

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

LEONARDO DA SILVA GUIMARÃES

**OS EFEITOS PREVIDENCIÁRIOS DA ANULAÇÃO DE CONTRATOS DE
TRABALHO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Brasília

2025

LEONARDO DA SILVA GUIMARÃES

OS EFEITOS PREVIDENCIÁRIOS DA ANULAÇÃO DE CONTRATOS DE
TRABALHO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Dissertação de Mestrado, apresentada à banca Examinadora do Programa de Pós- Graduação *Stricto Sensu* em Direito Econômico e Desenvolvimento do Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa, para a obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento.

Orientação: Prof. Dr. Luís Felipe Perdigão de Castro

Brasília

2025

LEONARDO DA SILVA GUIMARÃES

OS EFEITOS PREVIDENCIÁRIOS DA ANULAÇÃO DE CONTRATOS DE
TRABALHO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Dissertação de Mestrado, apresentada à banca
Examinadora do Programa de Pós- Graduação
Stricto Sensu em Direito Econômico e
Desenvolvimento do Instituto Brasileiro de
Ensino Desenvolvimento e Pesquisa, para a
obtenção do título de Mestre em Direito
Econômico e Desenvolvimento.

Orientação: Prof. Dr. Luís Felipe Perdigão de
Castro

BANCA EXAMINADORA

____/____/____

Orientador: Professor Doutor Luís Felipe Perdigão de Castro
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Membro: Professor Doutor Carlos Vinicius Alves Ribeiro
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Membro: Professora Doutora Ana Cristina Melo de Pontes Botelho
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Código de catalogação na publicação – CIP

G963e Guimarães, Leonardo da Silva

Os efeitos previdenciários da anulação de contratos de trabalho com a administração pública municipal / Leonardo da Silva Guimarães. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

120 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Perdigão de Castro

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Contrato de trabalho. 2. Nulidade dos contratos. 3. Direito à segurança jurídica. I. Título

CDD 340

Elaborada por Biblioteca Ministro Moreira Alves

Dedico esse trabalho a todos os profissionais invisibilizados que atuam em nome da subsistência, em condições precárias, submetendo-se as mais diversas dificuldades em nome da subsistência.

Dedico ao meu pai que me ensinou o caminho da honradez, da honestidade e coragem, à minha mãe que me mostrou que firmeza não anula doçura e que determinação não significa negociar com princípios e valores.

Agradecimentos

Quero expressar meu profundo agradecimento aos trabalhadores que atuaram em favor do Município de Conceição do Coité/BA, especialmente aqueles que aceitaram participar desse trabalho.

Agradeço, também, as inúmeras pessoas que dividiram suas histórias de vida, de sofrimento e de decepção com a nulidade de seus contratos, ainda que não tenham consentido a formal participação nessa pesquisa.

Agradeço, imensamente, ao meu orientador, Professor Doutor Luís Felipe Perdigão de Castro, que de modo gentil e carinhoso aceitou participar dessa empreitada, mesmo diante dos enormes desafios. Agradeço também aos queridos professores que participaram da banca, por suas enormes contribuições, permitindo que esse trabalho fosse realizado. São os professores Doutor Carlos Vinicius Alves Ribeiro e Doutora Ana Cristina Melo de Pontes Botelho.

Agradeço a todos os professores do Programa de Mestrado do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, aos colegas de turma, aos funcionários e a todos que tornaram essa jornada mais leve.

Agradeço a minha família, ao meu amado filho João Noah que tantas vezes chorou por minha ausência.

Por fim, agradeço a Deus por essa conquista.

“Se pode olhar, vê. Se pode ver, repara”

José Saramago

RESUMO

Esta dissertação examina os efeitos previdenciários da declaração de nulidade dos contratos estabelecidos entre trabalhadores e o poder público, destacando como caso emblemático a experiência vivida na Prefeitura de Conceição do Coité, na Bahia. Por meio dessa abordagem, busca-se oferecer uma reflexão aprofundada sobre os limites da aplicação irrestrita da nulidade administrativa e propor soluções jurídicas capazes de conciliar a necessária regularidade administrativa com a indispensável proteção social dos trabalhadores. A análise ultrapassa a simples verificação de aspectos legais, abordando criticamente as implicações sociais, jurídicas e éticas envolvidas. Muitos desses trabalhadores, admitidos sem concurso público e posteriormente surpreendidos pela invalidação de seus vínculos laborais, sofreram consequências desproporcionais, preservando apenas o direito ao recolhimento do FGTS e perdendo, com isso, o reconhecimento do tempo de contribuição e acesso a benefícios previdenciários essenciais. O estudo expõe um paradoxo fundamental no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro, evidenciando como a rigorosa aplicação da nulidade contratual, visando corrigir práticas administrativas ilegais, pode resultar em severas injustiças contra trabalhadores inocentes. Essa contradição destaca o confronto entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica com a proteção social e a dignidade da pessoa humana. Metodologicamente, a pesquisa fundamenta-se em abordagem qualitativa e interdisciplinar, utilizando-se de coleta de dados públicos dos portais de transparência, bem como entrevistas com alguns dos trabalhadores diretamente afetados, além da análise de jurisprudências recentes dos tribunais superiores e revisão bibliográfica especializada. Dessa maneira, o trabalho discute criticamente os impactos pessoais, familiares e sociais da nulidade contratual e avalia as reformas administrativas ocorridas desde a Constituição Federal de 1988, contribuindo para um debate qualificado sobre como harmonizar o formalismo jurídico com princípios constitucionais fundamentais, garantindo maior justiça social e segurança jurídica.

Palavras-chave: Contratos de trabalho com Administração Pública; Nulidade Contratual; efeitos previdenciários da nulidade contratual; Segurança Jurídica; Proteção Social

ABSTRACT

This dissertation examines the social security effects of the declaration of nullity of contracts established between workers and the public authorities, highlighting as an emblematic case the experience of the Municipality of Conceição do Coité, in the state of Bahia. Through this approach, it seeks to offer an in-depth reflection on the limits of the unrestricted application of administrative nullity and to propose legal solutions capable of reconciling the necessary administrative regularity with the indispensable social protection of workers. The analysis goes beyond the mere verification of legal aspects, critically addressing the social, legal, and ethical implications involved. Many of these workers, hired without public competitive examinations and later surprised by the invalidation of their employment relationships, suffered disproportionate consequences, retaining only the right to FGTS contributions and thereby losing recognition of their contribution periods and access to essential social security benefits. The study exposes a fundamental paradox within the Brazilian administrative legal system, demonstrating how the strict application of contractual nullity, aimed at correcting illegal administrative practices, can result in severe injustices against innocent workers. This contradiction highlights the tension between the principles of legality and legal certainty and the protection of social rights and human dignity. Methodologically, the research is grounded in a qualitative and interdisciplinary approach, drawing on the collection of public data from transparency portals, as well as interviews with some of the workers directly affected, in addition to the analysis of recent case law from higher courts and a specialized bibliographic review. In this way, the study critically discusses the personal, family, and social impacts of contractual nullity and evaluates the administrative reforms that have taken place since the Federal Constitution of 1988, contributing to a qualified debate on how to harmonize legal formalism with fundamental constitutional principles, ensuring greater social justice and legal certainty.

Keywords: Employment contracts with the Public Administration; Contractual nullity; social security effects of contractual nullity; Legal certainty; Social protection.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1998

CMC - Centro de Mediação e Conciliação

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CPC - Código de Processo Civil

FHC – Fernando Henrique Cardoso

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

NBASP - Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

SNJUR - Secretaria de Normas e Jurisprudência

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

TST – Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – ESTUDO DE CASO: PREFEITURA DE CONCEIÇÃO DO COITÉ (BAHIA) E A REALIDADE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E DOS CONTRATOS DE TRABALHO EM PEQUENAS MUNICIPALIDADES	20
1.1 Contextualização do município de Conceição de Coité e os formatos de relações com os servidores, cargos e salários	20
1.2 Apresentação do caso: contrastando alguns números e dados	28
1.3 Da análise do contexto e das percepções sobre a desconsideração dos contratos de trabalho e seus efeitos previdenciários: uma apresentação das entrevistas de trabalhadores afetados	30
CAPÍTULO 2 – NULIDADE EM DECORRÊNCIA DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO.....	36
2.1 Evolução histórica dos modelos administrativos no Brasil: patrimonialista, burocrático e gerencial.....	38
2.2 Os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e os legados do patrimonialismo, em municípios de pequeno e médio porte.	47
2.3 A não realização dos concursos públicos e o uso reiterado de contratações temporárias de trabalhadores: reflexos da persistência patrimonialista.....	55
2.4 Entre a legalidade estrita na modalidade de contratação e o dever de anulação do ato ilegal e a proteção dos trabalhadores admitido de forma nula: quando a nulidade produz injustiça social	60
CAPÍTULO 3 - IMPLICAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DAS NULIDADES CONTRATUAIS SOB A PERSPECTIVA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO	75
3.1 O paradoxo jurídico entre a correção das irregularidades administrativas e a proteção previdenciária dos trabalhadores	76
3.2 Análise dos principais precedentes jurisprudenciais sobre nulidade contratual e efeitos previdenciários nos tribunais superiores	82
3.3 Filiação obrigatória ao RGPS: efeitos concretos, prejuízos e caminhos jurídicos de proteção	97
REFERÊNCIAS.....	108
ANEXOS	114

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado trata dos impactos previdenciários decorrentes da declaração de nulidade de contratos de trabalho firmados com a Administração Pública municipal, sem a realização de concurso público prévio. O estudo tem como ponto de partida casos ocorridos na Prefeitura de Conceição do Coité, Bahia, embora situações semelhantes existam em diversos outros municípios brasileiros. Trata-se de uma questão complexa que transcende uma análise meramente formal da legalidade e envolve valores essenciais, como a proteção social, a segurança jurídica e a dignidade da pessoa humana.

Nesse município foram estabelecidos contratos pela Administração Pública municipal, com trabalhadores, sem concurso público, situação que se observa comum e corriqueira, especialmente em pequenas administrações municipais. Esses contratos foram declarados nulos posteriormente, gerando impactos significativos sobre os direitos previdenciários dos trabalhadores afetados. E a recorrência deste formato de contratação levanta importantes questionamentos sobre as causas dessa prática e suas implicações jurídicas e sociais, especialmente para quem depende do reconhecimento desses vínculos para a aposentadoria, benefícios assistenciais e estabilidade financeira futura.

Esses trabalhadores, agindo de boa-fé e confiando na legalidade dos contratos firmados com o poder público, dedicaram tempo de serviço à Administração, e posteriormente foram surpreendidos com a declaração de nulidade de seus vínculos empregatícios. Em consequência, perderam o reconhecimento dos requisitos para alcançarem o benefício da aposentadoria e tiveram negado o acesso aos benefícios previdenciários. Esse cenário demonstra como decisões de gestores administrativos não informados podem gerar consequências desproporcionais na vida de pessoas que não tiveram participação ou controle sobre as irregularidades contratuais, impactando negativamente sua vida, bem como suas estabilidades econômica e familiar.

O caso de Conceição do Coité revela um paradoxo no sistema jurídico-administrativo brasileiro, no qual a aplicação rigorosa da “nulidade” para correção dos vícios administrativos acaba por penalizar justamente aqueles trabalhadores que não tiveram controle sobre as irregularidades contratuais, mas

agiram com legítima confiança nas normas e princípios vigentes. Essa situação demonstra que a rigidez normativa pode entrar em choque com necessidades concretas e reais de proteção social, exigindo abordagens mais sensíveis por parte do sistema jurídico, especialmente no âmbito previdenciário.

O estudo de caso que fundamenta esta dissertação tem origem na experiência prática do autor, vivenciada enquanto procurador municipal em Conceição do Coité, Bahia, entre os anos de 2012 e 2016. Durante esse período, foi possível observar um padrão recorrente de contratações irregulares por parte da Administração Pública local, especialmente de trabalhadores vinculados à prestação de serviços essenciais, como limpeza, merenda escolar, apoio administrativo, vigilância e saúde, mas também de outros, inclusive com ensino superior (tais como psicólogos e assistentes sociais), para suprir necessidades específicas, vividas no local. A ausência de concursos públicos, ou de processos seletivos minimamente estruturados, revelava uma prática (institucionalizada) de ingresso informal no serviço público, sem observância dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Sob o ponto de vista teórico, a pesquisa ancora-se no diálogo entre o Direito Administrativo, o Direito do Trabalho e o Direito Previdenciário, partindo da compreensão de que os contratos de trabalho firmados com a Administração Pública, ainda que celebrados à margem do concurso público, produzem efeitos jurídicos que não se esgotam na lógica estrita da nulidade administrativa. O marco teórico adota como eixo central a tensão entre legalidade, segurança jurídica e proteção social, considerando que a aplicação automática da nulidade pode gerar resultados incompatíveis com os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da confiança legítima e da função protetiva do Estado. Nesse sentido, o trabalho afasta uma leitura puramente formalista do regime jurídico-administrativo e assume uma abordagem constitucionalmente orientada, capaz de considerar os impactos sociais concretos das decisões administrativas e judiciais.

A análise também se fundamenta na literatura que examina a persistência de práticas patrimonialistas no âmbito da Administração Pública municipal, especialmente em pequenos e médios municípios, onde a precarização dos vínculos de trabalho se apresenta como mecanismo recorrente de gestão da força laboral. A partir desse referencial, compreende-se que a

nulidade dos contratos de trabalho não pode ser analisada isoladamente, mas deve ser situada em um contexto estrutural de assimetrias institucionais, fragilidade administrativa e dependência socioeconômica dos trabalhadores em relação ao poder público local. Tal perspectiva permite interpretar os contratos não apenas como atos jurídicos isolados, mas como expressões de uma dinâmica institucional que condiciona a forma de ingresso, permanência e exclusão do trabalho público.

As categorias analíticas que orientam a investigação são construídas a partir desse marco teórico e organizam-se em torno de quatro eixos principais: a distinção entre contrato de trabalho com a Administração Pública e contrato administrativo *stricto sensu*; a nulidade administrativa como instrumento de correção de ilegalidades e seus limites constitucionais; os efeitos previdenciários decorrentes da desconsideração dos vínculos laborais; e a boa-fé objetiva e a confiança legítima do trabalhador como parâmetros de contenção da aplicação irrestrita da nulidade. Essas categorias permitem articular o estudo empírico, a análise normativa e a jurisprudência, conferindo unidade analítica ao trabalho.

Ao adotar essa perspectiva, a dissertação busca demonstrar que a discussão sobre a nulidade dos contratos de trabalho com a Administração Pública não se restringe ao campo da validade do ato administrativo, mas envolve escolhas interpretativas com consequências diretas sobre a proteção social e previdenciária de trabalhadores que atuaram sem domínio sobre as irregularidades institucionais. A proposta analítica, portanto, orienta-se por uma leitura crítica e sistemática das normativas e da doutrina, capaz de compatibilizar o controle da legalidade administrativa com a efetividade dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a questão-problema que orienta o presente trabalho é: a nulidade declarada dos contratos de trabalho com a Administração Pública pode alcançar os efeitos previdenciários? Em caso positivo, quais as consequências da declaração de nulidade para tais trabalhadores? Em um cenário marcado por tensões entre os princípios administrativos e os direitos fundamentais, a pesquisa busca responder se a nulidade contratual deve, necessariamente, invalidar os direitos previdenciários destes trabalhadores durante anos de serviço prestados para a Administração Pública municipal.

Essa questão coloca em debate o equilíbrio necessário entre a regularidade administrativa e a proteção dos direitos fundamentais dos trabalhadores, refletindo sobre o alcance justo e proporcional da aplicação da nulidade contratual. E, ainda, propõe-se uma reflexão mais ampla sobre as contradições internas do sistema jurídico, especialmente quando normas destinadas a garantir a legalidade terminam gerando injustiças sociais e insegurança jurídica, comprometendo princípios fundamentais como a dignidade humana.

Sob a perspectiva teórica, a pesquisa insere-se em um debate mais amplo sobre os limites do formalismo jurídico e a necessidade de uma interpretação constitucional que privilegie os valores da justiça social e da segurança jurídica, especialmente em situações que envolvem direitos fundamentais. Desse modo, busca-se contribuir com uma reflexão crítica sobre como os princípios constitucionais podem ser aplicados de maneira mais equilibrada, garantindo proteção efetiva a quem atua com boa-fé e confiabilidade no sistema jurídico e administrativo. E, por isso, está circunscrita na linha de pesquisa “Direito do Estado e Desenvolvimento”, ao examinar os limites da atuação administrativa municipal e seus efeitos sobre a proteção previdenciária e social de trabalhadores, a partir da tensão entre legalidade, segurança jurídica e direitos fundamentais.

Parte-se da hipótese de que, em municípios de pequeno porte, a aplicação formal da nulidade dos contratos de trabalho firmados com a Administração Pública tem produzido impactos previdenciários desproporcionais sobre trabalhadores de boa-fé, não plenamente mitigados pela jurisprudência vigente.

A metodologia utilizada é qualitativa, baseada em pesquisa empírica – especificamente estudo de caso -, bem como documental e bibliográfica. Inicialmente, será realizada a etapa empírica, com um estudo de caso amparado em coleta, análise e sistematização de dados, realizada pelos portais de transparência pública, bem como em duas entrevistas semi estruturadas, realizadas com os trabalhadores diretamente afetados pela declaração de nulidade de seus contratos de trabalho com o poder público, para se poder captar em profundidade os reflexos sociais, econômicos e pessoais da nulidade

contratual, fornecendo dados concretos que subsidiam a análise crítica das normas jurídicas envolvidas.

Tais entrevistas permitem construir abertura de escuta qualificada e estruturada para esses trabalhadores, destacando aspectos muitas vezes invisíveis ou silenciados nas análises puramente jurídicas, como as dificuldades pessoais, familiares e emocionais enfrentadas por esses indivíduos, evidenciando as reais dimensões e consequências do problema investigado. Esta etapa da pesquisa utiliza o método empírico por meio de um estudo de caso específico, no qual serão analisados os impactos concretos da nulidade de contratos na vida dos trabalhadores envolvidos, permitindo uma compreensão mais aprofundada das consequências sociais, econômicas e jurídicas da nulidade.

Além disso, a partir dos casos e entrevistas será realizada análise teórico-jurídica abrangente, com levantamento das principais doutrinas, legislações e jurisprudências relacionadas à nulidade contratual e seus efeitos previdenciários. Essa abordagem permite construir uma base sólida para a análise crítica dos aspectos envolvidos e para o diálogo com o estudo empírico realizado, garantindo rigor acadêmico e aprofundamento conceitual.

Com relação à análise documental, a pesquisa concentra-se também nas jurisprudências recentes dos tribunais superiores sobre o assunto, cujas decisões têm influenciado significativamente o entendimento acerca dos efeitos previdenciários decorrentes da nulidade contratual. Essa análise é fundamental para compreender como o Poder Judiciário vem se posicionando frente às tensões existentes entre legalidade e justiça social, destacando avanços e retrocessos nessa área.

O recorte temporal delimitado pela pesquisa compreende o período posterior às mudanças promovidas pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que consolidou os princípios da eficiência, legalidade e formalização no serviço público. A escolha desse marco temporal se justifica porque, a partir da EC 19/1998, intensificou-se a exigência de concurso público como condição para investidura em cargos e empregos públicos, ao mesmo tempo em que a jurisprudência — especialmente com o advento da Súmula 363 do TST — passou a restringir os efeitos jurídicos dos vínculos considerados nulos, limitando-os ao pagamento da contraprestação pactuada e do FGTS. Esse

contexto normativo e jurisprudencial delimita os parâmetros a partir dos quais se analisam os impactos concretos da nulidade contratual sobre os direitos previdenciários dos trabalhadores.

A hipótese a ser testada nas entrevistas é se, apesar do amplo debate sobre esses modelos administrativos na Administração Pública Federal, isso não ocorreu direta e proporcionalmente em prefeituras de pequenos municípios do interior, dentre eles, o de Conceição do Coité – Bahia.

O objetivo geral da dissertação é analisar os desafios e as possíveis soluções jurídicas para assegurar os direitos previdenciários de trabalhadores vinculados à Administração Pública por meio de contratos declarados nulos. Especificamente, busca-se: compreender, por meio do estudo de caso, os reflexos concretos da nulidade nos direitos previdenciários e na vida dos trabalhadores afetados; para, depois, investigar os fundamentos jurídicos da nulidade no Direito Administrativo; avaliar os princípios constitucionais da boa-fé, confiança legítima e proteção social como limites à aplicação irrestrita da nulidade; examinar a jurisprudência recente dos tribunais superiores sobre a matéria e suas implicações. Essa abordagem permite uma análise crítica que busca compatibilizar a legalidade com a proteção dos direitos fundamentais, oferecendo soluções que garantam maior equilíbrio entre a regularidade administrativa e a justiça social.

A dissertação foi organizada em três capítulos, que se complementam de forma lógica e interdependente.

O primeiro capítulo, como já dito, adotará uma abordagem empírica por meio de um estudo de caso na Prefeitura de Conceição do Coité, Bahia, no qual serão analisadas as experiências de trabalhadores que tiveram seus contratos declarados nulos e os efeitos dessa nulidade sobre seus direitos previdenciários. Serão contextualizados os fatores que levaram à celebração dos contratos, as ações administrativas e judiciais subsequentes, bem como os impactos concretos sofridos pelos trabalhadores, incluindo a perda de tempo de serviço e a impossibilidade de acesso aos benefícios previdenciários. A análise do caso permitirá compreender, em nível prático, como a aplicação inflexível da nulidade afeta a vida dos trabalhadores e compromete os pilares constitucionais de segurança jurídica, dignidade humana e justiça social.

No segundo capítulo, propõe-se uma reflexão crítica sobre as influências do modelo patrimonialista na Administração Pública brasileira. Nesse ponto, são abordados: o modelo patrimonialista e suas influências históricas; as mudanças esperadas e efetivas quando da transição para a administração burocrática e, depois, para a administração gerencial; a persistência de práticas patrimonialistas no contexto atual; e a questão do concurso público, com foco nos princípios constitucionais e desafios enfrentados por pequenas administrações. Ainda, serão examinadas as modalidades de ingresso no serviço público, como concursos, seleções públicas, cargos eletivos e empregos em comissão, além da análise sobre a presunção de legitimidade dos atos administrativos e o princípio da confiança. São discutidas as modalidades de contratação pública, a presunção de legitimidade dos atos administrativos e os vícios que podem levar à nulidade. Além disso, o capítulo trabalha as questões relacionadas à (in)existência de equidade na relação entre a Administração Pública e o trabalhador, considerando as peculiaridades dessas contratações.

O segundo capítulo investigará, ainda, um dos aspectos centrais da dissertação, apresenta os fundamentos teóricos e jurídicos dos contratos de trabalho com a Administração Pública, e suas distinções com as demais modalidades de contrato de trabalho, contrastando com os contratos administrativos *stricto sensu*, para justamente situar o tema: se num contexto de Direito do trabalho e previdenciário, ou se do Direito Administrativo. Este capítulo concentra-se nos contratos de emprego/trabalho que foram realizados pela Prefeitura de Conceição do Coité, para, adiante, trabalhar as implicações previdenciárias diante da nulidade destes contratos.

O terceiro capítulo concentra-se na análise dos efeitos previdenciários decorrentes da nulidade contratual, adotando uma perspectiva constitucional e humanista para examinar as consequências dessa situação sobre os direitos dos trabalhadores. Serão estudados os fundamentos jurídicos da nulidade e as consequências jurídicas para contratantes e contratados, com base em entendimentos consagrados, como o previsto na Súmula 361 do TST, que trata das repercussões dos contratos nulos sobre os vínculos previdenciários. Nesse ponto, serão analisados os prejuízos associados à contagem de tempo de serviço, bem como o acesso a benefícios como aposentadoria, auxílio-doença e

pensão por morte, direitos esses frequentemente negados em razão da anulação dos contratos.

O que se pretende, como produto da pesquisa, é realizar uma análise sobre uma questão concreta que aflige centenas de pessoas e procurar uma forma de debate qualificado e intervenção na realidade, apresentando outras possíveis formas de entendimento jurídico, que buscariam conciliar a aplicação da nulidade com os valores constitucionais da dignidade humana, da segurança jurídica e da proteção social, oferecendo uma interpretação mais equitativa e humanista.

O estudo de caso reforça a necessidade de que o sistema jurídico reconheça a necessidade de proteção das pessoas envolvidas, consolidando, assim, um modelo de atuação da Administração Pública que privilegie a justiça social e a preservação dos direitos fundamentais dos trabalhadores.

Por fim, o que se busca é promover uma reflexão (necessária) sobre soluções alternativas aos precedentes atuais, voltadas à reparação dos direitos previdenciários de trabalhadores que tiveram seus contratos declarados nulos, avaliando quais mecanismos jurídicos poderiam garantir a proteção destes trabalhadores, sem violar a legalidade dos atos administrativos. Tal debate evidencia a importância de uma interpretação que leve em consideração a boa-fé dos trabalhadores, as contribuições realizadas ao sistema previdenciário e a função protetiva do Estado, consolidando uma interpretação constitucionalmente adequada e equilibrada dos direitos fundamentais e dos princípios envolvidos.

CAPÍTULO 1 – ESTUDO DE CASO: Prefeitura de Conceição do Coité (Bahia) e a realidade das contratações públicas e dos contratos de trabalho em pequenas municipalidades

Partindo da realidade do município de Conceição do Coité, na Bahia, esse capítulo dedica-se à apresentação e contextualização empírica do estudo de caso que fundamenta esta dissertação, de forma a se examinar o contexto socioeconômico e institucional em que estão inseridos os contratos de trabalho celebrados com a Administração Pública (municipal) sem concurso público.

Trata-se de uma situação que se observa recorrente em muitos outros municípios brasileiros de pequeno e médio porte, nos quais limitações estruturais e ausência de planejamento contribuem para práticas administrativas recorrentes, mas juridicamente frágeis.

Essa dimensão empírica auxilia na compreensão das implicações fáticas da nulidade contratual, especialmente quando os vínculos atingidos são constituídos em ambientes de informalidade institucionalizada, nos quais os trabalhadores não detêm controle sobre as escolhas administrativas. A abordagem territorial permite compreender a atuação do poder público municipal como fator determinante na organização do mercado de trabalho local e na distribuição de renda, evidenciando o papel central da Administração Pública nas dinâmicas econômicas e sociais do município.

O primeiro capítulo desta dissertação propõe situar o problema investigado em um cenário concreto, revelando como a nulidade de contratos celebrados entre trabalhadores e a Administração Pública afeta não apenas a ordem jurídica, mas também o cotidiano e a segurança social de trabalhadores que atuaram com boa-fé sob a confiança da legalidade de seus vínculos.

1.1 Contextualização do município de Conceição de Coité e os formatos de relações com os servidores, cargos e salários

O município brasileiro de Conceição do Coité, localizado no território do Sisal, no interior do estado da Bahia, apresenta características econômicas, demográficas e sociais que refletem os desafios enfrentados por boa parte das

administrações públicas de pequeno e médio porte no Brasil. Com população estimada em torno de setenta mil habitantes¹, distribuída em uma área de aproximadamente 1.009,6 km², a cidade possui densidade demográfica moderada e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,611, considerado médio, de acordo com dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

A economia local tem forte dependência das atividades agropecuárias, com destaque para o cultivo de sisal, feijão e milho (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024) e do setor público e, neste quesito, tomando por base uma comparação com os outros 5.571 municípios brasileiros, a posição desta cidade é a de 5.056, portanto, o salário médio mensal dos trabalhadores formais é baixo. Além disso, o percentual de pessoas ocupadas, com trabalho formal, ser de apenas 19,87% da população entre 15 e 65 anos². Consoante o Censo de 2022, 46,5% da população local vive com menos de meio salário-mínimo de rendimento nominal mensal per capita (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

O Produto Interno Bruto (PIB) do município alcançou R\$ 1 bilhão em 2021, com um PIB per capita de R\$ 13.126 em 2021, e de R\$ 14.204,85 em 2023. Nesse contexto, o funcionalismo público desempenha papel central não apenas na dinâmica institucional, mas também como uma das principais fonte de emprego e circulação de renda na região. A Prefeitura e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figuram como importantes fontes pagadoras no município, o que evidencia a centralidade do setor público na estrutura socioeconômica local.

Os dados relativos ao Município de Conceição do Coité também foram obtidos a partir de bases públicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), especialmente informações demográficas, econômicas e administrativas, utilizadas para

¹ No último Censo, em 2022, a população de Conceição de Coité era de 67.825 pessoas, e ainda segundo o IBGE (2025) a população estimada é, atualmente, de 71.601 pessoas.

² A população de pessoal ocupado em postos de trabalho formais, segundo o Censo do IBGE de 2022 é de 9.129, num universo de 45.939 pessoas entre 15 e 65 anos, o que equivale à porcentagem de 19,87% como já mencionado; em comparação com os dados nacionais, a taxa de formalização do trabalho, de pessoas com deficiência é de 34,3% e sem deficiência de 50,9%. Já em termos ocupação, o nível de ocupação das pessoas sem deficiência é de 60,4% e com deficiência é de 25,4%.

caracterizar o contexto socioeconômico local. Esses dados permitiram compreender o porte do município, sua dependência de transferências públicas, o perfil populacional e a estrutura administrativa, elementos relevantes para a análise das práticas de contratação de trabalhadores pela Administração Pública e de seus efeitos sociais e previdenciários.

Sobre o Estudo de Caso proposto, convém dizer que a análise abrange o período compreendido entre os anos de 2009 e 2025, cujo marco temporal foi definido a partir do ano em que estão disponíveis publicamente as informações orçamentárias e de pessoal (a partir dos dados referentes aos contratos de trabalho celebrados pela Prefeitura e trabalhadores, no período demarcado), por meio do “Portal da Transparência”, do Município de Conceição do Coité³, onde se constatou um quadro expressivo de contratações temporárias e diretas, concentradas principalmente em funções de apoio administrativo, serviços gerais e nas áreas essenciais de saúde e educação⁴.

³ Esse intervalo foi escolhido por representar o início do registro sistematizado das contratações e dos vínculos administrativos mantidos pela Prefeitura, permitindo observar, de forma contínua, a evolução das modalidades de contratação, dos níveis salariais e das repercussões previdenciárias ao longo de diferentes gestões municipais (Prefeitura Municipal de Conceição do Coité, 2009 – 2025).

