

# **CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO**

## **RESUMO**

O presente trabalho busca demonstrar com a crise do estado de bem-estar social impulsionou a reforma administrativa brasileira, a qual sobre os influxos das ideias neoliberais, concentrou esforço na redução do tamanho do Estado como forma de contenção do déficit público. Tal contexto acabou por fazer com que a previsão constitucional da possibilidade de contratação temporária pela Administração acaba-se por se transformar em instrumento de precarização do trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração pública. Contratação temporária. Precarização do trabalho.

## **1. Crise do Estado de bem-estar social e a reforma administrativa brasileira**

O Brasil jamais chegou a construir uma sociedade salarial propriamente dita, tendo contribuído para tanto a sucessão de regimes autoritários, somente rompida com a redemocratização no final dos anos 80 e consolidada pela Constituição Federal de 1988.

A ideia de Estado de bem-estar social que se pode perceber ao longo de todo o texto da Constituição Federal de 1988, restou na prática fortemente atingida pelos influxos das ideias neoliberais. Desta forma, em que pese não se possa negar os avanços sociais do texto constitucional, a implantação do sistema de seguridade social foi logo acompanhada pelo desmantelamento do Estado.

A retração das funções estatais, para constituir o chamado Estado mínimo, está na base das ideias neoliberais, já que a premissa é a da não-intervenção do Estado na economia, considerando que fora justamente o controle do mercado por este que gerara a recessão que culminou na crise do fordismo.

Esclarece Filgueiras (1997) que o neoliberalismo exige no âmbito do mercado de trabalho a livre contratação e negociação, sem intervenção estatal, tendo o processo de reestruturação produtiva começado no Brasil já na segunda metade da década de 80, mas se acentuado no Governo Collor pela implementação da abertura econômica.

Justamente com fundamento nestas concepções é que foi efetivada a abertura do mercado brasileiro ao capital estrangeiro e o intenso processo de privatizações, traço marcante do primeiro governo Fernando Henrique.

Os gastos estatais foram concebidos como um dos principais problemas econômicos. O combate ao endividamento público, uma das exigências dos organismos internacionais, diretriz do Consenso de Washington, teve como cerne a reestruturação do Estado Brasileiro entendido como burocrático, lento, ineficiente e, por isso, deficitário.

A partir do governo do então Presidente da República, Fernando Henrique, houve a luz da perspectiva neoliberal, um movimento visando dá celeridade e tornar o sistema estatal mais produtivo através da flexibilização da estrutura pública. Esta tem como principal característica a terceirização e a faculdade dos contratos de regime especial para contratação de funcionário sendo o estado de emergência a

justificativa do governo para tais formas de aumento do quadro de pessoal, além da teoricamente melhora da estrutura e atendimento governamental.

Figueiredo (2006) sintetiza alguns dos principais pontos do Plano Diretor da Reforma do Estado, implementado pelo Ministro Bresser Pereira no então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, informando que no campo econômico foram flexibilizados os monopólios estatais, incentivada a concorrência e facilitado o ingresso de capital estrangeiro, o que foi efetivado pelas Emendas Constitucionais 5/95 – possibilidade de exploração de gás por empresas privadas, 6/95 – retirada do conceito de empresa brasileira de capital nacional e possibilidade de exploração de recursos minerais por empresas constituídas sob as leis brasileiras, independente do capital, 7/95 – permissão de navegação de cabotagem por empresa estrangeira, 8/95 – quebra do monopólio estatal nas telecomunicações e 9/95 – quebra do monopólio estatal do petróleo.

Já o ajuste fiscal, segundo Figueiredo (2006), foi implementado pela Emenda Constitucional n.º 10/96 – Fundo Social de Emergência, 12/96 – criação da CPMF e 17/97 – novas regras de participação dos Estados e Municípios na arrecadação e no Fundo de estabilização Fiscal.

Tais reformas no âmbito da estrutura da Administração encontram-se sedimentadas nas Emendas Constitucionais 19 e 20, merecendo destaque a inclusão do princípio da eficiência como norteador da Administração Pública, a reforma da previdência dos servidores públicos, a possibilidade de demissão de servidor estável por insuficiência de desempenho e a tentativa de quebra do regime jurídico único, o que acabou não ocorrendo por força de decisão posterior do STF reconhecendo a inconstitucionalidade do dispositivo.

