

Revista GuedesJus, ISSN 3086-4631. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 12/08/2026

Aprovação em: 17/08/2026

Publicado em: 17/08/2026

Disponível em: <https://revista.guedesjus.com.br/artigo/350/>



LIMITES CONSTITUCIONAIS À CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL FRENTE AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO.

JOSIANE ROCHA SANTOS

Formada na Universidade Estadual de Feira de Santana/Bahia, com especialização em Direito Previdenciário

RESUMO

O artigo analisa a coexistência e a necessária harmonização entre o princípio constitucional do concurso público (Art. 37, II da CF/88) e a possibilidade de contratação temporária (Art. 37, IX da CF/88), destacando o crescente e, muitas vezes, indevido uso desta última pela Administração Pública. Reconhecendo que não há hierarquia entre essas normas constitucionais originárias, o estudo emprega a hermenêutica constitucional, especialmente os princípios da unidade e da concordância prática, para reafirmar o concurso público como regra geral e a contratação temporária como exceção de interpretação estrita. Para que a contratação temporária seja válida, são requisitos cumulativos: necessidade temporária, excepcional interesse público, previsão em lei específica do ente federativo, prazo determinado e indispensabilidade para atender situações pontuais, não podendo suprir serviços permanentes. A análise detalha que a “necessidade temporária” impede prorrogações sucessivas, enquanto o “excepcional interesse público” não se confunde com deficiências de gestão ou conveniência administrativa. A “previsão legal” exige especificidade e não generalidade, sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal um reforço à necessidade de planejamento. Por fim, enfatiza o crucial papel do controle judicial para garantir a conformidade dessas contratações com a Constituição, protegendo os princípios da impessoalidade, moralidade e igualdade

no acesso aos cargos públicos e impedindo que a exceção se converta em regra.
Palavras-Chave: Palavras-chave: Concurso público. Contratação temporária.
Administração Pública. Princípio constitucional da Legalidade. Controle judicial.

ABSTRACT

The article analyzes the coexistence and necessary harmonization between the constitutional principle of public competitive examination (Art. 37, II of the 1988 Federal Constitution) and the possibility of temporary hiring (Art. 37, IX of the 1988 Federal Constitution), highlighting the increasing and often undue use of the latter by the Public Administration. Recognizing that there is no hierarchy between these original constitutional norms, the study employs constitutional hermeneutics, especially the principles of unity and practical concordance, to reaffirm public competitive examination as the general rule and temporary hiring as a strictly interpreted exception. For temporary hiring to be valid, cumulative requirements are: temporary need, exceptional public interest, provision in specific law of the federative entity, fixed term, and indispensability to meet specific situations, not being able to supply permanent services. The analysis details that “temporary need” prevents successive extensions, while “exceptional public interest” is not to be confused with management deficiencies or administrative convenience. “Legal provision” requires specificity and not generality, with the Fiscal Responsibility Law reinforcing the need for planning. Finally, it emphasizes the crucial role of judicial control to ensure the conformity of these hirings with the Constitution, protecting the principles of impersonality, morality, and equality in access to public positions and preventing the exception from becoming the rule.

Keywords: Keywords: Public competition. Temporary hiring. Public Administration. Constitutional Principle of Legality. Judicial review.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no inciso II do seu artigo 37, expressamente contemplou a exigência de concurso público para a contratação de pessoal como uma regra a ser observada pela administração pública. De outro lado, o Constituinte Originário também autorizou a possibilidade de contratação temporária de pessoal, observados os pressupostos constitucionais, entabulados no artigo 37, IX, da Constituição Federal. No decorrer desta pesquisa, verificar-se-á que não existe qualquer antinomia entre as referidas normas, mas tão somente uma atuação

hermenêutica do alcance das normas constitucionais referidas. Do exame dos pressupostos constitucionais estabelecidos para a contratação temporária de pessoal pela Administração Pública, facilmente se infere a natureza de excepcionalidade dessa modalidade de contratação, que, dentre os seus requisitos, não contempla a exigência de concurso público.

No decorrer deste artigo, será consolidado o entendimento do concurso público como regra constitucional e a contratação temporária como medida excepcional.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se um significativo crescimento no uso pelos gestores públicos de todos os entes federativos na contratação dessa modalidade de regime jurídico de vinculação temporária. A constatação desse fenômeno ocasionou um maior crescimento de demanda judicial de sindicabilidade dessa atuação administrativa, haja vista não se tratar de intervenção nas escolhas discricionárias a serem exercidas pelo gestor público, mas de controle de legalidade, sem configurar afronta ao Princípio de Separação de Poderes (artigo 2º da Constituição Federal).

Apesar da existência de limites à contratação temporária, pela previsão de expressos pressupostos constitucionais para a contratação temporária de pessoal pela administração pública, evidencia-se um crescente desvirtuamento pelos gestores públicos quanto à finalidade traçada pela Constituição Federal de 1988, caracterizando em não poucas vezes em flagrante violação ao Princípio Constitucional do Concurso Público.

