Capítulo 36

Nulidade de Contratos Temporários Irregulares no Serviço Público do Estado do Amazonas e do Município de Manaus: Fundamentos Constitucionais, Jurisprudência e Casuística Local

Nullity of Irregular Temporary Contracts in the Public Service of the State of Amazonas and the Municipality of Manaus: Constitutional Foundations, Jurisprudence, and Local Case Law

Jady dos Santos Mendonça

Graduanda do Curso de Direito do Centro de Ensino Superior do Amazonas - CIESA.

Rafael Seixas de Amoêdo

Doutorando em Comunicação, Linguagens e Cultura pelo PPGCLC-UNAMA. Mestre em Ciências Humanas – PPGICH da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Professor e orientador do curso de Direito do CIESA.

Resumo: Este estudo analisa a nulidade de contratos temporários irregulares celebrados no âmbito do serviço público de Manaus e do Amazonas, à luz do ordenamento jurídico brasileiro e da jurisprudência dos tribunais superiores. Por meio de pesquisa bibliográfico-documental qualitativa, identificam-se as causas e circunstâncias dessas contratações à margem do concurso público, avaliam-se seus efeitos jurídicos – em especial os direitos limitados dos trabalhadores contratados (remuneração pelos dias trabalhados e depósitos de FGTS) – e examinam-se as implicações para a Administração Pública, incluindo sanções aos gestores. O estudo aborda os fundamentos constitucionais da exigência de concurso e as exceções temporárias, o entendimento sólido do Supremo Tribunal Federal (STF) que fixa a nulidade de tais vínculos e restringe os efeitos patrimoniais, e investiga casos concretos locais. Verifica-se que, apesar da orientação vinculante do STF, persistem iniciativas legislativas e administrativas buscando efetivar temporários irregularmente, bem como decisões judiciais locais dissonantes. Conclui-se que os contratos temporários fora das hipóteses legais são nulos de pleno direito, gerando aos contratados apenas direitos trabalhistas mínimos, e reforça-se a necessidade de observância estrita do art. 37, II, da Constituição, para garantir os princípios da igualdade e impessoalidade no serviço público.

Palavras-chave: contratação temporária; concurso público; nulidade de contrato; jurisprudência; Manaus.

Abstract: This article examines the nullity of irregular temporary employment contracts in the public sector of Manaus and Amazonas (Brazil) in light of Brazilian law and higher court jurisprudence. Through qualitative bibliographic and documentary research, it identifies the causes and circumstances of these hires made without public competitive examination, evaluates their legal effects – especially the limited rights of the hired workers (remuneration for days worked and FGTS fund deposits) – and examines the implications for the Public Administration, including sanctions for managers. The study covers the constitutional requirement of public entrance exams and the narrow exceptions for temporary hiring, the firm understanding of the Federal Supreme Court (STF) which deems such appointments null and limits their financial effects, and investigates local case studies. It finds that despite

DOI: 10.47573/aya.5379.3.9.36

the STF's binding guidance, legislative and administrative attempts to permanently hire temporary staff irregularly still occur, as well as local judicial decisions that diverge from the higher court's precedents. The conclusion is that contracts made outside the legal exceptions are void ab initio, granting the hires only minimal labor rights, and it underscores the need for strict compliance with Article 37, II of the Constitution to uphold the principles of equality and impersonality in public service.

Keywords: temporary hiring; civil service examination; null contract; jurisprudence; Manaus.

INTRODUÇÃO

O ingresso em cargos e empregos públicos no Brasil exige prévia aprovação em concurso público, conforme determina o art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). A própria Constituição admite exceções restritas para contratações sem concurso, no inciso IX do mesmo artigo, apenas em casos de necessidade temporária de excepcional interesse público. O problema jurídico surge quando a Administração Pública firma contratos temporários à margem desses preceitos constitucionais e legais – seja contratando pessoal sem concurso fora das hipóteses autorizadas, seja "efetivando" servidores temporários por meio de leis ou atos normativos locais. Nesses casos, discute-se a nulidade desses vínculos e quais são as consequências jurídicas tanto para os contratados quanto para a Administração Pública que realizou a admissão irregular.