A ascensão do partido do trabalhadores ao Poder Executivo com a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, não restou em qualquer mudança estrutural da diretriz anteriormente então vigente e, embora alguns pautas sociais tenha sido incorporadas a agenda governamental, o foco central na dívida pública, o enxugamento do Estado, a prestação de serviços públicos mediante ajustes com a iniciativa privada continuaram a ser a ótica, tendo havido avanço na utilização das parcerias público-privadas, bem como nova reforma da previdência dos regimes próprios de previdência.

Entretanto sabe-se que a “reforma” do poder público foi pautada nas precárias condições de trabalho para servidores e demais funcionários, e condicionando os funcionários contratados pelo regime especial ou por empresas terceirizadas à exploração da atividade laboral.

A vitimização do serviço público inaugura, no âmbito público, condições precárias de trabalho que consolidam o enfraquecimento do serviço público como um todo. (SANTOS, 2006, p. 45)

O trabalho precário conduz à intensificação do trabalho, porque há uma ameaça sobre os trabalhadores estáveis dos que estão desempregados e que procuram trabalho, e estão dispostos, de certa forma, a aceitar condições salariais e condições de trabalho mais difíceis e mais penosas.

O servidor público concursado e o servidor contratado residem em polos opostos da realidade, refletindo grandes diferenças: diferença salarial, hierarquia funcional, e diferentes tipos de vínculos empregatícios, fatores estes que acabam por refletir na produção laboral e saúde mental de cada trabalhador.

Ora, não é razoável que duas pessoas que exercem a mesma função tenham diferença de salário e jornada laboral tendo em vista o regime de contratação, logo podemos observar que a terceirização e regime de contratação especial são na realidade uma forma do governo reduzir os custos orçamentários com a folha, bem como com futuro custo previdenciário, ainda que isto implique na perda ou redução dos serviços ofertados à população.

É preciso, entretanto, dizer que o servidor público concursado não permaneceu imune a esses influxos. Muito embora o ponto de maior destaque sejam as sucessivas reformas da previdência resultando na exigência de um tempo cada vez maior de atividade laborativa, bem como reduzindo cada vez mais o valor dos proventos a serem fruídos, diversos outros direitos acabaram também por ser suprimidos tais como estabilidade econômica, licença prêmio por assiduidade e até mesmo a estabilidade do servidor público sofreu significativa modificação.

Como a reforma do estado brasileiro da década de 90 visava precipuamente à redução dos gastos públicos, a política de redução dos gastos de pessoal foi intensa, marcada não só pela não-realização de concursos públicos, mas acentuadamente pela terceirização das atividades que não sejam entendidas como finalísticas e típicas do Estado, o que fez com que diversos cargos simplesmente desaparecessem dos quadros estatais.

A reforma preconiza a transferência de atividades que podem ser desenvolvidas pelo mercado e os serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado devem ser transferidos para o setor privado por meio dos contratos de gestão. A terceirização é entendida como a ferramenta prioritária: "para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas, será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas". (SIRELLI, 2008)

A precarização do trabalho no âmbito do serviço público, ou do que dele restou após o processo de privatização, ocorre por diversas formas cumprindo destacar a grande quantidade de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração e, portanto, suscetíveis as intercorrências políticas; a terceirização das atividades-meio e a contratação temporária de excepcional interesse público, isto para nos limitarmos as formas que possuem respaldo jurídico.

Em relação às terceirizações, o processo não ocorre de forma muito diversa daquela no âmbito privado, caracterizada pela criação do vínculo em empresas de pequeno porte, por vezes sem condições econômicas de arcar com os encargos trabalhistas e previdenciários e sempre oferecendo padrões salariais abaixo dos praticados pelo tomador de serviço para tarefas similares.

## **2. Regime Especial de Direito Administrativo - REDA**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu art. 39, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam instituir regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, tal disposição visa acabar com a coexistência de servidores submetidos ao regime celetista e servidores sob regime estatutário.

Na União, por força da Lei n.º 8.112/90, bem como nos outros entes federativos, a escolha acabou por ser pelo regime jurídico estatutário. Tais disposições vieram em concomitância com a regra do ingresso exclusivamente por meio de concurso público (art. 37, inciso II), bem como a fixação de regras de aposentadoria com caráter geral.