O cenário exposto é o ponto de partida para a formulação do estudo proposto neste artigo: Até que ponto a Administração Pública pode se valer da contratação temporária sem violar o princípio constitucional do concurso público? Ressalte-se que ao longo desse estudo, verifica-se a evolução jurisprudencial, em especial do STF e do STJ, no estabelecimento dos contornos a serem observados na dita atuação administrativa.

2. O ESTADO E A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

O Estado atua por meio de seus poderes políticos Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo consagrada, desde Aristóteles, o Princípio da Separação de Poderes. Todavia, o Princípio da Separação dos Poderes não deve ser interpretado como uma repartição estanque, com natureza absoluta. Modernamente, se reconhece a existência de três funções estatais (administrativa, legislativa e jurisdicional), sendo cada uma delas atribuída, precipuamente, a cada um dos Poderes, sem prejuízo de exercício das demais funções serem exercidas atipicamente pelos demais Poderes. Neste sentido, é o magistério da ilustre Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“É sabido que não há uma separação absoluta de poderes; a Constituição, no art. 2º, diz que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Mas, quando define as respectivas atribuições, confere predominantemente a cada um dos Poderes uma das três funções básicas, prevendo algumas interferências, de modo a assegurar um sistema de freios e contrapesos. Assim é que os Poderes Legislativo e Judiciário, além de suas funções precípuas de legislar e julgar, exercem também algumas funções administrativas, como, por exemplo, as decorrentes dos poderes hierárquico e disciplinar sobre os respectivos servidores.” (1)

2.1 A função administrativa e a classificação dos agentes públicos

A Administração Pública desenvolve a função administrativa, correspondente a sua acepção objetiva ou material, consistindo no conjunto de atividades concretas, a exemplo de serviço público, polícia administrativa, fomento e intervenção na propriedade e no domínio econômico, visando à satisfação das necessidades coletivas. O exercício dessa função administrativa é protagonizado pelas entidades da Administração Direta e Administração Indireta, órgãos públicos e agentes públicos, o que corresponde a Administração Pública na sua acepção subjetiva, orgânica ou formal. Necessário consignar que para fins desse estudo, tomaremos como referência a Administração Pública numa perspectiva restrita, deixando de fora, portanto, a atividade política e os respectivos agentes políticos responsáveis pela sua realização.

É exatamente no contexto da Administração Pública tomada na sua acepção subjetiva, para fins do presente estudo, que se destacam os agentes públicos. Embora, a doutrina não seja uníssona na classificação de tais agentes públicos, tal dissenso doutrinário se torna de menor relevância para o enfrentamento do tema em debate. Dessa forma, tendo como referência à classificação da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro que insere na categoria de agentes públicos, os servidores públicos em sentido amplo, de modo a contemplar os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários:

“São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos. Compreendem: 1. os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; 2. os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público; 3. os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.

Os da primeira categoria submetem-se a regime estatutário, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente, desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor. Quando nomeados, eles ingressam numa situação jurídica previamente definida, à qual se submetem com o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes. Os da segunda categoria são contratados sob regime da legislação trabalhista, que é aplicável com as alterações decorrentes da Constituição Federal; não podem Estados e Municípios derrogar outras normas da legislação trabalhista, já que não têm competência para legislar sobre Direito do Trabalho, reservada privativamente à União (art. 22, I, da

Constituição). Embora sujeitos à CLT, submetem-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição. Os da terceira categoria são contratados para exercer funções em caráter temporário, mediante regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação. (...) Diante do art. 37, IX, da Constituição Federal (...) mas apenas para a contratação, que somente pode ocorrer “por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. (1)

Como será observado mais adiante, é sobre esta terceira categoria – servidores temporários - que recairá a nossa reflexão, a que nos propusemos nesta publicação. Os servidores temporários ocuparam as chamadas funções públicas, vinculando-se à administração pública por meio de um regime contratual de especial interesse público, cujo fundamento é o art. 37, IX, da Constituição Federal.

3. O CONCURSO PÚBLICO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

3.1 Fundamento constitucional e princípios correlatos

A Constituição Federal de 1988 consagrou a seleção dos servidores públicos efetivos e os empregados públicos por meio de concurso público, conforme infere-se do seu artigo 37, II. Observa-se, assim, que tal exigência contemplará aqueles agentes públicos que, ao ocuparem cargos públicos, se sujeitarão a um regime estatutário como servidores efetivos, mas também os empregados públicos, que ao ocuparem empregos públicos se submetem ao regime celetista com alguma derrogação pelo direito público. A seleção dos empregados públicos por meio de concurso público é um exemplo da referida derrogação.

Tal previsão constitucional representou uma ruptura de uma cultura que se refletia na administração pública marcada de acordo com o momento histórico com o patrimonialismo, clientelismo e nepotismo. Reconheceu-se, assim, um importante passo rumo a uma Administração Pública Gerencial, distanciada de um viés burocrático, o que mais tarde, se confirmaria com a Emenda Constitucional 19/98,

com a introdução do Princípio da Eficiência na Constituição Federal.