⁴ Com relação a dados, de análise mais profunda e que permitiriam outros recortes e perspectivas, foi escolhida como metodologia a coleta primária de dados públicos via Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e, por isso, encaminhadas três consultas (inicialmente, com perguntas mais simplificadas, com o protocolo n. 02964.2025.000016-80, com a legenda/assunto “Proteção e benefícios ao trabalhador e protocolo n. 02964.2025.000017-60, sob a legenda/assunto: Economia e Finanças), pelo “fala.br”, proporcionado pela Lei de Acesso à Informação, com os seguintes questionamentos: Gostaria de acessar as seguintes informações: 1) Saber quantos servidores públicos o município possuiu, entre os anos de 2000 para 2025. 2) Quais os links para acessar números públicos do município de Conceição do Coité? 3) Do total de servidores públicos, quantos são contratados com concurso público e quantos sem concurso? 4) Quais os últimos concursos públicos realizados? 5) Quantos contratos de trabalho foram declarados nulos pela Justiça? Quantos contratos de trabalho foram declarados nulos pela própria administração municipal? 6) o município de Conceição do Coité faz os devidos pagamentos de INSS e FGTS para os servidores contratados sem concurso público? 7) Quais são as principais causas de declaração de nulidade de contratos de trabalho, no município de conceição do Coité?

E, para o protocolo n. 02964.2025.000017-60, sob a legenda/assunto: Economia e Finanças, foi também questionado o órgão “Prefeitura Municipal de Conceição do Coité - Conceição do Coité/BA”, com as seguintes perguntas: 1) quantas pessoas são servidoras públicas, atualmente. Onde acesso links sobre isso, no município? 2) Quantos são os trabalhadores contratados no formato CLT. 3) Quantos trabalhadores foram contratados como cargos de confiança. 4) dos trabalhadores com contrato com o município, quantos fizeram concurso público e quantos são contratados sem concurso público, atualmente. 5) Queria dados referentes aos anos anteriores, também quanto a isso, se possível. 6) Onde posso acessar os números relativos ao município, que não estejam no IBGE. 7) Quero saber quantos contratos de trabalho foram cancelados, anulados ou declarados nulos pelo poder Judiciário, nos últimos 20 anos. Quero saber se o município fez algum inventário específico sobre esse assunto: contratos de trabalho anulados por falta de concurso público. Data de resposta prevista para 11 de novembro de 2025. A terceira consulta, mais robusta, está no Anexo I desta dissertação.

As funções mais recorrentes são as de auxiliares de serviços gerais, zeladores, motoristas, varredores de rua, jardineiros e trabalhadores de capinagem, além de motoristas de transporte escolar e alguns cargos de nível superior, como agentes comunitários de saúde, agentes de endemias, enfermeiros, odontólogos, professores e psicólogos. Essa composição revela a predominância de postos operacionais e técnicos em detrimento de funções de direção e gestão (Prefeitura Municipal de Conceição do Coité, 2010; 2014; 2020).

No aspecto remuneratório, há grande variação entre cargos e funções, tanto em valores nominais quanto em poder de compra, tomando como referência o salário-mínimo nacional vigente em cada período. O menor salário-base identificado foi de R\$ 382,53, pago a zeladores em 2010, quando o salário-mínimo era de R\$ 510,00 — cerca de 75% do piso legal. No extremo oposto, as remunerações mais altas, como as de médicos vinculados ao Programa de Saúde da Família e ao atendimento em zonas rurais, alcançavam R\$ 6.000,00, o equivalente a quase doze salários-mínimos. Essa diferença revela um sistema de pagamentos profundamente desigual, no qual a maior parte dos contratados recebe valores próximos ao mínimo legal (Prefeitura Municipal de Conceição do Coité, 2010; 2011; 2014; 2022; 2025).

Nos anos seguintes, as faixas salariais permaneceram dentro de um intervalo estreito. Em 2014, por exemplo, o salário-mínimo nacional era de R\$ 724,00, e a média dos contratados girava em torno de R\$ 1.100,00 — aproximadamente um salário e meio. Situação semelhante se manteve nas gestões seguintes: em 2024, com o piso em R\$ 1.412,00, boa parte dos contratados ainda recebia valores próximos a R\$ 1.400,00, e em 2025 o mesmo padrão se repete, agora com o salário-mínimo de R\$ 1.518,00. O contraste chama atenção: as funções básicas — merendeiras, porteiros, auxiliares e outros trabalhadores que sustentam o funcionamento diário das escolas e unidades de saúde — seguem com remunerações praticamente estagnadas há mais de uma década, apesar das mudanças de gestão e do aumento nominal do piso nacional (Prefeitura Municipal de Conceição do Coité, 2014; 2025).

Mesmo em 2024, com o piso nacional fixado em R\$ 1.412,00, observa-se que grande parte dos servidores contratados continua recebendo valores próximos a R\$ 1.400,00, sem ganhos reais quando comparados à inflação acumulada e, em 2025, isso se repete, agora com o valor do salário-mínimo em

R\$ 1518,00. Interessa a menção de contrastes: embora as funções básicas, como merendeiras, auxiliares e porteiros, sustentem o funcionamento cotidiano das escolas e unidades de saúde, sua remuneração permanece praticamente estagnada ao longo de mais de uma década (Prefeitura Municipal de Conceição do Coité, 2014; 2025).

Assim, apenas a título de contextualização, as informações que serão apresentadas a seguir, relativas às contratações realizadas pelo Município de Conceição do Coité foram obtidas por meio da consulta a dados públicos disponibilizados em seu Portal da Transparência. Foram analisados registros administrativos referentes a períodos de contratação, formas de vínculo, funções exercidas e informações sobre recolhimentos previdenciários, quando disponíveis. Esses dados foram utilizados para complementar os relatos colhidos nas entrevistas e identificar padrões institucionais de contratação e de encerramento dos vínculos de trabalho, sem pretensão de exaustividade, mas com foco na compreensão qualitativa do fenômeno investigado.

São diversas as análises que se pode fazer, a partir de alguns quadros que serão apresentados, que podem assim ser apresentados:

Quadro 1 – Estrutura de vínculos e faixas salariais por gestão (Conceição do Coité – 2009–2025)

Gestão	Salário mínimo (valor em R\$)	Efetivos (nº de pessoas no início e fim da gestão/ % / faixa salarial R\$)	Comissionados (nº de pessoas no início e fim da gestão / % / faixa salarial R\$)	Contratados (nº de pessoas no início e fim da gestão / % / faixa salarial R\$)	Agentes políticos (nº de pessoas % faixa salarial R\$)	Total estimado de pessoas	Observações principais
2009–2012	510–622	1396 a 1437 68,6% R\$ 332–3.000	220 a 150 pessoas 9% R\$ 510 – 1.520	512 a 411 pessoas 22,3% R\$ 282–3.600	2 (prefeito e vice) R\$ 3.500–6.000	Média de 2065 pessoas	
2013–2016	678–880	1514 a 1288 83,3 % R\$ 678–3.272	95 a 272 pessoas 10,9% R\$ 724–2.800 /	7 a 166 pessoas 5,2 % R\$ 678–2.400 /	10 (prefeito, vice, 8 secretários) 4.500–6.500	Média de 1682 pessoas	
2017–2020	937–1.045	1181 a 1110 2020: 1122 85,7% R\$ 937–3.000	42 a 110 pessoas 357 (abril 2020) 7% R\$ 831 –4.082	130 a 42 pessoas 6,6% / R\$ 937–2.800	10 (prefeito, vice, 8 secretários) 5.000–8.000	Média de 1310 pessoas	
2021–2024	1.100–1.412	1124 a 1070 59% R\$ 1.212–3.500 R\$	294 a 403 pessoas 18,8 % R\$ 1.212–4.580	122 em 2021 680 em 2024 / R\$ 1.100–3.000	12pessoas (prefeito, vice, 10 secretários) 6.000 16.000	Média de 1859 pessoas	
2025	1.518	1040 pessoas 42,1% R\$ 1.518 -4.000	536 pessoas 21,7% 1.518 –10.000	882 pessoas 35,72 % 1.518–3.500	11 pessoas R\$ 10.000 secretários R\$ 15.000 vice R\$ 20.000 prefeito	2469 pessoas	

Fontes: Elaboração própria. Portal da Transparência de Conceição do Coité (<http://sis1.conceicaodocoite.ba.gov.br:8080/TransparenciaApp/#/servidores>) folhas nominais de servidores (2009–2025) e decretos federais de reajuste do salário mínimo (2009–2025). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2025).

A leitura longitudinal desses registros mostra a permanência de um modelo de contratação precária que atravessa as gestões municipais, com reajustes salariais limitados às correções do salário-mínimo e praticamente nenhuma política de valorização profissional. Não há registros de planos de carreira ou progressão funcional, e também não se apresentam quaisquer menções consistentes à realização de concursos públicos para as funções mais básicas (Prefeitura Municipal de Conceição do Coité, 2017; 2023).

Essas contratações diretas, ainda que se justifiquem pela necessidade de garantir o funcionamento contínuo dos serviços públicos, acabam produzindo impactos concretos na vida dos trabalhadores e na própria estrutura previdenciária, pois os vínculos temporários implicam contribuições intermitentes — ou simplesmente inexistentes —, o que compromete o acesso regular a benefícios e à aposentadoria.

Ao longo do período analisado, observa-se um discreto crescimento do número de servidores efetivos, ao mesmo tempo em que permanece expressivo o contingente de cargos comissionados. Em 2010, os efetivos representavam pouco mais de 20% do total de vínculos, enquanto os contratados predominavam nas funções essenciais do município — motoristas, zeladores, merendeiras, auxiliares e professores. Já nas gestões de 2013–2016 e 2017–2020, parte dessas funções passou a ser ocupada por concursados, com salários variando entre R\$ 724,00 e R\$ 2.500,00 (de 01 a 3,5 salários-mínimos), mas o número de comissionados seguiu alto, especialmente em cargos de chefia, assessoramento e coordenação, com médias entre R\$ 1.500,00 e R\$ 3.500,00 (Prefeitura Municipal de Conceição do Coité, 2017).

Nos anos mais recentes, a partir de 2022, há uma consolidação parcial dos efetivos, em que os rendimentos médios chegam a cerca de R\$ 2.000,00, ou aproximadamente 1,5 salário-mínimo. De outra banda, os cargos comissionados concentram as remunerações mais altas, alcançando R\$ 4.500,00 em média, especialmente nas funções de direção e assessoramento direto. Mesmo com o aumento do número total de vínculos, a composição da força de trabalho não muda de fato.

Em 2025, os contratados ainda formam uma parte expressiva do quadro, somando pouco mais de um terço do total, enquanto os efetivos se mantêm na faixa

de 40% e os comissionados chegam a cerca de 20%. O que se vê é a continuidade de uma lógica administrativa sustentada em vínculos transitórios, sem que a formalização tenha se tornado regra. (Prefeitura Municipal de Conceição do Coité, 2025)⁵.

Quadro 2 – Indicadores socioeconômicos de Conceição do Coité (2022–2025)

Indicador	Valor	Fonte
População (2025 – estimativa)	71.601 habitantes	IBGE (2025)
Densidade demográfica	66,81 hab/km ²	IBGE (2025)
Trabalhadores formais (2022)	9.129 pessoas	IBGE (2022)
Salário médio formal (2022)	1,5 salários mínimos	IBGE (2022)
População com renda ≤ ½ salário mínimo (2010)	46,5%	IBGE (2010)

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010; 2022; 2025).

O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de cerca de um e meio salário-mínimo, e 46,5% da população vive com renda per capita de até meio salário. Em um território cuja economia se apoia, sobretudo, na agricultura de subsistência e no cultivo do sisal, a Administração Pública acaba se tornando, na prática, a principal fonte de renda, estabilidade e até de reconhecimento social, vez que conferem às pessoas envolvidas certo status e segurança na continuidade do trabalho pelo prazo avençado no contrato, e passível de renovação, a cada ano, até o final daquela respectiva gestão governamental.

⁵ A análise quantitativa e comparativa das folhas salariais do Município de Conceição do Coité exigiu um esforço metodológico considerável, decorrente da ausência de identificação temporal nas planilhas disponibilizadas no Portal da Transparência. Como os arquivos não indicam o ano de referência, foi necessário um processo de inferência manual, realizado a partir da observação dos valores de salário-mínimo vigente, da nomenclatura dos cargos, da composição dos vínculos e de outros indícios internos a cada documento. Essa forma de reconstrução, ainda que artesanal, permitiu reconstituir de modo aproximado a sequência histórica dos dados entre 2009 e 2025.

Essa lacuna informacional não é, apenas, meramente técnica, mas revela uma dimensão estrutural da fragilidade da transparência pública no âmbito municipal. A inexistência de metadados básicos — como o período de referência da folha — impede que o cidadão e o pesquisador compreendam as variações no quadro de pessoal e na despesa pública ao longo das gestões. Tal omissão compromete a rastreabilidade das informações e dificulta a fiscalização social, contrariando o disposto no artigo 8º da Lei nº 12.527/2011, que determina a divulgação proativa e compreensível de dados de interesse coletivo. A situação observada, portanto, é indicativa de uma prática recorrente em administrações locais, em que a transparência formal é cumprida apenas parcialmente, e o acesso efetivo à informação depende de um trabalho de reconstrução paciente e minuciosa — quase como catar dados à unha, um gesto de pesquisa que, ao mesmo tempo, evidencia a precariedade documental e a persistência do esforço investigativo em contextos de opacidade institucional.

Esses números ganham ainda mais relevância quando confrontados com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022; 2025), segundo os quais o município apresenta uma população em torno de 71.601 habitantes e apenas 9.129 postos formais de trabalho. Assim, ao se levar tais referências em consideração, tem-se que ao menos 25% da população com trabalho formal está, de alguma forma, vinculada à municipalidade⁶.

1.2 Apresentação do caso: contrastando alguns números e dados

A partir de 2012, com a nomeação do pesquisador para a Procuradoria Trabalhista do município de Conceição do Coité e sua atuação simultânea na pasta trabalhista do município de Araci, foi possível observar o volume excessivo de ações trabalhistas envolvendo vínculos informais de trabalho com o poder público municipal. Em que pese a exigência de concurso público esteja consolidada no ordenamento desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a prática de contratações diretas sem processo seletivo continuava presente. A ausência de concursos e a informalidade contratual revelavam um padrão reiterado, agravado pela vulnerabilidade social dos contratados e pela carência de estrutura administrativa nas prefeituras do interior.

Essas contratações, em sua maioria, ocorriam sem qualquer formalização adequada, alcançando tanto trabalhadores de baixa escolaridade como também profissionais liberais. A posterior declaração de nulidade dos contratos, com base no artigo 37, II, da Constituição, afastava o reconhecimento de direitos trabalhistas e previdenciários, inclusive para aqueles que haviam prestado serviços à Administração Pública por longos períodos. A situação gerava desdobramentos sociais significativos, com trabalhadores sendo levados a recorrer a programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), para garantir subsistência, dada a impossibilidade de contagem de tempo de serviço para fins de aposentadoria.

Nesse cenário, os contratos temporários assumem um caráter duplo. De um lado, garantem o sustento de centenas de famílias que, sem eles, dificilmente teriam

⁶ Não se levou em consideração, ainda, os servidores estaduais e federais, ou pessoas contratadas pelo poder legislativo da municipalidade. Também não se analisou os terceirizados, que também prestam serviços nos órgãos municipais. O que aqui se analisa são, tão-somente, os trabalhadores contratados diretamente pelo município, para prestação de serviços contínuos, naquela localidade.

acesso ao trabalho formal; de outro, perpetuam a insegurança jurídica e previdenciária de quem depende desses vínculos para sobreviver, como é o caso do que veremos, no subitem a seguir.

O que se observa no município de Conceição do Coité deixa evidente essa contradição: a tentativa de corrigir irregularidades administrativas, por meio da anulação de contratos, pode acabar se transformando em exclusão social e negação de direitos a trabalhadores que atuaram de boa-fé, sem ter qualquer influência sobre as decisões políticas que definiram a forma de suas contratações.

Quadro 3 – Distribuição funcional e percentual de vínculos (2025)

Gestão	Efetivos	Comissionados	Contratados	Agentes Políticos	Total estimado
2009–2012	1.416 pessoas (68,6%)	185 pessoas (9,0%)	460 pessoas (22,3%)	2 pessoas (0,1%)	2.065
2013–2016	1.401 pessoas (83,3%)	184 pessoas (10,9%)	87 pessoas (5,2%)	10 pessoas (0,6%)	1.682
2017–2020	1.122 pessoas (85,7%)	91 pessoas (7,0%)	87 pessoas (6,6%)	10 pessoas (0,7%)	1.310
2021–2024	1.097 pessoas (59,0%)	349 pessoas (18,8%)	401 pessoas (21,6%)	12 pessoas (0,6%)	1.859
2025	1.040 pessoas (42,1%)	536 pessoas (21,7%)	882 pessoas (35,7%)	11 pessoas (0,4%)	2.469

Fonte: Portal Transparência - Prefeitura Municipal de Conceição do Coité (2009-2025).

Além disso, como se pode também observar, levando em conta os valores referentes à 2025, entre os cargos comissionados e os demais vínculos evidencia duas formas de desigualdade que se sobrepõem: interna (dentro do grupo dos comissionados) e estrutural (entre categorias distintas da administração). A primeira questão a ser tratada é a concernente à diferença entre os salários dos comissionados: a faixa dos comissionados vai de R\$ 1.518 a R\$ 10.000, uma amplitude de cerca de 6,6 vezes entre o menor e o maior salário. Essa dispersão interna, muito superior à dos efetivos ($\approx 2,6$ vezes) e à dos contratados ($\approx 2,3$ vezes), indica que o grupo dos cargos em comissão não é homogêneo — há nele uma minoria altamente remunerada, próxima aos valores de vencimentos dos agentes políticos, e há, também, uma maioria que permanece em patamares próximos ao piso.

Em termos mais amplos, isso traduz uma estrutura hierarquizada de confiança, onde a remuneração parece responder menos à função exercida e mais

à posição política ou ao grau de proximidade com o núcleo do poder. Assim, dentro do mesmo grupo funcional, há “pontos de topo” que concentram renda e distorcem a média geral, fenômeno que pode inflar artificialmente o custo da folha sem refletir valorização ampla dos servidores.

Uma outra questão que se deve levantar é a desigualdade agregada entre cargos políticos e base da pirâmide, pois quando se observa o conjunto da prefeitura, o teto dos agentes políticos (R\$ 20.000, para o prefeito) é quase quatorze vezes o piso municipal (R\$ 1.518). Esse tipo de proporção evidencia que os aumentos periódicos do salário-mínimo têm apenas efeito de preservação nominal, sem repercutir em redistribuição real. Ou seja, o “piso sobe”, mas a estrutura não se comprime: as faixas superiores continuam se expandindo na mesma razão. Isso reforça a manutenção da distância salarial entre quem ocupa cargos eletivos e comissionados de alto escalão e a massa de contratados, comissionados efetivos de menor renda.

Tal leitura aponta para uma modernização formal, mas não substantiva, da política salarial: o cumprimento do reajuste legal corrige o valor mínimo, mas não reduz a distância entre os estratos. O resultado é uma administração com aparência de regularidade (piso atualizado, folha organizada), mas que ainda reproduz desigualdades estruturais e concentra renda nos cargos de confiança — um padrão típico de “patrimonialismo contemporâneo” em administrações locais⁷. Uma vez apresentadas as principais considerações sobre o estudo de caso, serão abordadas agora as consequências jurídicas e sociais da nulidade contratual para os trabalhadores envolvidos.

1.3 Da análise do contexto e das percepções sobre a desconconsideração dos contratos de trabalho e seus efeitos previdenciários: uma apresentação das entrevistas de trabalhadores afetados

Para a compreensão dos efeitos concretos na vida dos trabalhadores atingidos pela nulidade dos contratos com o Município de Conceição do Coité/BA, foram selecionadas duas pessoas que por, pelo menos, cinco anos tenham sido

⁷ Como será explanado no próximo capítulo, ao realizar a análise sobre os formatos de Gestão e Administração Pública existentes, e suas principais características.

submetidos a contratos de trabalho em condições de nulidade, buscando conhecer o perfil socioeconômico, cultural e as perspectivas desses trabalhadores antes, durante e após o término da relação.

Com o objetivo de compreender, de forma concreta, os efeitos da declaração de nulidade dos contratos de trabalho firmados com a Administração Pública na vida dos trabalhadores, a pesquisa adotou estratégia empírica baseada na análise de casos reais, envolvendo pessoas diretamente afetadas pelo distrato jurídico de seus vínculos laborais. A opção por essa abordagem decorre da necessidade de articular a discussão jurídica abstrata com experiências vivenciadas, permitindo identificar impactos sociais e previdenciários que não se revelam plenamente a partir da análise exclusiva das normativas ou das decisões judiciais.

A identificação e seleção dos participantes da pesquisa apresentou graves desafios metodológicos relevantes, sobretudo em razão da natureza sensível do objeto investigado e da crença de que não seria possível a preservação da identidade dos participantes, já que, em cidade pequena “todo mundo conhece todo mundo” (sic). Assim, para contextualização da metodologia aplicada, inicialmente, foram solicitadas, por meio de correio eletrônico, informações processuais à Vara Única do Trabalho da Comarca de Conceição do Coité, relativas a ações judiciais ajuizadas nos últimos cinco anos cujo desfecho tenha sido a declaração de nulidade de contratos de trabalho mantidos com o Município. Paralelamente, buscou-se, junto a advogados atuantes na subseção local da Ordem dos Advogados do Brasil, relatos e indicações de casos envolvendo trabalhadores impactados por contratações posteriormente declaradas nulas, a partir de experiências profissionais diretas ou de conhecimento técnico dos processos.

Apesar da existência de múltiplos casos identificáveis, inclusive com a planilha de processos jurídicos sobre o direito previdenciário, a participação espontânea foi impossível e a participação voluntária dos trabalhadores mostrou-se bastante limitada, em razão do receio de represálias institucionais, do temor de perda de benefícios assistenciais e de fatores relacionados ao contexto político local.

Após sucessivas tentativas de contato e esclarecimentos quanto aos objetivos acadêmicos da pesquisa, após conversas ainda informais para explicar o contexto da entrevista e do termo de livre consentimento esclarecido com cinco pessoas, foi possível realizar entrevistas apenas com dois trabalhadores, que

aceitaram relatar suas experiências, preservadas as suas identidades. As entrevistas concentraram-se em aspectos relacionados à forma de ingresso no serviço público, à percepção de legalidade do vínculo à época da contratação, às circunstâncias do encerramento do contrato e aos efeitos previdenciários decorrentes da declaração de nulidade, permitindo identificar padrões recorrentes de informalidade, confiança legítima no gestor público e frustração quanto à não contabilização do tempo de serviço para fins previdenciários.

Muito embora tal pesquisa não tem a ambição de revelar, empiricamente, dados estatísticos, ela representa uma amostragem do quanto a vida dessas pessoas são afetadas e o grau de colaboração efetiva com o ilícito administrativo. Em outras palavras, o objetivo é conhecer o desdobramento da nulidade no cotidiano dessas pessoas e o quanto isso pode afetar suas esperanças futuras.

De início, atentando-se ao que foi comum com todas as pessoas contatadas e com os dois entrevistados, dentre os quais, destaca-se: 1) a origem dos entrevistados, ambos provenientes de famílias simples, que com muito esforço e auxílio de programas sociais conseguiram acessar o ensino superior; 2) baixa valorização das carreiras, com salários, em média, em torno de um salário-mínimo; 3) Dependência de indicação política; 4) Voto como moeda de troca; 5) o desconhecimento da ilicitude da contratação direta.

Não parece simples coincidência o fato de que ambos os entrevistados são pessoas de origem muito simples, com renda remuneratória aquém de dois salários-mínimos, residentes em bairros periféricos da cidade, que se valeram de programas sociais para acesso ao ensino superior.

São pessoas que, muito embora portem ensino superior completo, devidamente inscritos em órgãos de classe, submeteram-se a salários considerado baixo, algo perto de um salário-mínimo, sem qualquer direito, por exemplo, a plano de carreira.

Os entrevistados relataram que foram contratados após indicação política ou pelo próprio candidato, mais tarde eleito para algum mandato popular. Igualmente, pôde-se observar que todos firmaram compromissos eleitorais, garantindo o voto como retribuição ao emprego dado. Observou-se, por fim, que nenhum dos entrevistados tinham conhecimento da ilicitude da contratação, afirmando acreditar que os contratos obedeciam aos ditames legais e que só após a dispensa, em

consulta com advogado, souberam da nulidade de seus contratos, classificando com “perda de tempo” o período em que laboraram em favor da municipalidade.

Já no que tange as contribuições previdenciárias, ambos os entrevistados asseguraram que jamais estiveram em uma agência do INSS enquanto trabalhadores do Município de Conceição do Coité e que só após a dispensa tiveram conhecimento de que não havia registro de contribuições previdenciárias no sistema da autarquia nacional. Como consequência, descobriram que todo o período de atividade laboral não seria contabilizado para fins, por exemplo, de aposentadoria.

Da impressão que resta, algumas conclusões merecem destaque: 1) o desconhecimento do caráter ilícito da contratação por parte dos trabalhadores; 2) a confiança nos gestores, acreditando que eles agiram de acordo com as normas legais; 3) a falta de fiscalização dos órgãos de controle externo, tais como tribunais de contas e ministério público; 4) ausência de consequência aos gestores contratantes; 5) efeitos recaídos exclusivamente sob os trabalhadores.

Nenhum dos entrevistados demonstraram domínio do tema contratos de trabalho com a administração pública, esboçando plena confiança no caráter legal da contratação, especialmente em razão da confiança depositada no agente público responsável pelo contrato, mas nada causa mais espécie a constatação de que os efeitos negativos do contrato ilícito recaíram, exclusivamente, sob os trabalhadores.

De todos os efeitos deletérios nada pareceu maior que o sentimento exalado de abandono, indiferença e de tempo perdido. São pessoas que trabalharam por mais de cinco anos, alguns chegando a mais de oito anos consecutivos, para, ao final, descobrir que não terão qualquer amparo previdenciário, dificultando um processo que já não é dos mais simples no Brasil: a aposentadoria.

Mas, é bom esclarecer, o mero aumento da expectativa de vida não significa que todos irão atingir a velhice. Dados do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) apontam que mais de um terço dos homens brasileiros e mais de um quinto das mulheres nascidos entre 2000 e 2005 não vai comemorar o aniversário referente aos 65 anos de idade⁸ (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008).

⁸ Em 2008, num estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Milko Matijascic e María Piñón Pereira Dias (2008, p. 6) analisaram que, em comparação com outros países em desenvolvimento, ao se avaliar a expectativa de vida total e expectativa de vida saudável, foi “possível perceber que o Brasil é o país onde a perda de anos de vida saudáveis é mais elevada, fazendo com que uma parcela importante da população se torne dependente da família ou da sociedade. Cerca de 13,5 anos da vida dos homens e 11,1 anos da vida das mulheres deverão, para os nascidos em 2003, ocorrer em condições de vida precárias, gerando dependência para os hábitos mais comuns do cotidiano, o que, com frequência, deve gerar sofrimento para quem está doente e para os seus familiares. Isso pode implicar, ainda, em pressão sobre os gastos previdenciários, se houver a concessão de aposentadorias por invalidez e nos gastos com saúde. Assim, esse tipo de situação

Os entrevistados são pessoas que se dizem desacreditadas, injustiçada por um sistema que blinda o agente público, enquanto faz ferir o vulnerável e hipossuficiente trabalhador, situação que se agrava tanto mais ao se considerar que toda a força de trabalho despendida não poderá ser devolvida⁹.

A situação fica ainda mais “insuportável”, nas palavras dos entrevistados, ao se considerar que terão que trabalhar ainda mais, quando mais velhos, para atingir um direito que deveriam conquistar com um pouco menos de esforço, garantindo alguma dignidade e a chance de aproveitamento da vida ainda com saúde. Aliás, esse parece ser o objetivo da CF ao estabelecer, como garantia fundamental, a previdência social, um mínimo substancial aqueles que por um período, nada mínimo, investiram sua juventude e saúde em prol do desenvolvimento econômico do país.

O estudo empírico desenvolvido em Conceição do Coité permite identificar, portanto, os impactos concretos da nulidade contratual sobre trabalhadores que atuaram de boa-fé e sofreram prejuízos previdenciários significativos decorrentes da omissão contributiva estatal.

A análise das entrevistas conduzidas revela não apenas as lacunas jurídicas existentes, mas também a dimensão humana da perda do tempo de serviço, oferecendo subsídios para compreender a insuficiência das soluções jurisdicionais atualmente adotadas. Esses procedimentos metodológicos permitiram analisar, de forma integrada, os efeitos concretos da nulidade dos contratos de trabalho com a

congrega fatores em que o sofrimento humano afeta a sociedade em múltiplas dimensões e causa problemas econômicos devido à perda da capacidade para trabalhar. Isso sem falar na necessidade de prover cuidados para quem perde a condição de vida saudável em termos de autonomia para as suas atividades cotidianas. Mesmo para quem atingiu os 60 anos de idade, existe uma esperança de vida saudável menor em sociedades em desenvolvimento do que nos países mais industrializados.”

⁹ Ao se considerar que, no Brasil, a idade mínima para um trabalhador urbano se aposentar é de 62 (sessenta e dois anos) para as mulheres e de 65 (sessenta e cinco) para homens, acrescido de mais 30 (trinta) anos de contribuições para mulheres e 35 (trinta e cinco) para homens, a perda de 5 (cinco) anos de contribuição pode gerar um atraso equivalente para a aposentadoria, pode-se inferir que, considerando a expectativa de vida entre os mais pobres, muitas destas pessoas jamais alcançarão o direito ao recebimento do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. Ou seja, quanto mais profundada a análise, maior e mais perturbadora é a perda decorrente da declaração de nulidade do contrato de trabalho com a Administração Pública para o trabalhador, que poderá, literalmente, morrer trabalhando sem jamais alcançar o direito ao descanso remunerado.

De toda a consulta realizada, não se verificou crença de que algo possa ser mudado com o passar dos anos. Deu-se contornos de normalidade, já que os entrevistados sustentaram conhecer dezenas de pessoas em iguais situações, acrescentando que “sempre foi assim” (sic.) e que acreditam que uma eventual mudança de gestão apenas fará com que os nomes dos contratados mudem, para os apoiadores do novo gestor, mas nunca a forma de contratação.

