

FLEXIBILIDADE E FRAGILIDADE NAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DO SETOR PÚBLICO: PERCEPÇÕES DO JUDICIÁRIO

Fragility and flexibility in public sector's fixed-term contracts: perceptions of the Judiciary

Fragilidad y flexibilidad en las contrataciones temporales del sector público: impresiones del Poder Judicial

RESUMO

Um levantamento jurisprudencial exploratório das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) entre julho de 2019 e julho de 2020 revela as principais controvérsias jurídicas atuais sobre as contratações temporárias de agentes públicos estaduais e municipais (Constituição Federal, art. 37, IX). O documento mostra a tensão gerada pela diferença de direitos entre os servidores estatutários e celetistas e os agentes temporários e sugere que a redução da fragilidade destes deve ser objetivo da reforma administrativa. Mostra também que, embora seja sensível à necessidade de existirem espaços de flexibilidade na gestão dos recursos humanos públicos, o Judiciário, atento ao regime constitucional, empenha-se em proteger o espaço dos cargos efetivos, que exigem concurso público, contra a expansão descontrolada das contratações temporárias.

PALAVRAS-CHAVE: contratação temporária, servidor público, vínculos de trabalho com o Estado, recursos humanos públicos, reforma administrativa.

Isabela de Oliveira Parisio¹

isabela.parisio@fgv.edu.br

ORCID: 0000-0003-0919-027X

Carlos Ari Sundfeld¹

carlos.sundfeld@fgv.br

ORCID: 0000-0002-1796-5197

¹ Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Submetido 11-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil).

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83041>

ABSTRACT

Exploratory jurisprudential research of the decisions of São Paulo Court of Justice (TJ-SP) between July 2019 and July 2020 reveals the main current legal controversies over the municipal and state public agents hired throughout fixed-term contracts, i.e., temporary civil servants (cf., Brazilian Federal Constitution, art. 37, IX). The research shows the difference in the legal rights granted to civil servants who are statutory and “celetistas” (in the Portuguese acronym), on one side, and temporary agents, on the other, generating tension between them. It suggests that reducing the fixed-term contracts precariousness should be an objective of the Administrative Reform. It also shows that even though the Judiciary is sensitive to the need for flexibility in public human resources management, the Court, attentive to the constitutional regime, endeavors to protect the effective positions that require public contest, against the fixed-term contracts’ uncontrolled expansion.

KEYWORDS: *fixed-term contracts, public servants, working ties with the State, Public Management Reform, Public Administrative Reform*

RESUMEN

Un relevamiento jurisprudencial exploratorio de las decisiones de la Corte de Justicia de São Paulo (TJ-SP) entre julio de 2019 y julio de 2020 revela las principales controversias legales vigentes sobre la contratación temporal de agentes públicos estatales y municipales (Constitución Federal de Brasil, art. 37, IX). Muestra la tensión que genera la diferencia de derechos entre agentes públicos estatutarios y celetistas (expresión del portugués), por un lado, y agentes públicos temporales, por otro. La investigación sugiere que la reducción de la precariedad de los temporales debe ser un objetivo de la Reforma Administrativa. También muestra que, si bien es sensible a la necesidad de espacios de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos públicos, el Poder Judicial, atento al régimen constitucional, se esfuerza por proteger el espacio de cargos efectivos, que requieren concurso abierto, frente a la expansión descontrolada de contrataciones temporales.

PALABRAS CLAVE: *contratación temporal, empleado estatal, vínculos de trabajo con el Estado, Reforma de los recursos humanos públicos, Reforma Administrativa.*

INTRODUÇÃO

A chamada PEC da Reforma Administrativa (Proposta de Emenda Constitucional 32/2020), elaborada pelo Executivo federal, tem como um de seus principais tópicos a revisão das regras que moldam o direito público dos recursos humanos no Brasil. A proposta prevê alterações no sistema de ingresso, no direito à estabilidade e no regime jurídico único dos servidores estatutários (RJU), além de ampliar as hipóteses e modalidades de vínculos alternativos, inclusive os temporários.

No debate da reforma, tem sido comum a crítica de que ela irá fragilizar direitos, em especial dos servidores estatutários, que hoje são admitidos nos termos dos arts. 37, II, e 39 da Constituição Federal de 1988 (CF), por concurso público, têm direito à es-

tabilidade após três anos e são regidos pelo RJU. Embora a PEC também aposte no aumento das contratações temporárias a que se refere o inciso IX do art. 37 da CF, não parece considerar os desafios jurídicos envolvidos em sua utilização, inclusive por ainda ser escassa a produção de informação a respeito.

Pouco se tem discutido sobre as contratações temporárias do setor público e sobre as resistências, inclusive jurídicas, que elas suscitam na atualidade. A PEC limitou-se a apostar em sua ampliação, sem propor mudanças que enfrentem especificamente suas dificuldades e insuficiências.

Hoje, parte significativa da mão de obra envolvida direta ou indiretamente em atividades estatais está fora do regime estatutário. Além dos agentes temporários do art. 37, IX da

CF, há também empregados celetistas, terceirizados, cooperados, residentes, pessoas contratadas em regime de prestação de serviços ou associadas a projetos determinados (como consultores, bolsistas e estagiários), e ainda os empregados e prestadores de serviço de entidades de colaboração (organizações sociais, organizações civis de interesse público, entidades filantrópicas, fundações de apoio etc.) (Borges, 2004; Barbosa, 2017; CONASS, 2011).