Dentre os princípios básicos norteadores da atuação administrativa, o Constituinte de 1988 contemplou o da Impessoalidade, o da Moralidade Administrativa e o da Eficiência (Artigo 37, caput, da Constituição Federal), além do já consagrado Princípio constitucional da Isonomia (artigo 5º, caput, da Constituição Federal). Esses princípios guardam estreita correlação com o Princípio constitucional do Concurso Público. Assim, para a concretização de tais princípios, o Poder Constituinte Originário entabulou o Princípio constitucional do Concurso Público, nos termos do art.37, II, da Constituição Federal, como regra, na seleção dos agentes públicos que atuarem no exercício da função administrativa. Esta correlação é exposta com muita clareza pelo ilustre Professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

“A exigência do concurso público fundamenta-se nos princípios constitucionais do Direito Administrativo, notadamente os princípios da impessoalidade (igualdade de tratamento aos candidatos), da moralidade (escolha objetiva do candidato, sem levar em consideração os laços de amizade) e da eficiência (por meio da competitividade, prestigia-se o mérito do candidato que apresentou qualidades necessárias ao exercício da função pública).” (2)

Acrescente-se a correlação do Princípio do Concurso Público ao Princípio da Isonomia, porquanto, considerando-se que os administrados estão em igual situação, impõe-se a seleção por meio de um critério objetivo. Percebe-se assim, o entrelaçamento dos Princípios da Isonomia com o Princípio da Impessoalidade, que são justificantes da exigência do concurso público.

A regra constitucional apresenta tamanha relevância que o constituinte originário contemplou de modo expresso a consequência de sua inobservância, impondo a nulidade das referidas nomeações, sem prejuízo de responsabilização do gestor público que as realizou, nos termos do artigo 37, §2º, da Constituição Federal. Ademais, a Carta Magna, ao estabelecer a obrigatoriedade do Concurso Público fixou o prazo máximo de dois anos como de validade do concurso público, mediante a possibilidade, a critério do administrador sua eventual prorrogação por, no

máximo, dois anos (artigo 37, III, da CF/88). Tal norma reforça a interpretação de que a realização do concurso público é medida vinculante à atuação do gestor, sendo-lhe conferida a discricionariedade tão somente para fixar o seu prazo de validade, observado o limite constitucional de dois anos, bem como análise do mérito administrativo sobre a eventual prorrogação do seu prazo de validade.

Em reforço, ao reconhecimento da estatura constitucional da obrigatoriedade de concurso público, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante 43, em que vedou o provimento originário de cargos públicos sem a prévia aprovação em concurso público, de sorte que restaram afastadas espécies de provimento outrora utilizadas pela Administração Pública como a ascensão e a transferência.

É certo que o ingresso no cargo público ocorre por meio de concurso público em decorrência de imposição de norma de envergadura constitucional. Apesar disso, a Constituição Federal aponta ressalvas a esse comando. Neste sentido, vale destacar os ensinamentos do Professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira, que enumera diversas hipóteses de inexigibilidade do concurso público:

3.2 Hipóteses de inexigibilidade do concurso público

“A inobservância da regra constitucional do concurso público acarreta a nulidade das nomeações dos agentes, bem como a punição da autoridade administrativa responsável, na forma estabelecida nas respectivas legislações (art. 37, § 2º, da CRFB). Não obstante a regra seja o acesso aos cargos e empregos por meio da aprovação em concurso público, existem situações excepcionais de inexigibilidade do concurso, consagradas na Constituição. Aliás, é importante observar que apenas a Constituição poderia estabelecer as exceções às suas regras. Os casos de inexigibilidade do concurso podem ser assim enumerados: a) ocupantes dos cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, da CRFB); b) servidores temporários que são contratados por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CRFB), devendo ser realizado, no entanto, processo seletivo simplificado para contratação desses

servidores (art. 3º da Lei 8.745/1993); c) Ministros do STF, STJ, TST, TSE e STM (arts. 101, parágrafo único, 104, parágrafo único, 111-A, 119, II, e 123, parágrafo único, da CRFB); d) Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas (arts. 73, §§ 1º e 2º, e 75 da CRFB); e) magistrados que ingressam na carreira pelo quinto constitucional (art. 94 da CRFB); f) agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias (art. 198, § 4º, CRFB, com redação dada pela EC 51/2006);104 e g) ex-combatentes que tenham efetivamente participado de operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial (art. 53, I, do ADCT).” (2)

É exatamente a hipótese acima apontada na alínea “b” que será objeto de nossa análise no próximo tópico para o enfrentamento da indagação proposta no presente estudo.

4. A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL NA SOLUÇÃO DA QUESTÃO ENFRENTADA

De acordo com a espécie de agente público, a sua vinculação com o Estado baseia-se em fundamentação diversa.

