



Movimento
Pessoas à Frente

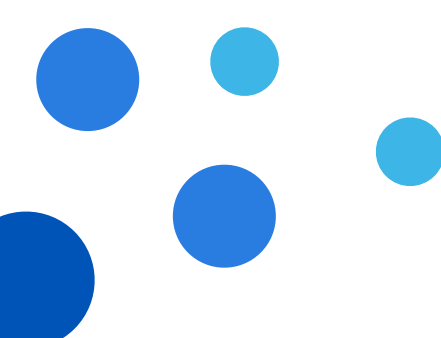


Contratações temporárias na administração pública

EM DEFESA DE UMA LEI NACIONAL DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS

O presente documento tem por objetivo expor o posicionamento do Grupo de Trabalho de Matriz de Vínculos e Segurança Jurídica do Movimento Pessoas à Frente sobre as contratações temporárias pela administração pública. O texto foi elaborado em parceria com a Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp, tendo por base pesquisas empíricas abordando a jurisprudência de diversos tribunais de justiça acerca das contratações temporárias e também os debates legislativos sobre o tema.

O posicionamento aqui exposto foi resultado de longo e rico processo de escuta e construção conjunta no âmbito do Movimento Pessoas à Frente: um movimento formado por especialistas, parlamentares, representantes do Governo Federal, Governos Estaduais, Sindicatos, Judiciário, Órgãos de Controle e organizações do Terceiro Setor que buscam trabalhar conjuntamente para construir propostas concretas e baseadas em evidências para um novo paradigma de Gestão de Pessoas no Setor Público, com foco na efetividade do Estado e na valorização dos gestores públicos. Esse processo de construção buscou somar às pesquisas desenvolvidas na academia uma visão prática e pragmática das contratações temporárias no atual cenário brasileiro. Sabemos que outros pontos acerca do tema ainda precisam ser debatidos visando o aprofundamento do documento, por isso, este é um trabalho em permanente construção, que sintetiza as discussões iniciais feitas pelo grupo.



Contratação temporária, ou por tempo determinado, é um tipo especial de vínculo contratual com o Estado. Por meio desse instrumento a administração pública contrata por prazo determinado agentes especiais para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Essa modalidade de contratação está prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. No âmbito federal, é disciplinada pela lei 8.745 de 1993, que regula e prevê hipóteses para a contratação temporária. Alguns estados e municípios também editaram leis sobre o tema, mas não há uniformidade entre elas.

Exemplos de situações que autorizam a contratação temporária, previstas na lei federal, são a assistência a emergências em saúde pública, admissão de professor substituto e a realização de recenseamentos. As contratações temporárias também podem ser utilizadas para que pessoas com determinada qualificação ou experiência singular contribua temporariamente no setor público, como em pesquisas ou na elaboração de políticas públicas. É o exemplo do professor visitante.

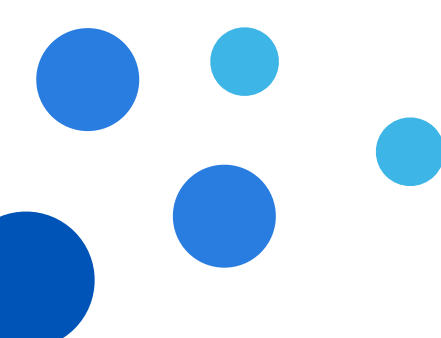
A proposta é que as hipóteses sejam atualizadas à luz das necessidades temporárias contemporâneas do estado, com fixação de regras que uniformizem o regime aplicável e garantam segurança jurídica à administração contratante, bem como direitos aos contratados. As contratações temporárias não substituem contratações permanentes, nem servem para atividades exclusivas de estado, mas bem planejadas podem oferecer vantagens operacionais e econômicas para a administração.

As vantagens operacionais consistem na flexibilidade conferida aos gestores públicos que, por meio de contratações temporárias, podem rapidamente adequar seus recursos humanos a demandas específicas. Já as vantagens econômicas dizem respeito ao fato de a administração ter alternativa de contratação de pessoal quando presentes circunstâncias temporárias ou sazonais que não justificam vínculos de longo prazo. Além disso, a contratação temporária é menos custosa para administração do que a realizada pela CLT.

Por tais motivos as contratações temporárias têm sido amplamente utilizadas pela administração pública brasileira, sobretudo nos estados.

Estudo recente do Banco Mundial¹ aponta que os temporários ocupam percentual significativo no total de vínculos de agentes públicos com os poderes executivos de diversos estados. No Mato Grosso, em 2016, os temporários equivaliam a 41% do pessoal do governo estadual. Em Santa Catarina, em 2017, a 32%. E no Paraná, em 2018, a 20%.

¹ Banco Mundial. Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro - O que os dados dizem?. 09 out. 2019. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/infographic/2019/10/09/brazil-wage-bill-report-public-sector>. Acesso em 20 de out. 2020.



Contudo, como a legislação local não é de boa qualidade, as contratações temporárias sofrem com sérios problemas de governança e, por isso, têm sido objeto de frequente judicialização. Pesquisa realizada em 2020 pela Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp sobre a jurisprudência de diversos tribunais constatou esse fato.

De um lado, diversas ações buscam o reconhecimento de direitos aos temporários como licença-maternidade, estabilidade da gestante, 13º salário e recolhimento de FGTS proporcional ao tempo trabalhado, que deveriam estar assegurados aos temporários mas, em muitos casos, só são reconhecidos após decisão judicial. De outro, os Ministérios Públicos têm questionado a constitucionalidade de leis estaduais e municipais de contratação temporária e iniciado ações de improbidade contra gestores por atos relacionados a elas.