Tem-se verdadeira “babel dos vínculos” (Bastos, 2019), que a proposta de reforma administrativa tende a ampliar ao cogitar de novos vínculos, sem um esforço de ordenação da multiplicidade – a qual, de resto, é pouco percebida no debate público.

O objetivo deste trabalho é trazer luz sobre os agentes públicos temporários, contratados com base no inciso IX do art. 37 da CF, os quais são comumente esquecidos no debate. Entender os dilemas acerca dessa classe de agentes públicos pode interessar também para fins do desenho jurídico, a ser esboçado no futuro, quanto aos servidores por prazo determinado, previstos na PEC.

Os agentes esquecidos pelo debate: o foco deste trabalho

As pessoas utilizadas direta ou indiretamente pelo Estado para o exercício de funções públicas podem ser chamadas de agentes públicos em sentido amplo (Medauar, 2016; Meirelles, 2012; Di Pietro, 2002). São trabalhadores, pois realizam trabalho remunerado, com algum grau de subordinação (Süsekind, 2009). Os agentes públicos objeto de maior atenção constitucional e legal são os chamados servidores públicos, vincula-

dos diretamente à máquina do Estado como estatutários e, em menor medida, celetistas. Os estatutários são reconhecidos como “servidores públicos em sentido estrito” e os celetistas como “empregados públicos” (Meirelles, 2012, p. 464). Seus respectivos regimes jurídicos são relativamente uniformizados, com um rol mínimo de direitos previstos constitucional ou legalmente. Os demais agentes, mesmo os que têm vínculos diretos com o poder público, não são identificados por nomenclatura própria reconhecida em caráter geral, e frequentemente estão sujeitos a regimes jurídicos de pouca nitidez. São agentes públicos com vínculos alternativos.

Debate relevante é se esses agentes públicos alternativos são precários, isto é, sujeitos a regime frágil, insuficiente e inadequado. Nesse sentido, há quem defenda que há fragilidade, em razão de os vínculos alternativos não se aproveitarem dos direitos e das proteções conferidos aos estatutários e mesmo aos celetistas (Eberhardt, Carvalho, & Murofuse, 2015; Fagundes, 2018; Druck, 2016; Ferreira, 2019).

Os vínculos alternativos vêm crescendo desde 1994. No âmbito federal, entre 1994 e 2017, as contratações temporárias, por exemplo, subiram de 1,1% para 7,4% do total (Lopez & Guedes, 2019). Nos âmbitos estadual e municipal, no mesmo período, os vínculos temporários passaram de 2% a 8% do total, crescendo quase continuamente (Lopez & Guedes, 2019).

Agentes públicos alternativos tornaram-se especialmente relevantes para a continuidade dos serviços essenciais. A título ilustrativo, relatório do Banco Mundial (2019), ao

mostrar a proporção de agentes públicos por tipo de vínculo no ano de 2018, revela que a contratação de temporários nos Estados da federação é fundamental para a prestação dos serviços de educação. Os Estados que mais fazem uso dessa espécie de contratação para suprir a demanda por professores possuem de 20% a 40% de temporários.

Na área da saúde, relatório do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (2011) revela que, em 2003, no âmbito dessas secretarias estaduais, quase 10% dos trabalhadores estavam contratados como temporários. O mesmo documento indica que, no ano de 2001, em nível municipal, “20% a 30% de todos os trabalhadores inseridos na Estratégia Saúde da Família (ESF) apresentaram vínculos precários de trabalho” (CONASS, 2011, p. 18).

Portanto, é considerável a presença de agentes públicos alternativos atuando na prestação de serviços à população, especialmente nos Estados e municípios (Lopez & Guedes, 2019).

Essas unidades federativas, quando comparadas à União, têm de lidar com maiores dificuldades orçamentárias e fiscais, juntamente com grandes responsabilidades de universalização de serviços essenciais à população e de implementação de políticas públicas (CONASS, 2011; Ferreira, 2019; Druck, 2016; Koster, 2008; Franzese, 2018) – de sorte que os vínculos alternativos, financeiramente menos onerosos para elas, se tornaram a solução possível.

Assim, conhecer as questões atinentes aos agentes públicos que não sejam servidores

estatutários, em especial nos âmbitos estadual e municipal, é muito relevante para o debate público. Os dados a respeito ainda são escassos, esparsos, não uniformizados e carecem de sistematização (Carvalho, Cardoso Junior, & Figueiredo, 2011), de modo que tais agentes são, por vezes, nomeados como “trabalhadores invisíveis” (Bastos, 2019). A reforma pretende reforçar, com abrangência nacional, as contratações temporárias, um tipo de vínculo alternativo, por meio de comandos gerais que possam ser seguidos e, posteriormente, desdobrados por Estados e municípios (Monteiro, 2020).

O presente artigo, então, apresenta um mapeamento, não exaustivo, das controvérsias jurídicas verificadas no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) em torno dos agentes públicos temporários contratados com base no inciso IX do art. 37 da CF, que se incluem entre os agentes alternativos referenciados pela PEC. A utilidade desse esforço é identificar os pontos de tensão jurídica na atualidade, que podem afetar a viabilidade, a velocidade e a qualidade da expansão dos vínculos temporários, como proposto na PEC.