Conforme já acima abordado, dentre os agentes públicos atuantes na administração pública, há os servidores temporários, cuja atuação excepciona a exigência de concurso público, cuja autorização decorre de manifestação também do Poder Constituinte Originário: Artigo 37, IX, da Constituição Federal: IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Dessa forma, conclui-se que tanto a exigência do Concurso Público (artigo 37, II da CF) quanto à possibilidade de contratação direta de pessoal pela Administração Pública (artigo 37, IX da CF) são normas constitucionais originárias. Por conseguinte, diante da inexistência de hierarquia entre normas constitucionais originárias, há que se recorrer à aplicação dos métodos de interpretação constitucional.

4.1 Ausência de hierarquia entre normas constitucionais originárias

A exigência de prévia aprovação em concurso público para investidura em cargos e empregos públicos (art. 37, II, da Constituição Federal) e a autorização para contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição Federal) são ambas normas constitucionais originárias. Em razão disso, não existe relação de hierarquia entre elas, tampouco se pode cogitar da prevalência abstrata de uma sobre a outra.

Diante dessa circunstância, impõe-se a utilização dos métodos próprios da hermenêutica constitucional, especialmente o Princípio da unidade da Constituição.

4.2 Os princípios da unidade da Constituição e da concordância prática

Segundo esse postulado, a Constituição deve ser interpretada como um sistema normativo coerente e harmônico, cujas normas se complementam reciprocamente. Assim, deve-se evitar interpretações que conduzam à neutralização ou ao esvaziamento de qualquer de seus dispositivos constitucionais.

Aplicado ao caso, o Princípio da Unidade da Constituição conduz à conclusão de que o art. 37, IX, não constitui uma autorização para afastar livremente a regra do concurso público prevista no art. 37, II. Ao contrário, representa uma exceção constitucionalmente prevista, cuja interpretação deve ser necessariamente restritiva, justamente para preservar a eficácia da regra geral.

Essa interpretação é reforçada pelo princípio da concordância prática (ou harmonização), desenvolvido por Konrad Hesse, segundo o qual, diante da coexistência de normas constitucionais potencialmente tensionadas, o intérprete deve buscar uma solução que permita a máxima realização de ambas, evitando o sacrifício integral de qualquer delas.

Assim, a contratação temporária deve ser admitida apenas quando estritamente indispensável para atender situações efetivamente temporárias e de excepcional interesse público, preservando-se, simultaneamente, a força normativa do princípio do concurso público.

Também incide o princípio da máxima efetividade, segundo o qual deve ser conferida às normas constitucionais o maior grau possível de eficácia. Nessa perspectiva, o art. 37, II, deve continuar sendo compreendido como a forma ordinária e obrigatória de ingresso na Administração Pública, enquanto o art. 37, IX, deve produzir efeitos apenas dentro dos limites materiais expressamente definidos pela própria Constituição.

Portanto, a correta interpretação constitucional não consiste em estabelecer uma relação de prevalência entre os arts. 37, II, e 37, IX, mas em promover sua compatibilização, mediante o reconhecimento do concurso público como regra geral de acesso aos cargos e empregos públicos, ao passo que a contratação temporária como exceção de interpretação estrita, condicionada à demonstração cumulativa da necessidade temporária, de excepcional interesse público e da transitoriedade da contratação.

Em suma, a contratação temporária prevista no art. 37, IX, da Constituição não constitui uma alternativa ao concurso público, mas uma exceção constitucional cuja interpretação deve ser estrita, em observância aos princípios da unidade da Constituição, da concordância prática, da máxima efetividade e da força normativa da Constituição, em preservação do concurso público como regra estruturante da Administração Pública republicana.

Sob a perspectiva da hermenêutica constitucional, nesse ponto, perfilham Gilmar Mendes e Paulo Gonet:

“Hesse, seguido por Canotilho, identifica os como princípio da unidade da Constituição, da concordância prática, da correção funcional, da eficácia integradora e da força normativa da Constituição. O primeiro desses princípios, o da unidade da Constituição, postula que não se considere uma norma da Constituição fora do sistema em que se integra; dessa forma, evitam-se contradições entre as normas constitucionais. As soluções dos problemas constitucionais devem estar em consonância com as deliberações elementares do constituinte. Vale, aqui, o magistério de Eros

Grau, que insiste em que “não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços”, acrescentando que “a interpretação do direito se realiza não como mero exercício de leitura de textos normativos, para o que bastaria ao intérprete ser alfabetizado”. Esse princípio concita o intérprete a encontrar soluções que harmonizem tensões existentes entre as várias normas constitucionais, considerando a Constituição como um todo unitário.

Convém ao intérprete, a esse propósito, pressupor a racionalidade do constituinte, ao menos como ponto de partida metodológico da tarefa hermenêutica. Essa racionalidade – tomada como uma diretiva, mais do que como uma hipótese empírica – leva o aplicador a supor um ordenamento constitucional ótimo, ideal, que não entra em contradição consigo mesmo. Para que o princípio da unidade, expressão da racionalidade do legislador constituinte, seja confirmado na atividade interpretativa, o intérprete estará legitimado a lançar mão de variados recursos argumentativos, como o da descoberta de lacunas axiológicas, tendo em vista a necessidade de confirmar o esforço coerente do constituinte de promover um ordenamento uniformemente justo.

