jurisdição a tarefa de guardião dos valores materiais positivados na Constituição.”

No direito doméstico, a partir da redemocratização do Brasil por meio da Carta Política de 1988, além dos próprios Tribunais se beneficiarem com o retorno de suas garantias e o afastamento dos resquícios do regime militar, a sociedade viu no Poder Judiciário uma forma de ser tutelada (GARAPON, 2014).

Em território nacional, a amplitude das funções do Poder Judiciário repercutiu na imagem da Suprema Corte do país, sendo este destaque recorrente na mídia pelo fato de julgar temas polêmicos que envolvem a atividade política e legislativa, decidindo de maneira contrária a estes para fazer cumprir o papel e o respeito à Constituição Federal de 1988 (GARAPON, 2014).

Para o jurista e antropólogo francês Garapon (2014), o papel do Poder Judiciário pode ser classificado como um guardião de promessas, atuando para atender às expectativas do coletivo que não foram supridas pelo Poder Legislativo e/ou Executivo, traduzindo-se como verdadeiro herói da continuidade da democracia. Segundo o autor, o sucesso do órgão jurisdicional se deve ao:

descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causado pela crise de desinteresse e pela perda do espírito público. A posição de um terceiro imparcial compensa o “déficit democrático” de uma decisão política agora voltada para a gestão e fornece à sociedade a referência simbólica que a representação nacional lhe oferece cada vez menos (GARAPON, 2014, p. 57).

Neste cenário, diante da inércia, inefetividade ou violação constitucional das ações por parte do Legislativo e do Executivo, tem-se o órgão jurisdicional como caminho a garantia dos direitos individuais, sociais e da *res publica*, ao decidir em conformidade com a Constituição Federal de 1988, quando não o fizer o Estado.

Favorável ao papel desempenhado pelo Poder Judiciário, Streck (2003) alude que uma assunção mais positiva por parte do Poder Judiciário já se mostrava necessária, devendo o órgão, no exercício da chamada justiça constitucional, expandir suas funções para além daquelas em defesa dos valores tutelados pela Constituição Federal de 1988, independentemente de contrariar os ditames do Poder Legislativo e do Executivo.

Cappelletti (1993), em consonância a este entendimento, elucida que a ideia de um Poder Judiciário mais ativo está ligada a própria democracia, preservando o sistema de freios e contrapesos em prol da efetivação de direitos atribuídos pela Constituição e a própria noção de democracia, *in verbis*:

a noção de democracia não pode ser reduzida a uma simples ideia majoritária. Democracia, como vimos, significa também participação, tolerância e liberdade. Um judiciário razoavelmente independente dos caprichos, talvez momentâneos, da maioria, pode dar uma grande contribuição à democracia; e para isso em muito pode colaborar um judiciário suficientemente ativo, dinâmico e criativo, tanto que seja capaz de assegurar a preservação do sistema de checks and balances, em face do crescimento dos poderes políticos, e também controles adequados perante os outros centros de poder (não governativos ou quase-governativos), tão típicos das nossas sociedades contemporâneas (CAPPELLETTI, 1993, p. 107).

Assim, em favor do Estado Democrático de Direito e na proteção aos direitos e garantias de ordem fundamental e social, encaixando nesta a observância dos critérios para a contratação temporária e do regramento do concurso público, o Poder Judiciário, na sociedade contemporânea, tem o direito de rever as contratações realizadas pela Administração Pública quando estas não estiverem em consonância com a supremacia do interesse público, podendo determinar ao ente violador a realização de concurso público, caso não haja solução prévia decorrente de iniciativa do Ministério Público, por meio de proposição de termo de ajustamento de conduta por exemplo, ou do Tribunal de Contas, por meio de orientação técnica em decorrência do exercício do controle externo por exemplo.