PLATAFORMA TEÓRICO-NORMATIVA

Regime jurídico dos temporários e precarização do trabalho

O texto constitucional é claro ao fixar que os casos de contratação por tempo determinado devem “atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”, exigindo, ademais, a edição de lei específica que estabeleça os casos em que essa modalidade de contratação será cabível (art. 37, IX). A CF também previu o concurso público como

regra para toda a administração pública, estipulando essa forma de acesso como preferencial, em detrimento de outras formas de seleção, consideradas excepcionais (Palma, Issa, & Nascimento, 2020). A contratação por tempo determinado, vínculo jurídico dos chamados temporários (os quais exercem funções públicas e não cargos ou empregos), tem sido entendida como exceção ao regime normal, de cargo público, que exige concurso público (Matta, 2005; Bandeira de Mello, 2016).

Ainda que a Constituição de 1988 tenha inovado em vários aspectos, este não foi o caso da contratação por tempo determinado. Ela já estava prevista na Constituição de 1969, que deu a seguinte redação ao art. 106: “[o] regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada será estabelecido em lei especial.” A constitucionalização dos agentes temporários serviu à época não só para consolidar sua juridicidade. Deveria também contribuir para racionalizar e controlar o seu uso, prevenindo a subversão da regra do concurso público (Palma et. al., 2020,), a qual, desde que implementada no Brasil, durante o Estado Novo, tem convivido com práticas clientelistas e patrimonialistas (Carvalho, 2011).

Conforme levantamento realizado por Palma et. al. (2020), o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a constitucionalidade de leis estaduais e municipais sobre a contratação por tempo determinado, consolidou as seguintes diretrizes acerca do art. 37, IX, da CF:

- É necessário haver leis que disciplinem a matéria em cada Estado e município;

- A contratação de agentes temporários não pode ocorrer, nem ser renovada, por tempo indeterminado;
- O caráter de temporalidade está atrelado à necessidade e não à atividade a ser desempenhada pelo agente, admitindo-se a contratação temporária para funções ordinárias e permanentes;
- É inconstitucional norma que apenas delegue ao administrador público competência para distinguir os casos de “excepcional interesse público” em que a contratação por tempo determinado é admitida. Disposições genéricas sobre as hipóteses de contratação não são constitucionais.

Chama a atenção o fato de nenhuma dessas diretrizes do STF ter a ver com os direitos, isto é, as condições de trabalho e de previdência dos agentes temporários.

Para a administração federal, a Lei Federal 8.745/1993 (aqui considerada em sua redação atual, resultante das alterações feitas por inúmeras leis e medidas provisórias) regulamenta o art. 37, IX, CF e delimitou os casos de excepcional interesse público, nos quais a contratação temporária é admitida – a exemplo de assistência a emergências em saúde pública e situações de calamidade, atividades técnicas de tecnologia da informação e comunicação, combate a emergências ambientais e admissão de professor substituto.

A Lei Federal 8.745/1993 também trata sobre: (i) prazo dos contratos para cada caso de excepcional interesse público e respectiva possibilidade de prorrogação; (ii) remuneração dos contratados; (iii) processo seletivo; (iv) hipóteses de extinção do con-

trato; (v) vedações, deveres e direitos dos temporários; e (vi) possibilidades de nova contratação do mesmo agente. Nesta lei se encontra o regime jurídico especial dos contratados por tempo determinado pela União. Tendo em vista que a Lei 8.745/1993 não tem caráter nacional, a implementação do art. 37, IX, da CF nos demais entes federados ocorre, seguindo o entendimento do STF, a partir da edição de leis estaduais e municipais, cada qual com o seu próprio regime – de modo que o regime jurídico das contratações temporárias, bem como as hipóteses em que elas são cabíveis, va-

ria de acordo com a unidade federativa contratante.

Ao analisar, a título ilustrativo, leis das dez capitais mais populosas do Brasil, com mais de um milhão de habitantes (IBGE, 2019), e dos Estados da federação de que fazem parte, mais o Distrito Federal (Quadro 1), verifica-se que as hipóteses de excepcional interesse público que autorizam a contratação temporária nesses níveis possuem diferenças em relação às da lei federal – sendo que nos municípios os casos são mais variados.

Quadro 1. Leis municipais e estaduais analisadas

Capital	Lei Municipal	Estado (UF)	Lei Estadual
São Paulo	Lei 10.793/1989	SP	Lei 1.093/2009
Rio de Janeiro	Lei 1.978/993	RJ	Lei 6.901/2014
Distrito Federal	Lei 4.266/2008	—	—
Salvador	Lei Complementar 02/1991	BA	Lei 6.677/1994
Fortaleza	Lei Complementar 158/2013	CE	Lei Complementar 809/2015
Belo Horizonte	Lei 11.175/2019	MG	Lei 18.185/2009
Manaus	Lei 1.425/2010	AM	Lei 2.607/2000
Curitiba	Lei 15.455/2019	PR	Lei Complementar 108/200
Recife	Lei 18.122/2015	PE	Lei 14.547/2011
Goiânia	Lei 8.546/2007	GO	Lei 13.664/2000

Por exemplo, os municípios de Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro e Goiânia têm hipóteses peculiares (encontradas apenas nelas) em que a contratação de temporários é admitida, respectivamente para: atender à gestão e à fiscalização de projetos (art. 3º, X); incrementar o quadro dos Centros de Atendimento ao Turista ou para atender demanda extraordinária da Defesa Civil (art. 2º, V e VII); realização de obras de sane-

amento básico em comunidades carentes (art. 2º, §1º, III); e construção de moradias, quando da desocupação de áreas de preservação ambiental (art. 2º, VII).