O princípio da unidade da Constituição tem produzido julgados dignos de nota. Desse princípio, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal extraiu a inexistência de hierarquia entre as normas que compõem o Texto Constitucional”. (3)

5. A EXCEÇÃO DO ART. 37, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Atingimos o ponto fulcral do objeto da questão proposta neste estudo: Relembremos o disposto no artigo 37, IX, da Constituição Federal: IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. No rápido olhar pela norma, infere-se a existência de três pressupostos constitucionais para a contratação temporária:

a) Necessidade temporária;

b) Excepcional interesse público;

c) Previsão em lei.

O STF, em julgamento sobre a existência dos pressupostos constitucionais, firmou tese, na sistemática de repercussão geral, que, além de contemplar aqueles expressamente previstos na Constituição Federal, apontou mais dois requisitos que se encontram implícitos na norma constitucional: “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. STF. Plenário. RE 658026/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9/4/2014 (Repercussão Geral - Tema 612)”

Impõe-se, assim, o exame de cada um desses pressupostos constitucionais:

5.1 Necessidade temporária

O entendimento do pressuposto da necessidade temporária é mais facilmente entendido quando analisado o seu sentido contraposto: necessidade permanente. A realização do recenseamento do IBGE constitui uma demonstração de uma necessidade da administração pública que ocorrerá a cada período decenal. Diferentemente de pesquisadores que serão responsáveis por pesquisas que ocorrerão ordinariamente. Assim, podemos exemplificar como necessidades temporárias: epidemias, calamidades, professores substitutos e como necessidades permanentes: professores permanentes, servidores administrativos, agentes de segurança pública, médicos efetivos, dentre outros.

Se a necessidade é temporária, não há justificativa para a possibilidade de inúmeras prorrogações de tais contratações, seja do mesmo servidor temporário, seja através de novas contratações para suprir a dita necessidade temporária. Neste sentido, bastante esclarecedor os ensinamentos dos professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo que cita restrição expressa a prorrogações desses contratos, prevista

na lei federal que regulamenta a contratação temporária de pessoal no âmbito da União Federal (Lei 8.745/93):

“Os prazos máximos de duração dos contratos, incluídas as prorrogações (quando cabíveis), são estabelecidos no art. 4º da Lei 8.745/1993, de acordo com a hipótese de contratação. A fixação desses prazos máximos visa a impedir que se perpetuem as contratações (por exemplo, mediante prorrogações sucessivas e ilimitadas), com burla à exigência de ingresso no serviço público mediante concurso público – que é a regra geral – e afronta a outros princípios constitucionais administrativos, tais quais os da moralidade e da impessoalidade.

Além da estipulação de prazos máximos para a duração dos contratos, a Lei 8.745/1993 estabelece, no art. 9º, III, uma regra de “quarentena”, nos termos da qual é vedada nova contratação temporária do mesmo agente antes de decorridos vinte e quatro meses do encerramento de seu contrato anterior (são exceções a essa proibição as contratações para assistência a situações de calamidade pública e para combate a emergências ambientais, desde que previamente autorizadas). O Supremo Tribunal Federal já deixou assente que essa restrição à recontração de agentes temporários é compatível com a Constituição Federal, consignando que “não configura ofensa à isonomia a previsão legal de proibição, por prazo determinado, de nova contratação de candidato já anteriormente admitido em processo seletivo simplificado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. (5)

Em relação a tal pressuposto, muitas são as discussões quanto à possibilidade de contratação de modo temporário de serviços que são permanentes do Estado. A questão precisa ser analisada com parcimônia. Se a atividade é permanente, mas a necessidade, no caso concreto, ocorreu pontualmente, justifica-se a contratação temporária. Exemplo de professor substituto durante a licença gestante da professora com vínculo efetivo. Na linha de tal raciocínio, confira-se os ensinamentos dos professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo ao comentar jurisprudência do

STF sobre o tema:

“A leitura do inteiro teor do acórdão permite constatar que não foi estabelecida uma vedação absoluta à contratação temporária “para os serviços ordinários permanentes do Estado”, mas foi enfatizado que não se pode admitir que a administração pública, por má gestão, deixe serviços permanentes ou essenciais ficarem à míngua de recursos materiais e humanos durante anos para, então, alegar premente interesse público e, assim, com base em uma lei genérica, contratar pessoal para atividades ordinárias e regulares sob o pretexto de “necessidade excepcional”. Para ser legítima, a necessidade deve decorrer de situações fáticas, previamente descritas na lei, realmente excepcionais e transitórias, e não ocasionadas por incúria administrativa.”