A relevância do tema é evidenciada pelo seu impacto constitucional e prático. Diversas leis estaduais e municipais que tentaram excepcionar a exigência do concurso público foram contestadas em ações judiciais nas últimas décadas (Amazonas, 2012; Amazonas, 2021). O STF, em inúmeras ocasiões, reafirmou que a Constituição "reprova severamente" as admissões feitas à margem do concurso (Brasil, 2014). Em sede de repercussão geral, a Suprema Corte fixou teses vinculantes sobre a matéria, dada a repercussão nacional do problema (Brasil, 2014; Brasil, 2012). A importância prática é enorme: no julgamento do Recurso Extraordinário 705.140/RS, mencionou-se que pelo menos 432 processos trabalhistas estavam sobrestados aguardando a definição do STF, ilustrando que milhares de servidores contratados irregularmente buscam direitos trabalhistas, ao passo que gestores públicos enfrentam a possibilidade de responsabilização por admissões em desacordo com a Constituição (Brasil, 2014).

Além do aspecto jurídico-constitucional, há um forte impacto administrativo e social dessas contratações precárias: de um lado, a segurança jurídica e o planejamento de pessoal ficam comprometidos por soluções provisórias de contratação; de outro, os trabalhadores contratados sem concurso vivem em situação de instabilidade, muitas vezes sem direitos trabalhistas plenos, recorrendo ao Judiciário para pleitear indenizações ou reconhecimento de direitos mínimos (salários, FGTS etc.) (Brasil, 2014). O STF reconheceu, inclusive, que tais admissões geram uma "nulidade jurídica qualificada", que impõe o imediato desfazimento do vínculo e a punição da autoridade infratora (Brasil, 2014). Compreender o delineamento dado pelo STF a esse tema – e sua aplicação prática – revela-se, portanto, fundamental para a área de Direito Administrativo contemporâneo.

Diante desse panorama, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta-problema: é nulo o vínculo dos servidores contratados sem concurso público em hipóteses não previstas em lei? Quais são os efeitos jurídicos decorrentes dessa nulidade para os contratados e para a Administração Pública? Trabalha-se com a hipótese de que tais contratos são nulos de pleno direito, gerando para o contratado apenas o direito à remuneração pelos dias trabalhados e ao levantamento do FGTS, sem demais efeitos funcionais.

Assim, o objetivo geral do estudo é analisar, à luz do ordenamento jurídico brasileiro e da jurisprudência dos tribunais superiores, a nulidade dos contratos temporários irregulares celebrados pelo Município de Manaus e pelo Estado do Amazonas, identificando suas causas, efeitos e implicações para a Administração Pública e para os trabalhadores contratados. Especificamente, busca-se: (a) identificar as circunstâncias e causas que têm levado a administração municipal de Manaus a realizar contratações temporárias à margem do concurso público, descrevendo a evolução jurisprudencial acerca da nulidade de contratações sem concurso e os principais precedentes do STF e do STJ sobre o tema; (b) avaliar as consequências jurídicas da declaração de nulidade desses contratos irregulares, tanto sob a ótica dos direitos pleiteados pelos servidores contratados quanto das sanções aplicáveis aos gestores públicos; e (c) examinar os casos concretos ocorridos no Amazonas, especialmente em Manaus, analisando decisões judiciais que invalidaram leis ou atos de efetivação de temporários, bem como atos administrativos e julgados locais que eventualmente afrontam teses firmadas pela Suprema Corte.

A pesquisa adota delineamento bibliográfico-documental, de natureza qualitativa e caráter descritivo-explicativo. A abordagem qualitativa mostra-se adequada para interpretar fenômenos jurídicos não quantificáveis, privilegiando o universo de significados contido em textos legislativos, atos administrativos e decisões judiciais (Severino, 2007, p. 27). A revisão bibliográfica forneceu base teórica para contextualizar o problema e mapear o estado da arte (Gil, 2008, p. 44). Na vertente documental, foram examinados atos normativos do Estado do Amazonas (Lei nº 2.624/2000) e do Município de Manaus (Emenda à LOMAN nº 79/2012) e Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) firmados com o TCE/AM, além de decisões dos tribunais superiores - especialmente os acórdãos paradigmáticos do STF (Temas 191, 308, 551, 608, 612, 916, 1189) e do STJ (Tema 1020) - e julgados do TJAM, proferidos no intervalo de 2013 a 2025, em consonância com a diretriz de que a análise documental busca evidenciar novos aspectos do objeto a partir de fontes primárias “não trabalhadas analiticamente” (Lüdke; André, 1986, p. 38).

Quanto ao método de abordagem, emprega-se o dedutivo, partindo de princípios constitucionais gerais - em especial os do art. 37, incisos II e IX, da CF/1988 - para avaliar os casos concretos e os atos municipais correlatos. O procedimento analítico-descritivo permitiu, em um primeiro momento, descrever o conteúdo normativo e jurisprudencial relevante e, em seguida, explicar suas causas e efeitos jurídicos, articulando as etapas próprias das pesquisas descritivo-explicativas (Cervo; Bervian, 2002, p. 66).