Administração Pública sobre a proteção previdenciária dos trabalhadores, em diálogo com o referencial teórico e jurisprudencial adotado.

Dessa forma, o presente capítulo cumpriu o papel de demonstrar que o problema de pesquisa não se limita a uma controvérsia abstrata de legalidade, mas se materializa em impactos concretos sobre direitos previdenciários e condições de vida de trabalhadores. A partir dessa constatação empírica, torna-se necessário avançar para uma análise teórica e normativa capaz de explicar as razões estruturais que sustentam tais práticas e de avaliar, à luz do Direito Administrativo e Constitucional, os limites da nulidade contratual e suas implicações jurídicas.

Capítulo 2 – NULIDADE EM DECORRÊNCIA DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO

A partir dos dados apresentados no capítulo anterior, que evidenciaram os impactos concretos da nulidade dos contratos de trabalho sobre trabalhadores de boa-fé no âmbito municipal, este capítulo desloca a análise para o plano teórico e normativo. O objetivo é compreender os fundamentos históricos, administrativos e constitucionais que sustentam a aplicação da nulidade no Direito Administrativo brasileiro, bem como identificar os limites dessa técnica jurídica diante das exigências de segurança jurídica, proteção da confiança e efetividade de direitos fundamentais.

Isso porque a trajetória da Administração Pública no Brasil reflete a própria formação do Estado e suas contradições entre o público e o privado, entre o poder pessoal e a institucionalidade. Cada período histórico deixou marcas visíveis na forma como o Estado se organiza e se relaciona com a sociedade: da herança patrimonialista, que confundia o interesse do governante com o interesse público, até os esforços recentes de construção de uma burocracia profissional e, mais adiante, de uma gestão orientada por resultados e eficiência. Compreender essa evolução é essencial para interpretar as práticas administrativas contemporâneas — especialmente nos municípios, onde convivem resquícios de todos esses modelos, muitas vezes sobrepostos no mesmo tempo e espaço.

O percurso da Administração Pública brasileira não foi linear nem progressivo, justamente porque o aparato estatal precisava responder a fenômenos e pressões que não são lineares, mas complexos. As reformas, frequentemente apresentadas como rupturas em outros locais e momentos históricos, na prática, nesta época, revelaram-se mais como continuidades do que propriamente como transformações.

A passagem do modelo patrimonialista para o burocrático e, depois, para o gerencial não significou a superação integral das lógicas anteriores, mas uma adaptação gradual, marcada por resistências, apropriações políticas e desigualdades institucionais. Em vez de uma substituição, o que se observa é uma sobreposição de racionalidades: o formalismo burocrático coexistindo com práticas personalistas, e a retórica da eficiência convivendo com estruturas frágeis de

planejamento e controle (MOREIRA NETO, 2014, p. 141). Essa tensão permanente ajuda a compreender as dificuldades do Estado brasileiro em consolidar uma cultura administrativa efetivamente impessoal e orientada ao interesse coletivo.

O texto constitucional de 1988 representou um marco de redemocratização, mas também ampliou as atribuições estatais sem que houvesse, em muitos casos, o fortalecimento correspondente da capacidade administrativa, embora tenha havido um retrocesso em campos relacionados à Administração Pública, como aponta Bresser Pereira (1996, p. 16):

o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. Estas circunstâncias contribuíram para o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que os administradores públicos brasileiros são majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público.

A descentralização das ações estatais e das políticas públicas, que transferiu responsabilidades tanto para os estados e municípios, deu visibilidade às questões federativas, mas também revelou muitas assimetrias e precariedades das estruturas locais.

O debate sobre a reforma do Estado na década de 1990 surge da percepção de que “a questão central passou a ser como reconstruir o Estado — como redefinir um novo Estado em um mundo globalizado” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 22). Essa transição ajuda a compreender por que as reformas administrativas brasileiras, ainda que inspiradas em modelos gerenciais, enfrentaram limitações estruturais e culturais, especialmente nas esferas locais.

Isso ocorre porque, nos grandes centros, as reformas administrativas avançaram na esteira da eficiência e da profissionalização da gestão pública; porém nas pequenas prefeituras, não foi assim que aconteceu, pois a ausência de quadros técnicos e a persistência de vínculos políticos continuaram a reproduzir formas de dominação típicas do patrimonialismo. Esse descompasso histórico entre o desenho normativo da República Federativa, nos três níveis, e a realidade institucional que se verifica ainda hoje, limita a efetividade das políticas públicas e compromete a legitimidade do poder público.

É nesse cenário que se insere a importância de se analisar os diferentes modelos de Administração Pública — patrimonialista, burocrático, gerencial e

societal —, compreendidos não como fases estanques, mas como modos de organização e de sentido atribuídos à ação estatal. Cada modelo expressa uma concepção de Estado e de cidadania, um modo de exercício da autoridade e de produção do bem comum. E percorrer essas formas de racionalidade administrativa, destacando seus fundamentos, seus princípios estruturantes e suas permanências na gestão pública brasileira contemporânea, para entrelaçar conceitos e formatos de relação com os servidores, é justamente objetivo deste capítulo.

2.1 Evolução histórica dos modelos administrativos no Brasil: patrimonialista, burocrático e gerencial

Ao longo da história, o aparelho do Estado, entendido como a estrutura organizacional do Estado, ou a Administração Pública em sentido amplo, em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios), e que é “constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de servidores, e pela força militar” (BRASIL, 1995, p. 16), sofreu diversas transformações.

A Administração Pública passou por diferentes modelos administrativos que refletem mudanças na gestão estatal e no papel do Estado na sociedade. Segundo Irene Nohara (2022), são três as principais modalidades se destacam nesse processo: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial; entretanto, uma quarta modalidade está se consolidando, nos últimos anos, a chamada “administração societal” ou de gestão social (PAULA, 2005, p. 43).

A administração patrimonialista caracteriza-se pela confusão entre o patrimônio público e o privado, em que o governante exerce o poder como uma extensão de seus interesses pessoais. Esse modelo foi predominante em monarquias absolutistas e sistemas oligárquicos, nos quais os cargos públicos eram distribuídos como favores ou privilégios pessoais (BRASIL, 1995, p. 20). A ausência de distinção entre o público e o privado favorecia a corrupção e o nepotismo, resultando em uma gestão ineficiente e voltada para a manutenção de grupos privilegiados no poder (FAORO, 2012, p. 12). No caso brasileiro, essa estrutura prolongou-se do período colonial até o Império, moldando um Estado baseado em relações de favor e herança. Como observa Almerinda Oliveira (2017, p. 513), “a

corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração, marcada pela interpermeabilidade entre o público e o privado”.

Esse formato patrimonialista, ainda perceptível em resquícios atuais, baseava-se em vínculos pessoais e não em relações jurídicas, o que, segundo Sérgio Buarque de Holanda (2015, p. 175), criou um sistema no qual “predominam vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”. O patrimonialismo, portanto, não é apenas uma etapa histórica, mas uma estrutura cultural persistente, que reaparece em práticas de clientelismo e favorecimento na administração contemporânea.

Com a consolidação do Estado de Direito e seus princípios orientadores, o poder, antes alicerçado nas tradições, passa a ser fundado na dominação legal-racional, e adquirir novas formas, desenvolvendo-se a profissionalização, a ideia de carreira dos servidores, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo e, com isso, a administração, outrora patrimonialista, passa a ter contornos de administração burocrática. Tal modelo foi concebido para garantir maior previsibilidade, impessoalidade e eficiência na gestão pública. A burocracia caracteriza-se por uma estrutura hierárquica bem definida, normas rígidas, profissionalização dos servidores e impessoalidade nas decisões administrativas. Dessa forma, o modelo burocrático fortaleceu a legalidade dos atos administrativos e assegurou maior controle sobre os processos estatais.

A consolidação da burocracia moderna representou, para Max Weber, seu primeiro teórico, o ponto culminante de um processo histórico de racionalização das formas de dominação. Ao estabelecer uma hierarquia funcional, a definição clara de competências e a impessoalidade das decisões, a burocracia deu sustentação à dominação racional-legal, base da legitimidade do Estado moderno.

Como observa Pedro Villas Boas Castelo Branco (2016, p. 49), a compreensão do motivo pelo qual obedecemos consiste no fato de que nenhuma forma de poder é suficientemente forte para garantir sua estabilidade apenas pela coerção; é necessário que se fundamente na legitimidade reconhecida pelos dominados. E, para Max Weber (2018), em sociedades complexas, essa legitimidade nasce, justamente, da previsibilidade e da confiança nas normas que orientam a ação estatal, razão pela qual o modelo burocrático weberiano buscou substituir o arbítrio pessoal pela racionalidade jurídica.

Weber (2018, p. 12). descreve que “a administração do cargo se ajusta a normas gerais, mais ou menos estáveis e precisas, que podem ser aprendidas” e que o conhecimento dessas normas “é um saber técnico particular que o funcionário possui”. Assim, a burocracia não é apenas um aparato de controle, mas uma tecnologia de racionalização da autoridade, cujo funcionamento técnico depende da profissionalização e da neutralidade de seus agentes.

No Brasil, essa racionalidade burocrática foi responsável por instituir os pilares da Administração Pública moderna. E foi justamente o modelo weberiano que introduziu práticas como o concurso público, a estabilidade funcional e a impessoalidade, princípios que asseguram a continuidade administrativa e reduzem a vulnerabilidade da máquina estatal às flutuações políticas.

Abrucio e Loureiro (2018, p. 26) explicam que a burocracia moderna, ao “estabelecer regras universais e impessoais previamente definidas, conferiu ao Estado bases racionais-legais de dominação e garantiu o monopólio legítimo do uso da força”. Essa racionalidade se traduz em técnicas como o registro documental, a padronização de procedimentos, a separação entre o público e o privado e a hierarquização das funções.

Weber (2018, p. 9) observou que a burocracia moderna opera mediante setores jurisdicionais estáveis e oficiais, organizados normativamente, o que significa que a previsibilidade e a continuidade administrativa dependem de uma estrutura normativa sólida e de um corpo funcional profissionalizado. Tais fundamentos permitiram que o Estado (brasileiro) superasse gradualmente práticas patrimoniais e personalistas, criando condições institucionais para o exercício de um poder público racional, impessoal e previsível.

Assim, a burocracia weberiana supera as formas anteriores de organização da administração justamente por causa da maior precisão, rapidez, continuidade e confiabilidade de seus procedimentos (WEBER, 2018, p. 37). Essa forma de administração fundamenta-se em normas estáveis, funções especializadas e hierarquia claramente definida, o que confere previsibilidade às decisões e reduz arbitrariedades. A burocracia, segundo o autor, é “para as demais organizações o que a máquina é para os modos de produção não mecanizados” (WEBER, 2018, p. 37), pois transforma a autoridade em um sistema técnico de dominação racional-legal.

Além disso, ela permite que o conhecimento especializado e a documentação formal funcionem como substitutos da tradição e o favor pessoal, garantindo “decisões tomadas sem levar em conta as pessoas” (WEBER, 2018, p. 39). Essa impessoalidade, longe de significar frieza, constitui o fundamento da legitimidade moderna: a administração passa a ser previsível, calculável e orientada por regras, o que viabiliza a continuidade das políticas de Estado e a confiança pública na legalidade dos atos administrativos. Há, ainda, outras importantes características, destacadas de forma resumida, porém bastante certas, a citação é longa, porém merece ser reproduzida:

O emprego público é atividade profissional que exige remuneração fixa, carreira e uma série de garantias para dar autonomia administrativa à burocracia. Essa autonomia exige um tipo ideal de funcionário que seja neutro na entrada – pois não obteve seu cargo para representar algum interesse específico – e impessoal na prestação do serviço, devendo tratar os cidadãos e qualquer organização da sociedade sem nenhum privilégio. A administração burocrática pauta-se por princípios de hierarquia funcional bem definidos, de mando e subordinação entre autoridades superiores e inferiores, tanto no plano interno ao funcionalismo, como na sua relação com os agentes políticos. As atribuições de seus membros são fixadas formalmente, em leis ou regulamentos, com clara definição e distribuição das atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos visados. A administração pública rege-se, assim, por normas e procedimentos, que buscam garantir duas coisas: a criação de um protocolo de atuação – supostamente aquele que seria mais adequado para atingir determinado fim – e a definição de critérios universais de funcionamento dos – e acesso aos – serviços públicos, que protegem os servidores do jugo arbitrário dos comandantes políticos e garantem o tratamento igualitário dos cidadãos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2010, p. 26).

Esse processo de racionalização do Estado teve marcos específicos no Brasil, especialmente durante o governo Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, um símbolo da tentativa de ruptura com o patrimonialismo e da implantação de uma burocracia inspirada no modelo weberiano. Como descreve Jullyana Ribeiro (2019, p. 5), foi nesse contexto que “a administração pública no Brasil passou a ter um caráter mais burocrático, buscando modernizar-se conforme os princípios weberianos com a intenção de criar um Estado eficaz em suas novas tarefas”.

A burocracia, contudo, ao mesmo tempo em que representou avanço institucional, também deu origem a um aparato estatal rígido e lento. Celso Antônio Bandeira de Mello (1968) já advertia que a força do regime jurídico-administrativo reside no equilíbrio entre a supremacia e a indisponibilidade do interesse público,

mas que o excesso de formalismo pode converter-se em obstáculo à própria finalidade pública (MELLO, 1968, p. 45). Nessa mesma direção, Bresser-Pereira (1998, p. 24) identifica que a crise do Estado brasileiro foi também uma crise da “forma burocrática pela qual o Estado é administrado”, marcada por ineficiência e rigidez, o que evidenciou a necessidade de uma administração capaz de “corrigir as falhas do mercado sem incorrer em falhas maiores”.

Entretanto, o Estado brasileiro, sobretudo a partir das décadas de 1970 e 1980, começou a mostrar sinais de exaustão. O crescimento das estruturas públicas, o aumento das demandas sociais e a crise fiscal exigiram novas respostas. O modelo burocrático, pensado para garantir a legalidade, mostrou-se insuficiente diante da necessidade de entregar resultados à sociedade, e uma nova constituinte estava a caminho.

Segundo Alexandre Pagliarini e Vinícius Cleto (2018) o modelo burocrático, embora fundado na racionalidade e na impessoalidade, acabou gerando efeitos adversos sobre a democracia representativa e a eficiência administrativa. A estabilidade e o domínio técnico dos servidores públicos, elementos essenciais para garantir autonomia e legalidade, passaram a limitar a atuação dos agentes políticos eleitos, criando uma “dominação dos especialistas”, que já havia inclusive sido prevista como possível, inclusive por Weber.

O funcionalismo estável, ao controlar o saber técnico, “poderia deturpar políticas públicas aventadas pelos eleitos” (PAGLIARINI; CLETO, 2018, p. 28), e a crença na impessoalidade nem sempre se confirmava, pois a interpretação das normas permanecia concentrada nas mãos dos próprios burocratas. Além disso, a estabilidade e o excesso de formalismo geraram acomodação, distanciamento do cidadão e resistência à inovação. Essa rigidez levou ao questionamento do modelo e à necessidade de reformas que devolvessem ao Estado maior flexibilidade e orientação por resultados, inaugurando a transição para a administração pública gerencial, marcada pela busca de eficiência, *accountability* e controle por desempenho — um esforço de superação das limitações do burocratismo sem abrir mão da legalidade e do interesse público.

A consolidação dos concursos públicos no Brasil representou, justamente, essa tentativa de institucionalizar uma administração racional e impessoal, fundada no mérito e na competência técnica. Essa forma de ingresso universal consolidou-

se como um dos pilares do Estado, assegurando igualdade de oportunidades e afastando práticas patrimoniais e clientelistas.

Como observam Abrucio e Loureiro (2010, p. 26), o tipo ideal weberiano se estrutura sobre “a seleção do corpo de funcionários por mérito e especialização técnica, mediante processos universais de recrutamento”, garantindo tanto o desempenho organizacional e a junção entre meritocracia e igualdade de acesso aos postos públicos, quanto o sentido público da burocracia (com estabilidade funcional, de modo que as funções e as políticas devem ser contínuas).

Assim, no contexto brasileiro, o concurso público tornou-se símbolo da profissionalização e do compromisso do Estado com o interesse coletivo, configurando-se como instrumento de “despatrimonialização do poder estatal” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2010, p. 27). Ao estabelecer uma fronteira nítida entre o público e o privado, esse modelo favoreceu o surgimento de uma burocracia estável e técnica, que se tornaria, nas décadas seguintes, o alicerce das reformas administrativas.

Entretanto, a rigidez e a autorreferência da máquina burocrática começaram a revelar (muitas) limitações à medida que o Estado ampliava suas funções sociais. O mesmo modelo que garantiu previsibilidade e impessoalidade passou a ser acusado de lentidão e distanciamento das demandas cidadãos.

Foi nesse cenário que emergiram as primeiras experiências de modernização administrativa no Brasil, orientadas pela necessidade de um Estado mais ágil, flexível e voltado a resultados. O gerencialismo, influenciado pela *New Public Management*, surge como resposta a essas disfunções, propondo uma lógica de gestão baseada no desempenho, na responsabilização e na eficiência. A proposta de substituição da administração pública burocrática por uma administração pública gerencial foi sistematizada no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, elaborado sob a coordenação de Bresser-Pereira (1998, p. 22-23), cujo objetivo era “transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial”, promovendo maior eficiência e flexibilidade na gestão pública.

Como destacam Abrucio e Loureiro (2010, p. 23), “a crítica à burocracia tornou-se uma das raras unanimidades”, e as reformas posteriores buscaram recuperar a confiança pública mediante novos instrumentos de controle e participação”. Desse modo, o movimento em direção ao modelo gerencial não se

opôs completamente ao burocrático, mas procurou reinterpretá-la sob a ótica da eficiência democrática e da *accountability*, reintroduzindo o cidadão como centro das ações e políticas públicas.

Apenas a título ilustrativo, convém trazer as palavras de David Beetham (1996), traduzidas e transcritas por Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (2010):

A burocracia atrapalha os negócios e inferniza a vida dos cidadãos. Incompetente, ineficiente, irracional, morosa, corrupta, não democrática. Eis como a burocracia costuma ser vista. A rejeição à burocracia é também uma das raras unanimidades em todas as correntes político-ideológicas. Como já foi dito certa vez, a direita demoniza a burocracia em nome do livre mercado; o centro procura reformá-la em nome da transparência e da *accountability*; e a esquerda pretende substituí-la pela participação popular e pela autogestão democrática.

Nesse ambiente, o gerencialismo (ou modelo de administração gerencial) emergiu como resposta, introduzido no Brasil principalmente com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, buscou romper a rigidez burocrática e adotar práticas inspiradas na administração privada.

Como explica Francisco Fonseca (2019, p. 394), a Reforma do Estado promovida pelo governo FHC inaugurou “a contratualização entre órgãos do Estado e agentes privados, com ou sem interesses lucrativos, e a adoção de lógicas e ferramentas gerenciais advindas da administração privada”. Essa inflexão traduziu-se em mecanismos como a criação das Organizações Sociais (OSs), das Oscips, das Parcerias Público-Privadas e de indicadores de desempenho, configurando um Estado que passou a atuar menos como executor direto e mais como indutor e regulador.

Pontos importantes dessa reforma foram importar da iniciativa privada a eficiência como um princípio fundamental da Administração Pública, incorporando-se inclusive na Constituição Federal tal princípio; e a modernização da gestão de recursos humanos (RH), até então voltada, no governo como um todo, para sua função clássica de registro e controle de custos de funcionários (PACHECO, 2002).

A lógica gerencial ganhou força após a Emenda Constitucional nº 19/1998. Contudo, como alerta Bresser-Pereira (1998, p. 29), o sucesso do modelo gerencial depende de pressupostos institucionais que, muitas vezes, não se verificavam em determinados contextos de alguns dos entes federativos brasileiros (como a existência de uma burocracia profissional e de sistemas de controle baseados em

resultados). A ausência dessas condições estruturais nas administrações locais explica parte do insucesso na consolidação da reforma em municípios, que não responderam a contento à obrigatoriedade de simetria constitucional nas demais estruturas da federação.

Edimur Faria (2019, p. 155) sintetiza essa situação ao afirmar que “a governança pública representa um processo complexo de tomada de decisões que ultrapassa o governo, considerando os cidadãos como clientes da Administração”. No mesmo sentido, Leonardo Coelho Ribeiro (2016, p. 210) interpreta o direito administrativo como uma “caixa de ferramentas”, afirmando que o desafio contemporâneo é “conhecer e gerir melhor os instrumentos disponíveis, para assim otimizar seu emprego e resolver os problemas da vida”.

No Brasil, essa perspectiva ganhou materialidade com programas como o Gespública, a reforma dos processos de controle interno e a adoção de metas de desempenho em diversos órgãos federais e estaduais. Contudo, a adoção de uma lógica empresarial na gestão pública trouxe também tensões, como alerta Francisco Fonseca (2019, p. 397) ao lembrar que “financeirização das políticas públicas e a privatização da governança” acabam por enfraquecer o planejamento público e os espaços de deliberação democrática.

O gerencialismo, portanto, ao mesmo tempo em que busca eficiência, corre o risco de esvaziar o conteúdo público da administração. Isso traz à tona uma certa ambiguidade, nascida junto com a Reforma Gerencial, pois, ao mesmo tempo em que se prometia modernização e eficiência, abriu-se espaço para formas mais flexíveis (e politicamente vulneráveis) de contratação, que nas esferas municipais frequentemente significaram precarização e retorno de práticas patrimoniais.

E é também a partir de algumas críticas a essa racionalidade instrumental, que na última década tem se buscado um novo formato de gestão pública, mais societal ou participativo. Esse modelo busca resgatar o sentido público da ação estatal, enfatizando a participação cidadã, o controle social e a coprodução das políticas públicas. No Brasil, esse movimento ganhou força logo após a adoção do orçamento participativo, no município de Porto Alegre, com a criação dos conselhos de políticas públicas e com as conferências nacionais. Arimatés de Oliveira (2016, p. 32) observa que a evolução da gestão pública deve ser entendida como uma viagem

histórica em que “as pessoas são o centro do processo de transformação, e não apenas recursos a serem administrados”.

A administração societal, portanto, representa um retorno à dimensão ética e relacional do Estado, valorizando a escuta e o aprendizado institucional. Ela se aproxima do que Yves Morand (1999, p. 189 *apud* BUCCI, 1997, p. 98) denomina “Estado reflexivo”, no qual a Administração Pública se reconhece como parte de um processo coletivo de construção de sentido. Nesse sentido, a governança democrática e a transparência ativa tornam-se instrumentos essenciais, deslocando o foco da eficiência para a legitimidade e a corresponsabilidade.

Entretanto, o que se observa como mola mestre nos governos federais e estaduais, para guiar o formato de Administração Pública, nem sempre são também verificáveis em pequenas municipalidades. Muitas vezes, a administração burocrática – símbolo de uma racionalidade na organização da máquina pública – acabou deixando apenas o legado negativo: a sensação de engessamento da máquina pública e de burocratização excessiva e, então, muitas vezes, para se combater esse exagero de procedimentos, muitos voltaram à práticas patrimonialistas.

Mas, justamente neste sentido, vale também trazer a lição de Rezende (2004) de que, é natural que reformas administrativas sejam modificadas, abandonadas ou não consigam alterar o *status quo* porque não promoveram alterações nos padrões de funcionamento antigos e resistentes e até mesmo disfuncionais do aparato estatal. Além disso, conforme lembra Pedro Cavalcante (2020, p. 45), a associação da capacidade de sucesso de uma reforma administrativa

a uma ‘boa proposta’ ou a ‘vontade política’ é ingênuo, reducionista e irrealista, uma vez que não reconhece os efeitos, em contexto democrático, de ideologia, racionalidade limitada, multiplicidade de interesses, disputa política, pressões sociais e econômicas, dinamismo das ideias, influência de organismos internacionais, entre outros fatores.

Uma outra importante análise que merece ser comentada, é a de que os dados e as informações acerca dos resultados de uma reforma da Administração Pública, nem sempre estão disponíveis, inclusive podem nem ser mensuráveis objetivamente. Além do fato de que, numa federação, a implementação de medidas pode se dar de maneira distorcida ou diferenciada em cada um dos níveis das entidades federativas, o que reforça a complexidade do assunto.

Ademais, muitas mudanças na administração pública demoram certo tempo para ter impactos efetivos e perceptíveis em análises de curto e médio prazo. No entanto, a diversidade das análises presentes nesta revisão de literatura corroborou para contornar, em boa medida, essas limitações e trouxe achados interessantes para o entendimento dos resultados da reforma e das suas consequências para a gestão pública brasileira (CAVALCANTE, 2020, p. 49).

Assim, tecidas as principais considerações sobre os formatos de Administração Pública, convém tratar dos princípios correlatos para, então, aprofundarmos o olhar para a declaração de nulidade dos contratos de trabalho e as principais repercussões e efeitos desta questão.

2.2 Os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e os legados do patrimonialismo, em municípios de pequeno e médio porte.

Apesar da evolução dos modelos administrativos, e as alterações profundas promovidas na ordem jurídica, provenientes das demandas que esses modelos trazem, os desafios na gestão pública permanecem. O Brasil ainda convive com resquícios do patrimonialismo, que aparecem nas práticas clientelistas e nepotistas, ao mesmo tempo em que enfrenta entraves procedimentais e burocráticos que dificultam a implementação de políticas públicas eficazes. Assim, a transição para uma administração gerencial eficaz requer o equilíbrio entre a impessoalidade, a legalidade e a busca por resultados, garantindo que o interesse público seja sempre a prioridade da atuação estatal.

Como lembra Cláudio Ari Mello (2004, p. 94):

o princípio da moralidade administrativa reintroduz no cenário jurídico a dimensão ética, renunciando aos paradigmas da certeza e da objetividade absoluta para reconhecer a complexidade humana do agir público.

Apesar de a estratégia gerencial ter trazido uma maior flexibilidade a burocracia estatal (ABRUCIO et. al, 2010), é interessante fazer menção à advertência feita por Jullyana Lima Ribeiro e Mari Cristina De Freitas Fagundes de que

percebe-se que em um país com sólidas amarradas tradicionais e com desigualdades sociais, culturais e raciais significativas, uma administração pública espelhada na administração privada, não resultaria - e não resulta - em participação efetiva e paritária dos cidadãos e cidadãs. Assuntos fiscais, orçamentários, contábeis e operacionais, eficácia e eficiência precisam ser reprogramados para que atuem na esfera pública com o foco no bem social

e não apenas em uma perspectiva visando o “lucro” como ocorre no setor privado.

Importante lembrar, ainda, que o próprio Bresser-Pereira (1998, p. 28) advertia que, nos países em desenvolvimento, a burocracia pública, em vez de ser instrumento de defesa da *res publica*, frequentemente se converte em mecanismo de apropriação de excedentes por uma “nova classe média de burocratas e tecnoburocratas”. Essa observação é especialmente pertinente quando se observa a Administração Pública brasileira nas esferas locais, onde a fragilidade institucional e a dependência política transformam o aparato estatal em instrumento de reprodução de privilégios. A burocracia, quando capturada por interesses particulares, perde sua função pública e tende a reproduzir o mesmo patrimonialismo que as reformas administrativas buscavam superar.

Portanto, a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência é essencial para o aprimoramento contínuo da Administração Pública e, neste sentido, convém aprofundar o estudo sobre tais princípios. Afinal, a implementação de boas práticas de governança, aliada à transparência e ao controle social, representa um caminho para superar os desafios herdados dos modelos anteriores, consolidando uma gestão pública mais moderna, ética e eficiente. Tais princípios são fundamentos essenciais que orientam a Administração Pública na condução de seus atos, especialmente no âmbito das contratações. Eles garantem que as decisões administrativas sejam tomadas com base em critérios objetivos e em conformidade com a lei, promovendo a transparência, equidade e proteção do interesse público.

O princípio da impessoalidade, previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal, assegura que as ações da Administração sejam orientadas pelo interesse público, sem considerar preferências pessoais ou influências externas. Nas contratações públicas, esse princípio se materializa na igualdade de oportunidades para todos os interessados, evitando favorecimentos e privilégios indevidos. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2020, p. 1223), a impessoalidade é a base para a imparcialidade e isonomia nos processos de seleção de fornecedores, impedindo que agentes públicos direcionem contratações para beneficiar empresas específicas.

A impessoalidade também veda a promoção pessoal dos agentes públicos. Assim, ao conduzir processos de licitação ou celebrar contratos, o agente atua em

nome do ente público, representando o interesse coletivo e não os interesses próprios ou de terceiros. Sua observância é fundamental para que a Administração opere de maneira objetiva e transparente, pautada por critérios técnicos e legais, garantindo que o resultado da contratação seja o melhor para a sociedade.

Não é novidade que a Pessoa Jurídica de Direito Público é dotada de personalidade jurídica própria, sendo, portanto, responsável pelos atos que pratica. Nesse contexto, o Princípio Constitucional da Impessoalidade, previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal, assume papel de destaque, trazendo importantes consequências para o Direito Administrativo. Suas manifestações concretas possuem relevância significativa, mas, para os fins desta análise, destacam-se dois dos principais desdobramentos do princípio em questão.

O primeiro desdobramento diz respeito à separação entre o agente público e os atos que ele realiza em nome do ente público. Ao desempenhar suas funções, o agente atua em nome da entidade que representa e não em nome próprio, executando deveres legais e administrativos. Assim, quando pratica determinado ato, ocorre uma dissociação automática entre a pessoa física do agente e a pessoa jurídica do ente público, assegurando, ainda que de forma relativa, uma distinção entre o executor do ato e a entidade representada. Embora essa distinção não seja absoluta, ela fundamenta uma separação inicial que se faz necessária para a atribuição de responsabilidades no âmbito administrativo.

O segundo desdobramento, que se destaca pela sua relevância prática, refere-se à necessidade de que todos os atos da Administração Pública sejam impessoais. Isso significa que o ente público não deve ser utilizado para satisfazer interesses particulares, seja no favorecimento de amigos, seja na perseguição de adversários. A impessoalidade impõe um dever de neutralidade e imparcialidade aos agentes públicos, impedindo o uso do aparato estatal para fins que não estejam alinhados com o interesse público.