As regras legais que disciplinam os contratos também não têm um padrão e variam de acordo com a entidade. Veja-se, por exemplo, nos Quadros 2 e 3, a comparação das normas sobre o prazo das contratações e os

FLEXIBILIDADE E FRAGILIDADE NAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DO SETOR PÚBLICO: PERCEPÇÕES DO JUDICIÁRIO

direitos e deveres dos contratados. A comparação, no Quadro 2, das normas sobre prazo contratual, não considera as regras

sobre prorrogação ou renovação do vínculo (essas regras existem e não são uniformes nas várias leis).

Quadro 2. Normas sobre prazo contratual

Prazo	Localidades em que a regra está prevista	
	Estados	Capitais
Prazo máximo de 12 meses para todas as contratações	N/A	São Paulo e Fortaleza
Prazo máximo de 12 meses, exceto para docentes, que podem ser contratados até 36 meses	SP	N/A
Prazo máximo de 24 meses	RJ, BA	Salvador
Prazos que variam de acordo com a hipótese de excepcional interesse público a ser atendida	DF, MG, PR, PE, CE e AM	Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Goiânia
Prazo máximo de seis meses para a maioria das hipóteses, com algumas exceções	N/A	Rio de Janeiro
Prazo máximo de 36 meses para todas as contratações	GO	N/A

Quadro 3. Normas sobre direitos e deveres do contratado

Direitos e deveres do contratado	Localidades em que a regra está prevista	
	Estados	Capitais
Contratado submetido aos mesmos deveres, obrigações e responsabilidades dos estatutários estaduais ou municipais	SP, RJ, MG, PR, GO, CE e AM	São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, Manaus
Deveres, proibições, responsabilidades e direitos equiparados aos estatutários federais	DF	N/A
Deveres, proibições e responsabilidades especificados na lei de regência	PE	Recife
Contratação regida pela CLT	N/A	Rio de Janeiro
Direitos iguais aos dos servidores estatutários estaduais, nos termos da Constituição do Estado	PR	N/A
Contratado submetido a regime jurídico-administrativo, sem que a lei especifique direitos e deveres	BA	Fortaleza
Todas as proteções previstas no art. 39, § 3º, da CF	MG	Belo Horizonte
Previsão de alguns direitos equiparados aos servidores estatutários municipais e estaduais	MG, GO, AM	N/A
Previsão, nos termos da lei de regência, de licença maternidade, 13º salário e férias	RJ, PE, CE SP (com exceção da licença maternidade)	Recife, Curitiba, Goiânia

Direitos e deveres do contratado	Localidades em que a regra está prevista	
	Estados	Capitais
Previsão, nos termos da lei de regência, de outros direitos variados (afastamentos, gratificações, adicionais, etc.)	RJ, PR, PE, CE	Recife, Curitiba, Goiânia Salvador
Contratado tem, no que couber, os mesmos direitos dos estatutários municipais ou estaduais	N/A	São Paulo, Manaus
Auxílio-transporte e vale-alimentação equiparados aos servidores municipais estatutários	N/A	Salvador
Previsão expressa de não serem aplicáveis os mesmos direitos dos estatutários municipais	N/A	Curitiba

Os exemplos são inúmeros e de difícil sistematização, dada a falta de padronização. Não há uniformidade no tratamento jurídico dos temporários. Ainda que os julgados do STF confirmam um norte à atividade legislativa dos Estados e municípios, duas questões jurídicas relevantes persistem.

A primeira tem a ver com as hipóteses de cabimento das contratações: o significado da expressão “excepcional interesse público” varia conforme o interesse estadual ou municipal. Isso parece compreensível, pois as contratações temporárias se associam à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços sociais descentralizados, facilitando a alocação de mão de obra segundo as peculiaridades de cada Estado ou município. O desafio é estabelecer limites claros a seu uso, o que até hoje não se conseguiu totalmente, mesmo com as diretrizes do STF. A falta de guia claro para o legislador é sugerida pelo número de ações de inconstitucionalidade contra leis de entes subnacionais, as quais são acolhidas pela Justiça (é o caso do Estado de São Paulo, como se verá mais adiante).

A segunda questão refere-se aos regimes jurídicos, que também têm variado conforme a unidade federativa. Tal diversidade, es-

timulada pelo fato de a CF não ter normas específicas sobre os direitos dos temporários – e também pela ausência de qualquer lei nacional a respeito – parece bem mais problemática.

Pode-se, claro, entendê-la como uma válvula para atender à demanda pública por flexibilização das relações de trabalho, no sentido de adaptação e possibilidade de mudança diante de uma realidade dinâmica e incerta – um dos paradigmas da nova gestão pública, que vem sendo implementada desde a Reforma Administrativa de 1995 (Fagundes, 2018; Longo, 2007; Filgueiras, 2018). Mas a variação tende a gerar, por um lado, situações de injustiça, pela negativa de direitos essenciais, e, por outro, desigualdades difíceis de justificar, tanto entre os temporários das várias unidades federativas, como, no âmbito de cada uma delas, entre os temporários, estatutários e celetistas. Por esse ângulo, o da suficiência ou não da proteção que asseguram ao trabalhador, é que parece fazer sentido, ao menos em parte, a visão de que contratações temporárias levam à fragilização do trabalho (que a literatura costuma denominar como “precarização”): em vários casos elas têm sido incapazes de garantir os direitos mínimos.