Este trabalho se subdivide em quatro seções analisando a nulidade dos contratos temporários celebrados sem observância das normas constitucionais, definindo o problema jurídico envolvido e compilando a evolução jurisprudencial sobre o tema. Apresentam-se os entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – que reiteradamente tem julgado essas questões por violação à Constituição – e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Examina-se, ainda, a situação atual, visto que, apesar da firme orientação jurisprudencial dos tribunais superiores, centenas de servidores temporários continuam sendo contratados irregularmente no Amazonas. Foram levantadas e analisadas as tentativas legislativas no âmbito do Estado do Amazonas e do Município de Manaus para efetivar servidores sem concurso (as quais têm sido declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário), bem como os atos administrativos realizados em conjunto com o Tribunal de Contas estadual para "contornar" decisões judiciais, e decisões judiciais locais que afrontam teses firmadas pela Suprema Corte sobre o assunto.

REFERENCIAL TEÓRICO E JURISPRUDENCIAL

Fundamentos Constitucionais, Doutrinários e Jurisprudenciais: Concurso Público e Contratação Temporária

A regra geral de acesso aos cargos públicos é o concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme preceitua o art. 37, inciso II da Constituição Federal (Brasil, 1988). Em caráter excepcional, o mesmo art. 37, inciso IX, admite contratações por tempo determinado "para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público". Por se tratar de hipótese de exceção, essa cláusula demanda interpretação restritiva. A jurisprudência do STF vem afirmando reiteradamente que a inobservância desses requisitos constitucionais acarreta nulidade do vínculo do servidor contratado irregularmente, além da possível responsabilização da autoridade pública que realizou a admissão ilícita.

Segundo a doutrina majoritária, o art. 37, IX da Constituição configura uma exceção estrita à regra do concurso. Meirelles (2013) salienta que a contratação temporária só se legitima quando a necessidade "é efetivamente transitória e excepcional". Da mesma forma, Mello (2005) denuncia o desvio de finalidade quando se utilizam vínculos precários para suprir funções de caráter permanente, hipótese que conduz à nulidade absoluta do ato de contratação. Carvalho Filho (2011) acrescenta que, declarada tal nulidade, o contratado possui direito apenas à remuneração pelo trabalho efetivamente prestado, jamais à efetivação no cargo ou à estabilidade.

No plano jurisprudencial, destacam-se os principais precedentes do Supremo Tribunal Federal que trataram da nulidade de contratações realizadas sem concurso público. O ponto de partida foi o Tema 191 da repercussão geral (RE 596.478/RR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 2013), em que a Corte reconheceu a constitucionalidade do art. 19-A da Lei 8.036/1990. Nesse julgado, ficou assegurado

aos contratados cuja admissão é declarada nula apenas o direito aos salários correspondentes ao período trabalhado e ao depósito Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sem qualquer outra verba rescisória ou indenizatória além dessa proteção mínima. Essa orientação foi reafirmada e ampliada no Tema 308 (RE 705.140/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 28/08/2014), que fixou a tese de repercussão geral segundo a qual toda admissão de servidor público sem prévia aprovação em concurso é nula, limitando os efeitos patrimoniais da nulidade à remuneração pelo trabalho exercido e ao recolhimento do FGTS.

Outros julgados do STF complementam a definição dos direitos decorrentes dessa nulidade. No Tema 551 (RE 1.066.677/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 22/05/2020), o Supremo afastou a incidência automática de verbas trabalhistas como décimo terceiro salário e férias nos contratos temporários nulos – exceto se houver previsão legal ou contratual expressa em sentido contrário, ou se ficar comprovado um desvirtuamento reiterado da excepcionalidade da contratação. No tocante ao FGTS, o Tema 608 (ARE 709.212/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 13/11/2014) fixou a prescrição quinquenal (cinco anos) para a cobrança do saldo de FGTS pelos contratados cuja relação seja invalidada. Já o Tema 612 (RE 658.026/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09/04/2014) delineou os critérios de validade das contratações temporárias à luz do art. 37, IX da Constituição – dentre eles a exigência de previsão legal específica, prazo determinado, necessidade temporária efetiva, interesse público excepcional e indispensabilidade da contratação – deixando claro que a mera carência de pessoal permanente não legitima o atalho contratual.