Em tais circunstâncias, não há que se falar em impeditivo por parte do Poder Judiciário em decorrência de ser a matéria relativa a contratações temporárias de ordem do poder discricionário do administrador público, haja vista que em casos tais, o órgão jurisdicional estará exercendo tarefa de coibir arbitrariedades por parte do Estado na perpetuação da atividade pública, protegendo a *res publica* quando este último claramente estiver tentando corrompê-la (MAGALHÃES, 2005).

Neste íterim, cumpre ressaltar decisão da Suprema Corte na ADI 3.210/PR, que, proferindo declaração de inconstitucionalidade das leis infraconstitucionais do estado do Paraná que tratavam de forma genérica acerca das hipóteses de contratação temporária, enfatizou o papel de guardião do órgão jurisdicional, independentemente de ser Chefe do Executivo o responsável por listar os serviços que se figuram como temporários, *in verbis*:

No caso, é o chefe do Poder, interessado na contratação de servidores temporários, que terá a atribuição de declarar a necessidade e o excepcional interesse público. Todavia, o comando constitucional, inciso IX, do art. 37, é no sentido de que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de

excepcional interesse público.” **É dizer, a lei é que estabelecerá os casos de contratação e não o chefe do Poder interessado.** No caso, as leis impugnadas estabelecem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência. Na esfera federal, a Lei 8.745, de 1993, alterada pela Lei 9.849, de 1999, especifica os casos de excepcional interesse público autorizadores da contratação por tempo determinado. O ingresso no serviço público pelo mérito pessoal do indivíduo constitui conquista da sociedade brasileira, que a Constituição consagrou (C.F., art. 37, II). A Constituição pretérita também exigia o concurso público. A exigência seria, entretanto, para a primeira investidura. A fraude campeou, inventaram as contratações pela CLT. **O Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição deve cuidar do tema com rigor, a fim de evitar que a salutar disposição constitucional seja fraudada mediante contratações temporárias com invocação do inciso IX do art. 37 da C.F.** (Grifo nosso). (BRASIL, 2022).

Deste modo, infere-se que constatada a irregularidade da contratação temporária, referido ato administrativo é passível de nulidade pelo Poder Judiciário, haja vista considerar-se uma burla a regra do concurso público e, conseqüentemente, a toda sistemática de princípios administrativos implícitos e explícitos na ordem constitucional.

Não obstante, é preciso evidenciar que, na maioria dos casos decididos no âmbito dos Tribunais Superiores, subsiste a modulação dos efeitos da decisão de modo a garantir ao ente federativo um tempo para a produção do certame do concurso público, quando analisada a violação ao interesse público realizada por contratação temporária, assim como se preservando a continuidade do serviço, impedindo que por mero formalismo jurisdicional, seja a sociedade mais afetada pela desestruturação do serviço, ainda que este não esteja em consonância com os princípios administrativos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo geral analisar os requisitos e as repercussões jurídicas da contratação temporária à luz da Constituição Federal de 1988, procedendo, para tanto, à divisão em quatro capítulos, utilizando da metodologia bibliográfica para alcance do problema de pesquisa, qual seja: na atualidade, subsiste um desvirtuamento das contratações temporárias em prol de se garantir interesses de natureza privada?

Em um primeiro momento, a pesquisa traçou uma análise sobre a moralização do serviço público, partindo dos reflexos da Constituição Federal de 1988 em referida atividade, fazendo alusão aos princípios administrativos explícitos no art. 37, *caput* da norma constitucional.

Sendo o texto constitucional um guia normativo para todo o ordenamento pátrio, os princípios ali estampados se mostram essenciais para a prestação do serviço público e tutela da *res publica*, devendo o administrador, no curso das tomadas de decisão, orientar-se, especialmente, pelos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, não deixando de observar os supraprincípios que os regem, a saber: a supremacia do interesse público sobre o privado, e a indisponibilidade de interesse público.