Ocorre que, apesar da regra de regime jurídico único, a própria CF/1988 estabeleceu exceções à regra de ingresso mediante concurso público: a) cargos em comissão, que são de livre nomeação e

exoneração (art. 37, inciso V) e b) a contratação por prazo certo (art. 37, inciso IX). Tal previsão trouxe, portanto, consigo a possibilidade de regime jurídico diverso.

Em relação a contratação temporária, o art. 37, inciso IX fixou os pressupostos essenciais para a validade da contratação temporária. Assim, são requisitos desta contratação: **tempo determinado, necessidade temporária, interesse público e caráter excepcional do interesse público**. Nesse sentido decidiu o STF:

A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. **Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional.** Lei 6.094/2000, do Estado do Espírito Santo, que autoriza o Poder Executivo a contratar, temporariamente, defensores públicos: inconstitucionalidade. (ADI 2.229, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 25/06/04) (grifos nossos)<sup>1</sup>

O que fora novamente confirmado em sede do Tema 612:

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

Segundo o Prof. Celso Antônio Mello (2004) o instituto visa “ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarem da normalidade das situações e presumam admissões provisórias,

---

<sup>1</sup> Texto extraído do site do STF no link A Constituição e o Supremo.

demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concurso)”.<sup>2</sup>

A disposição constitucional prevê, entretanto, a necessidade de regulamentação por cada ente federado, no exercício de sua autonomia administrativa.

No âmbito federal o instituto foi inicialmente disciplinado nos arts. 232 a 235, da Lei nº. 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais). Posteriormente, veio a Lei nº. 8.745/93, ainda vigente, embora esta tenha sido alterada por sucessivas medidas provisórias que acabaram por resultar na Lei nº. 9.849 de 26/10/1999, basicamente, ampliado as hipóteses de contratação, em especial para atender situações de determinados entes da Administração, tais como o IBGE e FUNAI, bem como outras leis emitidas sempre que a Administração se vê ante uma nova necessidade. De forma que vale a pena transcrever o rol de hipóteses que possibilitam a contratação temporária atualmente em vigor no âmbito federal, conforme previsão da redação compilada do art. 2º da Lei nº 8.745/03:

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - assistência a situações de calamidade pública;

II - assistência a emergências em saúde pública; ([Redação dada pela Lei nº 12.314, de 2010](#))

III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; ([Redação dada pela Lei nº 9.849, de 1999](#)).

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;

V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

VI - atividades: ([Redação dada pela Lei nº 9.849, de 1999](#)).

a) especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia; ([Incluído pela Lei nº 9.849, de 1999](#)).

---

<sup>2</sup> BRAZ, Petrónio citando Celso Antônio Bandeira de Mello em **O servidor público na reforma administrativa**. Leme/SP: LED – Editora de Direito, 1998.

b) de identificação e demarcação territorial; [\(Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008\)](#)

c) [\(Revogado pela Lei nº 10.667, de 2003\)](#)

d) finalísticas do Hospital das Forças Armadas; [\(Incluído pela Lei nº 9.849, de 1999\)](#).

e) de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações - CEPESC; [\(Incluído pela Lei nº 9.849, de 1999\)](#).

f) de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana; [\(Incluído pela Lei nº 9.849, de 1999\)](#).

g) desenvolvidas no âmbito dos projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM e do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM. [\(Incluído pela Lei nº 9.849, de 1999\)](#).

h) técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública; [\(Incluído pela Lei nº 10.667, de 2003\)](#)

i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do [art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#); [\(Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008\)](#)

j) técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea *i* e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade; [\(Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008\)](#)

l) didático-pedagógicas em escolas de governo; e [\(Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008\)](#)

m) de assistência à saúde para povos indígenas e de atividades temporárias de apoio às ações de proteção etnoambiental para povos indígenas; e [\(Redação dada pela Lei nº 14.600, de 2023\)](#)

n) com o objetivo de atender a encargos temporários de obras e serviços de engenharia destinados à construção, à reforma, à ampliação e ao aprimoramento de estabelecimentos penais; [\(Incluído pela Lei nº 13.886, de 2019\)](#)

VII - admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação. ([Incluído pela Lei nº 10.973, de 2004](#))

VIII - admissão de pesquisador, de técnico com formação em área tecnológica de nível intermediário ou de tecnólogo, nacionais ou estrangeiros, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação; ([Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016](#))