Mesmo após esses marcos, o STF voltou a reforçar a posição restritiva quanto aos efeitos de contratações nulas no Tema 916 (RE 765.320/MG, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 15/09/2016), assentando novamente que somente os salários e o FGTS são devidos ao contratado irregular, não cabendo outras indenizações. Persistia ainda certa controvérsia quanto ao prazo prescricional trabalhista aplicável para reclamar o FGTS decorrente da nulidade, que foi resolvida por meio da tese firmada no Tema 1189 (RE 1.336.848/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 01/09/2025) decidiu que “o prazo bienal para ajuizamento de ação, previsto na parte final do art. 7º, XXIX, da Constituição Federal, não se aplica aos servidores temporários que tiveram seus contratos declarados nulos, por se tratarem de ocupantes de cargos públicos regidos por vínculo de natureza jurídico-administrativa. Nesses casos, incide o prazo prescricional quinquenal, nos termos do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932”.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a orientação tem convergido com a do STF. Sob o rito dos repetitivos, o Tema 1020 do STJ (REsp 1.806.086/MG e 1.806.087/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 2019) reconheceu igualmente o direito ao FGTS para servidores anteriormente efetivados sem concurso e que tiveram seus vínculos invalidados por inconstitucionalidade, reforçando essa proteção patrimonial mínima aos trabalhadores atingidos.

A tabela 1 a seguir sintetiza alguns dos principais marcos jurisprudenciais do STF relacionados às contratações sem concurso, indicando o ano e a tese fixada em cada caso de repercussão geral:

Tabela 1 – Principais precedentes do STF sobre contratações sem concurso público.

Julgado (Tema STF)	Ano do Julgamento	Tese fixada (resumo)
RE 596.478/RR (Tema 191) – Rel. Min. Lewandowski	2013	Constitucionalidade do art. 19-A da Lei 8.036/90; vínculo nulo gera apenas direito a salários e FGTS (depósito do Fundo de Garantia).
RE 705.140/RS (Tema 308) – Rel. Min. Dias Toffoli	2014	Admissão sem concurso é nula de pleno direito; efeitos financeiros limitados ao período trabalhado e ao FGTS (orientação de alcance geral).
ARE 709.212/DF (Tema 608) - Rel. Min. Gilmar Mendes	2014	Definiu o prazo prescricional quinquenal para as cobranças de valores não depositados no FGTS
RE 658.026/MG (Tema 612) – Rel. Min. Cármen Lúcia	2014	Definiu requisitos estritos para contratação temporária válida (lei autorizativa, prazo determinado, necessidade temporária e excepcional etc.); contratação para suprir carência permanente é inválida.
RE 765.320/MG (Tema 916) – Rel. Min. Teori Zavascki	2016	Reiterou nulidade de contratações irregulares, confirmando que apenas salários e FGTS são devidos ao contratado; demais vantagens trabalhistas não se aplicam.
RE 1.066.677/MG (Tema 551) – Rel. Min. Marco Aurélio	2020	Impediu concessão automática de 13º salário e férias em vínculos nulos, salvo exceções (previsão legal ou desvio de finalidade comprovado); detalhou limites dos direitos decorrentes da nulidade.
RE 1.336.848/PA (Tema 1189) – Rel. Min. Gilmar Mendes	2025	Para temporários com contrato nulo, não se aplica a prescrição bienal do art. 7º, XXIX; vale a quinquenal do Decreto 20.910/1932.

Fonte: elaboração do autor, com base em jurisprudência do STF, Brasil, 2012; Brasil, 2014; Brasil, 2020.

O exame sistemático desses precedentes, cotejado com a doutrina majoritária e com os fundamentos constitucionais, constitui o núcleo de referência jurídica da presente investigação. Essa análise permite verificar como tais entendimentos se refletem nos casos concretos do Município de Manaus, contribuindo para delinear critérios objetivos destinados a coibir novas tentativas de efetivação precária no serviço público. Isso porque, apesar das reiteradas decisões dos tribunais superiores sobre o tema, ainda subsistem decisões judiciais e iniciativas locais que contrariam parte dessa jurisprudência. Com frequência, surgem leis no âmbito municipal que procuram “brechas” para contornar os critérios fixados pela Suprema Corte, assim como medidas administrativas e julgados locais que se afastam das teses vinculantes. Esses aspectos serão analisados a seguir, focando na experiência

e nos casos ocorridos no Município de Manaus, sempre à luz do referencial teórico-jurídico exposto.

ANÁLISE DE CASOS E MEDIDAS NO AMAZONAS E EM MANAUS

Leis Estaduais e Municipais Declaradas Inconstitucionais

No Estado do Amazonas e em sua capital Manaus, verificaram-se diversas tentativas legislativas de efetivar servidores temporários à revelia do concurso público – iniciativas posteriormente invalidadas pelo Judiciário por afrontarem a Constituição.