(5)

5.2 Excepcional interesse público

A expressão "excepcional interesse público", prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal, constitui conceito jurídico indeterminado cuja concretização deve ocorrer em estrita consonância com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência. Não se confunde com mera conveniência administrativa, deficiência de planejamento estatal ou necessidade ordinária de provimento de pessoal. Ao contrário, refere-se a situações extraordinárias e transitórias que reclamam pronta atuação do Poder Público para assegurar a continuidade ou a adequada prestação de serviços essenciais, sem que haja tempo hábil para a realização de concurso público. Por essa razão, a contratação temporária somente se legitima quando presentes, de forma cumulativa, a previsão legal específica, a temporariedade da necessidade e a demonstração concreta de que o interesse público envolvido ostenta caráter efetivamente excepcional, sob pena de subversão da regra constitucional do concurso público e de esvaziamento dos princípios da isonomia e da impessoalidade no acesso aos cargos e funções públicas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desempenhou papel decisivo na delimitação do alcance da expressão "excepcional interesse público", afastando interpretações que transformassem a contratação temporária em mecanismo ordinário de provimento de pessoal. Ao apreciar a constitucionalidade de diversas leis estaduais e municipais que ampliavam as hipóteses de contratação temporária, a Corte consolidou o entendimento de que o art. 37, IX, da Constituição Federal encerra norma de caráter excepcional, cuja aplicação deve ser interpretada restritivamente, em respeito ao Princípio do concurso público previsto no art. 37, II. Nesse contexto, o STF assentou que a validade da contratação temporária depende da presença concomitante de requisitos constitucionais indispensáveis: previsão em lei específica, prazo determinado, existência de necessidade temporária e demonstração de excepcional interesse público. A ausência de qualquer desses pressupostos descaracteriza a excepcionalidade da contratação e evidencia afronta ao modelo constitucional de acesso aos cargos públicos.

Especial relevância assume o julgamento do Recurso Extraordinário nº 658.026/MG (Tema 612 da repercussão geral), no qual o Supremo Tribunal Federal fixou parâmetros objetivos para aferição da constitucionalidade das contratações temporárias. Na ocasião, a Corte reconheceu que a contratação fundada no art. 37, IX, somente se legitima quando destinada a atender demandas efetivamente transitórias, incompatíveis com a demora inerente à realização de concurso público. Em contrapartida, reputou incompatível com a Constituição a utilização desse instrumento para suprir necessidades permanentes da Administração, ainda que relevantes para a prestação dos serviços públicos. Isso porque a permanência da atividade administrativa revela a previsibilidade da demanda, impondo ao gestor o dever de planejamento e de realização de concurso público, não sendo admissível a perpetuação de vínculos precários para o exercício de funções ordinárias do Estado.

A orientação consolidada pelo STF também evidencia que o conceito de excepcional interesse público não pode ser confundido com dificuldades administrativas, restrições orçamentárias ou deficiência de gestão de pessoal. Circunstâncias tais como demora na realização de concursos, aposentadorias previsíveis, vacâncias ordinárias, aumento permanente da demanda por serviços públicos ou ausência de

planejamento administrativo não autorizam, por si sós, a contratação temporária, pois representam eventos inerentes à atividade estatal e que devem ser enfrentados mediante adequada política de recursos humanos. Admitir interpretação diversa significaria permitir que a própria inércia administrativa servisse de fundamento para excepcionar a regra constitucional do concurso público, invertendo a lógica concebida pelo constituinte originário.

Nessa perspectiva, a contratação temporária se revela instrumento de natureza subsidiária e extraordinária, destinado exclusivamente à preservação da continuidade do serviço público em hipóteses excepcionais e transitórias. Sua utilização fora desses estritos limites compromete não apenas o Princípio do concurso público, mas também os postulados da impessoalidade, da igualdade de oportunidades, da moralidade administrativa e da eficiência, mediante incentivo à precarização das relações funcionais e à implementação de escolhas discricionárias incompatíveis com o regime republicano. Por essa razão, os controles exercidos pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas revelam-se essenciais para impedir que a exceção constitucional prevista no art. 37, IX, converta-se em verdadeira regra de ingresso no serviço público, em manifesta fraude ao modelo constitucional de provimento de cargos e empregos públicos.

5.3 Previsão legal

Uma questão crucial é o entendimento de que para que exista a contratação temporária, necessária a existência de lei da respectiva entidade federativa que regulamente o dispositivo constitucional. Não pode o gestor justificar a contratação temporária valendo-se tão somente da norma constitucional. Neste sentido bastante esclarecedora a alusão feita por José dos Santos Carvalho Filho:

“O regime especial visa a disciplinar uma categoria específica de servidores: os servidores temporários. Como visto anteriormente, o recrutamento desse tipo de servidores tem escora no art. 37, IX, da CF, mas algumas observações devem ser feitas em relação ao regime especial.

De início, cabe analisar a questão sobre o instrumento que vai formar as regras disciplinadoras. O texto constitucional usa a expressão “a lei estabelecerá”, indicando desde logo que se trata de norma constitucional de eficácia limitada, na clássica sistematização de JOSÉ AFONSO DA SILVA, porque dependente de lei para que possa consumir o objetivo nela contemplada. Indaga-se, todavia: qual lei? Como se trata de recrutamento que pode traduzir interesse para algumas pessoas federativas e desinteresse para outras, deve entender-se que a lei reguladora deverá ser a da pessoa federativa que pretender a inclusão dessa categoria de servidores. Significa, pois, que nenhum ente federativo poderá valer-se da lei reguladora editada por outro. À guisa de exemplo, Municípios e Estados não podem adotar esse regime com base na Lei nº 8.745/1993, aplicável apenas à União Federal. Havendo a lei, não pode a autoridade maior do ente federativo ser acusada de crime de responsabilidade por recrutamento não previsto em lei. Pode haver outros vícios na admissão, mas não o de inexistir previsão legal.