Ambos os aspectos evidenciam que o princípio da impessoalidade é essencial, sobretudo quando se considera a natureza fictícia dos entes públicos. Sendo construções jurídicas sem existência física no mundo real, esses entes somente se manifestam por meio das ações de seus representantes legais. Nesse sentido, conforme pontuado por Pinto (2008, p. 130), a própria organização pública reflete a impossibilidade de o Estado agir de maneira autônoma, uma vez que, como

toda entidade fictícia, sua vontade depende de indivíduos que o representem e deem concretude às suas decisões no campo administrativo.

Dessa forma, ao seguir a lógica do Direito Administrativo, entende-se que a vontade do Estado se exterioriza por intermédio dos agentes públicos — pessoas naturais que recebem a incumbência de atuar em nome do Poder Público. É a partir dessa representação que a ficção jurídica do Estado ganha efetividade, tornando-se, portanto, necessário que tais agentes ajam de acordo com os princípios que regem a Administração Pública, como a impessoalidade, para preservar a integridade e legitimidade dos atos praticados.

Assim, o princípio da impessoalidade impede que o agente público, ao exercer suas funções, obtenha vantagens pessoais ou favoreça terceiros de seu interesse. A Administração Pública não pode servir como instrumento de promoção pessoal, tampouco para privilegiar aliados ou empresas com as quais o agente possua vínculos. Qualquer tentativa de se valer de sua posição para promover a própria imagem ou beneficiar entidades de sua preferência configura violação do princípio, que deriva do princípio da isonomia, o qual estabelece que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza", conforme a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Observa-se que o princípio da impessoalidade também atua como um parâmetro para evitar que o agente público, como um chefe do Poder Executivo, se utilize de sua posição para promover a própria imagem ou para favorecer interesses privados de indivíduos ou empresas. Esse princípio valoriza a probidade e a promoção da equidade no desempenho das funções administrativas, sendo fundamental para assegurar que a Administração Pública atue de forma neutra e imparcial.

Uma administração que respeita o princípio da impessoalidade, de forma integrada, também preserva outros valores como a boa-fé, a probidade administrativa e a lealdade. Dessa forma, age em conformidade com o princípio da moralidade, visto que os princípios que regem a Administração Pública estão interligados e formam um sistema coeso de proteção ao interesse público. Como mencionado, embora a impessoalidade seja um traço característico da Administração Pública, uma vez que ela não possui estrutura material ou personificação, é necessário distinguir a impessoalidade em seu sentido etimológico

do sentido jurídico e doutrinário. No sentido etimológico, impessoalidade refere-se à ausência de vinculação a um indivíduo específico, garantindo que qualquer pessoa que atenda aos requisitos legais possa exercer funções públicas e praticar atos administrativos, que, por natureza, são impessoais. No entanto, no sentido jurídico e doutrinário, a impessoalidade impõe que o agente público deve abster-se de condutas que favoreçam a si ou a terceiros, pois a Administração Pública está vinculada à coletividade e não aos interesses pessoais do agente.

O princípio da legalidade, por sua vez, constitui a base primordial para a existência e a gestão do ente público, garantindo que todas as suas ações estejam pautadas no respeito às normas vigentes.

O princípio da legalidade, também presente no caput do artigo 37, estabelece que a Administração Pública só possa agir nos limites definidos pela lei. No âmbito das contratações públicas, a legalidade garante que todos os atos — desde a elaboração de editais até a execução dos contratos — sejam realizados conforme o ordenamento jurídico, respeitando normas específicas como a antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) e a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

José dos Santos Carvalho Filho (2021, p. 1249) salienta que a legalidade é um requisito essencial para a validade dos atos administrativos, assegurando a segurança jurídica e a previsibilidade das ações estatais. Isso significa que qualquer contratação pública deve ser realizada estritamente conforme os procedimentos estabelecidos em lei, evitando decisões arbitrárias e garantindo a conformidade das contratações com o interesse público. A legalidade é, portanto, um baluarte contra a discricionariedade excessiva, assegurando que as escolhas administrativas sejam guiadas por critérios objetivos e previamente definidas.

O princípio da moralidade, também previsto no artigo 37, impõe um padrão ético à atuação administrativa, exigindo que os atos sejam realizados com probidade, lealdade e boa-fé. No contexto das contratações públicas, esse princípio atua como um parâmetro para a prática de atos corretos e éticos, independentemente de sua conformidade formal com a lei. Hely Lopes Meirelles (2022, p. 1117) destaca que a moralidade administrativa não é apenas uma exigência formal, mas sim um verdadeiro princípio normativo, que busca coibir práticas ilícitas e a corrupção,

garantindo que o processo de contratação seja conduzido de forma íntegra e honesta.

A moralidade administrativa se relaciona diretamente com os princípios da legalidade e da impessoalidade, exigindo que os atos administrativos observem padrões éticos e evitem qualquer forma de prejuízo ao patrimônio público e aos direitos dos trabalhadores. Segundo Hely Lopes Meirelles (2022, p. 1116), o princípio da moralidade não deve ser visto apenas como uma norma abstrata, mas sim como um verdadeiro alicerce para a proteção dos direitos sociais dos servidores, inclusive os previdenciários. Dessa forma, mesmo que o contrato seja anulado, a moralidade impõe à Administração o dever de garantir os direitos previdenciários, preservando a justiça e a equidade no âmbito das relações administrativas.

A moralidade administrativa exige que os atos da Administração Pública sejam realizados de acordo com padrões éticos e valores sociais amplamente aceitos, inclusive se sobrepondo à própria legalidade, impondo uma exigência ética aos atos administrativos (MEIRELLES, 2022, p. 1118).

Uma administração que respeita os princípios de forma integrada, também preserva outros valores como a boa-fé, a probidade administrativa e a lealdade. Dessa forma, age em conformidade com o princípio da moralidade administrativa, visto que os princípios que regem a Administração Pública estão interligados e formam um sistema coeso de proteção ao interesse público.

O princípio da moralidade, nesse contexto, impõe que as práticas administrativas sejam conduzidas de forma ética, respeitando a integridade e o espírito das normas de direito administrativo. Qualquer tentativa de desvirtuar ou ocultar o verdadeiro sentido dessas normas pode configurar uma violação ao princípio da moralidade. Tanto a pessoa jurídica do ente público quanto seus agentes devem agir como exemplos de conduta para a sociedade, reforçando a importância de se preservar esse princípio fundamental (MIGUEL, 2015, p. 1118).

A conexão necessária entre os princípios da moralidade e impessoalidade exige que as contratações públicas sejam pautadas por critérios éticos, garantindo que os atos administrativos observem padrões de integridade e respeito ao interesse público. A contratação indiscriminada sem concurso público pode violar esses princípios, favorecendo práticas irregulares e comprometendo a transparência da gestão pública. Ana Paula Alves (2020) reforça que a publicidade dos atos

administrativos é essencial para o controle social e para evitar desvios éticos e patrimonialistas na Administração Pública.

A moralidade administrativa, portanto, vai além do cumprimento literal das normas, exigindo uma análise ética das decisões administrativas. Isso significa que uma contratação que, embora siga todos os ritos legais, seja orientada por interesses escusos ou desonestos, deve ser anulada, pois viola o espírito do princípio. A moralidade é, assim, um filtro que preserva a justiça e a ética nas contratações, assegurando que as decisões sejam orientadas pelo interesse público e pela preservação do patrimônio estatal.

E, para se garantir o princípio da moralidade, conforme estabelecido na Constituição Federal, é imprescindível que o cidadão tenha pleno acesso à informação. Somente por meio da transparência é possível identificar e combater atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico (ALVES, 2020).

A combinação dos três princípios relatados acima (da impessoalidade, da legalidade e da moralidade) fundamenta o princípio da probidade administrativa, que se configura como um mandamento concreto de zelo e respeito à boa-fé e aos bons costumes na prática dos atos da Administração Pública. Esse princípio não só promove a integridade, mas também atua como um meio de garantir a conformidade legal, pois sem ele, o agente público poderia causar prejuízos ao erário sem sofrer sanções adequadas. Com a implementação do princípio da probidade, o agente que descumprir as normas da Administração Pública pode enfrentar sanções severas, como a suspensão de direitos políticos, a obrigação de ressarcir o erário, a indisponibilidade de bens e, ainda, ser submetido a ações penais (BUCCI, 1997).

Ao se perceber a necessidade de superar uma Administração Pública que, apesar de agir dentro da legalidade, não atendia adequadamente às necessidades da sociedade, juntamente com os demais princípios apresentados, incorporou-se o princípio da eficiência, com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998, a atuação administrativa deve ir além da simples conformidade com a lei e respeito à moralidade e impessoalidade; ela deve ser orientada para a resolução efetiva dos problemas que afetam a coletividade, garantindo o cumprimento dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, a discussão sobre eficiência na Administração Pública era praticamente inexistente, partindo-se do pressuposto de que o respeito à moralidade seria suficiente para garantir a qualidade da gestão, mesmo que os serviços não atendessem às necessidades urgentes da população. A nova ordem constitucional, contudo, impôs um padrão mais elevado de atuação, exigindo ações concretas que realmente protejam e promovam a dignidade da pessoa humana.

Após a EC/98, por força inclusive do princípio da eficiência, há a imposição de que os serviços públicos sejam prestados de maneira célere e com resultados efetivos, com redução de desperdícios. Não basta que a Administração Pública realize seus atos de maneira legal e ética; é necessário que tais atos sejam úteis, eficazes e que produzam os resultados esperados. Esse princípio encontra fundamento nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos no artigo 3º da Constituição, que visam construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Entendida, assim, a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e, coroando a relação, como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos (MOREIRA NETO, 2014, p. 117).

A contratação pública no Brasil segue (ou deveria seguir) princípios constitucionais que buscam garantir a isonomia e a impessoalidade, mas na prática, muitas vezes há dificuldades na aplicação desses princípios. A impessoalidade, prevista no artigo 37 da Constituição Federal, assegura que a Administração atue de forma neutra, sem favorecimentos indevidos. Entretanto, a ausência de equidade nas relações entre a Administração Pública e o empregado tem sido uma realidade recorrente, principalmente nas contratações temporárias e em regimes precários.

Os desafios enfrentados na equidade da relação Administração Pública com os servidores e empregados decorrem principalmente da falta de concursos públicos em determinadas áreas, da terceirização excessiva e da precarização dos vínculos empregatícios. Enquanto o regime estatutário assegura estabilidade e direitos amplos aos servidores efetivos, os contratados temporários e terceirizados frequentemente enfrentam insegurança e desproteção social.

Dessa forma, a Administração Pública deve adotar mecanismos que garantam a equidade na relação com seus empregados, assegurando que todos os trabalhadores, independentemente da modalidade contratual, tenham acesso a direitos básicos, como previdência, segurança no emprego e progressão na carreira. A concretização desse ideal exige maior fiscalização e compromisso com os princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade, evitando distorções no sistema de contratações públicas.

A ausência de concursos públicos e a terceirização excessiva demonstram a persistência de práticas que contrariam os princípios republicanos e democráticos, perpetuando desigualdades no funcionalismo público. A efetiva aplicação dos princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade exige maior fiscalização dos processos de contratação, bem como políticas públicas voltadas para a profissionalização da Administração Pública, garantindo um serviço público mais eficiente e equitativo.

2.3 A não realização dos concursos públicos e o uso reiterado de contratações temporárias de trabalhadores: reflexos da persistência patrimonialista

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o concurso público é o principal meio de acesso aos cargos e empregos na Administração Pública, garantindo a impessoalidade, a moralidade e a eficiência no recrutamento de servidores. Esse mecanismo assegura que a seleção seja baseada no mérito de aprovação em uma prova, ou avaliação por prova e títulos, permitindo que os candidatos mais qualificados e aptos sejam escolhidos para exercer funções públicas. Celso Antônio Bandeira de Mello destaca (2020, p. 1230) que o concurso público é um instrumento que assegura a igualdade de oportunidades, impedindo o favorecimento e o clientelismo na Administração Pública.

O concurso público também desempenha um papel fundamental na profissionalização da Administração Pública, garantindo que os servidores sejam escolhidos com base em critérios objetivos e transparentes. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a profissionalização do serviço público é essencial para a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à sociedade, assegurando que os servidores possuam as competências necessárias para desempenhar suas funções de maneira eficaz e imparcial (BANDEIRA DE MELLO, 2020, p. 1232).

Além disso, Meirelles (2022, p.413), também fala que

pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos.

Portanto, o concurso seria o instrumento técnico de promoção dos princípios constitucionais, principalmente do postulado da isonomia, firmando-se como um meio de se obter moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei (OLIVEIRA, 2017, p. 513), assegurando que os servidores sejam selecionados com base no mérito e na competência.

As exceções ao concurso público, previstas constitucionalmente, são limitadas e devem ser interpretadas de forma restritiva para evitar desvios de finalidade e abusos (DI PIETRO, 2021, p. 1412). Entre as exceções estão os cargos em comissão, destinados a funções de direção, chefia e assessoramento, e as contratações temporárias para atender a necessidades excepcionais e transitórias da Administração. Hely Lopes Meirelles (2022, p. 1122) ressalta que essas exceções devem ser justificadas pela necessidade de celeridade e eficiência na Administração Pública, mas nunca devem comprometer os princípios da impessoalidade e da moralidade.

O desvirtuamento das exceções prejudica a qualidade do serviço público e a confiança da sociedade na Administração, enfraquecendo o Estado Democrático de Direito. Portanto, é essencial que as exceções sejam rigorosamente controladas e aplicadas apenas nos casos em que se justifiquem plenamente.

As exceções ao concurso público, quando aplicadas de forma correta e justificada, podem contribuir para a agilidade e a eficiência da Administração Pública, atendendo a situações específicas e transitórias que exigem uma resposta rápida e eficaz. No entanto, Hely Lopes Meirelles (2022, p. 1123) enfatiza que essas exceções devem ser a exceção e não a regra, garantindo que o concurso público continue a ser o principal meio de acesso aos cargos públicos e que os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência sejam preservados.

Logo, as exceções constitucionalmente previstas ao concurso público devem ser interpretadas de forma restritiva, evitando abusos e desvirtuamentos que comprometam a integridade e a legitimidade da Administração. A análise dos temas abordados revela a importância dos princípios constitucionais e das normas jurídicas

na estruturação e funcionamento da Administração Pública e na preservação do Estado Democrático de Direito. A impessoalidade, moralidade, legalidade, publicidade e eficiência não são meras abstrações teóricas; são diretrizes fundamentais que asseguram a transparência, a justiça e a equidade nas ações estatais. A observância rigorosa desses princípios é essencial para evitar abusos de poder, garantir a proteção dos direitos dos cidadãos e promover a confiança da sociedade nas instituições públicas.

E é neste contexto que o estudo de caso que inspira esta pesquisa ganha sentido, pois, em muitos municípios de pequeno porte, o patrimonialismo não apenas sobreviveu à transição burocrática como se reconfigurou, mantendo viva a lógica da pessoalização das relações e o uso político do cargo público como moeda de poder.

Como observam Abrucio e Loureiro (2018, p. 30-31), o Brasil nunca experimentou uma ruptura total com o passado patrimonialista, mas sim uma convivência tensa entre diferentes racionalidades administrativas. A ausência de carreiras estruturadas e de concursos universais faz com que a administração permaneça, nas esferas locais, onde a estrutura técnica é reduzida e a dependência econômica do poder público é maior, a ausência de carreiras estruturadas e de concursos universais faz com que a administração permaneça “capturada por redes de lealdade e dependência política”, nas quais o servidor público é, antes de tudo, um aliado ou um “cabo eleitoral”, e não um agente técnico de Estado.

Essa permanência de laços pessoais impede o enraizamento da impessoalidade e da meritocracia, esvaziando os mecanismos de controle e de responsabilização. O que Abrucio e Loureiro chamam de “burocracia insulada e tecnocrática”, nas esferas federais, transforma-se, nos pequenos municípios, em uma “burocracia de favores”, vulnerável às mudanças de governo e avessa à racionalidade legal-racional weberiana.

Esse contexto ajuda a compreender por que a exigência do concurso público, prevista pela Constituição de 1988, não se traduziu automaticamente em profissionalização administrativa. Nas prefeituras de menor porte, as condições materiais e institucionais — somadas à cultura política local — dificultam a implantação de sistemas de gestão baseados em mérito e desempenho. Enquanto a administração burocrática foi, nas instâncias federais, o marco da modernização e da neutralidade do Estado, nos pequenos municípios ela ainda convive com práticas

informais e personalistas que perpetuam a vulnerabilidade do trabalhador e a fragilidade da gestão pública. Essa ambiguidade reflete um “paradoxo da burocracia democrática”: o desafio de conciliar capacidade estatal, legitimidade técnica e participação social num país ainda marcado por desigualdades regionais e institucionais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 31).

Essa constatação ajuda também a compreender os limites da Reforma Administrativa de 1995–1998, conduzida sob a lógica gerencialista. Ciro Campos Fernandes (1998, p. 4) observa que

os estados e municípios se converteram em fontes de descontrole e de imprevisibilidade na gestão das suas contas fiscais, possivelmente em função de amplas facilidades para a criação de novos municípios, inseridas na nova Constituição e da pressão eleitoral por medidas distributivas, no novo contexto de redemocratização.

A expansão do poder local, sem o devido fortalecimento das estruturas técnicas, gerou um processo de descentralização desprovido de capacidade burocrática, onde a gestão municipal permaneceu fortemente condicionada por vínculos pessoais e por pressões políticas imediatas.

A reforma, ao propor eficiência e resultados, pressupunha a existência de uma burocracia profissional e estável — o que, na prática, inexistia na maioria dos pequenos municípios brasileiros. Assim, a tentativa de transpor a racionalidade gerencial para realidades administrativas ainda moldadas por práticas patrimoniais acabou por acentuar as desigualdades de implementação entre os diferentes níveis da federação.

Essa tensão entre o ideal (gerencial) de eficiência e a realidade institucional brasileira fica ainda mais evidente quando se analisam os efeitos concretos da Emenda Constitucional nº 19/1998 sobre os vínculos funcionais no setor público. Francisco Fernandes observa que, embora as mudanças introduzidas tenham buscado conferir maior flexibilidade administrativa, elas também abriram novas possibilidades de fragmentação e desigualdade na composição dos quadros públicos. Como explica:

de uma maneira geral, as mudanças trazidas pela emenda constitucional apenas desobstruem caminhos a serem explorados. O fim do regime jurídico único abre a possibilidade de diferentes alternativas de reorganização dos quadros de pessoal para a administração federal, os estados e os municípios. A maior flexibilidade concedida permitirá, por exemplo, a disseminação de formas de admissão de pessoal com base nas regras do setor privado, para atuação em projetos de duração temporária e

em atividades de natureza operacional, ao mesmo tempo em que os cargos de maior qualificação e que implicam em responsabilidade decisória poderão ser regidos por estatutos que assegurem estabilidade funcional aos seus ocupantes. A regra do regime único impedia esta diversidade de formatos (FERNANDES, 1998, p. 28).

Essa flexibilização, embora justificável sob o argumento da eficiência, revelou efeitos assimétricos quando transplantada para os níveis subnacionais. Nos pequenos municípios, onde a burocracia de carreira é rara e a cultura política ainda se ancora em relações de confiança pessoal, a adoção de vínculos temporários e contratações diretas tornou-se, na prática, um instrumento de reforço do poder político local. A “diversidade de formatos” a que se refere Fernandes acabou, muitas vezes, por institucionalizar o improvisado e perpetuar a fragilidade técnica das administrações municipais, dificultando a consolidação de um modelo gerencial verdadeiramente impessoal e profissionalizado. Uma outra importante lembrança, também trazida pelo autor, é que:

Ao longo das décadas de 80 e 90, o Estado Brasileiro apresentou déficits operacionais persistentes, exceto nos anos de 90 e no período 93-94. Entretanto, a partir de 95 deteriorou-se ainda mais o desempenho das contas fiscais com o aparecimento de déficits primários nos anos de 96 e 97. Análises do perfil das contas públicas indicam como causas principais desta inflexão recente em direção ao desequilíbrio o crescimento dos gastos dos Estados e Municípios e o peso crescente das despesas com a previdência social (FERNANDES, 1999, p. 3)

Neste sentido, o processo de descentralização, promovido pela constituição de 1988 e na reforma administrativa de 1995-1998, não foi acompanhado em diversos municípios pela constituição de um corpo técnico estável de servidores, o que levou à captura das estruturas administrativas por relações de poder locais.

Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (2018, p. 30) observam que “a ampliação das responsabilidades municipais ocorreu sem a correspondente criação de carreiras estáveis e qualificadas, perpetuando o uso político dos cargos públicos”, além disso, sublinham que “a ausência de burocratas profissionais transformou prefeitos e secretários em gestores de vínculos pessoais, que operam o poder administrativo a partir da lógica da lealdade política e não da impessoalidade” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 31). E, como consequência dessa dinâmica, “as burocracias locais continuam voltadas para o curto prazo eleitoral, mais preocupadas em atender às demandas imediatas de grupos e lideranças do que em planejar políticas públicas de longo prazo” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 32).

Neste sentido, é possível perceber que a Constituição de 1988 introduziu um marco decisivo na construção de uma Administração Pública comprometida com limites claros ao exercício do poder e com mecanismos mais amplos de controle. Como demonstra Yasser Gabriel (2023, p. 28), o texto constitucional funcionou como um verdadeiro “big bang” do universo do controle estatal, ao consolidar direitos fundamentais, instituir burocracias capazes de condicionar o agir administrativo — como concursos e licitações — e, sobretudo, ao constitucionalizar as atribuições de órgãos de fiscalização, ampliando o raio de atuação do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Essa reorganização institucional engendrou um movimento jurídico sistemático de fortalecimento da cultura do controle, acompanhado por intensa produção legislativa. Poucos anos após a Constituição, foram editadas normas estruturantes da chamada “legislação controladora”, entre elas a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) e a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993). Tais diplomas refletiam — nas palavras do autor — uma postura de “desconfiança em relação ao agente público e fé no controlador” (GABRIEL, 2023, p. 29).

Esse reforço do aparato normativo e institucional buscava impedir práticas patrimoniais, mas também produziu um ambiente jurídico voltado à punição e à invalidação de atos administrativos considerados irregulares, muitas vezes sem atentar às consequências sociais de tais decisões. Esse pano de fundo ajuda a compreender por que a nulidade dos contratos de trabalho celebrados sem concurso passou a ser tratada como efeito automático e rígido, ainda que isso afetasse de forma desproporcional trabalhadores que atuaram de boa-fé, como se verá no subitem seguinte.

2.4 Entre a legalidade estrita na modalidade de contratação e o dever de anulação do ato ilegal e a proteção dos trabalhadores admitido de forma nula: quando a nulidade produz injustiça social

A declaração de nulidade de contratos havido com a Administração Pública em desobediência as modalidades admitidas, embora represente um instrumento

necessário para a regularidade dos atos administrativos em geral, quando aplicada de maneira inflexível, gera graves consequências na vida das pessoas. É que a nulidade, em sentido mais estrito, equivale a inexistência do ato administrativo, em outras palavras, seria o mesmo que afirmar que a prestação de trabalho jamais se efetivou.

No que tange aos contratos de trabalho celebrados entre trabalhadores que, de boa-fé, estabeleceram vínculos laborais, e o poder público, o prejuízo dos hipossuficientes resta evidente (SOUTO MAIOR, 2000).

Esses trabalhadores, ao contribuírem para o sistema, construíram expectativas legítimas de proteção e reconhecimento de seus direitos, afinal, houve o labor. O confronto entre a rigidez normativa, típica da Administração, e as necessidades reais de proteção social demanda uma análise mais sensível, capaz de conciliar os princípios constitucionais com os efeitos concretos da nulidade administrativa contratual (ALMEIDA, 2012).

Cabe ressaltar que, em contratos de trabalho, quem efetua o recolhimento das contribuições previdenciárias é o empregador. Portanto, em contratos de trabalho celebrados pela Administração Pública, será a própria Administração quem deverá operar tal recolhimento; além do fato de que, nem sempre, tais contratos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Tal aspecto intensifica o debate sobre a responsabilidade do Estado frente às expectativas criadas pelos trabalhadores. A responsabilidade do Estado é especialmente relevante, considerando que esses trabalhadores não tinham controle ou conhecimento das irregularidades administrativas que originaram a nulidade dos contratos, depositando relevante confiança no poder público.

A precisão terminológica entre anulação e revogação é essencial para o estudo da invalidade de atos administrativos. Mendes de Almeida (2012, p. 880) destaca que a anulação recai sobre atos inválidos, e a revogação, embora muitas vezes confundida com aquela, pode incidir sobre atos válidos, ineficazes ou mesmo nulos, desde que em conformidade com os limites legais. Tal distinção é particularmente relevante quando se busca avaliar os efeitos retroativos da invalidação de vínculos, especialmente aqueles fundados em situações jurídicas consolidadas pelo tempo ou pela boa-fé.

A nulidade de um contrato administrativo é uma questão amplamente debatida na doutrina e na jurisprudência. De acordo com José do Santo Carvalho Filho (2021, p. 1248), um contrato nulo não pode privar o trabalhador dos direitos previdenciários, principalmente se ele atuou de boa-fé, acreditando na validade do contrato. Assim, a interpretação predominante tende a assegurar a proteção social, mesmo diante de um vício insanável que torne o contrato nulo, protegendo o trabalhador de possíveis prejuízos.

No direito administrativo brasileiro, a nulidade de atos administrativos fundados em normas posteriormente declaradas inconstitucionais impõe a atuação corretiva da Administração, com efeitos *ex tunc*. Como afirma Arruda Alvim Neto (2011, p. 836), a atuação do Estado deve sempre se pautar pela legalidade e pela indisponibilidade do interesse público, o que torna imperativa a anulação de atos inconstitucionais, ainda que tenham gerado efeitos. No entanto, tal nulidade não implica necessariamente a reversão total dos efeitos produzidos, sobretudo quando presentes situações consolidadas pela boa-fé dos administrados.

Outro ponto relevante é a diferenciação entre nulidade e anulabilidade. Enquanto a anulabilidade permite a convalidação do ato administrativo, a nulidade é um vício irreversível que compromete a existência jurídica do ato desde o seu início, portanto, nesse ponto, o que ocorre é extirpação do ato desde sua origem, como se nunca tivesse existido. Essa distinção afeta diretamente a análise dos efeitos previdenciários, pois, no caso de nulidade, a retroatividade implicaria na inexistência do próprio ato administrativo de admissão, logo, seria como se o vínculo jurídico nunca tivesse existido. Contudo, conforme destaca Celso Antônio Bandeira de Mello (2020, p. 1223), os direitos previdenciários devem ser resguardados, mesmo diante da nulidade, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da proteção social dos trabalhadores. No mesmo sentido, Arruda Alvim (2011, p. 591-592) sustenta que a Administração tem o dever de anular seus atos inconstitucionais, mas que a eficácia retroativa da nulidade encontra limite na boa-fé dos administrados, especialmente para evitar lesões à paz social e à estabilidade de situações jurídicas consolidadas.

Além disso, conforme pontua Fernando Mendes de Almeida (2012, p. 882), a anulação atinge apenas atos anuláveis e atua na ordem jurídica, enquanto a revogação, por ser mais abrangente, pode alcançar tanto atos válidos quanto

inválidos, e incide também na ordem material, pois a análise é sobre uma análise realizada pela Administração Pública da conveniência da continuidade do ato ou não, o que reforça a necessidade de precisão conceitual para se delimitar os efeitos da nulidade sobre os vínculos previdenciários já consolidados.

Portanto, com isso, reforça-se o argumento de que a revogação tardia de atos nulos que produziram efeitos consolidados pode não apenas ser inócua, mas gerar insegurança jurídica quando utilizada como substituta da responsabilização legítima dos gestores (ALMEIDA, 2012, p. 883). A compreensão de que a revogação não se presta à correção de atos plenamente eficazes respalda a defesa da proteção aos direitos previdenciários dos trabalhadores contratados irregularmente.

O debate sobre a nulidade de contratos de trabalho realizados sem concurso público, após a prestação do trabalho por meses ou anos, costuma ser conduzida a partir de um discurso jurídico rígido, fundamentado quase exclusivamente na legalidade estrita e na ideia de que a Administração Pública deve zelar pela moralidade, impessoalidade e observância dos princípios do artigo 37 da Constituição Federal. Isso porque o artigo 37, em seu inciso IX, diz que as contratações podem ocorrer em situações excepcionais, por tempo determinado, desde que a lei estabeleça os casos de excepcionalidade. Entretanto, quando se observa o cotidiano dos municípios brasileiros e as histórias concretas das pessoas afetadas por essas contratações, é possível perceber que a declaração de nulidade, tomada de forma isolada e abstrata, parece ignorar os impactos humanos que decorrem dessa medida.

No papel, a nulidade do vínculo pode soar como mera consequência lógica da proteção ao concurso público; na realidade, porém, ela implica a interrupção abrupta de trajetórias profissionais, a perda de renda de famílias inteiras e a negação de direitos mínimos a trabalhadores que exerceram suas funções de boa-fé. Essa tensão entre a defesa necessária da legalidade e a proteção social do trabalhador compõe um dos dilemas mais sensíveis do Direito Administrativo contemporâneo, especialmente quando o tema se projeta para as esferas trabalhista e previdenciária.

Uma das situações que demandam aproveitamento de efeitos de atos refutados inconstitucionais ou ilegais, foi a análise sobre as nulidades absolutas decorrentes do entendimento do STF sobre a inconstitucionalidade em tese. O artigo 27 da Lei 9.868 de 10 de novembro de 1999, autorizou o STF a modular os efeitos

de decisão de inconstitucionalidade, restringindo os seus efeitos e que, dada a importância para este estudo, vale a transcrição:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (BRASIL, 1999).

Isso foi, inclusive, o que aconteceu com uma das primeiras modulações de efeito promovidas pelo STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3430, ajuizada na Corte contra a Lei Complementar capixaba 300/2004, que permitia a contratação temporária de funcionários para a área de saúde, sem prever limitativos ou explicar a razão da excepcionalidade. O STF, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, estendeu a eficácia da lei por mais dois meses, para dar o tempo para a realização dos concursos públicos, já que o país enfrentava a epidemia da gripe Influenza A, em 2009, e, também, para que a lei complementar capixaba tivesse seu vício sanado, já que dispunha sobre a contratação de servidores, em caráter temporário, para atender à necessidade de excepcional interesse público da saúde.

Se o STF declarasse que a lei é inconstitucional desde o momento em que foi sancionada, ressaltou Lewandowski, os contratados temporários – que provavelmente prestaram seu serviço ao estado – seriam obrigados a devolver tudo que receberam nesses anos de atividade. Para evitar isso, o ministro sugeriu que a decisão só tivesse efeito após a publicação do acórdão do julgamento (BRASIL, STF, 2009).