No âmbito estadual, destaca-se a Lei nº 2.624/2000 (de autoria do então Governador Amazonino Mendes), que transformou em cargos efetivos as funções até então exercidas por servidores vinculados a um "regime especial" criado em 1984, bem como por temporários admitidos após a Constituição de 1988. Essa lei efetivou milhares de servidores sem concurso, concedendo-lhes status de estatutários.

Em 2011, todavia, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM), em sede de ação direta de inconstitucionalidade, julgou procedente a ADI e declarou inconstitucional a Lei 2.624/2000, por violar frontalmente o art. 37, II da Constituição Federal. A decisão do TJAM foi posteriormente confirmada pelo STF: em setembro de 2021, o Supremo negou provimento a um recurso dos envolvidos e determinou a exoneração imediata dos servidores estabilizados indevidamente há 20 anos pela referida lei (Amazonas, 2021). Com isso, centenas de funcionários que haviam sido efetivados em 2000 perderam seus cargos, evidenciando a força da jurisprudência constitucional mesmo diante de situações consolidadas pelo tempo. A repercussão do caso levou parlamentares estaduais a discutir soluções de transição para amenizar o impacto social dessas demissões em massa, mas sem afastar o cumprimento da decisão judicial.

No âmbito do Município de Manaus, situação semelhante ocorreu em 2012, com a publicação da Emenda à Lei Orgânica do Município (LOMAN) nº 79/2012, que acrescentou os arts. 444 a 446 à LOMAN, com o objetivo de conceder estabilidade efetiva a mais de 5 mil servidores temporários então contratados pela Prefeitura sem concurso (sob o chamado Regime de Direito Administrativo, RDAs), que tinham mais de 5 anos de vínculo ininterruptos na data da publicação da Emenda.

Na própria sessão de aprovação, alguns vereadores reconheceram o vício de inconstitucionalidade da proposta, prevendo que ela seria derrubada pela Justiça. De fato, em maio de 2013 o Pleno do TJAM, no julgamento da ADI nº 0001747-80.2012.8.04.0000, declarou a inconstitucionalidade da Emenda à LOMAN nº 79/2012, concedendo prazo de 1 (um) ano para adoção de medidas de transição (realização de concurso etc.):

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – EMENDA À LOMAN N.°79 – TRANSFORMAÇÃO DE FUNÇÕES OCUPADAS POR SERVIDORES TEMPORÁRIOS EM CARGOS PÚBLICOS DE PROVIMENTO EFETIVO – FORMA DE PROVIMENTO SEM CONCURSO PÚBLICO – PRELIMINARES DE IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE SOBRE NORMAS DE EFEITOS CONCRETOS E DE EFICÁCIA EXAURIDA –PRELIMINARES REJEITADAS – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA – OFENSA AO ART. 33, §1°, II, "c" e "e", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL TAMBÉM CONFIGURADA – AFRONTA AOS ARTIGOS 109, II, E 111 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS –MODULAÇÃO DE EFEITOS – PROVIMENTO – PRAZO DE UM ANO PARA A ADOÇÃO DAS MEDIDAS NECESSÁRIAS À PRESTAÇÃO CONTÍNUA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS.

Assim, os servidores municipais abrangidos pela emenda foram impedidos de se tornarem estatutários, reforçando o princípio do concurso público. Esses episódios – tanto no Estado quanto no Município – evidenciam a persistência de iniciativas políticas locais em tensionar os limites constitucionais, as quais acabam revertidas pelos órgãos judiciais de controle difuso ou concentrado de constitucionalidade.

Atos Administrativos e Acordos para Manutenção de Temporários

Além de leis formais, que já tiveram suas inconstitucionalidades declaradas, houve também medidas administrativas buscando contornar a obrigatoriedade de desligamento dos temporários irregulares, muitas vezes fundamentadas em argumentos de interesse social ou de continuidade do serviço.

Um exemplo notório é o caso dos servidores temporários da Prefeitura de Manaus, pois mesmo após o trânsito em julgado, em 2018, da ADI nº 0001747-80.2012.8.04.0000, que declarou a inconstitucionalidade da Emenda à LOMAN nº 79/2012, foram firmados Termos de Ajustamento de Gestão entre o Município de Manaus e o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas que mantiveram servidores temporários em suas funções.

