

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: UM DUELO ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA

TEMPORARY HIRING: A DUEL BETWEEN THEORY AND PRACTICE



Submissão: 23/10/2025
Revisão: 28/10/2025

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG). Especialista em Contratações Públicas e Mestre em Direito Administrativo, ambos pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Editora-chefe da *Controle em Foco: Revista do MPC-MG*. Diretora-tesoureira da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon).

Sumário: 1. Introdução; 2. A posição do Supremo Tribunal Federal; 2.1. Previsão em lei dos casos excepcionais; 2.2. Necessidade temporária; 3. Conclusão; Referências.

Resumo: O Supremo Tribunal Federal (STF), todas as vezes em que provocado, tem se posicionado de forma bastante rigorosa e restritiva quanto aos requisitos da contratação temporária de excepcional interesse público. Neste artigo, pretende-se revistar o tema da contratação temporária sob a perspectiva do controle da Administração Pública e analisar criticamente dois dos requisitos para a contratação por prazo determinado na interpretação atual da Suprema Corte sobre a questão, tendo como referência a tese estipulada no Tema 612 da repercussão geral, quais sejam: (i) a necessidade de a hipótese específica autorizadora estar prevista em lei do ente contratante e (ii) a vedação para suprimento de atividades permanentes e rotineiras. A interpretação muito rígida não alcança a realidade dinâmica da Administração Pública, que se encontra muitas vezes impelida a contratar temporariamente para não haver descontinuidade do serviço público. Por essa razão, concluiu-se que a contratação temporária por excepcional interesse público é um dos temas do Direito Administrativo em que existe mais descompasso entre, de um lado, a interpretação conferida ao art. 37, inciso IX, da Constituição pelo Supremo e, de outro, o que se observa na prática das Administrações Públicas, sobretudo as municipais e estaduais. Os abusos e desvios de finalidade obviamente devem ser combatidos. A ausência de motivação do ato administrativo que autorizou a contratação temporária, com expressa indicação da situação fática excepcional e transitória que ensejou a contratação, ou mesmo a motivação insuficiente, devem ser escrutinados pelos tribunais de contas no exercício de sua pretensão corretiva, para restauração da legalidade e contribuição para a profissionalização e governança da gestão pública.

Abstract: The Federal Supreme Court (STF), whenever called upon, has consistently adopted a strict and restrictive stance regarding the requirements for temporary hiring due to exceptional public interest. This article aims to revisit the topic of temporary hiring from the perspective of Public Administration oversight and critically analyze two of the requirements for fixed-term hiring under the Supreme Court's current interpretation, based on the thesis established in General Repercussion Topic 612. These requirements are: (i) the specific authorizing circumstance must be provided for in the contracting entity's legislation, and (ii) the prohibition against using temporary contracts to fulfill permanent and routine activities. Such a rigid interpretation fails to reflect the dynamic reality of Public Administration, which is often compelled to hire temporarily to avoid disruption of public services. Therefore, it is concluded that temporary hiring due to exceptional public interest is one of the areas in administrative law where there is a significant mismatch between, on one hand, the interpretation given to Article 37, item IX, of the Constitution by the Supreme Court, and on the other, the practical reality observed in Public Administrations, especially at the municipal and state levels. Abuses and deviations from purpose must, of course, be addressed. The lack of justification in the administrative act authorizing temporary hiring—without a clear indication of the exceptional and temporary factual situation that prompted the hiring—or even insufficient justification, should be scrutinized by audit courts in the exercise of their corrective role, in order to restore legality and contribute to the professionalization and governance of public management.

Palavras-chave: contratação temporária; previsão em lei; necessidade temporária; motivação; controle.

Keywords: temporary hiring; legal provision; temporary need; justification. oversight.

1 INTRODUÇÃO

No plano normativo, a partir da Constituição da República de 1988, a obrigatoriedade do concurso público tornou-se mais rigorosa, passando a ser exigido para o provimento de qualquer cargo ou emprego público, e não apenas para a primeira investidura, como previa a Constituição de 1967.

A atual Constituição foi tão enfática que até previu que a não observância da regra do concurso público implicará nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei, o que reforça a ideia de que a exigência do concurso público é a marca do modelo burocrático de administração, segundo o qual os servidores são selecionados pelo mérito e com igualdade de acesso.

As exceções ao concurso público também se encontram claramente dispostas no texto constitucional: são os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, inciso II, parte final) e os contratados temporariamente para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX).

A possibilidade de a Administração contratar temporariamente servidores é fundamental para a boa gestão de pessoal, pois confere celeridade na contratação para situações de excepcional interesse público em que se observe necessidade de aumento esporádico de força de trabalho ou de substituição ocasionada por ausência temporária de algum profissional, impedindo, assim, a descontinuidade de determinada prestação de serviço público. Além disso, evita que o ente público ou órgão assuma compromisso financeiro de longo prazo com uma contratação estatutária para uma função permanente, o que poderia comprometer seu equilíbrio fiscal.