É um flagrante caso em que a necessidade da continuidade do serviço público precedeu as formalidades legais e por deve se sobrepor, não sendo aceitável que se interrompa direito essencial, sem o qual centenas de pessoas sem o devido acesso à saúde, em um momento de epidemia, poderiam morrer. Nesse caso, o aproveitamento dos contratos foi medida que se impôs, claramente em razão da sobreposição do direito fundamental à saúde, mas sem prejuízo de apuração das responsabilidades daqueles que deram causa à ilegalidade.

Esses contratos, que permaneceram válidos durante mais dois meses, após serem considerados amparados em uma lei complementar contrária ao texto constitucional, é um bom exemplo de ato ilegal, mas que de efeito legal. Na origem, a contratação não obedeceu a forma prevista constitucionalmente, contudo em razão do exercício de prevalência do interesse geral, a necessidade de continuidade do

serviço público deve preponderar à legalidade formal, permitindo que o ato, ainda que nulo, gere efeitos dos quais se possa aproveitar

O objetivo, portanto, da autorização expressa do legislativo, conferida ao STF para a modulação dos efeitos da nulidade decorrente da inconstitucionalidade foi o de garantir a segurança jurídica das relações, impedindo o descarte total de um ato que afetou sobremaneira a vida do particular. A necessidade de convalidação, ainda que em parte, dos efeitos do ato declarado nulo ganha contornos de maior relevância quando em tela a proteção dos direitos sociais, como é o caso do previdenciário, não só assegurado no texto constitucional. A relevância, portanto, do direito em questão, impede que futura e eventual declaração de inconstitucionalidade, não importando se realizada em controle difuso ou concentrado, tenha amplo e irrestrito efeito (OLIVEIRA; FERRER, 2017).

Como bem ensina o professor Alexandre Santos Aragão (2011, p. 64), é preciso reconhecer que alguns atos ilegais, especialmente quando em confronto com a boa-fé a segurança jurídica, muito embora não possam ser confirmados, podem ter seus efeitos modulados para preservar os efeitos passados, impedindo perdas que resultam em severos prejuízos ao terceiro em promoção de enriquecimento sem causa da Administração Pública.

Nesse sentido, Diogo Figueiredo Moreira Neto (2014) trouxe importantes contribuições, aduzindo que “os atos inválidos que contrariaram a lei no passado, mas não chegaram a causar prejuízo ao interesse público, não necessitam ser anulados.” Afirmando, de modo assertivo, que:

Por se tratar de ato declaratório, a anulação atuará ex tunc, remontando à origem do ato desfeito, abrangendo, em princípio, todos os efeitos produzidos e obstando a produção de quaisquer outros. A ressalva acima feita, em princípio, serve para lembrar que a regra clássica, enunciada em absoluto – o que é nulo não produz efeitos (*quod nullum est ab initio non potest tractu temporis convallescere*) – pode sofrer temperamentos em Direito Administrativo diante de princípios a serem ponderados, que definam superiores interesses públicos éticos, tais como o da segurança jurídica, que compreende a boa-fé e a confiança legítima dos administrados, ou o da paz social (Moreira Neto, 2014, p. 227).

Portanto, não há mais espaço para a regra geral que dizia que o ato nulo não poderia, em qualquer hipótese, ter qualquer aproveitamento no ordenamento jurídico, mormente, ainda nas palavras de Moreira Neto (2014, p. 227):

Com mais forte razão, adite-se, os atos inválidos que contrariaram a lei no passado, mas não chegaram a causar prejuízo ao interesse público, não necessitam ser anulados. Assim como é sua, a discricionariedade para, em confronto com o dever de salvaguardar o interesse público e a segurança jurídica

anular atos administrativos ou abster-se de fazê-lo, a Administração também a tem, para, ponderadamente, reduzir a extensão dos efeitos anulatórios, pela modulação de suas decisões, com vistas a poupar direitos adquiridos à sombra da presunção validade e evitar a insegurança ou a intranquilidade pública que possam advir da instabilidade nas relações imperativas de subordinação entre Estado e administrado. Essa alternativa de ponderação reconhecida à Administração, para anular ou deixar de anular os seus próprios atos, ou para modular a sua decisão nas circunstâncias aludidas, não infirma o princípio da legalidade, senão que o harmoniza, equilibradamente, com os da finalidade pública e da segurança jurídica, na prossecução da juridicidade em seu sentido mais amplo, ainda porque a finalidade pública que a lei comete à Administração não esgota o gênero, bem mais extenso, do interesse público.

Por óbvio, essa não é uma premiação ao ato ilegal sem qualquer lastro, mas é a preocupação que emerge dos princípios do direito, especialmente do direito administrativo, que assegura ao terceiro de boa-fé a proteção, inclusive, da declaração de nulidade, quando este não concorreu com a ilegalidade.

Para o que interessa ao nosso estudo, no caso dos Contrato de Emprego com a Administração Pública, partindo obviamente do pálio da boa-fé do trabalhador, o simples fato de o Ente Público compor o contrato é suficiente para gerar uma expectativa de legalidade e licitude a esse contrato, muito em decorrência do princípio da confiança e da validade do atos administrativos. (MOREIRA NETO, 2014).

É por assim dizer, que em nome do princípio da validade, que garante legitimidade ao contrato administrativo, o trabalhador integrado ao serviço público, por essa espécie *sui generis*, não só tem a expectativa concreta de licitude da relação, mas, por mera definição legal, presumidamente está forçado a confiar que os atos da Administração Pública são integralmente válidos.

E, ainda, essa presunção acompanha todo o contrato, não se desfazendo até ulterior deliberação que resulte na declaração da ilegalidade, que pode ocorrer tanto por parte da própria Administração Pública, no uso da autotutela ou poder de polícia, quanto pelo Poder Judiciário. Em qualquer dos casos, a legitimidade e ilicitude do ato se preserva até sua perda por declaração (MOREIRA NETO, 2014)

Como se observa, a segurança jurídica é um megaprincípio do Direito, o cimento das civilizações, que, entre outras importantes derivações relevantes para o Direito Administrativo, informa particularmente o princípio da confiança legítima, o princípio da boa-fé objetiva, o princípio da coerência administrativa, o instituto da presunção de validade dos atos do Poder Público e a teoria da evidência (MOREIRA NETO, 2014, p. 82).

Entretanto, nem sempre o aproveitamento do ato declarado nulo será em proteção a direito de terceiros contratantes com a Administração Pública, ele pode

acontecer, também, em favor da própria Administração, impedindo prejuízo ou danos públicos com a correção do ato refutado nulo seja ainda maior do que sua manutenção. De outro prisma, equivale a dizer que aproveitar o ato nulo pode ser economicamente mais viável do que o seu esvaziamento para iniciar do zero outro procedimento, que pode se revelar mais caro e mais moroso, colocando em risco a continuidade de determinados serviços públicos.

A possibilidade de se convalidarem atos administrativos eivados de vícios sanáveis encontra ressonância no artigo 55 da Lei nº 9.784/99, o qual preceitua que, "em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração." (BRASIL, 1999)

Na presente situação, almeja-se o aproveitamento de atos administrativos, ainda que permeados por vícios de legalidade. A convalidação, sob essa perspectiva, revela-se admissível, desde que a mácula existente não comprometa a essência teleológica do ato, permitindo, destarte, a sua correção, a fim de salvaguardar a segurança jurídica e a continuidade da atividade administrativa. Nos casos em que não subsista prejuízo à Administração Pública, não seria o caso de se entender que a convalidação não é pertinente, ou até obrigatória?

Afinal, em se tratando de pessoa admitida aos préstimos do Ente Público sem a devida observância dos requisitos legais, os efeitos da nulidade não podem e nem devem ser aplicados de modo irrestrito e automático. A análise do caso concreto exige o enfrentamento de questão como a) a boa-fé do trabalhador, b) o transcurso do tempo, c) a segurança jurídica, d) a princípio da confiança e legitimidade dos atos administrativos e e) a vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública.

A própria legislação, no seu critério de conveniência, nem sempre exige a submissão aos ditames legais para refutar a pessoa servidora pública. É o que acontece no caso da Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, que em seu artigo 2º traz um conceito amplo de servidor público para fins de responsabilização, *in verbis*:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato,

cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei (BRASIL, 1992).

Sob a perspectiva estritamente normativa, a nulidade pretende reparar a violação ao princípio do concurso público e restaurar a higidez administrativa. Contudo, ao reduzir o problema a esse único eixo interpretativo, corre-se o risco de transformar o Direito em instrumento de produção de novas injustiças, sobretudo em contextos nos quais a contratação irregular não é fruto de má-fé do trabalhador, mas de escolhas administrativas estruturais.

Em muitos municípios, especialmente aqueles com baixa capacidade técnica e limitações orçamentárias, o concurso público não é realizado com a frequência necessária para atendimento da demanda de pessoal, o que faz proliferar contratações temporárias para garantir a manutenção de serviços essenciais. Essa realidade revela que a nulidade de contratos já cumpridos, aplicada de forma descontextualizada, pode desconsiderar o espaço entre o Direito que está na Constituição e o país que está nas ruas.

Essa tensão se torna ainda mais visível quando se observa que o trabalhador contratado sem concurso público, ainda que não preencha o requisito formal exigido pela Constituição, desempenha funções reais, essenciais e contínuas no âmbito da Administração.

Não raro, esses trabalhadores atuam em áreas como saúde, educação e assistência social, estabelecendo vínculos com a comunidade usuária dos serviços públicos. A nulidade, ao ser declarada, não desfaz a prestação laboral que já ocorreu, tampouco apaga a contribuição social que esse trabalhador ofereceu à coletividade. Daí a necessidade de interpretar o instituto da nulidade não apenas como consequência jurídica de uma irregularidade formal, mas como problema que também demanda atenção sob a ótica da dignidade da pessoa humana, da proteção da confiança legítima e da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública.

Portanto, a ideia de que o trabalhador contratado sem concurso não pode ser responsabilizado exclusivamente pelo vício que contaminou sua contratação decorre do princípio da proteção da confiança legítima, que tem ganhado maior relevo no Direito Administrativo, sobretudo após a incorporação mais robusta do princípio segurança jurídica, e dos fundamentos do próprio Estado de Direito como elementos estruturantes da atuação estatal (CANOTILHO, 1999).

A segurança jurídica busca proteger expectativas criadas de forma legítima pelo cidadão diante da conduta do Estado (MOREIRA NETO, 2014, p. 116). No contexto das contratações irregulares, a confiança legítima se revela na expectativa de continuidade do vínculo e no reconhecimento dos direitos básicos associados à relação de trabalho, especialmente quando o próprio poder público tolerou, estimulou ou se beneficiou da prestação laboral durante anos.

A aplicação da nulidade de modo automático, portanto, tende a ignorar que o trabalhador, ao aceitar o vínculo, não detém poder de decisão sobre a forma jurídica da contratação. Em muitos casos, trata-se da única possibilidade concreta de acesso ao trabalho e à renda em municípios de pequeno porte, onde a Administração Pública é a principal empregadora e onde a realização de concursos é rara ou insuficiente para atender à demanda por serviços públicos essenciais. Exigir que o trabalhador recuse a contratação por ausência de concurso público seria impor-lhe um ônus desproporcional, desconectado da realidade social e econômica na qual está inserido. A conduta regular do cidadão, nesse cenário, consiste em confiar na atuação da Administração, que o chama ao serviço público, determina suas atividades, fiscaliza seu trabalho e lhe paga remuneração mensal, estabelecendo, assim, uma relação de subordinação e dependência direta.

A partir dessa realidade, o debate sobre a nulidade necessita ser reinterpretado à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, que constitui fundamento da República e não pode ser dissociado da atuação administrativa. A dignidade é critério hermenêutico que deve orientar a solução de conflitos quando valores constitucionais colidem;

o reconhecimento da condição normativa da dignidade, assumindo feição de princípio (e até mesmo como regra) constitucional fundamental, não afasta o seu papel como valor fundamental geral para toda a ordem jurídica (e não apenas para esta), mas, pelo contrário, outorga a este valor uma maior pretensão de eficácia e efetividade. (SARLET, 2024, p. 209).

De um lado, está a defesa da legalidade e da impessoalidade no acesso aos cargos públicos; de outro, a proteção mínima da pessoa que dedicou tempo, esforço e trabalho ao serviço público, muitas vezes por longos períodos. Não se trata de relativizar o concurso público, que permanece imprescindível como mecanismo de igualdade e moralidade administrativa, mas de reconhecer que a proteção da legalidade não pode resultar na negação absoluta de direitos quando o próprio Estado contribuiu para a configuração da irregularidade.

Aqui, interessante fazer uma reflexão, utilizando a análise desenvolvida por Yasser Gabriel (2023) quando, ao tratar da multiplicidade de regimes sancionadores no Direito Administrativo para compreender o sistema brasileiro de controle dos atos da Administração Pública e a necessidade de proporcionalidade para a aplicação das sanções possíveis. Isso pode ser analisado para tratar dos efeitos jurídicos — e humanos — da nulidade dos contratos temporários. O autor demonstra que, no ordenamento brasileiro, uma mesma irregularidade pode desencadear punições simultâneas em distintas esferas — administrativa, de contas e judicial — ainda que essas sanções produzam efeitos materiais idênticos (como a restrição para contratar com o poder público ou a inabilitação para o exercício de funções públicas). Daí surge o núcleo de seu argumento: quando diferentes instâncias sancionam o mesmo fato com repercussões equivalentes, o ordenamento exige uma harmonização dos efeitos, sob pena de o indivíduo ser submetido a um ônus desproporcional (Gabriel, 2023, p. 249-251).

Essa preocupação com a proporcionalidade, não se limita à literalidade da LINDB (GABRIEL, 2023, p. 250). Trata-se de um mandamento constitucional voltado a impedir que o poder punitivo estatal ultrapasse a medida necessária e razoável, especialmente quando o sancionado é uma pessoa física, sem a proteção organizacional ou a *função social* que o ordenamento reconhece às pessoas jurídicas. Como afirma, “a punição deve ser estritamente proporcional à conduta praticada”, sendo inadmissível que alguém “suporte ônus mais pesado do que o juridicamente adequado” (Gabriel, 2023, p. 251). A diretriz, formulada no contexto das sanções aplicadas a empresas e gestores, revela-se ainda mais relevante quando se analisa o impacto concreto das nulidades administrativas impostas a trabalhadores individuais, cujos vínculos precários resultam de circunstâncias estruturais, e não de comportamento doloso ou oportunista.

Esse mesmo risco de desproporção se manifesta quando a Administração declara a nulidade de contratos temporários já executados, especialmente em municípios onde o concurso público não é realizado com a regularidade necessária e onde o emprego público é o principal acesso à renda formal. O trabalhador que atuou de boa-fé, prestando serviço contínuo em áreas sensíveis como saúde, educação e assistência social, não controlou as condições de sua contratação; ainda assim, sofre sozinho os impactos materiais da invalidação: perda imediata de renda,

interrupção previdenciária, frustração de expectativa legítima e ausência de qualquer compensação mínima pela atividade desempenhada.

Assim como o fenômeno identificado por Gabriel (2023, p. 251) — a sobreposição silenciosa de sanções equivalentes —, a nulidade aplicada de maneira rígida pode transformar uma irregularidade formal em punição substancialmente mais severa do que a Constituição admite, sobretudo quando recai sobre indivíduos em posição de vulnerabilidade estrutural. A exigência de calibrar efeitos não afasta a regra do concurso público; apenas reafirma que o controle de legalidade, para ser constitucionalmente válido, não pode ignorar a pessoa concreta nem as consequências sociais que daí decorrem.

Por essa razão, ao final deste capítulo, vale propor uma reflexão que antecede a análise previdenciária a ser desenvolvida no capítulo seguinte: se o Estado reconhece que houve trabalho, subordinação, pagamento de salários e prestação de serviços de interesse coletivo, seria coerente admitir apenas a nulidade formal do vínculo, sem assegurar qualquer forma de proteção ao trabalhador? A resposta a essa pergunta exige que se leve em conta não apenas a literalidade do artigo 37 da Constituição, mas o conjunto do sistema constitucional, que busca equilibrar legalidade com justiça material. Essa reflexão demonstra que a construção de soluções adequadas para um Estado federativo como o brasileiro, passe, também, pela compreensão da nulidade não como ponto de chegada, mas como ponto de partida para a formulação de respostas jurídicas mais completas e humanas.

Essa perspectiva abre caminho para o capítulo seguinte, que analisará os reflexos previdenciários decorrentes da nulidade desses vínculos, explorando os desafios enfrentados pelos trabalhadores para comprovação de tempo de contribuição, as responsabilidades da Administração Pública diante de descontos não repassados e a necessidade de soluções jurisdicionais e administrativas que impeçam que o trabalhador seja duplamente penalizado: primeiro, pela irregularidade da contratação; depois, pela negação de direitos básicos decorrentes do exercício prolongado de atividade laboral em favor do Estado.

Essa prática recorrente de invalidação de contratos de trabalho celebrados sem concurso público exige reflexão mais aprofundada sobre a natureza jurídica da nulidade e seus desdobramentos. A doutrina distingue, com clareza, os conceitos de

revogação e anulação: enquanto a primeira decorre de juízo de conveniência e oportunidade, a segunda se refere à constatação de ilegalidade, tendo como efeito típico a extinção retroativa do ato (GOFFI, 2012). Contudo, autores como Manoel Ribeiro (2012) destacam que a decretação da nulidade exige simetria formal com o ato que se pretende invalidar, respeitando o princípio da legalidade, mas também os limites da forma administrativa.

A própria Lei 14.133/2021, ao incorporar os princípios da LINDB, exige da Administração Pública a consideração das consequências práticas de suas decisões. Os artigos 147 a 150 da nova Lei de Licitações reforçam a lógica do controle consequencialista, indicando que a nulidade de contratos administrativos deve observar a realidade fática consolidada e a preservação do interesse público (Lopes, 2023). Assim, a anulação de contratos sem concurso público, embora prevista constitucionalmente, não pode ser aplicada de maneira dissociada dos efeitos concretos causados aos trabalhadores, especialmente quando há prestação efetiva de serviços e expectativa legítima de proteção previdenciária.

Esse entendimento também encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que tem reconhecido, ainda que em decisões restritivas, que os serviços efetivamente prestados por contratados sem concurso público geram ao menos o direito ao recebimento de salários e aos depósitos no FGTS, conforme reafirmado no RE 705140 (STF, 2024)¹⁰. Embora a Corte limite os efeitos

¹⁰ RE 705140 - Órgão julgador: **Tribunal Pleno** - Relator(a): **Min. TEORI ZAVASCKI** - Julgamento: **28/08/2014** - Publicação: **05/11/2014**

Ementa: CONSTITUCIONAL E TRABALHO. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM CONCURSO. NULIDADE. EFEITOS JURÍDICOS ADMISSÍVEIS EM RELAÇÃO A EMPREGADOS: PAGAMENTO DE SALDO SALARIAL E LEVANTAMENTO DE FGTS (RE 596.478 - REPERCUSSÃO GERAL). INEXIGIBILIDADE DE OUTRAS VERBAS, MESMO A TÍTULO INDENIZATÓRIO. 1. Conforme reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição de 1988 reprovava severamente as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público, cominando a sua nulidade e impondo sanções à autoridade responsável (CF, art. 37, § 2º). 2. No que se refere a empregados, essas contratações ilegítimas não geram quaisquer efeitos jurídicos válidos, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. 3. Recurso extraordinário desprovido.

Tema 308 - Efeitos trabalhistas decorrentes de contratação pela Administração Pública de empregado não submetido à prévia aprovação em concurso público.

Tese - A Constituição de 1988 comina de nulidade as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público (CF, art. 37, § 2º), não gerando, essas contratações, quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos empregados contratados, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

jurídicos do vínculo, tal decisão revela o reconhecimento da existência de obrigações mínimas que não podem ser ignoradas, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

Um contrato nulo, em termos técnicos, deve ser tratado como se nunca tivesse existido, eliminando todos os seus efeitos jurídicos. Isso significa que todos os efeitos derivados desse contrato, em princípio, são retroativamente anulados. No entanto, na prática, a nulidade contratual não implica necessariamente a devolução ao *status quo ante*, especialmente quando há terceiros de boa-fé envolvidos, como os trabalhadores que cumpriram suas obrigações sob um contrato anulado ou considerado invalidado. A boa-fé dos trabalhadores, aliada à responsabilidade social do Estado, impõe a preservação de seus direitos, garantindo a proteção social como um direito fundamental e inerente à dignidade humana.

Conforme destaca José dos Santos Carvalho Filho (2021, p. 178), a nulidade de um contrato não pode ser utilizada para prejudicar os trabalhadores que, em última análise, são titulares de direitos constitucionais à seguridade social. A boa-fé e a confiança legítima dos trabalhadores impõem limites à aplicação da nulidade, sendo necessário preservar os efeitos previdenciários decorrentes da relação laboral, ainda que formalmente viciada. Assim, a interpretação predominante tende a assegurar a proteção social, mesmo diante de um vício insanável que torne o contrato nulo, protegendo o trabalhador de possíveis prejuízos.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, também tem seguido uma linha de proteção dos direitos previdenciários em casos de nulidade contratual. Em várias decisões¹¹, o STJ tem aplicado o princípio da boa-fé dos trabalhadores como

¹¹ O entendimento de que a nulidade contratual não deve afastar, de forma automática, os efeitos previdenciários encontra respaldo em diversas decisões recentes. Em casos como o RR 8483201-65.2016.5.05.0031, o Tribunal Superior do Trabalho reafirma que, embora a contratação sem concurso público seja nula à luz do art. 37, II, da Constituição, há limites para os efeitos dessa nulidade, especialmente no tocante ao recolhimento de contribuições previdenciárias. O TST tem reconhecido que os descontos realizados a título de previdência social, mas não repassados ao INSS, devem ser restituídos ao trabalhador, evitando enriquecimento indevido da Administração (TST, RR 1013142-01.2011.5.01.0012). Da mesma forma, decisões do STJ e de Tribunais de Justiça estaduais vêm reforçando a aplicação do princípio da boa-fé e da confiança legítima, reconhecendo a existência de efeitos jurídicos decorrentes da prestação de serviços, ainda que sob vínculo declarado nulo (TJ-MG, AC 1.0671.12.001726-2/002; TJ-MA, AC 7946020138100115). Cf. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. RR 8483201-65.2016.5.05.0031. Rel. Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte, 3ª Turma, julgado em 11 abr. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.tst.jus.br>. Acesso em: abr. 2025; RR 1013142-01.2011.5.01.0012. Rel. Min. Hugo Carlos Scheuermann, 1ª Turma, julgado em 26 ago. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.tst.jus.br>. Acesso em: abr. 2025. Ver também: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Apelação Cível nº 1.0671.12.001726-2/002. Rel. Des. Eduardo Andrade, 8ª Câmara Cível, julgado em 6 fev. 2014. Disponível em: <https://tjmg.jus.br>. Acesso

fundamento para manter os efeitos previdenciários, mesmo quando o contrato é considerado nulo. Esse entendimento, que visa garantir a segurança jurídica e a proteção social, reforça a importância de uma interpretação equilibrada da nulidade contratual, levando em consideração os direitos dos trabalhadores.

Assim, o capítulo dois desta dissertação teve por finalidade situar o problema identificado no capítulo anterior dentro do arcabouço teórico, histórico e normativo do Direito Administrativo brasileiro. A análise dos modelos existentes para a Administração Pública — patrimonialista, burocrático e gerencial — permitiu compreender as permanências institucionais que explicam a recorrência de contratações irregulares de trabalhadores pela Administração Pública municipal, especialmente em municípios de pequeno porte; pois tais práticas se inserem em dinâmicas estruturais marcadas pela fragilidade administrativa, pela personalização das relações de poder e pela centralidade do gestor público na organização do trabalho estatal.

A discussão dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e publicidade evidenciou que a nulidade dos contratos de trabalho, que foram firmados em desconformidade com o art. 37, II, da Constituição Federal, constitui instrumento importante de controle da atuação administrativa, mas não poderia exaurir a análise jurídica dos efeitos produzidos por esses vínculos. Ao contrário, a leitura constitucionalmente orientada desses princípios revelou tensões entre a exigência de regularidade formal dos atos administrativos e a necessidade de proteção da segurança jurídica, da confiança legítima e da dignidade dos trabalhadores que prestaram serviços efetivos à Administração Pública.

Nesse sentido, demonstrou-se que a aplicação automática e indiferenciada da nulidade, descolada do contexto fático e social em que os contratos de trabalho foram celebrados, pode gerar resultados materialmente injustos e incompatíveis com o Estado Democrático de Direito, principalmente quando atinge trabalhadores que, de boa-fé, desempenharam suas funções sob um vínculo contratual posteriormente declarado nulo, particularmente no que tange aos direitos previdenciários, como será tratado no próximo capítulo.

Capítulo 3 - IMPLICAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DAS NULIDADES CONTRATUAIS SOB A PERSPECTIVA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

A análise da proteção previdenciária nos casos de contratação irregular exige um deslocamento cuidadoso entre dois planos distintos: de um lado, o plano administrativo, no qual a Constituição impõe a nulidade dos vínculos celebrados sem concurso público; de outro, o plano da seguridade social, que opera com lógica própria e não depende da validade formal do contrato para produzir efeitos. Essa dissociação não é meramente técnica; ela expressa uma escolha constitucional sobre o modo como o Estado deve proteger o trabalhador, mesmo quando ele próprio foi responsável pela irregularidade.

A experiência concreta dos municípios brasileiros, especialmente aqueles com baixa capacidade institucional, evidencia que a contratação sem concurso não é um fenômeno isolado, mas parte de uma engrenagem que combina carência de pessoal, instabilidade administrativa e ausência de planejamento de médio prazo. Como consequência, milhares de trabalhadores exercem funções permanentes sob vínculos precários, inseridos em estruturas que funcionam apesar — e não por causa — da arquitetura burocrática formal. A pergunta que se coloca é direta: como compatibilizar a nulidade administrativa com a necessidade constitucional de garantir proteção previdenciária a quem efetivamente trabalhou?

A resposta não deveria ser buscada exclusivamente no Direito Administrativo ou no Direito Previdenciário, porque embora sejam áreas e ciências autônomas, a realidade as atravessou, e há uma situação complexa a ser avaliada e reparada. Trata-se de uma zona de interação em que o regime jurídico da nulidade, a filiação obrigatória ao Regime Geral e a jurisprudência constitucional dialogam, limitam-se mutuamente e criam espaços de preservação de direitos que não podem ser ignorados. O ponto central — e que orienta todo este capítulo — é que a invalidade administrativa do vínculo não tem o poder de desfazer a prestação laboral nem de excluir a filiação previdenciária que nasce da atividade remunerada.

O trabalho, e não o contrato, é o fundamento jurídico da proteção. Portanto, este capítulo se organiza em três movimentos complementares. Primeiro, examina-se a lógica constitucional da filiação obrigatória, destacando sua autonomia

frente à regularidade do vínculo e os fundamentos que impedem a Administração de transferir ao trabalhador o custo de sua própria omissão. Em seguida, analisa-se o Tema 308 do Supremo Tribunal Federal, identificando o que essa tese efetivamente decide — e, sobretudo, o que ela não decide — no campo previdenciário.

Por fim, pretende-se analisar como esses elementos se projetam sobre a realidade de Conceição do Coité, dialogando com o caso concreto e com as normas constitucionais, evidenciando que é possível corrigir irregularidades administrativas sem comprometer direitos fundamentais. A partir dessa perspectiva, serão examinadas, nos tópicos seguintes, as bases constitucionais da filiação previdenciária, os limites dos precedentes jurisprudenciais e os mecanismos que podem ser acionados para proteger os trabalhadores afetados.

3.1 O paradoxo jurídico entre a correção das irregularidades administrativas e a proteção previdenciária dos trabalhadores

A análise dos efeitos previdenciários decorrentes da nulidade de contratos, que tenham como uma das partes a Administração Pública, exige uma leitura constitucional que ultrapasse o binômio legalidade–invalidade previsto no art. 37, II e §2º, da Constituição. A nulidade é consequência necessária da ausência de concurso público, mas ela não esgota o debate quando se passa ao campo da seguridade social. Isso porque a declaração de invalidade atinge apenas o ato administrativo que deu origem ao vínculo, mas não apaga o fato jurídico trabalho, cuja existência concreta produz efeitos próprios no sistema previdenciário. A tensão entre a regra da investidura válida e a realidade laboral que transcorreu ao longo de meses ou anos — sobretudo em Municípios de pequeno porte, como Conceição do Coité — evidencia que as irregularidades administrativas não podem ser transmutadas, automaticamente, em falta de acesso aos benefícios previdenciários — portanto, uma forma de sanção previdenciária — contra o trabalhador.

Essa tensão é provinda especialmente da uma distinção fundamental que se coloca entre a nulidade administrativa (que recai sobre a forma de ingresso desse trabalhador, às funções laborais que desempenha), e o direito previdenciário, que se estrutura e fundamenta sobre a materialidade da atividade laboral, que funciona como fato gerador da filiação obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social

(RGPS). Castro e Lazzari (2023, p. 69–70) observam que a Previdência Social opera pela lógica da solidariedade e da universalidade, devendo proteger “todos os que contribuem para o sistema”, independentemente de formalidades administrativas preexistentes. Desse modo, quando o trabalhador exerce suas funções, cumpre jornadas e é remunerado, forma-se uma relação previdenciária objetiva, que não se desfaz pelo simples reconhecimento posterior de que o ingresso na Administração violou requisitos constitucionais.

Castro e Lazzari (2023, p. 74–75) recordam que a proteção social depende do reconhecimento de vínculos concretos, e não apenas da regularidade estrita das formas de contratação, afinal, a Previdência Social se baseia, fundamentalmente, na solidariedade entre os membros da sociedade, o que desloca o foco da validade formal para a materialidade do trabalho prestado. Essa perspectiva permite compreender que o exame dos efeitos previdenciários demanda abordagem sistemática, ancorada nos valores constitucionais de proteção social, universalidade e justiça distributiva. Quando houve trabalho, remuneração e desconto previdenciário, forma-se uma relação que produz efeitos jurídicos típicos da filiação obrigatória. Afastar tais efeitos sob o argumento exclusivo da nulidade significaria ignorar o dado mais relevante: o trabalho efetivamente prestado ao Estado.