Logo, a Administração Pública quando da prestação das atividades funcionais necessárias deve-se nortear pelos citados princípios, existindo grave violação em casos de inobservância. Para além dos princípios administrativos e sua função, o primeiro capítulo elevou o serviço público a condição de direito fundamental, sendo este um meio de efetivar direitos de natureza individual ou social.

Constituindo um direito fundamental, é preciso certa cautela na seleção daqueles que auxiliam na prestação da atividade pública, motivo pelo qual o capítulo segundo verificou que o constituinte de 1988, optou pelo concurso público, o qual constitui a regra do direito doméstico, uma forma igualitária de oportunizar a todos que desejam ingressar nos quadros permanentes da Administração Pública.

Apesar disso, o próprio direito doméstico, ciente de situações de emergência que podem acometer o serviço público, tal como a pandemia da COVID-19, que sobrecarregou o sistema público de saúde e, conseqüentemente, necessitou de maiores recursos humanos, previu como exceção à regra do concurso público as contratações temporárias, realizadas por meio de um procedimento simplificado.

O capítulo terceiro procedeu à análise da contratação temporária, expondo os requisitos necessários para esta, sendo eles: o prazo certo; a necessidade temporária do serviço; e o excepcional interesse público, este último ligado a situações de urgência que desestabilizam a prestação do serviço.

Sobre este, o trabalho demonstrou que existem repercussões na jurisprudência que permitem contratações temporárias, ainda que para cargos permanentes, dependentes, *a priori*, de concurso público, entretanto, o gestor público deve demonstrar a inequívoca urgência do procedimento.

Inicialmente, as contratações temporárias foram pensadas pelo constituinte como modo de desafogar a máquina pública, trazendo celeridade às contratações, haja vista o concurso público depender de toda uma sistemática associada à liberação do orçamento público, o que ocasiona certa demora na tramitação.

Entretanto, na atualidade, é notório casos de contratações temporárias em que o administrador público, utilizando-se da alegação de emergência do serviço público, contrata servidores "temporariamente", prorrogando no tempo esta espécie de contratação. Notando-se um aumento das contratações temporárias em comparação às realizadas por meio de aprovação em concursos públicos, visualiza-se um desvirtuamento da utilização deste instituto, estando ligado a casos de corrupção na esfera administrativa.

Para coibir tamanha prática, indica-se a utilização dos princípios administrativos como meio de frear a arbitrariedade do Estado em contratações temporárias irregulares. Sabendo-se que ainda assim existe uma afronta a tais princípios, o trabalho, em seu capítulo final, apontou o papel do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, servindo, notadamente, para balizar as ações dos demais Poderes, incluindo aquelas relacionadas a contratações temporárias. Em tais hipóteses, é válido ao Poder Judiciário, diante de qualquer ilegalidade, barrar as ações do Poder Executivo, não podendo se falar em ruptura da separação dos Poderes ou então em violação da discricionariedade da Administração Pública, desde que provocado, bem como caso não haja solução prévia decorrente de iniciativa do Ministério Público, por meio de proposição de termo de ajustamento de conduta por exemplo, ou do Tribunal de Contas, por meio de orientação técnica em decorrência do exercício do controle externo por exemplo.

Por essas circunstâncias, é que o estudo em questão concluiu no sentido que, ainda que as contratações temporárias tenham sido criadas para atendimento a

situações de emergência, na atualidade, os administradores estão se utilizando desta modalidade para desviar-se do instituto do concurso público, devendo se ter cautela no que diz respeito à eventual aprovação da Reforma Administrativa, que de certo modo, vislumbra no desmonte do serviço público.

Neste diapasão, a conclusão do trabalho é no sentido de que, sendo as contratações temporárias um mecanismo legitimado pelo constituinte originário, é necessário que os administradores públicos, na persecução do interesse público, observem fielmente os requisitos previstos para tal modalidade, devendo respeitar os princípios constitucionais, e não os fazendo, está autorizando o Poder Judiciário, na condição de não haver resolutividade por meio de iniciativa do Ministério Público ou dos Tribunais de Contas, a intervir, com o fim de salvaguardar, em última análise, o interesse público.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. São Paulo: Método, 2015.