Contudo, as diretrizes conferidas pelo constituinte não têm impedido os abusos nas contratações temporárias no âmbito da Administração Pública brasileira. É notória a prática de tornar regra a exceção quando o assunto é servidores públicos contratados por tempo indeterminado. No campo da educação, por exemplo, um estudo elaborado pela organização Todos pela Educação, a respeito dos professores temporários nas redes estaduais do Brasil, demonstrou que, em 2023, as redes estaduais tinham mais professores temporários (51,6%) que efetivos (46,5%). Ainda, após criteriosa análise de dados, o estudo apontou para uma correlação entre a forma de contratação precária e o menor rendimento dos alunos em avaliações externas, tanto na disciplina de Língua Portuguesa como em Matemática.¹

Além de ferir a regra do concurso público, contratações temporárias indiscriminadas, fora dos contornos constitucionais, precarizam a relação entre servidor e Administração Pública; geram rotatividade no quadro de pessoal, em detrimento da memória institucional do órgão; desestimulam o desenvolvimento de políticas de contínuo aperfeiçoamento e capacitação dos profissionais; e dificultam a tão almejada profissionalização do serviço público prestado à população.

Por isso, o Supremo Tribunal Federal (STF), todas as vezes em que provocado para julgar a temática, tem se posicionado de forma bastante rigorosa e restritiva quanto aos requisitos da contratação temporária de excepcional interesse público.

1 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Professores temporários nas redes estaduais do Brasil. Abril de 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/estudo-professores-temporarios-nas-redes-estaduais-do-brasil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

Neste artigo, pretende-se revistar o tema da contratação temporária sob a perspectiva do controle da Administração Pública² e analisar criticamente os requisitos para a contratação por prazo determinado na interpretação atual da Suprema Corte sobre a questão, tendo como referência o Recurso Extraordinário n. 658.026, que deu origem à tese estipulada no Tema 612 da repercussão geral.

O presente trabalho foi desenvolvido sob a vertente jurídico-dogmática, com análise teórica do instituto da contratação por prazo determinado prevista no art. 37, inciso IX, da Constituição da República. Procedeu-se ao levantamento de dados primários (leis envolvendo contratações temporárias e decisões do Supremo Tribunal Federal), bem como de dados secundários (estudos e bibliografia sobre o assunto).

2 A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Historicamente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com acerto, tem sido bastante protetiva da regra do concurso público, tendo em vista tantos abusos perpetrados pelo poder público ao longo dos anos. Exatamente por essa razão, apresenta interpretações bastante restritivas a respeito dos requisitos constitucionais da contratação temporária.

Por seu valor histórico, vale transcrever trecho do voto do ministro Carlos Velloso, proferido nos idos de 2004, no sentido da inconstitucionalidade de leis paranaenses que instituíram hipóteses abrangentes e genéricas de contratações temporárias, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência:

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.³

Em outro julgamento, o ministro Sepúlveda Pertence fez uma digressão histórica e teceu crítica afiada às fórmulas utilizadas pela Administração Pública para driblar a exigência do concurso público:

O concurso público foi consagrado por diversas constituições. Passaram-se décadas antes que o Ministério Público Federal conseguisse lograr seu primeiro concurso. Passaram-se mais algumas décadas antes que o primeiro concurso se realizasse para o Ministério Público do Trabalho, e sempre cuidando-se de atividades essenciais com base nas mais belas exposições de motivos. Criaram-se os interinos; criaram-se os DAS e DAI, criaram-se os FAS; todas formas de fraudar a exigência do concurso público, para não falar da ascensão funcional pela qual, no dizer pitoresco do Ministro Octávio Gallotti, lembrando Nelson Rodrigues: “o barbeiro de necrotério virava médico-legista”.⁴

Após o julgamento de várias ações judiciais sob a vigência da Constituição de 1988 em que se questionava a constitucionalidade de leis que autorizavam a contratação temporária, a Suprema Corte decidiu reconhecer, em 2014, repercussão geral no Recurso Extraordinário n. 658.026/MG, da relatoria do ministro Dias Toffoli, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência e por entender que a discussão ultrapassava os interesses das partes. O relator enxergou no tema a potencialidade de repetição em inúmeros processos, como se observa do seguinte trecho:

2 O tema comporta outra camada de análise, na perspectiva do agente contratado e da precarização da relação de trabalho, assunto que o Supremo Tribunal Federal tem sido provocado a se manifestar de forma recorrente. Contudo, tal perspectiva não será objeto de investigação nesta oportunidade.