A doutrina contemporânea tem insistido que o Direito Previdenciário possui autonomia normativa e finalística em relação ao Direito Administrativo. Franzoni (2024, p. 12–14) sustenta que a proteção social não pode ser sacrificada em nome de um formalismo que, ao desconsiderar a realidade das relações de trabalho, reproduz estruturas de exclusão e fragilização de direitos fundamentais. Sob essa perspectiva, a filiação previdenciária do segurado obrigatório decorre do exercício da atividade, e não da validade do contrato, de modo que irregularidades administrativas não podem ser convertidas em mecanismo de punição estatal. A boa-fé do trabalhador e a confiança legítima depositada na própria atuação estatal impõem limites à aplicação automática da nulidade, impedindo que ela opere como corte retrospectivo que apaga contribuições reais ao sistema de seguridade. Esse entendimento impede que a nulidade seja aplicada como um corte retrospectivo que ignora a contribuição efetiva do trabalhador ao sistema de seguridade. Comungando de entendimento Marcelo Leonardo Tavares (2003, p. 75) assim ensina:

Vimos que a filiação do segurado obrigatório decorre do mero exercício da

atividade laboral, independentemente de inscrição e contribuição; enquanto, para o segurado facultativo, ela depende da inscrição e do pagamento da primeira contribuição. Sendo assim, mantêm os segurados obrigatórios a qualidade de filiados, ordinariamente, com a continuidade do trabalho; já o segurado facultativo, se estiver regularizado com as contribuições. Afirma-se, portanto, que se o segurado obrigatório trabalhar em qualquer atividade laboral prevista e acolhida pelo RGPS, manterá a qualidade de filiado indefinidamente, mesmo se não estiver inscrito ou contribuindo (por esse motivo, permite-se o reconhecimento retroativo de filiação, com o pagamento das contribuições em atraso, a qualquer tempo). O mesmo não se dá para o facultativo, que tem a manutenção ordinária da qualidade de segurado vinculada ao regular pagamento da contribuição.

A hermenêutica constitucional aplicável ao tema reforça que os princípios da dignidade da pessoa humana, da segurança jurídica e da proteção social delimitam os efeitos da nulidade sobre vínculos administrativos irregulares. O sistema previdenciário foi concebido para garantir proteção contínua diante dos riscos sociais, e essa finalidade não pode ser frustrada por vícios administrativos que não são imputáveis ao trabalhador. O Superior Tribunal de Justiça consolidou esse entendimento ao afirmar que o fato gerador da previdência é a prestação de serviços remunerados, independentemente da validade do vínculo formal (REsp 1.230.957/RS, 2011). Assim, negar o reconhecimento do tempo de contribuição equivaleria a permitir que o Estado se beneficiasse de sua própria irregularidade, transferindo ao trabalhador o ônus integral de falhas estruturais da Administração.

O reconhecimento de que a prestação laboral constitui fato jurídico previdenciário tem sido reforçado pela trajetória jurisprudencial das cortes superiores. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento segundo o qual a filiação decorre diretamente da atividade remunerada, ainda que o contrato que lhe deu origem seja inválido no plano administrativo¹². Essa leitura demonstra que a proteção social não pode ser condicionada à forma jurídica do ingresso, sobretudo quando houve prestação efetiva do serviço, benefício da Administração e desconto previdenciário no contracheque do trabalhador. A dissociação entre validade administrativa e proteção previdenciária, longe de representar flexibilização indevida da legalidade, decorre da própria estrutura constitucional da seguridade.

A distinção entre o regime jurídico do vínculo administrativo e o regime jurídico da seguridade social também impede que a nulidade administrativa produza efeitos automáticos no campo previdenciário. Enquanto a nulidade tem função

¹² (STJ, REsp 1.351.150/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.05.2013; STJ, AgRg no REsp 1.230.957/RS, Rel. Min. Celso Limongi, j. 21.06.2011)

corretiva voltada à Administração, a proteção previdenciária cumpre função protetiva orientada pelo caráter distributivo da seguridade. O sistema não se organiza para sancionar trabalhadores, mas para assegurar cobertura diante de riscos sociais que independem da regularidade formal da contratação. Por essa razão, a invalidação do contrato não elimina a necessidade de reconhecer o tempo laborado como elemento constitutivo da filiação obrigatória, posição reforçada por doutrina especializada que ressalta o caráter universal e inclusivo do modelo brasileiro.

Nesse contexto, a atuação estatal é determinante para a configuração das expectativas legítimas do trabalhador. A Administração, ao manter rotinas de pagamento, controle de jornada, subordinação hierárquica e recolhimentos consignados, produz aparência de regularidade que induz o trabalhador a acreditar na legitimidade do vínculo. Ignorar esse conjunto de sinais estatais significaria deslocar para o indivíduo a responsabilidade por vícios que ele não criou e que não possui meios para identificar. A literatura previdenciária tem ressaltado que a confiança legítima integra o núcleo essencial do sistema de proteção social, funcionando como limite material às soluções que inviabilizem o acesso a prestações previdenciárias em razão de falhas administrativas.

O Tribunal Superior do Trabalho, ao examinar casos em que houve desconto previdenciário sem repasse, reiterou que o ente público não pode se apropriar de valores descontados do trabalhador, pois isso configuraria enriquecimento sem causa, ao afirmar que a nulidade do contrato não exonera a Administração do dever de recolher a contribuição ou restituir o montante retido. Essa linha jurisprudencial ilumina a compreensão de que a nulidade não opera como ausência de relação de trabalho, mas como vício de origem cuja repercussão não pode recair sobre o segurado obrigatório que efetivamente integrou a dinâmica funcional estatal¹³.

A compreensão constitucional da filiação obrigatória evidencia que o exercício da atividade laboral, por si só, aciona o regime de proteção previdenciária. O modelo brasileiro não admite a existência de trabalho sem amparo previdenciário, porque a seguridade foi concebida para funcionar como mecanismo de cobertura contínua dos riscos sociais. Essa lógica, presente na construção doutrinária contemporânea, reforça que o fato jurídico relevante é a atividade desempenhada —

¹³ O julgamento do RR 8483201-65.2016.5.05.0031, relatado pelo Ministro Guilherme Caputo Bastos, é paradigmático nesse sentido.

e não a validade formal do vínculo que a originou. Quando a Administração Pública contrata irregularmente, mas mantém rotinas funcionais estáveis e procede a descontos previdenciários, ainda que de forma incompleta, produz-se relação fática que não pode ser ignorada sem desvirtuar a finalidade do sistema.

A análise desse fenômeno revela tensões estruturais entre o formalismo administrativo e a função protetiva da previdência. Ao se examinar a trajetória histórica da proteção social no Brasil observa que o Estado, mesmo em contextos de precarização, não pode renunciar ao dever de assegurar cobertura mínima aos trabalhadores inseridos em relações de dependência econômica e subordinação (CRISTINO; CARVALHO, 2025, p. 4–6). Essa perspectiva evidencia que a nulidade não elimina a existência fática da prestação de serviços e tampouco autoriza desconstituir a proteção previdenciária derivada dela. Ignorar esse dado material seria permitir que a irregularidade administrativa se sobrepusesse ao objetivo constitucional de reduzir vulnerabilidades e garantir segurança social.

O que se abstrai, portanto, é que a nulidade contratual e a proteção previdenciária não operam no mesmo plano conceitual. A nulidade disciplina a relação jurídico-administrativa; a previdência, por sua vez, tutela a relação protetiva derivada do trabalho. A distinção ontológica entre esses dois campos justifica que o vício formal não extinga automaticamente os efeitos previdenciários. A doutrina tem reiterado que a Previdência Social, enquanto política pública constitucionalmente estruturada, não pode ser reduzida a um reflexo da legalidade administrativa, exigindo interpretação orientada pela solidariedade, pela universalidade e pela continuidade da cobertura, especialmente quando se trata de trabalhadores que contribuíram para o sistema, ainda que por meio de descontos não repassados (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 69–74).

Essa leitura é reforçada por análises que destacam o caráter público e essencial do regime de proteção social, concebido para assegurar amparo mesmo em situações de irregularidade estatal. Nesse sentido, Júlia Franzoni (2024, p. 12–14) observa que sistemas jurídicos que condicionam a efetividade dos direitos sociais à perfeição das formas administrativas produzem cenários de “direitos sem garantias”, especialmente para grupos mais vulneráveis. Aplicada ao caso dos vínculos nulos, essa reflexão demonstra que subordinar a proteção previdenciária ao cumprimento formal do concurso significaria deslocar para o trabalhador o ônus

integral da insuficiência estatal, contrariando a função distributiva da seguridade e o princípio constitucional da proteção social continuada.

A discussão sobre a nulidade dos vínculos administrativos, portanto, não pode se restringir ao plano abstrato da regularidade formal, especialmente quando se observa que, na prática, a própria Administração contribui para a consolidação de expectativas legítimas. Relações funcionais que se prolongam no tempo, acompanhadas de remuneração, controle hierárquico, avaliação e descontos previdenciários, configuram um quadro de vinculação concreta que não se desfaz pela simples constatação posterior do vício de origem. A leitura constitucional da seguridade exige que a análise da nulidade considere o contexto fático, sob pena de se permitir que trabalhadores fiquem à margem da proteção social em razão de falhas estruturais que não produziram.

A Constituição de 1988 reforça que o direito à previdência social é expressão direta da dignidade humana e não pode ser condicionado exclusivamente à forma jurídica do vínculo, mas sim à existência de atividade laboral que efetivamente tenha sido desempenhada. Quando o texto constitucional vincula todo trabalho ao regime previdenciário correspondente, cria-se uma imposição que antecede a própria validade do ato administrativo de contratação. Ignorar essa dimensão significaria permitir que a irregularidade administrativa opere como obstáculo à realização de direitos sociais fundamentais, contrariando a lógica protetiva que orienta a seguridade.

Por essa razão, a interpretação constitucional da filiação previdenciária demanda reconhecer que a incidência da nulidade não elimina a materialidade do trabalho realizado, nem pode produzir efeitos retroativos capazes de suprimir a cobertura dos riscos sociais decorrentes da atividade. A proteção social não existe apenas para relações juridicamente perfeitas, mas, sobretudo, para situações que expressam dependência econômica, inserção laboral e exposição a contingências da vida. É nesse sentido que a análise previdenciária se distingue da lógica sancionatória predominante no Direito Administrativo, assumindo função reparadora e distributiva.

Diante desse quadro, o subcapítulo seguinte examinará os efeitos previdenciários propriamente ditos dos vínculos nulos, aprofundando a distinção entre a nulidade administrativa e a preservação do tempo de serviço para fins de

seguridade. A partir de uma leitura sistemática da Constituição, da jurisprudência e da doutrina contemporânea, demonstra-se que o reconhecimento previdenciário não constitui exceção, mas consequência natural do trabalho efetivamente prestado. Assim, o 3.2 aprofunda a análise sobre como a boa-fé, a segurança jurídica e a vedação ao enriquecimento sem causa orientam soluções que conciliam o regime constitucional do concurso público com a proteção social a que o trabalhador tem direito.

3.2 Análise dos principais precedentes jurisprudenciais sobre nulidade contratual e efeitos previdenciários nos tribunais superiores

A Constituição de 1988, no seu artigo 37, impôs a obrigatoriedade do concurso público como regra para investidura em cargo ou emprego público, reafirmando a centralidade da isonomia e da impessoalidade no provimento de funções estatais. O Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento nesse sentido, ao afirmar que as contratações realizadas à margem do concurso são nulas, não gerando direitos trabalhistas, com exceção do pagamento dos salários referentes ao período efetivamente trabalhado e do levantamento dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, conforme decisão no RE 705140 (STF, 2014).

Essa orientação cumpriu um papel histórico na coibição de práticas patrimonialistas e clientelistas ainda fortemente enraizadas no Brasil, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte, nos quais a distribuição de postos públicos sempre foi moeda política. Entretanto, a aplicação dessa nulidade de maneira automática e desvinculada das particularidades de cada caso tem produzido efeitos colaterais que merecem atenção, especialmente para os trabalhadores que, embora tenham ingressado de forma irregular, não participaram das decisões administrativas que determinaram sua forma de contratação e que, muitas vezes, permaneceram anos ou décadas servindo à coletividade.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 308 da repercussão geral, cujo *leading case* foi o RE 705140 (STF, 2014), buscou estabelecer um marco para os efeitos da nulidade, limitando os direitos decorrentes do vínculo irregular a, tão somente, salários e FGTS e fixou a tese de que a contratação de pessoal pela

Administração Pública sem concurso público, após a Constituição de 1988, é nula, somente gerando, em favor do contratado, o direito ao pagamento dos salários referentes ao período trabalhado e ao levantamento dos depósitos de FGTS, como pode se depreender da ementa do acórdão (RE 705.140, Rel. Min. Teori Zavascki):

CONSTITUCIONAL E TRABALHO. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM CONCURSO. NULIDADE. EFEITOS JURÍDICOS ADMISSÍVEIS EM RELAÇÃO A EMPREGADOS: PAGAMENTO DE SALDO SALARIAL E LEVANTAMENTO DE FGTS (RE 596.478 - REPERCUSSÃO GERAL). INEXIGIBILIDADE DE OUTRAS VERBAS, MESMO A TÍTULO INDENIZATÓRIO. 1. Conforme reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição de 1988 reprovava severamente as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público, cominando a sua nulidade e impondo sanções à autoridade responsável (CF, art. 37, § 2º). 2. No que se refere a empregados, essas contratações ilegítimas não geram quaisquer efeitos jurídicos válidos, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. 3. Recurso extraordinário desprovido.

E, nove anos após a decisão do tema 308 pelo STF, o TST em 2023 institui a Súmula 363, que diz:

A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e §2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada [...] e dos valores referentes aos depósitos do FGTS” (TST, Súmula 363).

Contudo, o Tribunal Superior do Trabalho reconheceu que a discussão não se encerra na dimensão trabalhista, especialmente quando há descontos previdenciários realizados pelo ente público ao longo do contrato sem o devido recolhimento ao Instituto Nacional do Seguro Social. A jurisprudência trabalhista, ainda que limitada pela orientação do STF, tem desempenhado papel relevante na construção desse equilíbrio. Ao reconhecer a obrigação de devolver ao trabalhador os valores descontados a título de contribuição previdenciária e não repassados ao INSS, o Tribunal Superior do Trabalho reafirma que a nulidade não pode gerar vantagens para o Estado em detrimento do indivíduo. A decisão do TST evidencia que, mesmo diante da nulidade, subsiste o dever estatal de respeitar a proteção social do trabalhador. Esse raciocínio pode e deve ser ampliado para outras dimensões da relação jurídica, especialmente no que se refere ao cômputo do tempo de serviço para fins previdenciários.

A Turma Nacional de Uniformização destacou, em julgamento posterior, que o Tema 308 do STF examinou apenas os efeitos trabalhistas da contratação

nula, enfatizando que “o acórdão recorrido no RE 705.140 [...] examinou a questão tão somente à luz da legislação laboral”, razão pela qual a matéria previdenciária não se encontra automaticamente solucionada por aquela tese geral e, como se tratava do direito a percepção de seguro desemprego, de empregado contratado por empresa pública sem ter feito concurso, decidiu-se sobre o imperativo de uniformizar a jurisprudência, já que:

De um lado, a E. 1ª Turma Recursal do Estado de Minas Gerais entendeu que o contrato de trabalho, ainda que inexistente a aprovação em concurso público, confere o direito à percepção das parcelas do seguro-desemprego. De outro, a E. Turma Recursal do Rio Grande do Sul firmou posição em sentido oposto, entendendo que o contrato de trabalho celebrado pela Administração Pública sem a prévia aprovação em concurso público é nulo, sendo devidos, ao seu término, apenas o saldo de salário e o levantamento dos valores depositados no FGTS.

Nesta decisão, o TST, para uniformizar a jurisprudência, reafirmou o entendimento de que a Constituição de 1988 comina de nulidade as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público (CF, art. 37, § 2º), não gerando, essas contratações, quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos empregados contratados, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. E, portanto, em juízo de adequação, conheceu e deu provimento ao pedido de uniformização da União, sugerindo revisão da tese firmada no Tema 224 nos seguintes termos: “O empregado celetista, cujo contrato com a Administração Pública tenha sido declarado nulo, em razão da ausência de concurso público não tem direito ao benefício do seguro-desemprego” (TNU, TST, 2023).

A análise da nulidade das contratações públicas, após o julgamento do Tema 308, evidencia que o concurso público permanece como regra constitucional indispensável, mas não esgota todas as questões jurídicas envolvidas. A declaração de nulidade, embora necessária para resguardar a legalidade administrativa, mostra-se insuficiente para resolver, por si só, os efeitos previdenciários decorrentes da efetiva prestação laboral. Diante disso, a compreensão contemporânea do problema exige examinar, simultaneamente, a proteção da confiança, a boa-fé do trabalhador e a dimensão social do vínculo funcional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal delimitou parâmetros relevantes ao reconhecer a nulidade sem prejuízo dos salários e do FGTS; contudo, a Corte não enfrentou de forma definitiva os desdobramentos previdenciários dos vínculos irregulares. A realidade demonstra que a prestação de serviços ao Estado produz efeitos que transcendem o plano estritamente trabalhista, repercutindo na proteção social, na expectativa de continuidade do vínculo e na própria organização de vida do trabalhador. Assim, a aplicação automática da nulidade, sem avaliação de seus impactos previdenciários, conduz à criação de novas desigualdades que não se harmonizam com os princípios constitucionais.

Ademais, a própria atuação administrativa costuma gerar essa “aparência de legalidade”: emissão de contracheques, descontos previdenciários, submissão a jornada e chefias, avaliações funcionais e permanência prolongada no exercício das funções. Esses elementos consolidam expectativas legítimas de validade mínima do vínculo, que não podem ser ignoradas quando se trata de mensurar os efeitos da nulidade sobre os direitos previdenciários.

E isso implica no que Júlia Franzoni alerta (2024, p. 7), de que “direitos sem garantias produzem a ilusão de proteção, mas na prática deixam o indivíduo exposto a vulnerabilidades estruturais que o próprio Estado contribuiu para criar”. A interpretação dos casos em questão, portanto, deve(ria) considerar que a proteção da confiança e a segurança jurídica integram a moldura normativa essencial para a adequada solução do tema. Nesse sentido, Franzoni (2024, p. 13) destaca que os direitos sociais, quando não acompanhados de garantias institucionais, tornam-se incapazes de alterar materialmente a condição dos sujeitos, reforçando desigualdades já existentes.

Nesse contexto, torna-se imprescindível distinguir entre a nulidade enquanto mecanismo de afirmação da legalidade e seus efeitos sobre indivíduos que atuaram de boa-fé. A responsabilização pela contratação irregular recai sobre a Administração, não sobre o trabalhador. É exatamente essa perspectiva — a que reconhece a relevância da boa-fé, da consolidação dos vínculos pelo tempo e da proteção previdenciária como núcleo de justiça social — que orienta o desenvolvimento do argumento que se segue. A partir desse ponto, passa-se à exposição detalhada dos fundamentos jurisprudenciais, doutrinários e constitucionais que justificam a preservação dos efeitos previdenciários.

Nesse sentido, importante a observação de J. J. GOMES CANOTILHO (1998, p. 250):

Estes dois princípios – segurança jurídica e protecção da confiança – andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante ‘qualquer acto’ de ‘qualquer poder’ – legislativo, executivo e judicial.

Nesse sentido, ao analisar casos análogos, o STF tem fixado suas atenções, prevalentemente, em pelo menos três fatores, sendo eles: i) transcurso do tempo, de modo a estabilizar a situação, conferindo legítima expectativa de validade do ato administrativo e, portanto, compondo o patrimônio do agente; ii) boa-fé do agente contratado, que atuou em prol da Administração Pública acreditando na legalidade e validade de seu ato de admissão; iii) segurança jurídica, decorrente do princípio da confiança. Uma vez contratado, em exercício efetivo da atividade, por longo decurso de tempo, há de se presumir que o trabalhador agiu em absoluta confiança na Administração Pública, de quem se espera, ou precisa esperar, que as decisões tenham por base o corolário legal, fincado nos princípios encartados no caput do artigo 37 da Carta da República.

É o que se observa em alguns julgados¹⁴, em que a divergência manifestada pelo Ministro Gilmar Mendes prevaleceu, e merece ser reproduzida, nos Embargos de Declaração dos Embargos de declaração no Mandado de Segurança 27.673, de 2020¹⁵:

¹⁴ MS 28.059/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MS 28.060-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.064-MC/DF, Rel. Min. CARMEN LÚCIA – MS 28.122-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MS 28.123-MC/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MS 28.430-MC/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – MS 29.177-MC/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – MS 29.180-MC/PE, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, dando destaque ao julgamento do EMB.DECL. NOS EMB.DECL. EM MANDADO DE SEGURANÇA 27.673 DISTrito FEDERAL. Ainda, no que se diz respeito às decisões referidas nesta nota de rodapé, reconhece-se que um quadro-síntese poderia ajudar compreender melhor as decisões paradigmas, o que, também em nova pesquisa, será objeto de estudo e maior aprofundamento.

¹⁵“O Supremo, em vista de peculiaridades concretas de situações a priori inconstitucionais de provimento de cargo por ausência de submissão ao concurso público, possui precedentes no sentido

No entanto, entendo necessário acolher os embargos para reconhecer a boa-fé dos embargantes e, assim, propor a modulação dos efeitos da decisão. Em diversas oportunidades já me manifestei pela possibilidade de mitigação dos efeitos de atos inconstitucionais em prol de razões de segurança jurídica. Em tais ocasiões, ressaltei a necessidade da comprovação da boa-fé daqueles que se beneficiaram da situação inconstitucional decorrente da dúvida plausível acerca da solução da controvérsia (BRASIL, STF, MS 27.673/DF, 2015, p. 2).

A posição divergente, ao reconhecer a impossibilidade de aplicação automática e indiferenciada da nulidade, foi detalhada pelo Ministro Gilmar Mendes em termos expressivos, ressaltando que a incidência mecânica do art. 37, §2º, não pode desconsiderar o tempo de serviço efetivamente prestado nem as expectativas legítimas formadas ao longo de relações prolongadas com a Administração. Como registrado em seu voto:

Mostra-se indispensável reconhecer que o decurso do tempo consolida situações jurídicas que não podem ser simplesmente esvaziadas por uma leitura estritamente formalista da nulidade. A boa-fé dos trabalhadores, muitos dos quais exerceram suas atividades por anos a fio, impede que a decisão judicial produza efeitos desproporcionais ou incompatíveis com a ideia de proteção da confiança. A aplicação cega da nulidade — sem avaliação das circunstâncias concretas e das legítimas expectativas dos envolvidos — pode converter-se em instrumento de injustiça, razão pela qual se impõe a modulação dos efeitos para resguardar situações consolidadas, evitando a imposição de prejuízos excessivos a indivíduos que não deram causa à irregularidade (BRASIL, STF, MS 27.673/DF, 2015, p. 2).

Esse trecho — raro na jurisprudência constitucional brasileira — abre caminho para compreender que a nulidade, embora necessária para coibir práticas administrativas ilegais, possui limites materiais derivados dos próprios princípios constitucionais que fundamentam a ordem jurídica.

Ao final de seu voto, concluiu que “Ante o exposto, divirjo da relatora e acolho em parte os embargos de declaração, tão somente para reconhecer a boa-fé dos

da possibilidade de aplicação dos institutos da boa-fé e da segurança jurídica. Nesse pontual aspecto, o acórdão recorrido se mostra convergente com aquele entendimento, a teor dos acórdãos a seguir indicados provenientes de ambas as Turmas: Embargos de declaração nos embargos de declaração no mandado de segurança. 2. Direito Administrativo. 3. Conselho Nacional de Justiça. Desconstituição dos atos de investidura de servidores do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Nomeações efetivadas após a Constituição Federal de 1988, sem aprovação em concurso público. 4. Inaplicabilidade do prazo decadencial de 5 anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999. 5. Possibilidade de mitigação dos efeitos de atos inconstitucionais em prol de razões de segurança jurídica. Atos de nomeação em cargos públicos sem a realização de concurso público foram assinados por Presidente de Tribunal de Justiça há mais de 20 anos. Boa-fé dos impetrantes. 6. Proposta de modulação de efeitos acolhida. 7. Embargos de declaração acolhidos em parte, tão somente para reconhecer a boa-fé dos embargantes e, assim, modular os efeitos da decisão para manter a validade dos atos inconstitucionais em relação a eles”. (EMB.DECL. NOS EMB.DECL. EM MANDADO DE SEGURANÇA 27.673. 2ª turma. Rel. Min. Carmen Lucia, 10/10/2020).

embargantes e, assim, modular os efeitos da decisão para manter a validade dos atos”. Na oportunidade, o STF, por meio da 2ª Turma, se posicionou no sentido de conferir necessária modulação aos efeitos da nulidade, como forma de amenizar os impactos na vida dos 194 trabalhadores afetados pela decisão do CNJ, que anulou o ato do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás de investidura nos cargos públicos.

Como assinalado pela divergência, a situação enfrentada depois de 20 anos não poderia ser indiscriminada, afinal muitos daqueles trabalhadores já haviam, inclusive, se aposentado, enquanto outros estavam prestes a se aposentarem. O duelo, portanto, entre a inconstitucionalidade e o caso prático em exame resultou em saída republicana, pelo caminho do meio, de modo que nem se convalidou a totalidade do ato eivado de nulidade, mas também não se perdeu de vista as legítimas expectativas dos trabalhadores, modulando-se os efeitos da decisão para, reconhecendo a boa-fé dos trabalhadores, validar os atos pretéritos e impedir efeitos futuros.

A lógica apresentada na divergência evidencia que a nulidade, quando aplicada sem consideração das circunstâncias concretas, pode resultar em injustiças mais graves do que o próprio vício que se busca corrigir. A advertência feita pelo Ministro Gilmar Mendes, reforçada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, foi no sentido de que:

No entanto, eu penso que o julgador não pode fechar os olhos para a questão da justiça no caso concreto. E, realmente, de 93 até os dias de hoje, de certa maneira, essa situação se consolidou. A notícia trazida pelo Ministro Gilmar Mendes de que muitos servidores já se aposentaram e a informação também de que outros servidores já estariam adiantados na idade, portanto, já perto da aposentadoria, impossibilitados de encontrar outra colocação, levam-me a acompanhar, com a devida vênia, o posicionamento do Ministro Gilmar Mendes, e, aí, modular a nossa decisão no sentido de... Vossa Excelência está propondo que se mantenha o *status quo*. E, depois, o Ministro Gilmar trouxe também um argumento que me impressiona, quer dizer, o lapso temporal de cinco anos para o desfazimento desse tipo de situações administrativas já transcorreu. Anos e anos depois, não se sabe por quê, essa matéria foi trazida à apreciação do Conselho Nacional de Justiça. Esse Conselho, então, resolve retroativamente desfazer atos que, num primeiro momento, aparentavam ser hígidos do ponto de vista legal. Eu imagino que dificilmente se pode afastar a boa-fé de servidores que se submetem a um procedimento interno qualquer sob, enfim, o beneplácito de um ato do próprio Presidente do Tribunal em que trabalham. (BRASIL, STF, MS 27.673/DF, 2015, p. 30).

Ao trazer essa formulação, a divergência reconheceu explicitamente que a nulidade administrativa, embora deva ser declarada, não pode recair com maior rigor

sobre aquele que esteve numa posição de vulnerabilidade e confiou na aparência de legalidade conferida pelo próprio Estado.

Ademais, a advertência feita no julgamento evidencia que o fator temporal e a boa-fé do trabalhador constituem elementos constitucionais indispensáveis na análise dos efeitos da nulidade, sobretudo quando a decisão judicial incide sobre vínculos que perduraram por anos sob legitimação contínua da própria Administração. Como registrou o Ministro Gilmar Mendes:

A nulidade não pode ser manejada de modo a desconsiderar que, ao longo dos anos, a Administração Pública legitimou, pela própria conduta, a expectativa de continuidade do vínculo. Em tais situações, a proteção da confiança, a proporcionalidade e a razoabilidade impõem que o Poder Judiciário reconheça efeitos mínimos, especialmente quando o desfazimento puro e simples atinge indivíduos que jamais tiveram domínio sobre a regularidade do ato administrativo (BRASIL, STF, MS 27.673/DF, 2015, p. 6).

Esse fundamento revela que a modulação dos efeitos não representa condescendência com a ilegalidade, mas instrumento constitucional de equilíbrio, evitando que a correção do vício administrativo produza resultados injustos e incompatíveis com a proteção da confiança legítima e com a própria lógica do Estado de Direito.

Nessa perspectiva, a doutrina e parte da jurisprudência têm defendido a necessidade de se distinguir os efeitos da nulidade no plano trabalhista e no plano previdenciário. Enquanto no primeiro tópico (trabalhista) há um entendimento mais consolidado quanto às limitações impostas pelo STF, no segundo (previdenciário) a discussão encontra-se em construção, uma vez que a ausência de recolhimentos previdenciários ou a irregularidade na realização desses recolhimentos impacta diretamente o acesso do trabalhador a benefícios futuros.

A previdência social, como componente integrante da seguridade, desempenha papel essencial na proteção contra riscos sociais ligados ao trabalho, como doença, incapacidade, maternidade, idade avançada e morte (ROCHA, 2011, p. 12). Negar ao trabalhador contratado sem concurso público o reconhecimento de seu tempo de serviço para fins previdenciários é ampliar a punição daquele que já sofreu as consequências da irregularidade, criando um novo dano a partir de um vínculo já desfeito. A interpretação previdenciária deve sempre privilegiar a proteção social, rejeitando leituras que esvaziem direitos sob fundamento meramente formal (ROCHA, 2011, p. 15).

Nesse contexto, a compreensão rígida da nulidade ignora que o trabalho prestado ao Estado é um fato jurídico com consequências no plano da proteção social, consequências estas que não se desfazem pelo simples reconhecimento da nulidade. Não é coerente admitir que o labor tenha existido para fins de remuneração e FGTS, mas não para fins de contribuição previdenciária, especialmente quando houve desconto no contracheque do trabalhador.

Trata-se de reconhecer que o Estado não pode se locupletar da prestação de serviço sem assegurar a contrapartida constitucional mínima de proteção social. A vedação ao enriquecimento sem causa, princípio presente tanto no Direito Civil quanto no Direito Administrativo, incide de forma direta nessas situações. Caso contrário, a irregularidade administrativa não apenas se perpetua, mas se traduz em vantagem indevida para o ente público.