O art. 37, IX, da CF refere-se a lei, devendo entender-se que se trata de lei ordinária. Por esse motivo, é inconstitucional norma de Constituição estadual que exige a edição de lei complementar para disciplinar os casos de contratação pelo regime especial temporário, aduzindo-se que tal preceito ofende o princípio da simetria a ser observado pelas demais unidades federativas.” (4)

Ressalte-se que não basta a existência de lei regulamentadora das hipóteses de contratação de modo genérico. É imperioso que a lei estabeleça expressamente as hipóteses específicas de contratação temporária, ao invés de conter tão somente previsões genéricas. Nesse ponto é possível estabelecer um paralelo com o Princípio da Reserva Legal no direito penal, que impõe não apenas a tipificação de comportamentos como crime, mas que as condutas estejam taxativamente tipificadas. Na seara penal, como proteção à segurança Jurídica e à liberdade das pessoas. No campo administrativo, além da proteção à segurança Jurídica, referido Princípio traçadas as balizas de contenção de abusos pelos gestores públicos, em tutela ao Princípio constitucional do Concurso público. Na esteira deste raciocínio, o

STF já decidiu que “são inconstitucionais, por violarem o art. 37, IX, da CF/88, a autorização legislativa genérica para contratação temporária e a permissão de prorrogação indefinida do prazo de contratações temporárias”. (STF. Plenário. ADI 3662/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 23/3/2017).

Por fim, uma limitação à contratação temporária pode ser extraída fora do exame do artigo 37, IX, da Constituição Federal. A disciplina das despesas públicas revela que a contratação temporária não pode ser analisada isoladamente, mas deve ser compreendida no contexto do dever constitucional de planejamento da Administração Pública. A Constituição Federal adotou um modelo de gestão pautado pelo equilíbrio fiscal, pela sustentabilidade orçamentária, pela eficiência e pela responsabilidade na administração dos recursos públicos. Daí que os gestores se submetem ao dever de antecipar as necessidades permanentes de pessoal e de promover, em tempo oportuno, os concursos públicos indispensáveis ao adequado funcionamento da máquina estatal. Nessa perspectiva, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao estabelecer limites para despesas com pessoal e exigir planejamento orçamentário e financeiro, impede a indiscriminada realização de contratações temporárias.

Há, portanto, um reforço, na seara da responsabilidade fiscal, quanto à necessidade de gestão responsável dos recursos humanos, de sorte a impedir que restrições fiscais, contingenciamentos orçamentários ou falhas de planejamento sejam utilizados para justificar a substituição do regime constitucional do concurso público por vínculos precários. Admitir solução diversa significaria transformar dificuldades administrativas previsíveis em fundamento para excepcionar a própria Constituição, em inversão da lógica do art. 37, II e IX, e em comprometimento da profissionalização, impessoalidade e estabilidade institucional da Administração Pública.

6. O CONTROLE JUDICIAL DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS

O controle judicial das contratações temporárias constitui importante mecanismo de preservação da supremacia da Constituição e de proteção ao princípio do concurso

público. Embora a Administração Pública disponha de margem de discricionariedade para identificar situações de excepcional interesse público, essa atuação não se reveste de caráter absoluto, submetendo-se ao controle jurisdicional quanto à observância dos pressupostos constitucionais previstos no art. 37, IX, da Constituição Federal. Compete ao Poder Judiciário verificar se a contratação foi precedida de autorização legal específica, se a necessidade invocada possui efetivo caráter temporário, se o interesse público apresenta natureza verdadeiramente excepcional e se o vínculo foi celebrado por prazo determinado, vedando-se a utilização da contratação temporária como expediente destinado a suprir necessidades permanentes de pessoal ou a contornar a exigência do concurso público. Nessa perspectiva, o controle judicial não representa indevida ingerência na atividade administrativa, mas expressão do sistema de freios e contrapesos e da garantia da força normativa da Constituição, impedindo que uma exceção constitucional seja desvirtuada em instrumento ordinário de provimento de cargos públicos. Ao assegurar a observância dos limites materiais, temporais e finalísticos da contratação temporária, o Poder Judiciário contribui para a concretização dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa e da igualdade de acesso às funções públicas, preservando a integridade do regime jurídico constitucional do serviço público.

7. CONCLUSÃO

A contratação temporária constitui instrumento constitucional indispensável para enfrentar situações excepcionais, mas sua utilização indiscriminada representa grave risco ao princípio do concurso público, favorecendo práticas incompatíveis com a impessoalidade, a igualdade e a moralidade administrativa. A preservação do modelo constitucional exige interpretação restritiva do art. 37, IX, controle rigoroso pelos órgãos de fiscalização e adequado planejamento de pessoal pela Administração Pública, de modo que a exceção não se converta em regra.