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.210. Relator: Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno, julgada em 11 nov. 2004, **DJ** 03 dez. 2004.

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.068-0. Relator: Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão: Min. Eros Grau. Tribunal Pleno, julgada em 25 ago. 2004, **DJ** 24 fev. 2006.

Diversas ações diretas de inconstitucionalidade versando sobre o mesmo tema já foram julgadas no Supremo Tribunal Federal (e.g. ADI nº 3.116/AP; ADI nº 3.430/ES, ADI nº 3.210/PR; ADI nº 3.068/DF), conforme destacado nas razões do recurso extraordinário, a reforçar a conclusão de que se cuida, inegavelmente, de discussão em que sobressai o ponto de vista constitucional e que ultrapassa os interesses das partes, em especial, por se tratar de recurso extraordinário interposto em face de ação direta de inconstitucionalidade estadual. O tema tem o potencial de se repetir em inúmeros processos, sendo, portanto, conveniente que esta Suprema Corte profira sobre ele decisão aplicável a todos esses feitos, segundo a sistemática da repercussão geral.

Em decorrência, foi fixada a seguinte tese do Tema 612 do STF:⁵ Nos termos do art. 37, IX, da Constituição da República, 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.⁶

São esses, portanto, os critérios que têm norteado os julgamentos do STF desde o ano de 2014 sobre a temática de contratações temporárias, seja em ações diretas de inconstitucionalidade, seja em recursos extraordinários e demais naturezas de ações e recursos.

2.1 Previsão em lei dos casos excepcionais

Primeiro ponto a ser analisado, e quanto a isso praticamente não existia polêmica, é que a lei a qual faz referência o art. 37, inciso IX, da Constituição da República, é lei ordinária editada por cada ente federativo,⁷ tendo em vista sua incontestada autonomia administrativa para legislar a respeito do regime jurídico de seus servidores.

Esse apontamento é encontrado no julgamento do R.E. n. 658.026/MG, no sentido do que o art. 37, IX, exige a existência formal e prévia de lei do ente contratante, buscando fundamento na doutrina de José Afonso da Silva:

Que “lei”? Entendemos que será a lei da entidade contratante: lei federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, de acordo com as regras de competência federativa. Não há de ser lei federal com validade para todas as entidades, porque não se lhe reserva competência para estabelecer lei geral ou especial nessa matéria, com validade para todas as entidades, porque não se lhe reserva competência para estabelecer lei geral ou especial nessa matéria, com validade para todas. A autonomia administrativa das entidades não o permite. A Lei 8.745, de 9.12.1993, está de acordo com essa doutrina, tanto que só regulou a contratação por órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundações públicas federais. Mas ela traz diretivas que devem ser seguidas por leis estaduais e municipais, como, por exemplo, a indicação de casos de necessidades temporárias (art. 2º), a exigência do processo seletivo simplificado para o recrutamento do pessoal a ser contratado (art. 3º), o tempo determinado e improrrogável da contratação (art. 4º).⁸

Contemporaneamente, contudo, há quem defenda a edição de uma lei federal que defina normas gerais sobre esse tipo de contratação, estabelecendo um conjunto mínimo de direitos aos agentes temporários, incluindo a licença-maternidade, por exemplo. O Movimento Pessoas à Frente e a Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) publicaram um documento intitulado *Em defesa de*

5 Tema 612: Constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária servidores públicos.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 658.026 RG. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 09 abr. 2014, DJ 31 out. 2014.

7 Posição encontrada na doutrina. Por todos, cite-se MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 281.

8 SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. 10. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

uma lei nacional das contratações temporárias,⁹ por entenderem que, como a legislação local carece de boa qualidade, as contratações temporárias sofrem com sérios problemas de governança que acabam indo parar no Judiciário, seja por parte dos trabalhadores, que reivindicam direitos, seja por parte dos Ministérios Públicos, que questionam a constitucionalidade de leis estaduais e municipais de contratação temporária.

Em artigo publicado em jornal de grande circulação nacional, Carlos Ari Sundfeld¹⁰ escreveu que as contratações temporárias são, sim, importantes e, por isso, em vez de combatê-las, é preciso aprimorá-las. A respeito da competência constitucional da União para legislar sobre normas gerais de contratações por tempo determinado, argumentou o professor que ela se encontra no art. 22, inciso XXVII, da Constituição:¹¹

A competência do Congresso Nacional, dada pelo art. 22, XXVII da Constituição, é certa: ela abrange normas gerais de contratação “em todas as modalidades” — incluída, portanto, a contratação de agentes públicos especiais temporários. As normas são nacionais, valendo para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Mas elas não eliminam a competência suplementar dos entes subnacionais, apenas condicionando seu exercício.