A interpretação sistemática do ordenamento jurídico, orientada pela dignidade da pessoa humana e pelos princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica, conduz a uma leitura mais equilibrada da nulidade, capaz de compatibilizar o respeito ao concurso público com a proteção dos trabalhadores. Essa leitura não elimina o caráter sancionatório da nulidade, mas impede que ela recaia com maior peso sobre quem se encontra em posição de vulnerabilidade. O foco da sanção deve se direcionar à Administração e aos agentes públicos responsáveis pela contratação irregular, e não ao trabalhador que, ao longo de anos, exerceu suas funções com dedicação, contribuindo para a manutenção de políticas públicas essenciais.

Importa ressaltar, ainda, que essa discussão não se limita ao campo teórico. A prática revela que milhares de trabalhadores, após terem seus contratos anulados, enfrentam dificuldades expressivas para comprovar tempo de contribuição, acessar benefícios previdenciários e obter aposentadoria digna. Muitos desses trabalhadores, sobretudo em municípios de menor porte, possuem baixa escolaridade e limitado acesso a informações sobre seus direitos, o que agrava ainda mais a assimetria entre a Administração e o cidadão. Ignorar esse componente humano significaria atribuir ao trabalhador a responsabilidade integral por um arranjo institucional que ele não criou, não escolheu e não controla. Nesse ponto, convém reforçar com a ideia proposta por Augusto Meirinho, de que a “complexidade e a

opacidade das normas previdenciárias criam barreiras quase intransponíveis para o cidadão comum,” aprofundando desigualdades.” (MEIRINHO, 2018, p. 816)

O Estado brasileiro, nestas circunstâncias, opera com um grau elevado de “opacidade institucional”, produzindo relações previdenciárias marcadas por assimetria informacional e falta de transparência (MEIRINHO, 2018, p. 818). A consequência é uma estrutura em que o próprio Estado “gera insegurança jurídica e desproteção social ao impor regras complexas que o trabalhador não tem condições reais de acompanhar”, o que agrava desigualdades e dificulta o acesso efetivo a direitos previdenciários já reconhecidos em tese.

A análise dessa realidade evidencia a necessidade de que o Direito Administrativo, sem abandonar a defesa da legalidade e do concurso público, seja capaz de dialogar com a dimensão social dos vínculos de trabalho. A nulidade, enquanto instrumento de correção de ilegalidades, não pode ser interpretada de modo a produzir efeitos antagônicos aos objetivos constitucionais de justiça social, erradicação da pobreza e promoção do bem de todos. A própria praxis estatal legítima, no plano social, a relação de trabalho, de modo que a ruptura abrupta e retroativa desse vínculo, sob o argumento exclusivo da ilegalidade formal, pode representar verdadeira violência institucional. Afinal, como lembram Eduardo Cristino e Paulo Carvalho, “a proteção social é tensionada quando o Estado terceiriza ao indivíduo os custos de sua própria desorganização institucional” (CRISTINO; CARVALHO, 2025, p. 12).

A distinção entre ilegalidade e imoralidade mostra-se importante nesse debate. A contratação sem concurso público é, sem dúvida, juridicamente irregular, mas isso não significa que todo trabalhador contratado nessa condição tenha agido de forma imoral ou com intuito de burlar a Constituição. Enquanto o vício decorre da conduta do gestor público, a boa-fé traduz a expectativa legítima do indivíduo que aceitou um trabalho oferecido pelo Estado, acreditando estar ingressando em um vínculo válido. Essa dissociação entre conduta administrativa e conduta individual é fundamental para evitar julgamentos generalistas que acabam por responsabilizar o elo mais fraco da relação em vez de responsabilizar o agente público que efetivamente deu causa à irregularidade.

Não se trata, portanto, de defender a regularização automática desses vínculos ou de relativizar o concurso público enquanto mecanismo republicano de

acesso aos cargos estatais. A defesa do concurso permanece necessária para assegurar igualdade de oportunidades, mérito e impessoalidade.

O que se pensa ser compatível com os princípios da seguridade social e objetivos do Estado brasileiro é uma releitura dos efeitos da nulidade, de forma a conciliar o princípio da legalidade com outros valores constitucionais que também orientam a atuação estatal. Em vez de aplicar a nulidade como solução única, abstrata e automática, é possível construir respostas mais sofisticadas, que considerem o período efetivamente trabalhado, o grau de dependência econômica do vínculo, a existência de descontos previdenciários não repassados, a boa-fé do trabalhador e os impactos sociais da decisão administrativa ou judicial que decretar a nulidade, promovendo uma interpretação que seja compatível com os princípios da dignidade humana e da justiça social.

Por fim, é importante destacar que a discussão sobre a nulidade das contratações irregulares envolve não apenas o passado, mas também o futuro das políticas públicas. A forma como o Estado lida com os trabalhadores que serviram em condições irregulares reflete o tipo de Administração Pública que se pretende construir. Uma Administração que reconhece apenas a legalidade, ignorando a dimensão humana, tende a perpetuar distanciamentos entre o Estado e o cidadão, produzindo insegurança e desconfiança. Ao contrário, uma Administração que busca reparar danos, reconhecer serviços prestados e responsabilizar adequadamente gestores, sem sacrificar a dignidade do trabalhador, fortalece a legitimidade do poder público e contribui para a construção de relações institucionais mais justas.

A partir desse conjunto de premissas jurisprudenciais e doutrinárias, evidencia-se que a compreensão da nulidade não pode restringir-se ao seu aspecto estritamente formal. O reconhecimento de situações consolidadas pelo tempo, a boa-fé do trabalhador e a própria dinâmica institucional que molda a relação funcional impõem uma leitura que considere o impacto concreto da decisão administrativa sobre a proteção social. É nesse panorama que se insere a necessidade de examinar os efeitos previdenciários de vínculos declarados nulos, especialmente quando a prestação do serviço público ocorreu de maneira contínua e legitimada pela própria atuação estatal. E, nesse contexto, a proteção previdenciária emerge como elemento indispensável para assegurar justiça social.

Para Júlia Franzoni (2024, p. 12), negar efeitos previdenciários ao trabalhador contratado irregularmente significaria permitir que a nulidade se tornasse instrumento de punição desproporcional, em desacordo com o papel da seguridade social de proteção contra riscos sociais. A preservação dos direitos previdenciários garante que a nulidade cumpra sua função sem sacrificar a subsistência do trabalhador. A promessa de direitos sociais, quando apartada das condições concretas de sua realização, transforma-se em retórica vazia que encobre a precarização e desloca o ônus para o próprio indivíduo.

Como observa Augusto Meirinho (2018, p. 815), “em muitos segmentos laborais a informalidade, a precarização dos vínculos e a ausência de uma rede de proteção tornam o trabalhador ainda mais dependente da atuação estatal”, de modo que a reforma previdenciária incide com intensidade desigual sobre diferentes camadas sociais. E, para grande parte dos trabalhadores, “a instabilidade das relações de trabalho, a baixa capacidade contributiva e a informalidade estrutural inviabilizam o cumprimento das exigências contributivas do sistema” (MEIRINHO, 2018, p. 816). Assim, quando o próprio Estado contribui para a criação de vínculos frágeis ou irregulares, torna-se ainda mais grave exigir do trabalhador os ônus integrais de uma estrutura previdenciária que pressupõe estabilidade e formalidade que não existem na realidade empírica.

A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho tem reforçado essa abordagem ao determinar a restituição dos valores descontados e não repassados ao INSS. O entendimento do TST reconhece que a nulidade não exonera o Estado de suas obrigações contributivas e que o trabalhador, tendo arcado com os descontos, não pode ser prejudicado pela inércia administrativa. A proteção previdenciária, portanto, é consequência natural da própria prestação de serviços. Como reforço, o próprio Tribunal Superior do Trabalho afirma que “a declaração judicial de nulidade do contrato de trabalho com órgão público, por ausência de concurso, não afasta a obrigação de recolhimento das contribuições previdenciárias” (TST, Agência de Notícias, 2019).

Neste sentido, é bom que se frise que o juiz convocado Ricardo Machado, relator do caso, comentou que essa lógica advém da própria legislação previdenciária em vigor (arts. 43 e 44 da Lei nº 8212/91). “De outro modo não poderia ser, uma vez que a Constituição Federal (art. 195, I, a) impõe a contribuição em virtude da prestação de serviço, mesmo sem vínculo empregatício. (AIRR 1059/2001-005-16-00.9).

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça também tem afirmado a necessidade de reconhecer os direitos previdenciários decorrentes de vínculos nulos. As decisões da Corte, ao aplicarem os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, reforçam a ideia de que o sistema de seguridade social deve proteger os trabalhadores mesmo em situações de contratação irregular, desde que comprovada a atividade laboral e a atuação de boa-fé.

A jurisprudência recente demonstra crescente sensibilidade para equilibrar a rigidez do Direito Administrativo com as exigências materiais da seguridade social. A aplicação automática da nulidade tende a atingir trabalhadores em situação de vulnerabilidade, sobretudo em municípios de pequeno porte, onde contratações irregulares são utilizadas como solução precária para carências estruturais. Uma análise sensível ao contexto é imprescindível.

A doutrina tem enfatizado que a atuação estatal não pode desconsiderar os efeitos concretos das decisões administrativas sobre a vida dos trabalhadores. A aparência de legalidade criada pela Administração induz o trabalhador a acreditar na validade mínima do vínculo. Romper esse vínculo sem preservar seus efeitos previdenciários compromete objetivos constitucionais como justiça social, erradicação da pobreza e promoção do bem de todos. E foi essa perspectiva que levou à defesa da tese de que a contratação irregular gera expectativas legítimas que devem ser consideradas na aplicação da nulidade. O intérprete deve(ria) buscar conciliar legalidade e proteção social, reconhecendo que o sistema jurídico não admite soluções automáticas que desconsiderem as consequências práticas da decisão.

Essa conclusão encontra amparo direto na dogmática previdenciária, especialmente na formulação de Daniel Machado da Rocha, para quem “nossa Constituição não admite a existência de trabalho, público ou privado, sem a vinculação a um determinado regime de previdência” (ROCHA, 2015, p. 15). Tal premissa evidencia que o trabalho prestado ao Estado — mesmo quando decorrente de vínculo posteriormente declarado nulo — gera efeitos jurídicos previdenciários obrigatórios, pois o constituinte vinculou o próprio exercício laboral à proteção social.

A boa-fé dos trabalhadores é elemento central nesse debate, especialmente quando se trata de contratos posteriormente declarados nulos. O trabalhador, ao aceitar função ofertada pela Administração, presume a validade do ato estatal e

cumpra suas obrigações acreditando estar resguardado juridicamente. Não é razoável exigir que conheça as irregularidades administrativas que viciaram sua contratação, de modo que sua boa-fé deve ser presumida e protegida. Afinal, como observa Franzoni (2024), a mera formalização de direitos sem meios concretos de efetivação produz um deslocamento simbólico que mascara a incapacidade estatal de assegurar proteção social real.

Portanto, a aplicação do princípio da boa-fé busca mitigar os efeitos negativos da nulidade, preservando direitos previdenciários essenciais. O ordenamento jurídico brasileiro reconhece que a nulidade não pode retroagir para prejudicar terceiros de boa-fé, especialmente quando estão envolvidos direitos de natureza fundamental, como aqueles vinculados ao tempo de serviço e às contribuições previdenciárias. Assim, mesmo diante da nulidade, o trabalhador deve ter preservada sua proteção social.

Essa abordagem encontra reforço na compreensão de que a função desenvolvimentista da atuação estatal impõe sensibilidade aos impactos sociais decorrentes da nulidade. O Direito Administrativo, enquanto instrumento de transformação social, não pode operar de modo dissociado das desigualdades históricas e estruturais que marcam o país. A proteção social surge como resposta às desigualdades estruturais produzidas pelo próprio Estado, e não pode ser enfraquecida pelo formalismo (CRISTINO; CARVALHO, 2025, p. 19). A solução jurídica deve harmonizar a busca pela legalidade com os princípios da justiça social, evitando a aplicação cega da nulidade em prejuízo do trabalhador.

A análise dessa realidade revela que milhares de trabalhadores enfrentam dificuldades concretas para comprovar tempo de contribuição, acessar benefícios e obter aposentadoria quando seus vínculos são anulados. Muitos possuem baixa escolaridade e limitado acesso à informação, o que agrava a assimetria em relação ao Estado. Ignorar essa dimensão significa responsabilizar o trabalhador por um arranjo institucional que ele não criou nem controlou.

E, por isso, é essencial reconhecer que a nulidade contratual não pode ser aplicada de forma uniforme e descontextualizada. A solução justa deve considerar a efetiva prestação de serviços, o tempo de duração do vínculo, a boa-fé demonstrada e a existência de descontos previdenciários, ainda que não repassados. A proteção

da confiança exige preservação mínima dos efeitos previdenciários, especialmente quando o trabalhador organizou sua vida em torno daquela relação.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao modular os efeitos em julgados específicos, reforçou a noção de que a nulidade não deve produzir danos sociais superiores à própria irregularidade administrativa. A modulação preserva situações estáveis, evita rupturas abruptas e impede que o Estado transfira suas falhas ao trabalhador. Isso demonstra que a Administração deve ser responsabilizada pela contratação irregular, ao passo que o trabalhador precisa ter assegurado o reconhecimento do tempo de serviço para fins previdenciários. Essa separação de responsabilidades impede que a nulidade se transforme em mecanismo de agravamento da vulnerabilidade social.

Ao final, a hermenêutica sistemática do ordenamento jurídico conduz à conclusão de que a nulidade não pode afastar automaticamente os efeitos previdenciários decorrentes da prestação de serviços. É necessário reconhecer o fato jurídico trabalho e assegurar a proteção social correspondente, em conformidade com os princípios da dignidade humana, da segurança jurídica e da confiança legítima.

Assim, a análise do Tema 308 deve ser aplicada de maneira que preserve o concurso público como regra constitucional, mas igualmente garanta que a correção da irregularidade não produza novas injustiças. A nulidade deve cumprir sua função institucional sem comprometer os direitos previdenciários daqueles que atuaram de boa-fé, permitindo uma leitura equilibrada que fortaleça a justiça social e a legitimidade da Administração Pública.

Diante desse conjunto de fundamentos, torna-se claro que a interpretação da nulidade contratual, no âmbito do Tema 308, deve harmonizar o primado do concurso público com a necessidade constitucional de proteger o trabalhador que prestou serviço de boa-fé. A preservação dos efeitos previdenciários não representa mitigação indevida da legalidade, mas sim a afirmação de que o Estado não pode transformar sua própria irregularidade em fonte de novas vulnerabilidades sociais.

Reconhecer o fato jurídico trabalho e assegurar sua repercussão previdenciária é medida que concretiza a dignidade da pessoa humana, a segurança jurídica e a confiança legítima, permitindo que o ordenamento jurídico cumpra sua função de promover justiça material sem renunciar à defesa das instituições

republicanas. Essa compreensão abre caminho para o exame dos efeitos concretos da filiação obrigatória ao RGPS e das alternativas de proteção aplicáveis ao caso de Conceição do Coité, o que será desenvolvido no item seguinte.

3.3 Filiação obrigatória ao RGPS: efeitos concretos, prejuízos e caminhos jurídicos de proteção

A filiação obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social decorre diretamente do exercício de atividade remunerada, independentemente da forma jurídica adotada pela Administração Pública. O art. 12, I, da Lei 8.212/1991 estabelece que os empregados são segurados obrigatórios do sistema “ainda que o vínculo seja considerado nulo.” Essa estrutura normativa evidencia que o fato gerador da proteção previdenciária é o trabalho realizado, e não a validade formal do vínculo administrativo que o acompanha. Tal construção é reforçada pelo art. 9º, VII, do Decreto 3.048/1999, que reconhece como segurado obrigatório todo aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural a pessoa jurídica, mediante remuneração. Assim, a filiação previdenciária se opera por força da materialidade da relação laboral, e não pela regularidade do ato administrativo de admissão.

A realidade observada em Conceição do Coité exemplifica de forma nítida essa dissociação entre formalidade administrativa e obrigação previdenciária. Durante anos, sucessivas gestões municipais contrataram trabalhadores sem concurso público, mantendo vínculos prolongados, com rotinas funcionais típicas de servidores efetivos. Esses trabalhadores cumpriam cargas horárias, exerciam atividades permanentes e sofriam descontos previdenciários nos contracheques, sem que os recolhimentos fossem repassados ao INSS. Quando a Administração declarou a nulidade desses contratos, o fez de maneira abrupta, desconsiderando a filiação previdenciária anteriormente constituída. A supressão retroativa dos efeitos previdenciários não apenas ampliou o impacto da irregularidade administrativa, como transferiu exclusivamente ao trabalhador o ônus de uma omissão estatal continuada.

A situação revela um duplo prejuízo: primeiro, pelo não reconhecimento do tempo de contribuição; segundo, pelo não repasse das contribuições descontadas. A ausência de repasse gera lacunas no histórico contributivo que impedem o acesso à aposentadoria ou reduzem significativamente o valor dos benefícios futuros. Em

muitos casos, como relatado nas entrevistas (realizadas com trabalhadores de Conceição do Coité), a anulação do vínculo comprometeu projetos de vida, interrompeu expectativas de aposentadoria e produziu insegurança quanto ao futuro laboral. O resultado é um quadro de vulnerabilidade social acentuada, que deveria ser evitado pelo sistema de proteção social constitucionalmente instituído.

Para além do diagnóstico, é necessário identificar caminhos jurídicos capazes de restabelecer, ao menos parcialmente, a proteção previdenciária violada, especialmente diante do comportamento que, segundo revelado nas entrevistas realizadas, é reiterado, pouco e nada importando o grupo político em gestão.

Segundo relatado pelos entrevistados, não há esperanças de uma mudança efetiva de comportamento dos gestores públicos, diante de um comportamento que dada a repetibilidade se sedimentou com “natural”, ganhando contornos de legalidade, não despertando qualquer sentimento de repulsa nos próprios trabalhadores prejudicados. Os entrevistados comentaram que, antes deles, os que ocuparam seus cargos foram contratados diretamente, não havendo razão para acreditar que os novos trabalhadores serão admitidos de forma diversa.

O tom de naturalidade com que o ilícito administrativo é enfrentado gera a percepção de que os agentes públicos envolvidos na contratação são indiferentes aos males causados aos trabalhadores e que a falta de fiscalização coroa, por fim, o ato eivado de vício¹⁶.

O ordenamento jurídico oferece instrumentos que podem ser acionados individual ou coletivamente, sobretudo perante o Poder Judiciário. Em primeiro lugar, é possível o reconhecimento judicial do tempo de serviço efetivamente prestado, com base na comprovação documental e testemunhal do trabalho desempenhado e dos descontos realizados. Essa via se fundamenta no princípio da primazia da realidade

¹⁶ Com esses argumentos fica ainda mais difícil defender um sistema que chancele a nulidade com efeitos irrestritos. Ora, se o legislador não criou modalidade *sui generis* de trabalhador urbano, como poderia a jurisprudência fazê-lo? Mais, essa situação posta se revela em verdadeira contradição com o que dispõe o texto constitucional, na medida que afasta toda uma classe de trabalhador, de proporções ainda desconhecida, da cobertura previdenciária obrigatória. Seria, em última análise, um cobertor de irregularidade a proteger a Administração Pública de seus males feitos. Além disso, em viés comparativo, seria inconcebível, na iniciativa privada, um empregador se valer de sua própria torpeza para se desvencilhar do ônus decorrentes de seus vínculos trabalhistas, como pode a Administração Pública fazê-lo? Não estaria o Estado ainda mais obrigado ao cumprimento das normas por ele editadas? Partindo-se, portanto, do pressuposto de que a filiação ao sistema previdência não decorre da natureza do vínculo, mas do exercício de atividade remunerada, a resposta ao questionamento anterior deveria ser um SIM, e não há opção que reste ao debate. A equação parece ser simples: Trabalhador + Emprego + Salário = a filiação compulsória a um regime de previdenciária social.

e na noção de segurado obrigatório, permitindo que o trabalhador averbe períodos laborados ainda que não haja recolhimento formal pelo ente público.

Outro caminho é a indenização substitutiva das contribuições que não foram repassadas pela Administração. A legislação previdenciária admite a regularização de períodos pretéritos mediante indenização, permitindo que o segurado complete o tempo necessário para obtenção de benefícios. Todavia, em casos como o de Coité, em que houve desconto direto da remuneração, a responsabilização do ente público torna-se imperativa. A jurisprudência trabalhista tem reconhecido que o Estado não pode se apropriar de valores descontados sem repasse, sob pena de enriquecimento sem causa. Assim, cabe ao ente público restituir ou regularizar o período, evitando que a irregularidade administrativa produza efeitos irreparáveis, entretanto, são raríssimos os casos que chegam à análise do Judiciário.

Há ainda a via da responsabilização civil do município pela omissão contributiva. Quando o trabalhador comprova o dano previdenciário decorrente do não recolhimento das contribuições — sobretudo quando houve desconto —, emerge o dever estatal de reparar o prejuízo. Esse entendimento deriva da responsabilidade objetiva da Administração, prevista no art. 37, §6º, da Constituição, e encontra respaldo na jurisprudência que reconhece a necessidade de responsabilização quando o poder público compromete direitos fundamentais por sua própria negligência.

Essas alternativas não são excludentes e, diante da complexidade das situações vivenciadas em Conceição do Coité, frequentemente demandarão atuação simultânea. A tutela do tempo de contribuição exige articulação entre princípios previdenciários, normas administrativas e instrumentos de controle judicial. Prevalece, nesses casos, a compreensão de que a nulidade administrativa não desfaz a existência concreta do trabalho, nem impede que o período seja considerado para fins de proteção social. A filiação previdenciária deveria ser reconhecida como consequência direta da atividade exercida, entretanto, não é o que se observa na prática.

A análise empírica das entrevistas e coletas de dados realizada em Conceição do Coité-BA confirma a dimensão humana desse debate, pois os relatos colhidos nas entrevistas revelam um padrão de perplexidade e sofrimento entre aqueles que tiveram seus contratos anulados: relataram desconhecimento sobre o

significado da nulidade, incerteza quanto à perda de tempo previdenciário e apreensão diante da possibilidade de não alcançar os requisitos mínimos para aposentadoria. O ponto comum entre os relatos é a ausência de informação adequada ao longo dos anos e a súbita percepção de que a relação mantida com o Estado não produziu os efeitos previdenciários que imaginavam estar assegurados. Essa lacuna informacional agravou os impactos da nulidade, convertendo um vício administrativo em fator de descontinuidade de trajetórias profissionais e previdenciárias.

Nesse contexto, o estudo de caso de Conceição do Coité evidencia a distância existente entre a filiação previdenciária como categoria jurídica e sua efetivação no cotidiano institucional, bem como do entrelaçamento dos princípios da seguridade social como um todo. A análise dos dados empíricos, normativos e jurisprudenciais foi conduzida de forma integrada e interpretativa, buscando identificar padrões, convergências e limites explicativos, sem pretensão de exaustividade, mas com foco na construção de uma compreensão teórica consistente dos efeitos previdenciários da nulidade dos contratos de trabalho com a Administração Pública.

A proteção, conferida pelo RGPS, pressupõe a consideração do trabalho efetivamente desempenhado, mas a ausência de repasses e a aplicação automática da nulidade administrativa demonstram a fragilidade da rede de proteção quando o Estado (ele próprio) deixa de cumprir seus deveres contributivos. As entrevistas realizadas mostram que a perda do tempo de contribuição não é apenas um problema técnico, mas um fator de desestabilização social, atingindo de modo direto a segurança econômica e emocional dos trabalhadores.

O reconhecimento dessas falhas e a adoção de caminhos jurídicos capazes de recompor a proteção violada revelam-se fundamentais para restabelecer a coerência entre o desenho constitucional da seguridade social e sua aplicação prática.

Por fim, convém explicitar que o capítulo final dessa dissertação se concentrou na análise dos efeitos previdenciários decorrentes da declaração de nulidade dos contratos de trabalho firmados com a Administração Pública, deslocando o eixo da discussão da validade formal do vínculo para a relação entre trabalho efetivamente prestado e filiação ao Regime Geral de Previdência Social. A

partir da jurisprudência dos tribunais superiores sobre o assunto, em especial do Supremo Tribunal Federal, evidencia-se que o reconhecimento de que a nulidade do contrato não impede, por si só, a produção de efeitos previdenciários quando demonstrada a prestação laboral e a boa-fé do trabalhador.

É possível identificar a dissociação entre o regime jurídico-administrativo da origem das contratações de trabalhadores e a finalidade protetiva do Direito Previdenciário, que se fundamenta na condição material de segurado e na efetiva contribuição decorrente do trabalho prestado. Nesse sentido, o capítulo procurou demonstrar que a filiação previdenciária não se subordina à validade do vínculo administrativo, mas decorre da realidade fática da relação de trabalho, impondo limites à aplicação irrestrita da nulidade administrativa quando esta resulta na supressão de direitos sociais constitucionalmente assegurados.

Dessa forma, a interpretação constitucionalmente orientada da nulidade dos contratos de trabalho com a Administração Pública exige a preservação dos efeitos previdenciários decorrentes da prestação laboral, especialmente em relação a trabalhadores de boa-fé.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação analisou os impactos previdenciários decorrentes da nulidade dos contratos firmados entre trabalhadores e a Administração Pública. Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 2020, identificou que muitos dos municípios brasileiros com menos de 50 mil habitantes enfrentam dificuldades para manter quadros técnicos por meio de concurso público, o que favorece a proliferação de contratações informais e compromete a formalidade nas relações de trabalho no setor público local.

A pesquisa teve como ponto de partida a experiência profissional do autor, que, em 2012, assumiu a Procuradoria Trabalhista do município de Conceição do Coité, na Bahia, e, paralelamente, atuou na pasta trabalhista do município de Araci. A partir dessa vivência, foi possível observar um número expressivo de ações trabalhistas ajuizadas contra esses entes municipais, notadamente envolvendo a nulidade de vínculos firmados sem a observância da exigência constitucional de concurso público.

A recorrência dessas contratações revelou uma prática institucionalizada em pequenas administrações municipais: o ingresso no serviço público ocorria sem processo seletivo, mesmo que simplificado. Os contratos, em geral informais, eram celebrados com trabalhadores em condições de vulnerabilidade, com baixa escolaridade, remuneração próxima ao salário-mínimo e nenhum controle sobre as decisões administrativas. A posterior declaração de nulidade desses vínculos, fundamentada no artigo 37, II, da Constituição Federal e reafirmada pela jurisprudência consolidada na Súmula 363 do Tribunal Superior do Trabalho, reduzia os efeitos jurídicos à contraprestação pactuada e ao recolhimento do FGTS, excluindo outros direitos, inclusive de natureza previdenciária.

Esses trabalhadores, em sua maioria contratados de boa-fé, passaram anos prestando serviços públicos, amparados pela legítima expectativa de que seus vínculos seriam reconhecidos e de que a Administração Pública cumpriria com os encargos legais decorrentes, especialmente os previdenciários. A confiança depositada no Estado, enquanto ente responsável pela formalização e recolhimento das contribuições, fundamenta o princípio da confiança legítima, que deve ser considerado no exame das consequências jurídicas da nulidade contratual. Sem que

lhes fosse assegurado o reconhecimento do tempo de serviço para fins de aposentadoria, tampouco o acesso a outros benefícios previdenciários, muitos foram compelidos a recorrer a benefícios assistenciais do Estado, como o BPC, demonstrando os efeitos econômicos e sociais da decisão administrativa e judicial sobre suas vidas e de suas famílias.

Ao olhar o percurso das contratações em Conceição do Coité, o que se revela não é apenas uma série de planilhas ou vínculos administrativos. É um retrato de como o emprego público, em muitos municípios pequenos, tornou-se o centro de gravidade da vida social. Quando o Estado é praticamente o único empregador formal, qualquer decisão administrativa — uma nomeação, uma exoneração ou uma anulação de contrato — deixa de ser apenas um ato burocrático e passa a afetar diretamente o cotidiano das famílias, sua segurança material e até a forma como cada pessoa se sente pertencente à cidade.

A análise empírica, teórica e jurisprudencial desenvolvida ao longo do trabalho permite afirmar que a hipótese inicialmente formulada foi confirmada, no sentido de que a aplicação automática da nulidade dos contratos de trabalho com a Administração Pública municipal tem produzido efeitos previdenciários desproporcionais sobre trabalhadores de boa-fé.

Nesse contexto, a legalidade, quando aplicada de modo rígido, corre o risco de se afastar da própria noção de justiça que deveria sustentar. Corrigir um vício formal pode significar, na prática, retirar o sustento de alguém que trabalhou por anos com dedicação, mesmo sem o amparo de um concurso público. Há, portanto, um conflito ético latente entre a necessidade de respeitar o princípio da legalidade e o dever de proteger a dignidade de quem foi inserido nesse sistema precário não por escolha, mas por falta dela.

O caso de Conceição do Coité expõe, claramente, uma ferida que é comum a tantos outros municípios brasileiros: a dificuldade de equilibrar a norma e a vida. E talvez o que esse estudo mais evidencie seja justamente isso — que a discussão sobre vínculos nulos e efeitos previdenciários não é apenas jurídica, mas profundamente humana, porque envolve o destino de pessoas reais, que se tornaram, sem perceber, parte de uma engrenagem frágil, onde o que deveria ser exceção virou regra e onde a precariedade se confunde com normalidade.

Em geral, esses contratos foram celebrados sem qualquer planejamento orçamentário, sem controle jurídico e com rotatividade elevada. Trabalhadores contratados por períodos sucessivos de 6 meses ou 1 ano e alguns chegaram a permanecer por quase uma década na função, porém não acumularam o tempo de serviço, pois não houve a formalização de vínculos previdenciários adequados. Mesmo profissionais com formação técnica ou superior, como médicos, enfermeiros, assistentes sociais, motoristas e professores, se encontravam submetidos a vínculos juridicamente frágeis, muitas vezes com pagamento por recibo ou folha avulsa, sem recolhimento de INSS.