Flexibilização e fragilidade acabam por ser vistas como indissociáveis, em uma relação de causa e consequência, na qual “os vínculos de trabalho seriam flexíveis do ponto de vista do empregador e precários do ponto de vista do trabalhador” (Fagundes, 2018, p. 59). Contudo, parece exagerado entender que os vínculos temporários, apenas por implicarem maior poder de adaptação ao contratante, sejam frágeis por natureza (OIT, 2018; OIT, 2016). Também parece exagerado considerar o rol de direitos do regime estatutário como o referencial para evitar fragilização excessiva – mesmo porque os direitos dos celetistas já são inferiores (quanto à estabilidade, por exemplo)

Fragilização, no sentido de insuficiência, não precisa ser consequência de flexibilidade. A fragilização nas contratações temporárias pode ser evitada tornando obrigatória a observância, em todos os casos, de um conjunto de direitos essenciais, quanto às condições de trabalho e quanto à previdência. Mas que direitos seriam estes?

Na definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a fragilização está relacionada à ausência das características que compõem o trabalho decente, ou seja, trabalho precário é aquele que não é decente, expondo o trabalhador à maior parte dos riscos da relação contratual. Seriam elementos determinantes do trabalho decente (Abramo, 2015; OIT, 2016):

(i) Acesso à renda e remuneração razoável, que garanta a sobrevivência do trabalhador acima das linhas de pobreza – vulnerabilidade que é maior quando a manutenção do vínculo for incerta e não existirem impeditivos

para dispensas arbitrárias;
 (ii) Previsão de carga horária definida de forma compatível com a execução das tarefas esperadas;
 (iii) Proteção à saúde, mental e física, bem como à maternidade e à aposentadoria;
 (iv) Acesso a oportunidades de capacitação e treinamento, qualificando o trabalhador para um mercado competitivo e possibilitando o seu desenvolvimento profissional; e
 (v) Possibilidade de representação, participação e organização sindical.

Partindo desse referencial, um caminho de reforma seria o de, por normas nacionais, submeter todos os vínculos temporários a um regime mínimo, que garantiria os direitos essenciais, diminuindo, ao menos em parte, as desigualdades, tanto entre os próprios agentes temporários, como entre estes e os servidores estatutários e celetistas.

Para definir de forma mais concreta os aspectos que faz sentido parametrizar e uniformizar, é importante conhecer as demandas jurídicas reais dos servidores temporários, identificando pontos de aproximação e de distanciamento entre eles e os demais trabalhadores. Nas próximas seções, então, com objetivo de contribuir para esse conhecimento, são apresentados os resultados de pesquisa exploratória realizada no âmbito do TJ-SP.

METODOLOGIA

Para mapear as controvérsias jurídicas atuais acerca dos agentes temporários, realizou-se pesquisa de jurisprudência exploratória, na base de dados do TJ-SP (e-

-saj), adotando-se como recorte temporal os julgamentos havidos no período entre julho de 2019 e julho de 2020. A pesquisa foi feita com base nas palavras-chave “contratação temporária” e “contratação por tempo determinado”, filtrando-se os resultados pela ementa e excluindo-se decisões monocráticas, embargos e agravos por não refletirem uma posição colegiada, ou por serem classes recursais cujo objetivo não é resolver a demanda processual.

A escolha por analisar julgados da Justiça estadual deu-se por ser a responsável por julgar os casos envolvendo Estados e municípios, onde os temporários são mais frequentes e onde ocorrem as diversidades. O foco nas decisões de um Tribunal de Justiça – e não dos tribunais superiores – justifica-se por ser a arena em que os julgadores têm maior proximidade com os fatos da lide, tratando de mais elementos em discussão. Ao mesmo tempo, são competentes para decidir não só demandas concretas e individuais, mas também abstratas, julgando ações diretas de inconstitucionalidade em face de leis estaduais e municipais que afrontem as respectivas constituições estaduais. A análise de jurisprudência de um tribunal de Justiça permite avaliar também a forma como juízes comuns interpretam as escolhas legislativas locais para o preenchimento da expressão “excepcional interesse público”.

Focou-se no TJ-SP porque ele é o maior Tribunal de Justiça estadual do país, concentrando a maior quantidade de municípios sede (320) e de unidades judiciárias (1.528), além de ser o tribunal com o segundo maior índice de atendimento à demanda (CNJ, 2019).