Em dezembro de 2020, conforme publicado na edição nº 2434, pág. 27 a 31, do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Amazonas, o TCE-AM e a Prefeitura de Manaus firmaram o Termo de Ajustamento de Gestão - TAG nº 01/2020, que apesar de prever o julgamento da ADI acerca da inconstitucionalidade da Emenda à LOMAN nº 79/2012, teve como objeto a manutenção do vínculo dos servidores temporários com mais de 10 anos de serviço, vejamos:

> CONSIDERANDO o trânsito em julgado da AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (0001747-80.2012.8.04.0000) que considerou inconstitucional a Emenda à LOMAN n.º 79/2012;
> (...)

> DO OBJETO
> CLÁUSULA PRIMEIRA: o presente Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) tem como objeto o desligamento dos servidores contratados sob Regime de Direito Administrativo (temporário) e celetista pela Prefeitura de Manaus com até 10 (dez) anos serviço em 05/11/2020 mediante a nomeação dos servidores aprovados no concurso público.

Novamente, em novembro de 2022, foi firmado entre o Tribunal de Contas do Amazonas e a Prefeitura de Manaus um novo Termo de Ajustamento de Gestão, o TAG nº 01/2022, publicado na edição nº 2925, pág. 7 a 11, do Diário Oficial do Tribunal de Contas do Amazonas, que previu novamente a manutenção dos vínculos dos servidores temporários com mais de 10 anos de serviço na data da assinatura deste novo TAG:

> CLÁUSULA PRIMEIRA: o presente Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) tem como objeto o desligamento dos servidores contratados sob o Regime de Direito Administrativo (temporários) e da Consolidação das Leis do Trabalho (celetistas) pela Prefeitura de Manaus, com até 10 (dez) anos de serviço na data da assinatura deste TAG, mediante a nomeação dos servidores aprovados em concurso público, e mantendo-se inalterada a relação jurídica dos servidores com mais de 10 anos de serviços ininterruptos prestados à Prefeitura, até o desligamento voluntário do servidor interessado.

Ambos os TAGs, embora fundamentados em argumentos de justiça social e continuidade administrativa - buscando evitar o desligamento em massa de trabalhadores que já haviam prestado longos anos de serviço - suscitam graves questionamentos de constitucionalidade e legalidade. Em essência, os acordos concederam exatamente o benefício vedado pelas decisões do Supremo Tribunal Federal, ao manter o vínculo de servidores temporários por tempo indeterminado, criando uma estabilidade de fato sem respaldo legal. Tal medida contraria frontalmente as teses fixadas pelo STF em repercussão geral, que reconhecem a nulidade absoluta de contratações sem concurso público e limitam os efeitos financeiros apenas à remuneração pelos dias trabalhados e ao depósito do FGTS. Assim, ainda que formalmente amparados em instrumentos administrativos e firmados perante o Tribunal de Contas, os TAGs representam uma mitigação indevida da autoridade das decisões vinculantes da Suprema Corte, vulnerando o princípio da supremacia constitucional e perpetuando vínculos precários que deveriam ser extintos.

Embora não tenham sido objeto de impugnação judicial direta, os TAGs nº 01/2020 e nº 01/2022 materializam uma afronta prática ao princípio do concurso público, previsto no art. 37, II, da Constituição Federal. Ao instituírem exceções administrativas não previstas em lei, substituíram a ordem constitucional por critérios negociais, revelando uma tensão institucional entre o controle de contas e o controle de constitucionalidade. Ainda que travestidos de soluções transitórias, tais ajustes prolongam situações inconstitucionais já declaradas nulas, postergando indefinidamente o cumprimento das decisões judiciais e minando a efetividade

das teses firmadas pelo STF. Em última análise, os TAGs simbolizam a tentativa de conciliar a legalidade com conveniências políticas e sociais, mas acabam subvertendo o comando constitucional e criando precedentes administrativos incompatíveis com o regime jurídico do servidor público.

A análise cronológica dos fatos demonstra, de forma clara, como os Termos de Ajustamento de Gestão acabaram produzindo um efeito prático de reestabilização de vínculos já declarados nulos, pois se considerarmos que a ADI nº 0001747-80.2012.8.04.0000, que julgou inconstitucional a Emenda à LOMAN nº 79/2012, foi decidida em maio de 2013, servidores que à época possuíam cinco anos de vínculo já contavam com mais de dez anos de serviço quando da assinatura do TAG nº 01/2020, em novembro de 2020. Com isso, uma parcela expressiva passou a se enquadrar no critério de "dez anos" previsto no acordo, permanecendo nos cargos em razão do novo marco temporal estabelecido administrativamente. O mesmo fenômeno repetiu-se com o TAG nº 01/2022, pois os servidores que detinham oito anos de vínculo em 2020 atingiram o patamar de dez anos em 2022 e, novamente, foram preservados. Embora tais ajustes tenham sido negociados sob a ótica da continuidade do serviço público e da proteção social, na prática eles tensionam e esvaziam a orientação vinculante do Supremo Tribunal Federal, que - ao reconhecer a nulidade dessas contratações - limita os efeitos patrimoniais à remuneração e ao FGTS, não admitindo qualquer forma de estabilização fática de vínculos nulos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise jurídica empreendida confirma, de forma robusta, a nulidade dos contratos temporários celebrados fora das exceções constitucionais. Em resposta à questão norteadora, conclui-se que vínculos administrativos firmados sem concurso público, quando inexistente a situação de necessidade temporária excepcional exigida pelo art. 37, IX da CF/1988, são nulos de pleno direito. Essa nulidade acarreta a ruptura imediata do vínculo e implica que o contratado não adquire qualquer direito funcional em relação ao cargo ocupado – ou seja, não pode ser efetivado, estabilizado ou equiparado a servidor concursado.