O primeiro limite constitucional à contratação temporária decorre da própria redação do art. 37, IX, da Constituição Federal, que somente autoriza a admissão de pessoal para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. A excepcionalidade constitucional incide sobre a situação enfrentada pela

Administração, e não sobre a natureza do vínculo estabelecido. Assim, apenas demandas transitórias, imprevisíveis ou extraordinárias justificam a adoção desse regime jurídico excepcional. Necessidades permanentes, previsíveis ou inerentes à atuação ordinária do Estado, embora relevantes para a prestação dos serviços públicos, devem ser supridas mediante provimento efetivo de cargos por concurso público, sob pena de desnaturação da exceção constitucional e violação ao princípio da impessoalidade.

A contratação temporária pressupõe duração previamente delimitada e compatível com a persistência da situação excepcional que a motivou. O prazo determinado constitui requisito de validade da contratação, não sendo admissível a manutenção indefinida do vínculo mediante sucessivas prorrogações ou renovações que, na prática, transformem a excepcionalidade em regra. A reiteração de contratos temporários para o exercício contínuo da mesma função revela que a necessidade administrativa deixou de ser transitória, passando a ostentar caráter permanente, circunstância que impõe a realização de concurso público. Dessa forma, a limitação temporal representa importante mecanismo de contenção de abusos e de preservação do modelo constitucional de ingresso no serviço público.

A contratação temporária possui finalidade constitucional específica: assegurar a continuidade da prestação de serviços públicos em situações excepcionais, e não servir como mecanismo alternativo de recrutamento de pessoal. Sua utilização para suprir vagas permanentes, contornar restrições administrativas ou evitar a realização de concursos públicos caracteriza desvio de finalidade e afronta direta ao art. 37, II, da Constituição Federal. O concurso público permanece como a forma ordinária de acesso aos cargos e empregos públicos, sendo inadmissível que a exceção prevista no art. 37, IX, seja utilizada para instituir modelo paralelo de ingresso na Administração, incompatível com os princípios da igualdade, da moralidade e da impessoalidade.

Embora a Constituição Federal não estabeleça limites numéricos para as contratações temporárias, a dimensão quantitativa dessas admissões constitui importante elemento para aferição de sua constitucionalidade. A contratação de

elevado contingente de servidores temporários, especialmente para o desempenho de atividades permanentes, pode evidenciar desvirtuamento da finalidade constitucional e indicar verdadeira substituição estrutural do quadro efetivo da Administração. Nesses casos, a contratação em massa deixa de representar resposta excepcional a circunstâncias transitórias para revelar política permanente de gestão de pessoal, incompatível com o regime constitucional do concurso público. Assim, o aspecto quantitativo deve ser analisado em conjunto com a natureza das funções exercidas e com a duração das contratações, permitindo ao Poder Judiciário e aos órgãos de controle identificar eventuais fraudes à Constituição.

A contratação temporária também encontra limites no regime constitucional e legal das finanças públicas. O dever de observância da responsabilidade fiscal, do planejamento administrativo e das normas que disciplinam as despesas com pessoal impede que esse instrumento seja utilizado como solução improvisada para deficiências estruturais de gestão. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe aos gestores públicos a adoção de políticas de planejamento capazes de compatibilizar a necessidade de pessoal com a capacidade financeira do ente federativo. Nesse contexto, dificuldades orçamentárias ou limitações fiscais não legitimam o afastamento do concurso público nem autorizam a perpetuação de vínculos precários. Ao contrário, reforçam o dever de planejamento estatal, de modo que a contratação temporária permaneça restrita às hipóteses excepcionalmente autorizadas pela Constituição, preservando-se a eficiência administrativa sem comprometimento da legalidade e da igualdade no acesso às funções públicas.

As contratações temporárias estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário. Cumpre ressaltar, entretanto, que o controle jurisdicional não se destina à substituição do mérito administrativo pelo juiz. A atuação judicial restringe-se à verificação da conformidade constitucional e legal dos atos administrativos, mediante a análise se os motivos invocados pela Administração encontram efetivo respaldo na realidade fática e se guardam correspondência com os requisitos estabelecidos pelo art. 37, IX, da Constituição Federal. Assim, preserva-se a discricionariedade administrativa quanto à conveniência e oportunidade da contratação, sem afastar o dever do Poder

Judiciário de coibir desvios de finalidade, abuso de poder, fraude ao concurso público e demais violações aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 35. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. E-book. p. 291. ISBN 9788530999018. Disponível em: . Acesso em: 6 ago. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. E-book. p. 493. ISBN 9786559778379. Disponível em: . Acesso em: 5 ago. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p. 66. ISBN 9788530998660. Disponível em: . Acesso em: 5 ago. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*: série IDP. 21. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. E-book. p. 47. ISBN 9786551771811. Disponível em: . Acesso em: 6 ago. 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. E-book. ISBN 9788530999032. Disponível em: . Acesso em: 5 ago. 2026.