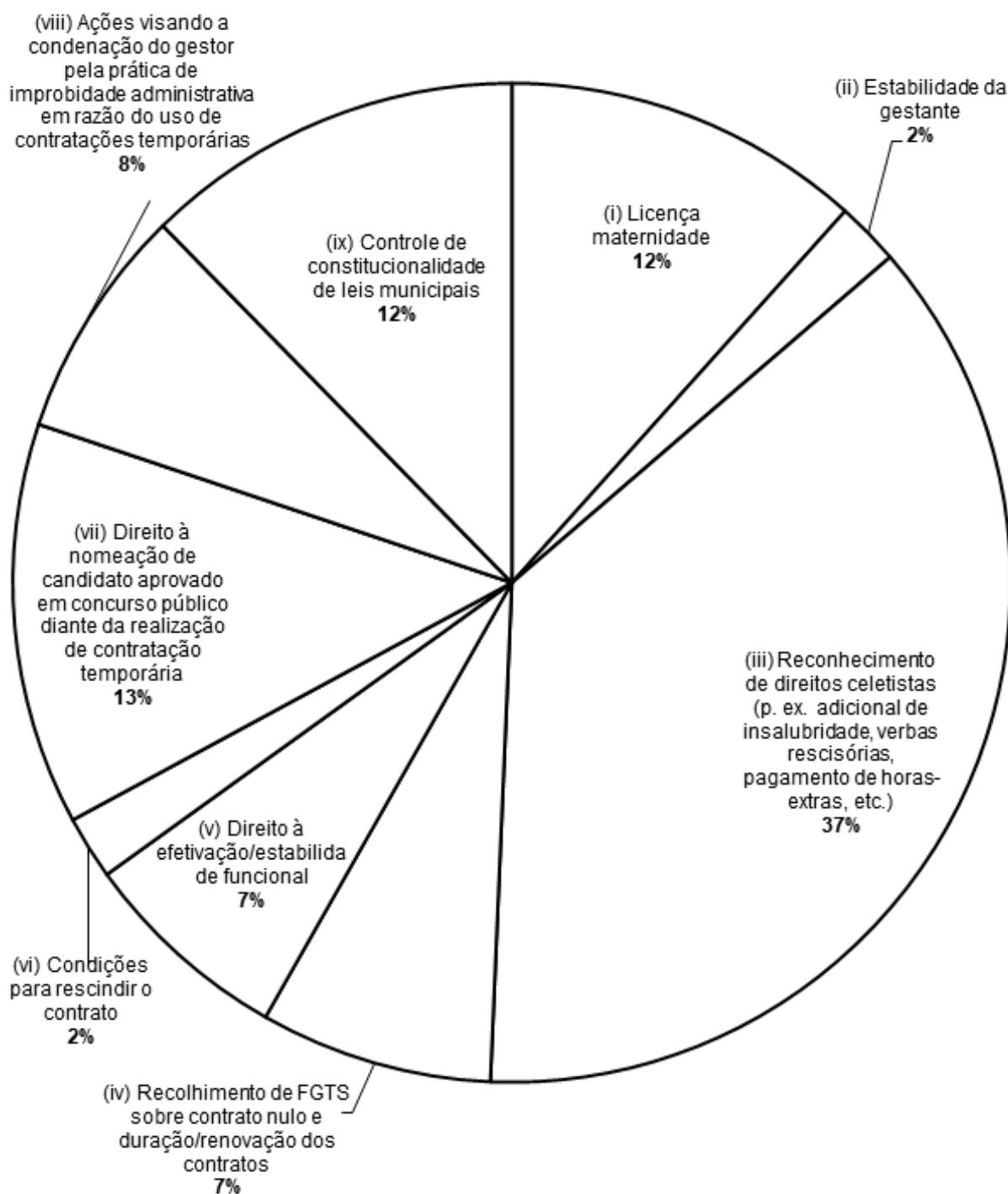
Os dados colhidos no e-saj do TJ-SP foram analisados de forma qualitativa, voltando-se para os argumentos suscitados nos acórdãos e tomando-se o referencial teórico-normativo apresentado na seção anterior como base para as discussões.

Como mapeamento não exaustivo, a pesquisa teve o intuito de proporcionar maior familiaridade com as demandas jurídicas dos temporários, ou a seu respeito, reunindo informações sobre as controvérsias que os envolvem e a forma como o TJ-SP as decide, com vistas a torná-las mais explícitas e descobrir como dialogam com o discurso da fragilização do trabalho e da desigualdade entre agentes públicos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram mapeados 169 acórdãos pertinentes à pesquisa, relativos às temáticas ilustradas no gráfico abaixo:

Gráfico 1. Distribuição dos temas encontrados nas decisões do TJ-SP



Potencial fragilidade do regime dos temporários

As demandas sobre os temas (i) a (v) envolvem questões jurídicas que mostram tanto a ausência de uniformidade dos direitos dos agentes temporários, quanto a discrepância do tratamento legal que lhes é conferido, na comparação com celetistas e estatutários. As discussões tocam o debate sobre possível fragilização dos temporários. Exceção é o item (v), sobre efetivação funcional, um direito constitucionalmente exclusivo aos estatutários.

Dentre elas, os temas (i) a (iii), que representam 51% dos casos, dizem respeito a direitos protetivos da maternidade (como extensão da licença-maternidade de 120 dias, o prazo da CLT, para 180 dias, prazo de licença das estatutárias, ou reconhecimento da estabilidade da gestante) da saúde, física e mental, do agente (como adicional de insalubridade, danos em razão de doença ocupacional e férias) e carga horária compatível com as tarefas executadas (como percepção de horas extras).