Trata-se de interpretação inovadora, pois, tradicionalmente, a doutrina administrativa sempre interpretou o art. 22, inciso XXVII, da CR/88 como sendo restrita à licitação e contratação pública de bens e serviços, e não de agentes públicos. Ainda de acordo com a doutrina, por “modalidades”, sempre se entendeu como as modalidades licitatórias previstas nas revogadas Lei n. 8.666/1993 (concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão) e Lei n. 10.520/2002 (pregão) e, atualmente, na Lei n. 14.133/2021 (pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo).

Embora desejável a edição de uma lei nacional a respeito da contratação de agentes públicos por prazo determinado que estabeleça um regime jurídico mínimo e garanta segurança jurídica nessas contratações, não parece que o comando constitucional tenha a amplitude que se pretende dar a ponto de conferir à União competência para legislar sobre contratação de agentes públicos temporários, ainda que estados, Distrito Federal e municípios permaneçam com a competência suplementar.

Como os entes chamados “subnacionais” possuem autonomia administrativa,¹² seria preciso, para que eventual lei de normas gerais editada pela União fosse considerada constitucional, que a própria Constituição da República a mitigasse em prol de conferir à União a prerrogativa de legislar sobre normas gerais de contratação temporária, assim como o fez com relação à licitação e contratação de bens e serviços.

O segundo ponto diz respeito à abrangência dessa lei. O STF tem manifestações contundentes no sentido de que a lei de cada ente federativo, por restringir a aplicação da regra da obrigatoriedade do concurso público, teria de prever especificamente todos os casos de contratação temporária de excepcional interesse público, não apenas de forma genérica.

9 MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Lei nacional de contratações por tempo determinado**. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/movimento-pessoas-a-frente-lei-nacional-de-contratacoes-por-tempo-determinado/>. Acesso em: 1º jul. 2025.

10 SUNDFELD, Carlos Ari. O Brasil à espera de uma Lei Geral dos Temporários. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 jun. 2025. Disponível em: <https://cdpp.org.br/2025/06/06/o-brasil-a-espera-de-uma-lei-geral-dos-temporarios/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

11 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

12 Pelo princípio da simetria, art. 61, §1º, inciso II, alínea “c” da CR/88.

Sendo exceção à regra do concurso público, os requisitos da contratação temporária para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público devem ser interpretados restritivamente, não podendo ocorrer de forma ampla e irrestrita. Isso justifica a posição do Supremo Tribunal Federal ao exigir que a lei prévia preveja os casos de excepcional interesse público autorizadores da contratação por tempo determinado.

Todavia, essa interpretação excessivamente restritiva, muitas vezes, não se coaduna com o plano fático, pois é impossível para o legislador prever todas as hipóteses em que a contratação temporária se fará necessária, ainda mais em um contexto de mundo com rápidas transformações sociais que exigem respostas céleres e eficientes por parte da Administração Pública.

No âmbito federal, a Lei n. 8.745/1993 previa, originalmente, 6 hipóteses autorizadas da contratação por tempo determinado. Hoje, após recorrentes alterações promovidas por medidas provisórias e leis,¹³ com a finalidade de cumprir o requisito de acordo com a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, são 23 hipóteses, considerando incisos e alíneas.

Esse fenômeno tem sido observado pela doutrina. Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta a inclusão na Lei n. 8.745/1993 de inúmeras hipóteses de contratação por tempo determinado “de forma aleatória e casuística”.¹⁴

Florivaldo Dutra de Araújo também analisou criticamente o requisito na interpretação conferida pelo Supremo:

O entendimento de que todos os casos de contratação temporária devam estar previstos em lei tem gerado, no âmbito federal, um acentuado casuísmo legislativo, quase sempre por meio de medidas provisórias, editadas toda vez que o Executivo encontra-se diante de nova situação considerada de excepcional interesse público.

[...]

O Poder Executivo federal vem, assim, pelo menos na formalidade, buscando obedecer à tese de que as contratações temporárias devem ter todos os casos especificados em lei.¹⁵

Leciona o professor no sentido de que, melhor que o casuísmo legislativo, seria a produção de leis que autorizassem a contratação temporária “mediante conceitos abertos, a serem aplicados pelo administrador, em cada caso, pela emissão de atos administrativos motivados”.¹⁶ Um bom exemplo pode ser extraído de uma das hipóteses da Lei n. 8.745/1993: as atividades técnicas especializadas decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a realização de hora-extra dos servidores já existentes, respeitado o limite de duas horas por jornada.¹⁷ Dessa forma, o administrador, diante de qualquer situação que tenha ocasionado “aumento transitório no volume de trabalho”, estaria autorizado a contratar servidores públicos temporários para suprir a ocorrência episódica, mediante ato motivado que indique os fatos concretamente e os correlacione ao interesse público excepcional da contratação.