ARAUJO, Luiz Alberto David; MAIA, Maurício. Inclusão e concurso público: análise crítica da jurisprudência sobre pessoas com deficiência. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 3, n. 11, p. 149. 2003.

BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta; BRASILEIRO, Cyntia Carolina Beserra; MELO, Esaú Castro de Albuquerque. Reforma administrativa do governo Bolsonaro: para além do patrimonialismo. **Inter-Legere**, v. 5, n. 34, p.8, 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. 3. Tomo III. São Paulo: Saraiva, 1992.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Casa Civil, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF, 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. Portal do servidor. **Painel Estatístico de Pessoal – PEP**. Brasília, DF, 22 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/painel-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.662/MT**. Plenário. Rel. Min. MARCO AURÉLIO. Data de julgamento: 23/03/2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14713432>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.068/DF**. Tribunal Pleno. Rel. Min. MARCO AURÉLIO. Data de julgamento: 25/08/2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363299>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.649/RJ**. Plenário. Rel. Min. LUIZ FUX. Data de julgamento: 28/05/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=272724357&ext=.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.664/ES**. Tribunal Pleno. Rel. Min. MARCO AURÉLIO. Data de julgamento: 16/06/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5137954>. Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.649/RJ**. Plenário. Rel. Min. LUIZ FUX. Data de julgamento: 28/05/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=272724357&ext=.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.210/PR**. Rel. Min. Carlos Velloso. Plenário. Data de julgamento: 11/11/2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 102.058-1/DF**. Rel. Min. EDSON FACHIN. Data de julgamento: 31/05/2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/471937262/recurso-extraordinario-com-agravo-are-1020581-df-distrito-federal-0174394-9420128070001>. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 573.202/AM**. Tribunal Pleno. Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Data de julgamento: 21/08/2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=567947>. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. ESTADO DE ALAGOAS. **Lei n.º 7.966, de 9 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e do inciso IV do art. 47 da Constituição Estadual, e dá outras providências. Alagoas, AL: Gabinete do Governador, 2018. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2018/1411/1411_texto_integral.pdf. Acesso em: 6 out. 2022.

BRITO, George. Campanha alerta sociedade sobre abuso de contratação temporária na Administração Pública. *In*: ESTADO DA BAHIA, **Ministério Público**, 9 dez. 2019. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/49165>. Acesso em: 7 out. 2022.

BURLE, Carla Rosado; BURLE FILHO, José Emmanuel; MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **El acceso igualitario a la función pública: análisis del derecho español y brasileño.** 2010. 647 f. Tese (Doutorado) – Universidad de Salamanca, Facultad de Derecho, Salamanca, 2010.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Principiologia do concurso público:** elementos para a formação de uma teoria geral. Maceió: Edufal, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 34. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

DALLARI, Adilson Abreu. Princípio da isonomia e concursos públicos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 6, abr./jun. 2006. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38028461/rede-6-abril-2006-adilson_abreu_dallari-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1669409270&Signature=RV-1mPx dj3jQVCVi9WmC5PjJ4FWlonlrXmBlKk0UfPLkGoMFk1sSPSzDRUI3uQYKklYT3oliV23dsKbQqAFpL73RJqbz5mlJ8YnORgfXAel7ZB-44TnxpqYx9K2HG1kd2RUE~Vzw5IC4LXWDrbqBw6Xz0RCfgrTlb68Ks8spGbhILpolri9IUsl1NRSF6oOuIAG-2YC5dTvAA1K2bZakRbo695EsfKk6305LcDGApJVpRgkRicWaptwP6LSArLyOoFZAEEDAuosOT01M1WltKzCTMax3EeKvGjCZ3T5bCHQUBMk7IQV4puR5K9UJ2CA~zIRDfFEFlepMa9JnB1QS-w__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 25 nov. 2022.