Todos esses direitos (licença-maternidade, estabilidade provisória da gestante, verbas rescisórias, pagamento de horas extras, adicional de insalubridade) conforme o referencial da OIT, têm relação com a caracterização do trabalho decente, ainda que possa haver divergência quanto a sua dimensão ideal (como quanto ao prazo mínimo que se deve assegurar como licença-maternidade). Essas demandas dos temporários buscam a extensão de direitos garantidos pela CLT ou pelo regime estatutário – os quais os temporários argumentam serem necessários. O cenário é de insatisfação desses agentes

com o regime alternativo que regula suas relações contratuais.

Licença-maternidade e estabilidade da gestante

No caso específico da licença-maternidade, as demandas (12% dos casos) não são pelo reconhecimento desse direito em si, mas, sim, pelo mesmo tratamento conferido às servidoras estatutárias. Trata-se de situação que, assim como o tema (v), reforça a discrepância existente entre agentes.

Ao decidir sobre a licença-maternidade, os magistrados do TJ-SP, ainda que de maneira não unânime, tendem a conceder os pleitos, argumentando, em um primeiro momento, ser este um direito social constitucionalmente previsto para todos os trabalhadores, em decorrência do art. 7º, XVIII, da CF. As decisões também citam que a licença-maternidade está prevista no art. 39, § 3º, da CF, o qual não faz diferenciação entre quaisquer tipos de agentes, e que seria descabido o tratamento assimétrico entre gestantes temporárias e estatutárias, o que seria contrário ao princípio da isonomia. Logo, se o direito à licença-maternidade foi garantido em certa extensão para as servidoras estatutárias (em decorrência da Lei 11.770/2011), também deve sê-lo para as temporárias.

Algumas decisões argumentam ainda que, se a lei, para fins de responsabilização funcional, equiparou agentes temporárias a estatutárias, a equiparação também deve ser feita para a percepção de direitos de base constitucional.

Por fim, os magistrados apontam que o fato de as temporárias estarem submetidas ao

Regime Geral de Previdência Social, nos termos da legislação de regência, não exclui o direito aos 180 dias de licença, pois não existe proibição nesse sentido – diferenciando-se o regime previdenciário da proteção ao trabalho da mulher.

De modo similar, os magistrados tendem a conceder estabilidade provisória às gestantes (2% dos casos), entendendo tratar-se de direito garantido no art. 10, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicável a qualquer regime jurídico a que esteja submetido a trabalhadora. Ao reconhecer a estabilidade provisória da gestante, o tribunal garante o pagamento retroativo da remuneração que seria percebida durante a gestação e o período de estabilidade.

Há, portanto, postura majoritária do tribunal de reconhecer e ampliar os direitos protetivos da mulher gestante, de forma a diminuir desigualdades entre agentes públicos – ponto alinhado à proposta de igualar para não fragilizar os vínculos temporários.

Demais direitos

Em relação aos demais direitos pleiteados (37% dos casos), é possível distinguir dois conjuntos de casos: os que decidem sobre direitos sociais previstos na CF; e os que decidem a respeito de outras verbas e direitos trabalhistas próprios da CLT.

No primeiro conjunto, majoritariamente sobre férias acrescidas de um terço, 13º salário e adicional de insalubridade, surgiram ao menos três formas de decidir: negativa desses direitos, por falta de respaldo na legislação de regência das contratações temporárias; reconhecimento desses direitos com

base no art. 39, § 3º, da CF, que – embora se refira apenas a “servidores ocupantes de cargo público” (estatutários), o que não é o caso dos temporários – não teria pretendido privilegiar tipos específicos de agentes; e reconhecimento, por se incluírem entre os direitos sociais do art. 7º da CF, os quais não seriam restritos aos empregados regidos pela CLT, mas constituiriam o piso vital devido a quaisquer trabalhadores, independentemente de seu regime.

Ambos os fundamentos para acolher os pleitos – equiparação à classe dos servidores estatutários ou enquadramento no amplo conceito de trabalhadores – exprimem o desconforto dos juízes para com o silêncio constitucional sobre os direitos dos temporários, e também para com a opção, das leis específicas, de dar a estes um tratamento inferior. Assim, são decisões cuja tendência é buscar, em normas constitucionais mais genéricas (art. 7º ou art. 39, § 3º), referências para legitimar a construção judicial do rol de direitos mínimos que vincule os legisladores estaduais e municipais.

O segundo conjunto de julgamentos – que negam a extensão, aos temporários, de verbas específicas da CLT – mostra os limites dessa disposição judicial de construir o rol de direitos mínimos. Para os magistrados, a Constituição parece ser não só a referência, mas também o limite. Por isso, eles negam pleitos baseados direta e exclusivamente na CLT, argumentando que o vínculo dos temporários tem natureza especial, diferente da natureza trabalhista (celetista).

Os acórdãos analisados evidenciam, portanto, uma diferença de postura do tribunal em relação à concessão de direitos de base

constitucional e de direitos trabalhistas de base apenas legal. Uma norma nacional que definisse o rol mínimo de direitos dos temporários – a partir dos direitos previstos no art. 7º da CF e compatíveis com o trabalho temporário e o regime administrativo – consagraria em definitivo essa visão, o que seria positivo.

Duração do vínculo: recolhimento de FGTS sobre contrato nulo e estabilidade

Os pleitos de temporários quanto ao recebimento de FGTS (7% dos casos) buscam a extensão de direito especificamente trabalhista (celetista). Os relativos à estabilidade são de extensão de direito típico de estatutários (ocupantes de cargos efetivos).