A declaração de nulidade desses contratos, em regra feita judicialmente por ocasião das ações trabalhistas propostas após o encerramento dos vínculos, culminava na exclusão do trabalhador do sistema previdenciário formal, mesmo nos casos em que houve efetivo desconto em folha. Essa realidade motivou a elaboração da presente pesquisa, cujo objetivo é discutir, a partir de um caso concreto, as possibilidades jurídicas de reconhecimento dos direitos previdenciários em situações de nulidade contratual, tomando como ponto de partida não apenas a legislação e a jurisprudência, mas também os efeitos concretos dessas decisões sobre a vida dos trabalhadores.

Essa realidade demonstra que a nulidade de contratos, embora prevista como instrumento de regularização da legalidade administrativa, quando aplicada de forma inflexível, produz efeitos desproporcionais sobre sujeitos sociais que não participaram da decisão irregular. Ainda que o sistema jurídico preveja a anulação de atos praticados em desconformidade com os princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade, o problema se agrava quando as consequências desse controle de legalidade recaem sobre quem agiu em legítima confiança na Administração Pública.

No caso de Conceição do Coité, a Prefeitura e o INSS figuram como principais fontes pagadoras, o que evidencia o papel central do poder público na economia local. A exclusão de trabalhadores de vínculos formais, por consequência, não se limita à esfera jurídica individual, mas produz impactos econômicos e sociais mais amplos, afetando diretamente a estabilidade comunitária. Esse paradoxo – entre a necessidade de correção dos vícios administrativos e a responsabilidade estatal diante das expectativas legítimas criadas – evidencia a necessidade de

análise crítica sobre os limites materiais da nulidade contratual, especialmente em sua intersecção com os direitos previdenciários.

O estudo de caso de Conceição do Coité, trazido no capítulo um, mostrou uma contradição central no funcionamento das administrações municipais brasileiras de pequeno porte: a busca pela correção formal das irregularidades contratuais, por meio da declaração de nulidade dos vínculos, frequentemente resulta em injustiças sociais e previdenciárias, atingindo trabalhadores que agiram de boa-fé e confiaram na legalidade de seus contratos. Trata-se, como se observa, de uma realidade que ultrapassa a dimensão administrativa, alcançando o campo ético e social, ao revelar como o rigor da legalidade, aplicado sem mediação de critérios de proporcionalidade e justiça social, pode contribuir para perpetuar a desigualdade e a insegurança entre aqueles que sustentam, cotidianamente, o funcionamento do serviço público municipal.

Ainda dentro da etapa empírica da pesquisa, que foi desenvolvida por meio de duas entrevistas com trabalhadores que tiveram seus contratos declarados nulos, buscou-se compreender os impactos pessoais, familiares e econômicos enfrentados após a perda do vínculo. Foram selecionados casos emblemáticos junto à Vara do Trabalho local, que trouxeram a dimensão humana e sob a perspectiva de sujeitos atingidos pelos efeitos do problema jurídico analisado. Tais entrevistas permitiram captar a percepção dos trabalhadores quanto à relação estabelecida com o poder público, à confiança depositada na Administração e à sensação de desamparo jurídico após a declaração de nulidade. Reconhece-se, contudo, que a pesquisa empírica apresenta limitação quanto à extensão da amostra, composta por número reduzido de entrevistas, o que não compromete a validade qualitativa dos achados, mas indica a necessidade de aprofundamento futuro por meio de estudos com maior amplitude empírica.

Complementariamente, a dissertação realizou um exame teórico-jurídico dos fundamentos da nulidade no Direito Administrativo, em diálogo com a jurisprudência consolidada e com autores que problematizam a aplicação inflexível da legalidade formal. A análise da jurisprudência permitiu identificar linhas de entendimento, divergências interpretativas e, sobretudo, as repercussões práticas dessas decisões.

Ao longo da pesquisa, destacou-se a importância de se considerar os princípios da boa-fé, da confiança legítima e da função social do Direito como

limitadores da aplicação automática da nulidade. A contribuição previdenciária adquirida pelo trabalhador durante o período de vigência do contrato nulo também impõe limites jurídicos à aplicação absoluta da nulidade. A extinção de tais direitos configura um tratamento desproporcional, que desconsidera a natureza protetiva do Direito Previdenciário.

A principal contribuição desta dissertação consiste em demonstrar que a nulidade dos contratos – celebrados entre Administração Pública e trabalhadores, em geral – não pode ser aplicada de forma automática no campo previdenciário, sob pena de produzir violações constitucionais graves. A partir da análise do caso de Conceição do Coité, articulada com fundamentos normativos, doutrinários e jurisprudenciais, o estudo evidencia que a Administração Pública, ao anular vínculos irregulares, tem ampliado indevidamente o alcance do Tema 308 do STF, estendendo seus efeitos para suprimir a filiação previdenciária — algo que o próprio Supremo nunca decidiu. O trabalho demonstra que, mesmo em contratos nulos, a filiação obrigatória decorre do exercício da atividade remunerada e dos descontos previdenciários efetivamente realizados, configurando um fato jurídico que não pode ser apagado.

Assim, como forma de desdobramento da análise desenvolvida, com a finalidade de contribuir para o debate jurídico e para a atuação dos operadores do direito apresenta-se, em anexo à dissertação, a formulação de um enunciado interpretativo que sintetiza a principal conclusão da pesquisa quanto aos efeitos previdenciários da nulidade dos contratos de trabalho firmados com a Administração Pública.

Ao reunir pesquisa empírica, análise constitucional e crítica hermenêutica, a dissertação oferece um marco interpretativo que concilia legalidade e proteção social, propondo limites materiais à nulidade e defendendo a preservação dos direitos previdenciários como consequência necessária da dignidade humana, da boa-fé e da confiança legítima. O Direito, ao ser interpretado apenas sob a ótica da legalidade formal, corre o risco de ignorar a realidade concreta vivida pelos trabalhadores. Assim, a nulidade não pode ser encarada como um fim em si mesma, mas como um instrumento que deve ser manuseado com responsabilidade, de modo a não comprometer os pilares da proteção social.

A pesquisa reafirma, portanto, a necessidade de uma leitura mais equilibrada da aplicação da teoria da nulidade de contratos administrativos para os contratos celebrados pela Administração Pública, em geral; de forma a ser capaz de compatibilizar o respeito à legalidade com a proteção aos direitos previdenciários dos trabalhadores. A aplicação indiscriminada da nulidade, sem considerar os elementos subjetivos da relação trabalhista e os efeitos concretos sobre os indivíduos envolvidos, afasta o Direito de sua função essencial de promover justiça e equidade. Ao propor uma interpretação que inclua o princípio da boa-fé e da confiança legítima como parâmetros jurídicos relevantes, esta dissertação contribui para a construção de um modelo de Administração Pública mais comprometido com a dignidade humana e a justiça social. A preservação dos efeitos previdenciários, mesmo diante de contratos considerados nulos, representa uma inflexão hermenêutica essencial para garantir que a atuação estatal esteja em consonância com os valores constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Em que pese todos os achados, é preciso reconhecer que essa pesquisa tem a fragilidade de não se debruçar em entendimentos jurisprudenciais contrários ao aproveitamento dos efeitos de um ato ilegal, especialmente os provindos dos tribunais superiores, entretanto, adiante, será objeto de nova pesquisa.

Por fim, conclui-se que a solução para os conflitos envolvendo a nulidade de contratos de trabalho, realizados entre a Administração Pública municipal e os trabalhadores, e seus efeitos previdenciários não reside na negação dos princípios legais, mas sim na sua interpretação à luz dos direitos fundamentais. Ao assegurar os direitos previdenciários dos trabalhadores de boa-fé, a Administração Pública reafirma seu papel como promotora da justiça e guardiã dos compromissos assumidos com a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 23-54. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ebdb6afa-16f8-4875-981c-55f08acf6b1e/content>. Acesso em agosto de 2025.
- ALMEIDA, Fernando Henrique Mendes de. Revogação dos atos administrativos. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 53, p. 113–120, 1958. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66285>. Acesso em: maio. 2025.
- ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. Revista de Gestão, Economia e Negócios – REGEN, Brasília, v. 1, n. 2, p. 40–60, fev. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162/2046> Acesso em: março 2025.
- ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda. Revogação de ato administrativo. In: Soluções Práticas - Arruda Alvim, v. 1, p. 831-854, ago. 2011.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria Geral dos atos administrativos – uma releitura à luz dos novos paradigmas do direito administrativo. In: MEDAUAR, Odete ; SCHIRATO Vitor Rhein (orgs) Os caminhos do ato administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 36. Ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. Revista de Direito Público, p. 45-59, 1968.
- BARRETO, Vicente. Interpretação Constitucional e Estado Democrático de Direito. In: Revista de Direito Administrativo. n. 203. Rio de Janeiro, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. Do estado liberal ao estado social. 8. ed. São Paulo, Malheiros, 2007.
- BRANCO, Pedro Henrique V. B. C.. Burocracia e crise de legitimidade: a profecia de Max Weber. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 99, p. 47–77, set. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445047-077/99>. Acesso em maio de 2025.
- BRASIL, IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: abr. 2025.
- BRASIL, IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Governança Municipal no Brasil: desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: abr. 2025.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: janeiro de 2025.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Conceição do Coité – Panorama. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/conceicao-do-coite.html>. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Conceição do Coité: panorama. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/conceicao-do-coite.html>. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades e Estados: Conceição do Coité (BA). Brasília: IBGE, 2025. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/conceicao-do-coite/panorama>. Acesso em: setembro de 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: set. 2025.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em maio de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 27.673/DF. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Julgado em: 24 nov. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/310888084/inteiro-teor-310888097>. Acesso em: fev. 2025.

BRASIL. Prefeitura Municipal de Conceição do Coité. Portal da Transparência – Folha de Pagamento (2009–2025). Conceição do Coité: Prefeitura Municipal, 2025. Disponível em: <https://www.conceicaodocoite.ba.gov.br/transparencia>. Acesso em: set. 2025.

BRASIL. STF. Notícias: Influenza A faz STF estender por dois meses lei capixaba sobre contratações na área de saúde. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/influenza-a-faz-stf-estender-por-dois-meses-lei-capixaba-sobre-contratacoes-na-area-de-saude/>. Acesso em ago. 2025.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. Contratação sem concurso é nula e só gera direito a salários e FGTS. RE 705140. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. TST – Tribunal Superior do Trabalho. Contribuição previdenciária é devida mesmo em contrato nulo. Agência de Notícias, Brasília, 30 jun. 2005. Disponível em:

<https://www.tst.jus.br/-/contribuicao-previdenciaria-e-devida-mesmo-em-contrato-nulo>. Acesso em: out. 2025.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público. Ano 47. Volume 121. Número I Jan-Abr, 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>. Acesso em: out. 2025.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público. estratégia e estrutura para um novo Estado. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter (orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: FGV Editora. 7. ed. 1998. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/papers/1998/98-GestaoDoSetorPublico-Estrat%C3%A9gia%26Estrutura.pdf>. Acesso em maio de 2025.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo, Brasília: 34. ENAP, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e Direito Administrativo. Brasília. n. 133 jan-mar, 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF> . Acesso em: Mar. 2024.

CALILA NOTÍCIAS. Censo 2022: Conceição do Coité tem aumento de 10,8% na sua população. 27 jun. 2023. Disponível em: <https://www.calilanoticias.com/2023/06/censo-2022-conceicao-do-coite-tem-aumento-de-108-na-sua-populacao>. Acesso em: abr. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. Cadernos Democráticos. Coleção Fundação Mário Soares. Lisboa: Ed. Gradiva, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. Ed. São Paulo: Atlas, 2021.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. Direito Previdenciário. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

CAVALCANTE, Pedro. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: Cavalcante, Pedro & Silva, Mauro Santos. Reformas do estado no Brasil trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. p. 39-53. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap1>. Acesso em outubro de 2025.

CRISTINO, E. A. D.; CARVALHO, P. R. M. DE .. Estado capitalista e proteção social: uma trajetória histórica de acomodações e crises. Revista Direito e Práxis, v. 16, n. 2, p. e88201, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/88201>. Acesso em: out. 2025.

DALLARI, Dalmo. Elementos de Teoria Geral do Estado. 16. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1991.

DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de bem-estar social no século XXI . 2. ed. São Paulo: LTr, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. Ed. São Paulo: Atlas, 2021.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, Edimur Ferreira de; DAMASCENO, Luiza Mascarenhas. Governança corporativa na administração pública. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 8, p. 153-169, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/issue/view/rdai08/p.153.n.8>. Acesso em maio de 2025.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A Reforma Administrativa no Brasil: Avanços e Limites (1995–1998). Brasília: ENAP, 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/1697/1/A%20Reforma%20administrativa%20no%20Brasil%201995-1998%20avan%C3%A7os%20%20limites.pdf>. Acesso em: julho de 2025.

FONSECA, Francisco César Pinto. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. *Cadernos Metrópole*, v. 21, n. 45, p. 393-415, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4502>. Acesso em junho de 2025.

FRANZONI, Julia Ávila. Por uma crítica dos direitos sem garantias. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 15, N. 3, 2024, p. 1-39. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/bFPXSdZcpJJkHmpJvPKD3mS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: out. 2025.

GABRIEL, Yasser. Sanções do Direito Administrativo. São Paulo: Almedina, 2023. *E-book*.

GARCIA, Silvio Marques. A aposentadoria por idade do trabalhador rural sob o enfoque Constitucional: efetivação por meio da atividade judicial. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. 2013, 318 p.

GOFFI, Ana Maria. Extinção dos atos administrativos. In: *Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo*. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 859-869. Acesso em: abr. 2025.

GRIMALDI, K. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: UMA VISÃO DE DIREITO COMPARADO. Publicações da Escola Superior da AGU, [S. l.], v. 3, n. 34, 2014. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1286>. Acesso em: out. 2025.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

LOPES, Devinson Alves. A nulidade dos contratos administrativos e as inovações da Lei 14.133/2021: breves considerações. In: *Caderno de Pós-Graduação em Direito: Contratos Administrativos e Controle Administrativo das Atividades do Estado*. Brasília: CEUB: ICPD, 2023. p. 7-20. Acesso em: abr. 2025.

MATIJASCIC, Milko; DIAS, María Piñón Pereira. *Terceira idade e esperança de vida: o Brasil no cenário internacional*. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/cffcbcb6-3476-4565-8435-ce95afdd815e/content>. Acesso em: fev. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 48. Ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna. A reforma da previdência e o estado opaco. RPS 456 Ano XLII, nov. 2018. <https://www.cjf.jus.br/caju/n.456p.813.pdf> Acesso em: out. 2025.

MELLO, Cláudio Ari. Fragmentos teóricos sobre a moralidade administrativa. Revista de Direito Administrativo, v. 235, p. 93-116, jan./mar. 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45127/45043>. Acesso em julho de 2025.

MELLO, Flaviana A de; FERREIRA, Thaís F.; SOUZA, Aline L de; et al. O Sistema Previdenciário e o Trabalho do Assistente Social. Porto Alegre: SAGAH, 2021. *E-book*.

MIGUEL, José Afonso. A Moralidade e os Princípios da Administração Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. P. 1116-1120.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Do Direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NIEBUHR, Luiz Menezes. Consequências da anulação dos atos e contratos administrativos sob a perspectiva da LINDB. 2019. Disponível em: <https://www.mnadvocacia.com.br/consequencias-da-anulacao-dos-atos-e-contratos-administrativos-sob-a-perspectiva-da-lindb/>. Acesso em: abr. 2025.

NOGUEIRA, Lúcia Valle. Panorama da extinção dos atos administrativos. In: Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 903-918. Acesso em: abr. 2025.

NOHARA, Irene. Direito administrativo. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2023.

OLIVEIRA, Almerinda Alves de. Nepotismo na administração pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção. Revista da CGU, v. 9, n. 14, p. 511-533, jan./jul. 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34449/13/V9.n14_Nepotismo.pdf. Acesso em julho de 2025.

OLIVEIRA, José Arimatés de; MEDEIROS, Maria da Penha Machado de. Gestão de pessoas no setor público. 3. ed. Florianópolis: UFSC; CAPES; UAB, 2016. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/719659/2/Gest%C3%A3o%20de%20Pessoas%20no%20setor%20publico.pdf>. Acesso em maio de 2025.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; CLETO, Vinicius Hsu. Max Weber e a burocracia na Administração Pública brasileira: apresentação do problema e proposta de reforma. RDAI, São Paulo: Thomson Reuters. v. 2, n. 4, p. 25-42, 2018. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/65>. Acesso em: outubro de 2025.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan. 2005. disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>. Acesso em: abr. 2025.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: Conceição do Coité – BA. Brasília: PNUD/Ipea/FJP, 2013. Disponível em: <https://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/2908408>. Acesso em: abr. 2025.

QEDU. Dados educacionais: Conceição do Coité – BA. São Paulo: Meritt Informação Educacional, 2022. Disponível em: <https://gedu.org.br/municipio/2908408-conceicao-do-coite>. Acesso em: abr. 2025.

RIBEIRO, Jullyana Lima; FAGUNDES, Mari Cristina de Freitas. Reformas administrativas e o setor público brasileiro: uma discussão sobre gerencialismo e administração pública. Universidade Federal de Pelotas, 2019.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. O direito administrativo como “caixa de ferramentas”. Revista de Direito Administrativo, v. 272, p. 209-249, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v272.2016.64303>. Acesso em junho de 2025.

RIBEIRO, Manoel. Perfeição e validade do ato administrativo: revogação e nulidade – o princípio da similitude da forma. In: Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 947-953. Acesso em: abr. 2025.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. ISBN 9788553621163.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

SILVA, Leda Maria Messias da; TAKESHITA, Leticia Mayumi Almeida. A condição do trabalhador idoso aposentado diante da (ir)retributividade da previdência social e o impacto aos direitos da personalidade. Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social, Florianópolis, Brasil, v. 7, n. 1, p. 42–58, 2021. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/7658>. Acesso em: out. 2025.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Contrato de trabalho sem concurso no serviço público: efeitos. Revista de Direito do Trabalho, DTR\2001\61, São Paulo, v. 101, p. 197-201, jan./mar. 2001. Disponível em: <https://www.revistadotrabalho.com.br>. Acesso em: fev. 2025.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário. 5. ed., Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2003, p. 75

VILELA, Danilo Vieira. O Direito Administrativo como indutor do desenvolvimento no Estado regulador. Crise Econômica e Soluções Jurídicas, n. 109, mar. 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/32754741/O_Direito_Administrativo_como_indutor_do_desenvolvimento_no_Estado_Regulador. Acesso em: fev. 2025.

WEBER, Max. O que é a burocracia? Brasília, DF: Conselho Federal de Administração, 2018. Disponível em: https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf. Acesso em: ago. 2025.

ANEXOS

ANEXO I – PROPOSTA DE ENUNCIADO

Considerando que é da Justiça Federal a competência material para reconhecer ou não a validade do efeito previdenciário do contrato nulo, muito embora tais relações de trabalho tenham sido realizadas em outras esferas da federação, no caso em estudo, com ente municipal;

Considerando que, muito embora esse estudo tenha tido por recorte o Município de Conceição do Coité-BA, é possível que nulidades ocorram nas demais esferas de Poder, incluindo da Administração Pública Indireta;

Considerando a necessidade de um produto universal, que atenda a outras demandas de igual teor jurídico, ainda que ocorrida em outros entes federais;

Considerando que os Enunciados podem e devem ser observados na esfera Administrativa, incluídos nos julgamentos dos processos administrativos afetos a competência da Autarquia Previdenciária;

Propõe-se, como produto dessa pesquisa, a formulação de um Enunciado, a ser observado nos processos de competência da Justiça Federal, de que os elementos fáticos e jurídicos remontem a contratos de trabalho com a Administração Pública declarados nulos, com o seguinte teor:

Enunciado: *Para fins de proteção previdenciária, a declaração de nulidade dos contratos de trabalho firmados com a Administração Pública não impede o reconhecimento do tempo de contribuição quando comprovada a efetiva prestação de serviços e a boa-fé do trabalhador.*

O presente enunciado decorre da análise empírica, teórica e jurisprudencial desenvolvida nesta dissertação e não possui caráter normativo vinculante.

ANEXO II – ENTREVISTAS

Questionário - Impactos da Nulidade dos Contratos de trabalho com a Administração pública de Conceição do Coité - 2025

Pesquisador: Leonardo Guimarães

Pesquisa para a dissertação: OS EFEITOS PREVIDENCIÁRIOS DA ANULAÇÃO DE CONTRATOS DE TRABALHO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Instituição: IDP/Bsb – Mestrado Profissional em Direito

PERGUNTAS A SEREM REALIZADAS:

Qual era sua situação profissional antes de ingressar na Prefeitura?

Qual a renda salarial antes do contrato com a Prefeitura?

Como você descreveria sua classe social antes do contrato?

Realiza contribuições ao Regime Geral de Previdência Social? Se sim, por quanto tempo?

Quando e como ocorreu sua admissão ao serviço do Município?

Participou de algum concurso ou seleção pública?

Você possuía vínculo ou apoio político com gestores municipais à época?

Qual função exerceu?

Qual era o salário mensal recebido durante o contrato?

Por quanto tempo trabalhou para o município?

Tinha conhecimento se aconteciam as contribuições previdenciárias de seu contrato?

Teve alguma informação, de qualquer natureza, a respeito do regime previdenciário submetido?

Recebeu algum tipo de benefício previdenciário durante o período de contrato de trabalho?

Quando soube que seu contrato era nulo?

Conhece outras pessoas afetadas por nulidade de seus contratos de trabalho? Quantas?

Quais foram as consequências imediatas após a anulação do contrato na sua vida cotidiana?

Quais prejuízos específicos enfrentou por causa dessa nulidade?

Como você se sentiu ao receber a notícia sobre a nulidade do contrato? Quais sentimentos você teve ao tomar ciência da nulidade do contrato? Na sua opinião, analisando em retrospecto, quais foram as razões por trás desses sentimentos?

Qual sua situação profissional atual? Qual seu status profissional hoje? Se empregado, qual a função exercida, desde quando e qual sua faixa salarial? Se autônomo, qual atividade, desde quando a realiza e qual a média dos seus rendimentos?

Descreva como se deu sua trajetória profissional do fim do contrato com o município até o status profissional que você possui atualmente. Ficou sem rendimentos durante algum período? Se sim, informar data de início e término do período sem rendimentos e se recebeu auxílio estatal (qual) durante esse tempo?

Atualmente, recebe algum tipo de benefício previdenciário ou social?

Como está sua situação financeira atual comparada ao período anterior à nulidade do contrato?

Qual o impacto do término do contrato com o município na sua vida profissional e/ou finanças? Houve declínio do seu poder aquisitivo ou de condições de vida? Quais? Você acredita que sua condição profissional e/ou financeira estaria(m) melhor(es) ou pior(es), caso o contrato não tivesse sido anulado? Por que?

Tem planos para buscar o reconhecimento ou recuperação de direitos previdenciários? Quais medidas? Se há alguma, por que ainda não a colocou em prática?

Existe alguma ação administrativa ou judicial pendente relativa ao seu caso?

Quais são suas expectativas para o futuro quanto a eventuais reparações ou soluções pela Administração Pública?

Você se sente otimista, indiferente ou pessimista diante de seu futuro? Explique.

Há alguma coisa que você gostaria de dizer que não foi perguntado?

ENTREVISTADO DOUGLAS

Entrevistado 01 –

Nome: Douglas

Idade: 33 anos.

Ensino Superior Completo.

Profissão atual? Psicólogo.

Qual era a sua situação profissional antes de trabalhar na prefeitura? Digamos que eu era um empreendedor que vendia algumas coisinhas assim.

Qual era a sua faixa salarial antes do trabalho, do contrato? Menos de um salário, oscilava bastante, né? Um pouquinho mais, um pouquinho menos.

Como você descreveria a sua classe social antes do contrato? Pobre.

Realizava contribuições para o INSS? Não.

Como foi sua admissão ao serviço do município? Quando ela aconteceu? Em maio, se não me engano, de 2021. Você lembra como ela aconteceu? Como é que você começou a trabalhar? Indicação, um amigo mexeu os pauzinhos e acabou por me indicar para a Secretaria de Saúde. E uma semana depois eu recebi a ligação.

Você fez alguma seleção, algum concurso? Não, não, foi indicação mesmo.

Você possuía vínculo ou apoio político com gestores municipais da época? Também não. E o seu amigo que te indicou? Tinha, eute indico para ganhar você, sabe?

Ganhar como? Apoio político? Sim.

Qual era a sua função específica durante o contrato com a Prefeitura? *Psicólogo clínico.*

Qual era o salário mensal que você recebia durante o contrato? *Eu comecei com 30 horas, que eu acho que é 1.800. Nessa faixa de 1.800. E aí, com um ano depois, eles reduziram minha carga horária para 20 horas, que aí abaixou para 1.000. Foi 1.200 e pouco, aí subiu quando eu tive filho, né? Que tem aquele auxílio. Eu sei que estava 1.468. Nas últimas vezes.*

Durante quanto tempo trabalhou para o município? *De 2021 até julho do mês passado.*

Tinha conhecimento sobre contribuições previdenciárias feitas pelo município durante o seu contrato? *Não.* Foi informado sobre as contribuições previdenciárias feitas pelo município durante o vínculo? *Não.* Tinha conhecimento se elas aconteciam? *Também não.*

Foi informado sobre como seria feita essa contribuição previdenciária? *Não*. Tinha conhecimento de como era o procedimento de contribuição previdenciária do trabalho? *Não fazia ideia*.

Teve acesso ou recebeu algum tipo de benefício previdenciário durante o período que você trabalhou? *Também não*.

Qual foi o motivo da declaração da nulidade do seu contrato? *Que eu não passei no processo e quem não passou seria... Quem não passou não fez, porque na verdade eu não fiz. Seria dispensado no final do mês*.

Quando e como tomou conhecimento da nulidade do contrato? *Foi quando procurou advogado. Porque até então todos teríamos direitos, né?*

Conhece outras pessoas nessas condições? *Sim*. Quantas? *Se não me falam a memória, mais de cem, que foram as que... Ou não passaram ou...*

Quais foram as consequências imediatas após a anulação do contrato? *Desespero e falta de segurança referente às contas, né? Porque a gente imaginou que teria. Tínhamos um saldo para poder ter dois, três meses para se organizar*.

Quais prejuízos enfrentou com essa nulidade? *Psicológicos, financeiros, né? Porque o financeiro era a base da nossa saúde mental. Então a gente fica um pouco desesperado. Resumiria em desespero*.

Como você se sentiu ao receber a notícia sobre a nulidade do contrato? *Desesperançoso. De abandono, porque nós trabalhávamos acolhendo as pessoas. Nós fomos abandonados*.

Qual a sua situação atual de profissão? *Agora eu faço um pacote ou outro. Atendimento, mas nada fixo que me dê um salário certo*. Você tem algum vínculo com alguma empresa hoje? *Não*.

Sua faixa salarial hoje é qual? *Se encontra incerta, porque... Digamos que esse mês eu ainda não fechei contratos. Não fechei pacotes*.

Recebe algum tipo de benefício previdenciário? Tem planos para buscar recuperação dos direitos previdenciários? *Sim*.

Quais seriam? Mas deve procurar algum advogado para isso. *Sim*. Você tem expectativas para o futuro quanto a eventuais reparações ou soluções pela Administração Pública? Você tem alguma expectativa de que você possa ser completamente ou parcialmente reparado por essa perda que você sofreu? *Sim*.

Você se sente otimista, indiferente ou pessimista diante do seu futuro? Tem alguma coisa que você gostaria de dizer que não foi perguntada? *Não*.

ENTREVISTADA ISABELA

Nome: Isabela

Idade: 31 anos.

Ensino Superior Completo.

Profissão atual? Psicóloga.

Qual era sua situação profissional antes de ingressar na prefeitura? *Não trabalhava.*
Qual era sua faixa salarial antes do contrato? *Nenhuma, não tinha renda.*

Como você descreveria sua classe social antes do contrato? *Pobre.*

Realizava contribuições ao regime geral de previdência, o INSS? *Não.*

Como foi sua admissão ao serviço do município e quando ela aconteceu? *Iniciei em 2018 e saí em 2025, no mês de julho. Não, não fiz nenhum processo seletivo. Foi mais por indicação mesmo.*

Você tinha vínculo ou apoio político com a gestão municipal da época? *Não.* E a pessoa que te indicou tinha? *Sim.* Acabei votando.

Qual era a sua profissão na prefeitura? *Psicóloga.* Qual era o seu salário mensal? *1.268, aí aumentou para 1.369. 20 horas.*

Tinha conhecimento sobre as contribuições previdenciárias feitas? *Não.*

Foi informada sobre as contribuições previdenciárias feitas pelo município durante o vínculo? *Não.* Tinha conhecimento de se elas aconteciam? *Não.*

Teve acesso ou recebeu algum tipo de benefício previdenciário? *Não.*

Durante o seu trabalho você chegou a ter filho ou alguma coisa do tipo? *Sim, tive um filho na pandemia.* Mas recebeu o auxílio maternidade? *Não.*

Qual foi o motivo da declaração de nulidade do seu contrato? *Após o processo eleitoral, que eles relatam que quem não passou iriam ser demitidos, eu procurei um advogado e fiquei sabendo. Ele me passou todas as informações.*

Conhece outras pessoas nessa situação? *Sim.* Quantas? *Em torno de 150 ou mais.*

Quais foram as consequências imediatas após a anulação do contrato? *Insegurança, desamparo.* Quais prejuízos específicos enfrentou? *Financeiro, psicológico.*

Como você se sentiu ao receber a notícia sobre a nulidade do contrato? *Desesperançosa.* Qual sua situação profissional atual? *eu me encontro desempregada mesmo. Faço alguns atendimentos, mas não é nada...* Qual sua faixa salarial atual? *Não tenho renda.*

Atualmente recebe algum tipo de benefício previdenciário social? *Não.*

Tem planos para buscar o reconhecimento ou recuperação de direitos previdenciários? *Sim.*

Quais são suas expectativas para o futuro a respeito de eventual reparação ou solução da prefeitura por esse caso? *Ir em busca dos meus direitos, conversar com o advogado para que ele possa me passar todas as informações dos direitos devidos.*

Você se sente otimista, indiferente ou pessimista diante do seu futuro? *Otimista. Por quê? Porque após esse... não estar mais vinculada com a prefeitura, eu acredito que minha vida agora vai dar um novo rumo. Porque estando lá, eu ficava muito na zona de conforto. Então, acredito que sabendo dos meus direitos, eu estou correndo atrás e ali não era um lugar no qual eu deveria estar até hoje.*

Há alguma coisa que você gostaria de dizer que não foi perguntada? *Não.*