Se no âmbito federal o cenário é de casuísmo legislativo para atender ao critério de previsão legal de todos os casos de contratação temporária, nos estados e municípios a situação é diversa, pois prevalecem

13 À exceção dos incisos VII e VIII do art. 2º, todas as hipóteses foram incluídas pelo uso reiterado de medidas provisórias pelo Executivo Federal.

14 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O futuro do concurso público. **Revista eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, maio/ago. 2018. p. 5 e 6.

15 ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Requisitos constitucionais para a contratação temporária de servidores públicos. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 125.

16 *Ibidem*, p. 126.

17 Art. 2º, inciso VI, alínea i, da Lei n. 8.745/1993, inserida pela Lei n. 11.784/2008, fruto da Medida Provisória n. 431/2008.

leis que preveem hipóteses autorizadoras genéricas e abrangentes, o que pode ser observado pela farta jurisprudência existente na Suprema Corte sobre o tema. A propósito, o dispositivo de lei municipal declarado inconstitucional pelo STF no R.E. 658.026 é ilustrativo: “Consideram-se como necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a: *suprir necessidade de pessoal na área do magistério*”.¹⁸

Neste caso específico, seguindo a citada proposição do professor Florivaldo Dutra de Araújo, a depender da motivação do ato – por exemplo, uma necessidade temporária em função de licença-maternidade de alguma professora no curso do ano letivo –, poder-se-ia argumentar pela constitucionalidade da lei. Contudo, no mais das vezes, não é isso que ocorre, tendo em vista que a contratação temporária é utilizada de forma indiscriminada para contratação de pessoal a fim de suprir funções estatais permanentes e sem qualquer motivação válida que atenda aos requisitos constitucionais.

Por isso, em vez de estabelecer que a lei do ente contratante preveja todos os casos de contratação temporária, o Supremo Tribunal Federal poderia exigir que cada contratação fosse acompanhada de motivação individualizada, com justificativa fática sobre o “excepcional interesse público” e o prazo determinado, induzindo, dessa forma, uma mudança de cultura na Administração Pública.

2.2 Necessidade temporária

O cerne da exceção ao concurso público admitida pelo art. 37, inciso IX, da Constituição da República, funda-se na temporariedade da necessidade da Administração Pública, o que não justificaria a admissão do servidor em cargo efetivo com todas as prerrogativas a ele inerentes, notadamente a estabilidade. Sendo, portanto, temporária a *necessidade* do serviço público, está a administração autorizada a contratar servidores para desempenhar a função pelo tempo que a necessidade durar, limitada pelo prazo permitido em lei.

A análise da redação do dispositivo constitucional permite concluir, portanto, sob a perspectiva da *necessidade*, que este alberga duas hipóteses distintas.

A primeira, a necessidade para suprir atividades cuja natureza é eventual, temporária ou excepcional. Embora, por sua própria natureza, as atividades relacionadas ao serviço público tendam a ser permanentes, muitas vezes a necessidade pública pode ser excepcionalmente esporádica, ocasional. Nesses casos, fica bem nítida a adequação da contratação de servidores por tempo determinado para atendimento de excepcional interesse público, não se justificando uma contratação de caráter permanente e estatutária. São exemplos clássicos a contratação para o combate a surtos endêmicos e pandêmicos e para assistência a situação de calamidade pública.

A segunda hipótese albergada pelo art. 37, IX, da Constituição é a necessidade temporária para suprir atividades de caráter permanente do quadro de pessoal do órgão ou entidade, o que igualmente não justifica a admissão de servidor estatutário. É exemplo a realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁹ ou mesmo hipóteses corriqueiras de substituição de servidor efetivo em função de afastamento temporário de qualquer natureza.

18 Trata-se do art. 192, inciso III, da Lei Municipal n. 509/1999, do Município de Bertópolis/MG. Disponível em: <https://digitaliza-institucional.s3.us-east-2.amazonaws.com/camara-municipal-de-bertopolis/legislacao/509/1999%20-%20x13VBr0sw.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

19 Art. 2º, inciso III, da Lei n. 8.745/1993, considerado constitucional na ADI n. 3.386.

Na doutrina, colhe-se o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem o dispositivo constitucional contempla dois tipos de situações:²⁰

A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo quê não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (nesse sentido, “necessidade temporária”), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar.

Gustavo Alexandre Magalhães também vislumbra essa segunda hipótese. Segundo o autor, a “necessidade transitória pode consistir no exercício temporário de atividade permanente, como nos casos de substituição de pedreiro que sofreu acidente de trabalho, ou de professora afastada em razão da gravidez”.²¹

No mesmo sentido, Flávio Garcia Cabral e Leandro Sarai²² reforçam “que o aspecto desse tipo de contratação repousa essencialmente na necessidade temporária do Poder Público, ainda que relacionada a uma atividade permanente”.