IX - combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica. ([Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008](#))

X - admissão de professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação. ([Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011](#))

XI - admissão de professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante integração ensino-serviço, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e da Educação. ([Incluído pela Lei nº 12.871, de 2013](#))

XII - admissão de profissional de nível superior especializado para atendimento a pessoas com deficiência, nos termos da legislação, matriculadas regularmente em cursos técnicos de nível médio e em cursos de nível superior nas instituições federais de ensino, em ato conjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Educação. ([Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017](#))

Ressalte-se ainda as alterações referentes aos prazos de contratação promovidas pela Lei nº 10.667/2003; Lei n.º 11.784/2008; Lei n.º 12.425/2011; Lei n.º 12.871/2013 e Lei n.º 14.724/2023, demonstrando a própria sucessão legislativa a incerteza intrínseca a tal contratação. Assim, as contratações terão o prazo máximo variando entre seis meses e quatro anos a depender da necessidade que as fundamentou, sendo também admitida a prorrogação, o que poderá levar o contrato há até seis anos.

Os contratados temporariamente não podem receber atribuições, funções ou encargos não previstos no contrato, nem exercer, ainda que a título precário ou em substituição, cargo ou função de confiança

(art. 9º, da Lei nº 8.745/93). No caso de ocorrer a nomeação para cargo de confiança, entende-se por rescindido o contrato temporário, alterando-se, portanto, a natureza do vínculo.

As contratações não podem recair em servidor de outro ente federativo, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade administrativa, inclusive com devolução dos valores por ventura percebidos.

Em relação ao regime dos contratados na forma do art. 37, inciso IX da Constituição podemos destacar quatro posições doutrinárias antagônicas: 1) há quem defenda que tendo em vista o regime jurídico único anteriormente previsto no art. 39, caput, da Constituição Federal, as contratações temporárias deveriam seguir o mesmo regime de contratação do ente público; 2) outros considerando que o texto constitucional refere-se à contratação por prazo determinado, entendem que o regime deve ser o trabalhista (arts. 443, §1º e 2º, alíneas *a* e *b* e 445, todos da CLT), caso em que não caberia aos demais entes a possibilidade de legislar, por força do disposto no art. 22, inciso I, da CF/88; 3) há ainda quem entenda que a referida contratação equivale à locação de serviços regulada pelo Código Civil; 4) por fim, corrente a qual adere a Prof.<sup>a</sup> Maria Sylvia Zanella de Pietro, entende que se trata de regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada entidade da federação.

Filiamo-nos à corrente que entende que será a lei de cada ente que determinará a natureza jurídica do vínculo estabelecido entre o contratado e a Administração, tal como defendido por Zanella de Pietro (2001), tendo em vista que o dispositivo constitucional foi extremamente lacônico, preferindo deixar ao legislador ordinário a tarefa de disciplinar a relação do modo que fosse mais conveniente ao interesse público, o que resta pacificado é que estes não integraram o regime próprio de previdência do ente estatal.

No caso da União, o contexto da Lei nº 8.745/93 e suas alterações afastam a incidência do regime celetista, uma vez que há dispositivo expresso mandando que sejam aplicados aos temporários determinados dispositivos do estatuto dos servidores civis efetivos (isto porque pela própria natureza da contratação e pela sujeição ao RGPS seria impossível aplicar o estatuto em sua integralidade).

Observe-se ainda que o legislador teve a preocupação de regulamentar a forma de extinção do referido contrato, o que coloca totalmente em cheque a tese de que a referência a contrato por tempo determinado implica em sujeição às normas da CLT, deixando incontroverso que se trata de um contrato administrativo.

### 3. O STF e as contratações temporárias pelos entes públicos

O primeiro tema relevante sobre a contratação temporária diz respeito ao alcance da expressão “necessidade temporária de excepcional interesse público”, discussão que resultou na ADIN 3068, de autoria do PFL, insurgindo contra a Lei nº. 10.843/04, que previa contratação temporária no CADE.