Quanto aos efeitos jurídicos para os contratados, prevalece o entendimento consolidado pelo STF de garantia apenas de direitos trabalhistas básicos: o direito à remuneração pelos dias efetivamente trabalhados e ao levantamento dos depósitos do FGTS referentes ao período. Ficam excluídas outras verbas típicas de uma relação de trabalho regular, como indenizações por rompimento do contrato, férias não gozadas, décimo terceiro salário proporcional (salvo previsão legal expressa) e quaisquer equiparações a regimes estatutários. Tal delimitação visa impedir que a contratação inconstitucional gere para o particular um status jurídico equivalente ao de um servidor devidamente concursado, sob pena de fraudar os princípios da impessoalidade e isonomia que o concurso público materializa. Ao mesmo tempo, ao assegurar salário e FGTS, a jurisprudência resguarda um mínimo de proteção ao trabalhador de boa-fé que exerceu a função pública no período, evitando seu total desamparo.

Para a Administração Pública, os contratos nulos impõem o dever de desligamento dos agentes irregularmente contratados e podem acarretar a responsabilidade dos gestores que incorreram na contratação ilícita. A responsabilidade do agente público infrator pode se dar nas esferas administrativa (sanções disciplinares), civil (improbidade administrativa) e até mesmo penal, se comprovada a contratação dolosa em desrespeito à Constituição. Além disso, do ponto de vista da gestão, a prevalência de contratações precárias por longo tempo compromete o planejamento e a profissionalização do serviço público, gerando dependência de mão de obra instável e abrindo brechas para favoritismos e outras violações dos princípios administrativos. As tentativas locais de postergar ou contornar as decisões judiciais, seja via leis, termos de ajustamento ou decisões lenientes, demonstram as dificuldades práticas na erradicação dessas contratações irregulares. Contudo, tais medidas de flexibilização não encontram amparo jurídico permanente: cedo ou tarde, acabam sendo revistas para se alinharem ao mandamento constitucional.

Em Manaus e no Amazonas, o estudo revelou um processo gradual de conformação às exigências do concurso público. Após décadas de admissões temporárias irregulares, o Poder Judiciário tem atuado para invalidá-las e fixar parâmetros, ainda que isso envolva impactos significativos – como a exoneração de milhares de pessoas. O dilema enfrentado pelas autoridades locais ao implementar essas decisões (visível no acordo com o TCE-AM e em manifestações políticas) evidencia a tensão entre a defesa da legalidade estrita e a consideração de aspectos sociais. No entanto, à luz do ordenamento vigente, não há espaço para manter situações contrárias ao texto constitucional: a solução definitiva passa pela realização de concursos públicos para suprir as funções de caráter permanente, em vez de sucessivas prorrogações de vínculos precários.

Em conclusão, a nulidade dos contratos temporários irregulares constitui hoje um ponto pacífico no direito público brasileiro, amparada em jurisprudência sólida do STF e do STJ. O foco agora recai sobre a efetiva implementação desse entendimento em todas as esferas. O combate às contratações sem concurso requer vigilância contínua dos órgãos de controle e uma mudança de cultura administrativa, para que o ingresso via concurso deixe de ser visto como obstáculo e passe a ser reconhecido como garantia indispensável de meritocracia e justiça no serviço público. Somente com a observância irrestrita do princípio do concurso público – salvo hipóteses excepcionais justificadas – é que se poderá assegurar, em Manaus, no Amazonas e em todo o país, a igualdade de oportunidades no acesso a cargos públicos e a profissionalização da administração, evitando-se as distorções e inseguranças jurídicas documentadas neste estudo.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Assembleia Legislativa. **Após STF negar recurso e obrigar demissão de servidores no Amazonas, Serafim Corrêa propõe diálogo entre poderes**. Notícias ALEAM, Manaus, 16 set. 2021. Disponível em: <https://

www.aleam.gov.br/apos-stf-negar-recurso-e-obrigar-demissao-de-servidores-no-amazonas-serafim-correa-propoe-dialogo-entre-poderes/\>. Acesso em: 21 abr. 2025.