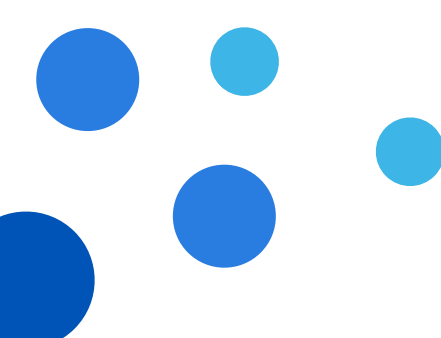
Isso resulta em dificuldades, e algumas vezes na própria impossibilidade, de uso das contratações temporárias. O quadro é mais grave nos estados e municípios, sobretudo em vista da existência de leis insuficientes para garantir segurança jurídica ao gestor no uso do instituto.

Algumas medidas já foram tentadas para contornar tal problema. A mais recente delas foi logo após a edição da Medida Provisória 922, de fevereiro de 2020, que alterava a lei federal de contratações temporárias, quando foram propostas diversas emendas para aprimorar esse tipo de contratação. Uma delas tinha o objetivo de estender a aplicação da lei federal, de modo subsidiário, aos estados e municípios.

Levantamento realizado à época pela Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp acerca das 186 emendas propostas à Medida Provisória 922 identificou que outro tema de grande atenção por parte dos parlamentares foi o rol das hipóteses de contratação temporária, havendo a tentativa de ampliação das circunstâncias que autorizam o uso do instituto.

Em apoio às emendas, o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), em conjunto, elaboraram carta dirigida ao Presidente da Câmara dos Deputados pedindo atenção com o projeto.

No entanto, a Medida Provisória 922 não foi votada e caducou, e a ausência de lei nacional, com regras mínimas sobre a boa governança nas contratações temporárias, permaneceu.



Diante desse cenário, o diagnóstico é de que é necessária a edição de lei federal de âmbito nacional que estabeleça normas gerais sobre contratações temporárias. Isso pode ser feito por meio da competência privativa da União para editar normas gerais sobre contratação, em todas as suas modalidades, prevista no inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal.

Essa lei é medida necessária para assegurar direitos aos temporários e conferir segurança jurídica para gestores, de todas as esferas federativas, usarem o instituto, além de ser compatível com a reforma administrativa proposta pela PEC 32/20. É norma que pode produzir impacto relevante e imediato nos recursos humanos do setor público, adequando-os à revolução tecnológica e às características da geração de jovens que anseiam por mobilidade.

E O QUE ESSA NORMA GERAL NACIONAL DEVE PREVER?

- 1. Hipóteses de contratação por tempo determinado** para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público aptas a satisfazerem as necessidades atuais da administração pública e assegurarem o uso desse tipo de contratação;
- 2. Conjunto mínimo de direitos aos agentes especiais temporários**, que resguardem, pelo menos, direitos já assegurados pela Constituição Federal (como licença-maternidade, estabilidade da gestante, 13º salário, recolhimento de FGTS proporcional ao tempo trabalhado e vínculo ao regime geral de previdência social);
- 3. Salvaguardas quanto à transparência no uso das contratações temporárias**, por meio da previsão de deveres de acompanhamento, avaliação, medição, comparação e divulgação de resultados pela administração pública;
- 4. Processo seletivo simplificado**, no qual o gestor público tenha liberdade para desenhar suas etapas, havendo segurança jurídica para a realização de procedimentos mais modernos e desvinculados de formalismos que não agreguem qualidade ao processo;
- 5. Possibilidade de realização do processo seletivo total ou parcialmente à distância**, bem como de inclusão de fase final consistente em dinâmicas ou entrevistas eliminatórias;
- 6. Cadastro permanente de pessoas habilitadas para a contratação temporária como resultado de processos seletivos simplificados**, de modo que, quando se mostrar necessária, a administração já disporá de lista de habilitados para serem contratados por tempo determinado;

- 7. Medidas para evitar a pessoalidade na escolha do contratado nos casos de contratação direta** (em que não há processo seletivo simplificado), como as previstas na Lei das Estatais (art. 17, § 2º) e na Súmula 13 do STF (que veda o nepotismo);
- 8. Vedação ao acúmulo da condição de agente especial temporário com outro de qualquer natureza** (político, servidor público, ainda que em cargo em comissão, ou empregado público).
- 9. Possibilidade de uso da contratação temporária para atender às necessidades públicas** de transição demográfica diretamente vinculadas à implantação, continuidade, transformação e qualidade dos serviços sociais, como educação e saúde; e
- 10. Incentivo ao experimentalismo jurídico responsável**, no sentido de as medidas inovadoras de gestão pública estarem sujeitas a avaliação constante, para saber se devem ser mantidas ou não².

A contratação temporária se mostra como instrumento apto a conferir maior eficiência à máquina pública, além de o seu amplo uso já ser uma realidade no Brasil. Contudo, é preciso superarmos os problemas de governança existentes nesse instituto. Isso pode ser feito por meio da edição de lei com as características aqui defendidas. ●

2. As normas gerais defendidas no presente texto foram elaboradas a partir de conjunto de emendas propostas à Medida Provisória 922, de 2020, elaborado pela Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp. O documento completo com as emendas propostas pode ser conferido em: <http://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2020/10/sbdp-Propostas-de-Emendas-a-MP-922-de-2020-1.pdf>. Acesso em 21 de outubro de 2020.



**Movimento
Pessoas à Frente**

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