DELPUECH, Lucía Fernández. Uma reconstrucción de los principios de mérito y capacidad em el acceso al empleo público. **Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado**, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DRUCK, Graça. Reforma administrativa: a “reforma trabalhista” dos servidores públicos. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 13, n. 2, p. 25, 2020.

FERREIRA, Rafael Freire. **Manual objetivo de direito administrativo.** Londrina, PR: Thoth, 2022.

FERREIRA-FILHO, Helder Lara; OREIRO, José Luis. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 41, n. 3, p. 488, 2021.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 232, v.1, p.20, 2003.

GARAPON, Antoine apud ELÓI, André Luís Vieira; TEIXEIRA, Paulo Enderson de Oliveira. Judicialização da política: o aumento das estruturas judicantes nas democracias contemporâneas e no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, PUC Minas Serro, v.1, n. 10, p. 25, 2014.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão – repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 14, n. 55, p. 20, 2014.

ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 25, 2018.

KLAUSNER, Eduardo Antônio. O abuso na contratação temporária de servidores públicos para atender necessidade de excepcional interesse público. **Revista Espacios**, v. 38, n. 6, p. 15, 2017.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Contratação temporária por excepcional interesse público**: aspectos polêmicos. São Paulo: LTr, 2005.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. O desrespeito ao princípio da valorização do trabalho humano por meio da contratação temporária de servidores públicos. **Revista Direito Administrativo**, v.1, n. 239, p. 30, 2005.

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

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MOTTA, Fabrício. Direitos fundamentais e concurso público. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Edição Especial, ano XXVIII. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/926.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

OREIRO, José Luis. A PEC 32 da Reforma Administrativa: reformar o serviço público para acabar com o estado do bem-estar social e implantar o estado neo-liberal. **Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil**, out. 2020, p. 1. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2020/10/RA-NT-JOSE-LUIS-OREIRO.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

PINCA, Eduardo Alberto. **O agente político como sujeito do ato de improbidade administrativa**: aplicação da Lei n.º 8.429/92 e possíveis consequências jurídicas advindas de sua condenação. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

RORIZ, Ítalo Lustosa. **O desenvolvimento histórico da separação dos poderes como fundamento da judicialização de políticas no campo da saúde**. 2017. Dissertação (Mestre em Direito – História do Pensamento Jurídico) – Faculdade Damas da Instrução Cristã. Recife, 2017.

SANTIN, Valter Foletto. Serviço público e direitos humanos. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, ano XXIV, v. 28, n. 2, p. 25. 2019.

SANTOS, Luziane Pires dos. O princípio da igualdade e a limitação de idade em concurso público no ordenamento jurídico brasileiro. **In Verbis**, 2009. Disponível em: <https://inverbis.com.br/wp-content/uploads/2020/08/12-O-PRINCIPIO-DA-IGUALDADE-E-A-LIMITA%C3%87%C3%83O-DEE-IDADE-EM-CONCURSO-PUBLICO-NO-ORDENAMENTO-JURIDICO-BRASILEIRO.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira. **Revista Controle Fortaleza**, v. 17, n. 2p, 15. 2019.

SILVA, Arlindo Carlos Rocha da; SILVA, Gildo Rodrigues da; ZANATA, Igor Martins. **A terceirização no serviço público**: uma ferramenta estratégica de gestão baseada em custos. São Paulo: Autobiografia, 2021.

SILVA, Igor Bebiano Leite da. Contratação temporária de servidores públicos: desvirtuamento da exigência constitucional do concurso público. **Revista Jurídica da FAMINAS**, Muriaé, MG, v. 7, n. 1, p. 15., 2011.

STRECK, Lênio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais-sociais no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 8, n. 2, p. 25, 2003.