A temporariedade da necessidade da Administração não se confunde com a não permanência do cargo. É possível, portanto, que haja necessidade temporária de ocupação de determinada função inserida dentro das atividades regulares, ordinárias e permanentes da Administração.

Contudo, não é esse o entendimento que prevalece na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Apesar de o dispositivo constitucional (art. 37, IX) não fazer distinção entre atividades temporárias e atividades permanentes, o STF reiterou no Tema 612 a vedação da contratação temporária para “os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração”.

Em uma análise histórica, o entendimento do STF sempre tendeu para não admitir a contratação por prazo determinado para as atividades ordinárias e permanentes do Estado. E é o entendimento atual, porque incorporado ao Tema 612, que tem servido de parâmetro para julgamento de todas as ações que chegam à Suprema Corte:

Portanto, a transitoriedade das contratações de que trata o art. 37, inciso IX, da CF, com efeito, não se coaduna com o caráter permanente de atividades que constituem a própria essência do Estado, como já descrito no julgados colacionados, dentre os quais figuram, com destaque, os serviços de saúde e de educação, serviços públicos essenciais e sociais previstos no art. 6º, *caput*, da Constituição da República.

Na espécie, fica evidente o caráter essencial e permanente da atividade prevista na norma municipal objurgada, o que nos leva a inferir que somente há de ser prestada por servidores admitidos em caráter efetivo, mediante competente concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal; inclusive porque não estão descritas nessa lei, de forma detalhada, as situações de transitoriedade, como seria de todo exigível.

Trata-se de interpretação demasiadamente restritiva, pois na verdade a Constituição não distingue as atividades em temporárias e permanentes para fins de autorizar a contratação de pessoal por prazo determinado. Na verdade, observa-se que a realidade de abusos, principalmente por parte de municípios

20 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, *op. cit.*, p. 282.

21 MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Contratação temporária por excepcional interesse público**: aspectos polêmicos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 125.

22 CABRAL, Flávio Garcia, SARAI, Leandro. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Leme: São Paulo: Mizuno, 2024. p. 811.

e estados, tem levado a Suprema Corte a pender para o outro lado da balança e proteger de maneira inarredável a regra do concurso público. Esse movimento pode ser percebido pelo seguinte trecho do voto do relator, ministro Dias Toffoli:

Isso porque, embora a natureza da atividade pública, por si só, não afaste, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira, não há dúvida de que a nossa Carta Magna não permite que a Administração se utilize da contratação temporária para suprir, de forma artificial, atividades públicas de natureza permanente.

É sabido que a omissão de alguns gestores públicos, ou mesmo a má gestão dos entes da Administração Pública direta e indireta, vêm criando artificialmente as necessidades, que de temporárias não se tratam. É também notório que o interesse público, que deveria ser excepcional para a contratação temporária, muitas vezes acaba por se tornar permanente, em razão das contingências já descritas, em especial pela omissão abusiva da Administração Pública.

Antes da fixação da tese do Tema 612 de repercussão geral, todavia, alguns hiatos na jurisprudência são encontrados. No julgamento da ADI 3.068, por uma votação apertada (6 x 5), o STF compreendeu que a necessidade da Administração, por ser temporária, admitiria a contratação fundada no art. 37, inciso IX, ainda que se tratasse de atividade permanente. Houve uma mudança na posição do STF, pois foi considerada a própria *necessidade* temporária de excepcional interesse público, tal qual como escrito no texto constitucional, que não faz distinção se a necessidade se refere à atividade permanente ou esporádica.

A Corte Suprema, assim, reconheceu a constitucionalidade da Lei n. 10.843/2004, que autorizava a contratação temporária de pessoal técnico para o CADE pelo período de 12 (doze) meses, prorrogável até 31 de dezembro de 2005, sob o argumento de que era notória a carência de pessoal da autarquia, que não contava com quadro de pessoal permanente ainda, bem como que era preciso beneficiar o princípio da continuidade estatal.

Do voto do relator para o acórdão, ministro Eros Grau, colhe-se o seguinte trecho:

Como as atividades a serem desempenhadas pelos que viessem a ser contratados nos termos da Lei n. 10.843/04 são de natureza regular e permanente, o texto seria incompatível com o preceito constitucional.