Na ADIN referida o Ministro Relator Marco Aurélio defendeu que atividades de natureza regular e permanente devem ser exercidas por titulares de cargos públicos, após prévia aprovação em concurso público, alinhando-se à posição majoritária da doutrina no sentido de que a necessidade da contratação deve ser sempre para função temporária, se a necessidade é permanente o Estado deve processar o recrutamento através do concurso público, descartando a contratação para admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes.<sup>3</sup>

Ocorre, todavia, que prosperou a tese do Ministro Eros Grau, segundo a qual:

não se separa de um lado atividades em caráter eventual, temporário ou excepcional e de outro lado atividades de caráter regular e permanente. Não autoriza exclusivamente a contratação por tempo determinado de pessoal que desempenha atividades de caráter eventual, temporário ou eventual. Amplamente autoriza contratações para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, em uma e outra hipótese.<sup>4</sup>

Desta forma, decidiu o STF pelo conceito mais amplo de necessidade temporária, na forma como resumiu em seu site oficial e cuja transcrição se mostra válida:

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. A inércia da Administração

---

<sup>3</sup> Defendendo esta posição Adilson Abreu Dallari, Celso Ribeiro Bastos, José Cretella Júnior e José Santos Carvalho Filho.

<sup>4</sup> Trecho extraído do site do STF do link: Notícias.

Pública não pode ser punida de modo a causar dano ao interesse público, que deve prevalecer em risco a continuidade da atividade estatal. (ADI 3.068, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 23/09/05)<sup>5</sup>

Verifica-se assim que a forma como se encontra prevista a contratação temporária e a interpretação adotada pelo STF abrem margem para uma intensa precarização do serviço público. Primeiramente porque a possibilidade de contratação para necessidade que não são transitórias tem permitido que o Estado se valha do referido instituto para se eximir do preenchimento de vagas reais dos quadros por concurso público por sucessivas contratações temporárias, sob o argumento da continuidade da prestação do serviço público.

Além disso, como as hipóteses são fixadas pela lei de cada ente público o quantitativo encontra-se em aberto, podendo ser utilizado nas mais diversas situações desde que previstas em lei. Registre-se que há quem entenda possível a efetivação da referida contratação até mesmo na ausência de lei indicadora das hipóteses, bastando a comprovação no caso concreto da necessidade da contratação.

Em realidade o único freio a utilização da contratação temporária, encontra-se na limitação com despesas de pessoal fixada na Lei de Responsabilidade Fiscal. Como os gastos decorrentes desta contratação entram no referido limite, a terceirização continua sendo a forma mais recorrente de precarização, já que assim a despesa entra como prestação de serviço por terceiros e não como gasto de pessoal.

Vale também destacar o controle de tais contratações pelos Tribunais de Contas, posto que, a teor do artigo 71, inciso III da Constituição Federal estes possuem competência para apreciar para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento de comissão.

Tal controle externo também se estende às motivações e justificativas do gestor e não apenas os elementos formais e objetivos, já havendo questionamentos sobre a contratação para atividades permanentes, efetivando uma análise mais rigorosa do requisito da excepcionalidade. Neste sentido,

---

<sup>5</sup> Texto extraído do site do STF do link: A Constituição e o Supremo.

por exemplo, julgou o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no âmbito do processo TCE/005554/2022:

### **RESOLUÇÃO Nº: 000231/2022**

**EMENTA:** Apreciação de Admissão Temporária de Servidores sob Regime Especial de Direito Administrativo. Contratações não atendem aos requisitos exigidos pelas normas legais aplicáveis. Negativa do Registro. Decisão por maioria.

Vistos, etc.;

Em Sessão da 2ª Câmara realizada nesta data, resolveram os Exmos. Srs. Conselheiros, por maioria de votos, ao apreciar a legalidade da contratação, sob o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), de 61 (sessenta e um) servidores, pela Defensoria Pública do Estado da Bahia, referente ao Edital nº 001/2018, negar registro aos atos de admissão de pessoal, diante do desatendimento aos requisitos de transitoriedade e excepcionalidade exigidos pelas normas legais relativas à contratações temporárias. Vencido, integralmente, o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim, que votou pelo registro dos atos de admissão.

Outro ponto que impõe condições precárias ao trabalhador é a não definição do regime da contratação, que também ficou por ser disciplinado por lei posterior. É bem verdade que, com a decisão do STF no sentido de que ainda se encontra em vigor o regime jurídico único, a situação tende a se pacificar no sentido de que o regime dos trabalhadores contratados sob a égide do artigo 37, inciso IX da Constituição Federal é o estatutário.