AMAZONAS. Ministério Público de Contas. **MPC entra com ação contra efetivação de servidores sem concurso em Manaus**. MPC-AM Notícias, Manaus, 13 dez. 2012. Disponível em: <https://mpc.am.gov.br/2012/12/mpc-entra-com-acao-contra-efetivacao-de-servidores-sem-concurso-em-manaus/\>. Acesso em: 20 abr. 2025.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. **TCE-AM e Prefeitura de Manaus firmam TAG que garante emprego a quase 3 mil funcionários de Manaus**. Notícias TCE-AM, Manaus, 10 nov. 2022. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?p=60788\>. Acesso em: 25 abr. 2025.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça. 4ª Turma Recursal – Fazenda. **Recurso Inominado n.º 0057034-15.2024.8.04.1000. Rel.** Juíza Etelvina Lobo Braga. Julgado em: 20 jan. 2025. Manaus: TJAM, 2025. *Disponível em:*<https://projudi.tjam.jus.br/projudi/processo/consultaPublicaNova.do?actionType=iniciar\> (consulta pública, recurso seq. 13 – Acórdão). Acesso em: 12 jun. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm\>. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Contratação sem concurso é nula e só gera direito a salários e FGTS**. Notícias STF, Brasília, 28 ago. 2014. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/contratacao-sem-concurso-e-nula-e-so-gera-direito-a-salarios-e-fgts/\>. Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 596.478/RR (Tema 191**). Rel. Min. Ellen Gracie. Julgado em: 13 jun. 2012 (Tribunal Pleno). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcessosso=596478&classeProcesso=RE&numeroTema=191\>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 705.140/RS (Tema 308). Rel. Min. Teori Zavascki.** Julgado em: 28 ago. 2014 (Tribunal Pleno). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcessoesso=705140&classeProcesso=RE&numeroTema=308\>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.066.677/MG (Tema 551). Rel. Min. Marco Aurélio.** Julgado em: 22 maio 2020 (sessão virtual do Plenário). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcessosso=1066677&classeProcesso=RE&numeroTema=551\>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 709.212/DF (Tema 608). Rel. Min. Gilmar Mendes**. Julgado em: 13 nov. 2014 (Tribunal Pleno). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcessoso=709212&classeProcesso=ARE&numeroTema=608\>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 658.026/MG (Tema 612). Rel. Min. Dias Toffoli.** Julgado em: 9 abr. 2014 (Tribunal Pleno). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcessoesso=658026&classeProcesso=RE&numeroTema=612\>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 765.320/MG (Tema 916). Rel. Min. Teori Zavascki**. Julgado em: 15 set. 2016 (Tribunal Pleno). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcessoesso=765320&classeProcesso=RE&numeroTema=916\>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.336.848/PA (Tema 1189). Rel. Min. Gilmar Mendes**. Julgado em: 10 dez. 2021 (Tribunal Pleno, sessão virtual – repercussão geral reconhecida). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.umeroProcesso=1336848&classeProcesso=RE&numeroTema=1189\>. Acesso em: 20 abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002. Disponível em: <https://ifbaiano.edu.br/portal/poseducacaocatu/wp-content/uploads/sites/42/2020/03/A-pesquisa-cient%C3%ADfica.pdf\>. Acesso em: 25 abr. 2025.

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

G1. **TCE decide sobre desligamento de 751 servidores temporários da Prefeitura de Manaus.** G1 – Amazonas, Manaus, 17 out. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/tce-decide-sobre-desligamento-de-751-servidores-temporarios-da-prefeitura-de-manaus.ghtml\>. Acesso em: 25 abr. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.com/wp-content/uploads/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf\>. Acesso em: 24 abr. 2025.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2. ed. São Paulo: EPU, 1986. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/53969\>. Acesso em: 25 abr. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Requisitos da contratação temporária – Tema 612**. Belo Horizonte: TJMG, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/68/96/D5/85/9A0568102AB592682718CCA8/REQUISITOS%20DA%20CONTRATACAO%20TEMPORARIA.pdf\>. Acesso em: 19 abr. 2025.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/151/o/SEVERINO_Metodologia_do_Trabalho_Cientifico_2007_(1).pdf\>. Acesso em: 24 abr. 2025.