Não me parece correto esse entendimento. O inciso IX do art. 37 da Constituição do Brasil não separa, de um lado, atividades a serem desempenhadas 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 desempenhe atividades em caráter eventual, temporário ou excepcional. Amplamente, autoriza contratações para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público em uma e outra hipótese. Seja para o desempenho das primeiras, seja para o desempenho de atividades de caráter regular e permanente, desde que a contratação seja indispensável ao atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.²³

Alguns anos mais tarde, analisando na ADI 3.386 o dispositivo da Lei n. 8.745/1993 que permite a contratação de pessoal por tempo determinado para realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (art. 2º, inciso III), o Supremo Tribunal Federal reconheceu que é de natureza permanente a atividade de estatística e pesquisa desenvolvida pelo IBGE, mas sua intensidade e o volume dessas pesquisas não

23 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.068. Relator: Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão: Min. Eros Grau. Tribunal Pleno, julgada em 25 ago. 2004, **DJ** 24 fev. 2006.

são os mesmos todo o tempo, razão pela qual considerou constitucional a norma. Do voto da relatora, ministra Cármen Lúcia, destaca-se o seguinte trecho:

Assim, poderia haver a contratação para atender a necessidades temporárias de uma atividade que pode, ou não, ser permanente própria do órgão da Administração Pública.

O que deve ser temporária é a necessidade e não a atividade.

[...]

Em razão da supremacia do interesse público, não se poderiam justificar a criação e o provimento de cargos públicos com o objetivo apenas de atender a uma demanda sazonal de pesquisas, pois, após o término destas, a impossibilidade de dispensa dos servidores ocasionaria o inchamento da estrutura, inadmissível e incompatível com os princípios que regem a Administração Pública.²⁴

Ainda, um pouco antes do julgamento da citada repercussão geral, na ADI 3.247,²⁵ de relatoria igualmente da ministra Cármen Lúcia, o STF julgou parcialmente procedente a ação para dar interpretação conforme à Constituição à norma do Estado do Maranhão²⁶ que permitia a contratação por prazo determinado para a função de professor, desde que não haja candidatos aprovados em concurso público e devidamente habilitados. Destacam-se trechos da ementa:

1. A natureza permanente de algumas atividades públicas - como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública - não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira. Necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República. 2. A contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si, ao reconhecimento da alegada inconstitucionalidade. Necessidade de exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifica. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição.

Nesse julgamento, entendeu o STF que não há que se falar em vício de validade na lei em si que autoriza a contratação temporária para atividade essencial e permanente do Estado destinada a suprir demanda eventual ou passageira, sendo necessário analisar, na verdade, sua transitoriedade (a lei questionada previa a duração do contrato) e sua justificativa na excepcionalidade do interesse público. Eventual aplicação da lei fora dos ditames legais ocasionaria responsabilização da autoridade administrativa competente, como prosseguiu a ministra em seu voto:

Possíveis desvios e excessos cometidos pelo administrador público na aplicação do art. 2º, inc. VII, da Lei maranhense n. 6.915/1997 seriam, por óbvio, ilegais e merecedores de censura jurídica - a ser examinada até mesmo em ação de improbidade administrativa -, mas isso não é suficiente para a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

O teor do julgamento citado se aproxima da crítica feita por Gustavo Alexandre Magalhães,²⁷ para quem o vício não está na lei, mas sim no desvio de finalidade na celebração de contratos por tempo determinado de maneira indiscriminada:

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.386. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, julgada em 14 abr. 2011, **DJ** 24 ago. 2011.

25 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.247. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, julgada em 26 mar. 2014, **DJ** 18 ago. 2014.

26 "Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: [...] VII - admissão de professores para o ensino fundamental, ensino especial, ensino médio e instrutores para oficinas pedagógicas e profissionalizantes, desde que não existam candidatos aprovados em concurso público e devidamente habilitados."

27 MAGALHÃES, **Contratação temporária por excepcional interesse público**, *op. cit.*, p. 125.

A afronta ao art. 37, IX, da Constituição, não reside na lei ordinária que prevê como hipóteses de contratação temporária o exercício de atividade existente nos quadros permanentes da Administração. O vício ocorre quando a autoridade competente para satisfazer ao interesse público desvirtua a finalidade legal ao celebrar contrato por tempo determinado, quando tinha condições de realizar concurso público e efetivar aprovados.

Portanto, é na motivação do ato administrativo que autoriza a contratação temporária por excepcional interesse público que deve ser analisado o enquadramento constitucional, o que conduz ao entendimento de que a constitucionalidade desse tipo de contratação, mormente nos casos de funções permanentes e essenciais do Estado, deveria ser examinada caso a caso, com análise da motivação individual, e não em ações diretas de inconstitucionalidade.

O pronunciamento da Suprema Corte na ADI 3.247 buscou compatibilizar a rigidez do entendimento que veda a contratação temporária para atividades permanentes e ordinárias com a realidade que se impõe, como ressaltado no acórdão: “[...] a professora que hoje tenha, por exemplo, quebrado a perna, precisa ser substituída amanhã, porque tem de ter aula, e aí é preciso se fazer a contratação temporária, porque o menino não pode ficar sem aula. O posto de saúde tinha um médico que adoeceu, há que se contratar”.