Ocorre que a definição do regime estatutário não se mostra suficiente para resolver as questões dos temporários. Isto porque, a reforma da previdência fez com que estes sejam submetidos ao regime geral de previdência social, desta forma, estes não possuem as garantias asseguradas aos trabalhadores em geral pela Consolidação das Leis Trabalhistas, nem também as compensações dadas aos servidores públicos concursados pelo regime de previdência próprio.

De modo prático, pode-se dizer que a contratação temporária pode ir além dos 90 dias previstos no regime celetista, pode até se prolongar por anos e anos, sem que o contrato seja transformado em prazo indeterminado, mas não haverá recolhimento de FGTS ou qualquer proteção contra a dispensa arbitrária.

Até mesmo direitos durante a própria relação de trabalho lhe são suprimidos, tal como fixado no Tema 551 do STF:

**Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional**, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações. (RE 1.066.677, rel. min. Marco Aurélio, j. 22-5-2020, P, DJE de 1º-7-2020, Tema 551, com mérito julgado)

Por fim, até mesmo quando visa preservar o ente público dos influxos de uma má gestão, o Poder Judiciário faz com quem o trabalhador seja o responsável pela conta, vez que, caso reconhecida a nulidade da contratação resta a este apenas o direito ao saldo de salário:

#### **Tema 0916**

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

Tratam-se, pois, de “agentes públicos de segunda classe”, sem qualquer segurança, sofrendores dos influxos das mudanças políticas, inseridos num sistema precário de seguridade social, habitantes de uma zona cinzenta que não lhes garante os direitos nem de um nem de outro regime na integralidade, mas que lhes impões os deveres de ambos.

#### **4. Considerações finais**

Observa-se que na realidade o instituto do art. 37, inciso IX, da CF/88, em face de um contexto de preocupação com o déficit público e redução do tamanho do Estado, acabou por se constituir num instrumento de precarização do trabalho.

A amplitude de conceito chancelada pela jurisprudência do STF acabou por permitir que o referido instituto seja utilizado como forma de suprimento de carência de pessoal do quadro efetivo, já que a necessidade não precisa ser temporária, mas apenas a contratação, restando, tudo amparado pelo grande guarda-chuva do princípio da continuidade do serviço público.

Se é fato que a legislação não é capaz de prever todas as nuances da realidade, sendo necessário dar alguma flexibilidade ao rol de hipóteses nas quais cabíveis a contratação temporária, em especial pelas peculiaridades de cada ente da Federação, não vislumbro justificativas para que o sistema de proteção a estes trabalhadores seja diverso nas referidas esferas.

Assim, ainda que não se pretenda pugnar pela extinção da contratação temporária, pois situações há em que esta de fato se faz necessária, impõe-se uma correta delimitação de sua utilização, bem como a inserção do instituto numa perspectiva de Estado de bem-estar social. Para tanto sugerimos duas medidas. A primeira é a delimitação de sua utilização apenas quando a necessidade for de fato temporária, impedindo-se sua utilização para fins de compensação do não devido provimento do quadro permanente.

A segunda medida consiste na edição de lei que garanta de forma clara os direitos dos referidos trabalhadores. Com efeito, o melhor caminho seria se estabelecer por meio de emenda constitucional a competência da União para definir por meio de lei complementar, que vincularia todos os entes, os direitos essenciais a serem observados quando da efetivação da referida contratação, com especial atenção para as questões atinentes à rescisão e extinção do contrato.

Pugnamos, desta forma, por uma proteção igualitária dos trabalhadores dos diversos entes públicos, ajustada, portanto, com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Legislação. Link: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª Edição. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, Cláudio Eduardo Regis de. **Administração gerencial e a reforma administrativa no Brasil**. 1ª ed., 5ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz A. M. **A desestruturação do mundo do trabalho e o "mal estar" desse fim de século**. Cadernos do CEAS, n.º 171, p. 9 – 29, Salvador, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª Edição revista e atualizada até as Emendas 41 (da Previdência) e 42, de 2003. São Paulo: Malheiros, 2004.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva. **Aspectos da desconstrução da reforma democrática de estado: perspectiva gerencial e precarização do trabalho**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SIRELLI, Paula Martins. **Terceirização na esfera pública estatal: estratégia (im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fora**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2008.

[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Link: **A Constituição e o Supremo**. Pesquisa por: “art. 37, inciso IX”.