Contudo, apenas alguns meses depois do julgamento mencionado, o Supremo Tribunal Federal voltou ao entendimento tradicional na tese do Tema 612:

Não se olvide que, recentemente, na ADI nº 3.247/MA, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, foi decidido, pela maioria deste Pleno, que as contratações destinadas às atividades essenciais e permanentes do Estado não conduziram, por si sós, ao reconhecimento da inconstitucionalidade, bem como que sempre é possível realizar-se o exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifique (julgamento em 26/3/14).

É evidente que a decisão desta Corte é soberana e deve ser respeitada. Entretanto, há um ponto nevrálgico a ser debatido e aclarado pelo Supremo Tribunal Federal na leitura da Constituição Federal, o que, com a devida vênia, acabou não ocorrendo no referido julgamento.

Isso porque, embora a natureza da atividade pública, por si só, não afaste, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira, não há dúvida de que a nossa Carta Magna não permite que a Administração se utilize da contratação temporária para suprir, de forma artificial, atividades públicas de natureza permanente.

O entendimento que acabou cristalizado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se distanciou da realidade fática da Administração Pública, que vivencia incontáveis situações em que se revela necessária a realização de uma contratação temporária para execução de atividades permanentes e rotineiras, sob pena, muitas vezes, de descontinuidade do próprio serviço público prestado à população.

Isso, longe de enfraquecer a regra de admissão por concurso público e significar um cheque em branco para o gestor, impõe-lhe uma responsabilidade: motivar o ato administrativo que autoriza a contratação temporária, indicando não apenas o dispositivo legal permissivo, mas também e, mais importante, a situação fática excepcional e transitória que ensejou a contratação.

A motivação, quando adequada e verdadeira, além de assegurar a boa Administração Pública, resguarda o gestor em caso de controle, principalmente dos tribunais de contas, que possuem competência constitucional²⁸ para apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão. No bojo de um processo de controle, mesmo diante de uma lei autorizativa genérica e abstrata, seria possível exigir do gestor a motivação individualizada de cada ato administrativo de admissão de pessoal a título de contratação temporária, a fim de verificar se esta atendeu aos requisitos constitucionais.

3 CONCLUSÃO

A contratação temporária por excepcional interesse público é um dos temas do Direito Administrativo em que existe mais descompasso entre, de um lado, a interpretação conferida ao art. 37, inciso IX, da Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal e, de outro, o que se observa na prática das Administrações Públicas, sobretudo as municipais e estaduais.

A interpretação muito rígida dos requisitos do art. 37, inciso IX, da CR/88 – como visto neste artigo: a necessidade de a hipótese específica autorizadora estar prevista em lei do ente contratante e a vedação para suprimimento de atividades permanentes e rotineiras – não alcança a realidade dinâmica da Administração Pública, que se encontra muitas vezes impelida a contratar temporariamente para não haver descontinuidade do serviço público.

Os abusos e desvios de finalidade obviamente devem ser combatidos. A ausência de motivação do ato administrativo que autorizou a contratação temporária, com expressa indicação da situação fática excepcional e transitória que ensejou a contratação, ou mesmo a motivação insuficiente devem ser escrutinados pelos tribunais de contas no exercício de sua pretensão corretiva, para restauração da legalidade e contribuição para a profissionalização e governança da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Requisitos constitucionais para a contratação temporária de servidores públicos. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Servidor público**: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.210. Relator: Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgada em 11-11-2004, **DJ**, 03-12-2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.068. Relator: Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgada em 25-08-2004, **DJ**, 24-02-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.386. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 14-04-2011, **DJ**, 24-08-2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.247. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 26-03-2014, **DJ**, 18-08-2014.

28 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; [...].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 658.026 RG. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 09 abr. 2014, **DJ** 31 out. 2014.

CABRAL, Flávio Garcia, SARAI, Leandro. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Leme: São Paulo: Mizuno, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O futuro do concurso público. **Revista eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, maio/ago. 2018.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Contratação temporária por excepcional interesse público: aspectos polêmicos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Lei nacional de contratações por tempo determinado**. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/movimento-pessoas-a-frente-lei-nacional-de-contratacoes-por-tempo-determinado/>. Acesso em: 1º jul. 2025.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. 10. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Brasil à espera de uma Lei Geral dos Temporários. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 jun. 2025. Disponível em: <https://cdpp.org.br/2025/06/06/o-brasil-a-espera-de-uma-lei-geral-dos-temporarios/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Professores temporários nas redes estaduais do Brasil**. Abril de 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/estudo-professores-temporarios-nas-redes-estaduais-do-brasil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

COMO CITAR

MELO, Cristina Andrade. Contratação temporária: um duelo entre a teoria e a prática. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 8-20, jul./dez. 2025. Edição especial sobre agentes públicos.