A pretensão de receber FGTS surge em casos em que, por força de contratações sucessivas ou de prorrogações para além do prazo legal, se afirma ser ilegal enquadrar juridicamente o vínculo como temporário, que, nesses casos, tende a ser julgado nulo pelo tribunal, mas sem que isso importe o reconhecimento da existência de vínculo efetivo, gerador da estabilidade constitucional (está implícita aqui a recusa da efetivação e da estabilidade como integrantes do núcleo essencial de direitos de qualquer trabalhador). Em algumas dessas situações de nulidade, com base em precedentes do STF, o tribunal conferiu direito ao FGTS sobre todo o período trabalhado, dando, assim, ao vínculo de fato, o mesmo tratamento da legislação trabalhista.

Os pleitos ligados aos direitos à efetivação ou à estabilidade constitucional (7% dos casos) eram de: reintegração à função após a dispensa do temporário; pagamento de

remuneração idêntica à de servidor efetivo em função similar; ou nomeação como temporário imediatamente após a aprovação no processo seletivo correspondente.

Em todos esses casos, as decisões foram negativas, argumentando que a contratação temporária é exceção ao concurso público, não gerando os mesmos direitos dos ocupantes de cargo efetivo, não sendo possível a equiparação. Do mesmo modo, dada sua excepcionalidade, o processo seletivo simplificado que antecede à contratação temporária não se confunde com o concurso público e não gera direito à nomeação imediata ao exercício da função.

Os julgados não aceitam, portanto, estender aos temporários direitos muito específicos dos estatutários (remuneração mais elevada, estabilidade e direito à nomeação). Essa postura faz sentido, pois os casos não têm conexão com o debate sobre fragilidade excessiva do regime de trabalho dos temporários.

Flexibilização na gestão e discricionariedade do administrador

As demandas sobre os temas (vii) e (viii), que representam 23% do total de casos, têm a ver com a extensão dos poderes de gestão administrativa das contratações temporárias. Ao julgá-las, o TJ-SP tende a respeitar as escolhas discricionárias da administração, em sinal positivo quanto aos espaços para a flexibilização do direito público dos recursos humanos.

Condições para rescisão e direito à nomeação

Os julgados sobre as condições para extinção do contrato temporário argumentam que ela deve seguir a lei de regência. Assim, se a lei permitir, a administração pública pode rescindir o contrato em meio à sua vigência, por critérios de conveniência e oportunidade, de forma fundamentada. Dando ênfase à discricionariedade, os acórdãos indicam a precariedade – no sentido de instabilidade – como característica do contrato: o agente temporário pode ser dispensado “sem justa causa” sem que se configure “dispensa arbitrária”. Os magistrados também reconhecem que, ao fim do prazo do contrato, sua prorrogação é escolha discricionária, cabendo à administração optar entre a extinção e a continuidade do vínculo.

Há também demandas, de aprovados em concursos públicos para cargos efetivos, que discutem se a administração é obrigada a nomeá-los para as vagas abertas posteriormente ou pode optar por contratações temporárias. A maior parte das decisões do TJ-SP reconhece ser opção discricionária da administração usar o regime da contratação temporária para aproveitar candidatos que, mesmo aprovados no concurso, tenham se classificado em posição superior ao número de vagas do edital. Assim, o direito líquido e certo à nomeação como servidor efetivo só existiria em relação às vagas indicadas no edital. Nesses casos, vislumbra-se a contratação temporária como instrumento para a administração pública adaptar-se a imprevistos, como a vacância de novos cargos após a abertura de concurso.

Essas decisões mostram sensibilidade da Justiça para com a ideia de que a boa gestão de recursos humanos depende de algum espaço de flexibilidade para o administrador.

Condenação por ato de improbidade administrativa

Há ações de improbidade administrativa promovidas pelo Ministério Público contra gestores públicos que promoveram contratações temporárias, com a acusação de violação do dever de realizar concurso público (8% dos casos). A maioria dos julgados rejeita a condenação, entendendo não haver prova de dolo (desonestidade). Os magistrados avaliam as circunstâncias das contratações e, em geral, são sensíveis ao argumento da emergência em garantir a continuidade dos serviços públicos. Assim, tendem a reconhecer a importância de existir flexibilidade para a administração enfrentar o desafio de falta de pessoal.

Controle de constitucionalidade

O último conjunto de decisões, agrupadas no item (ix), é o das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas pelo Órgão Especial do TJ-SP contra leis municipais que regulamentaram a contratação por tempo determinado, em face do interesse local (12% dos casos). Em todos os casos, as leis foram declaradas inconstitucionais frente à Constituição do Estado de São Paulo (que, em seu art. 115, X, replica os termos do art. 37, IX, da CF).

Ainda que os julgadores reconheçam a competência legislativa local para dispor sobre o assunto, a tendência deles é limitá-la, para impedir que as leis outorguem, ao administrador, discricionariedade quanto à definição das situações de cabimento da contratação temporária. O fundamento das declarações de inconstitucionalidade é que as leis, ao

qualificarem o “excepcional interesse público”, teriam autorizado contratações: por meio de hipóteses genéricas, indeterminadas, vagas, imprecisas; em situações que não seriam anormais, extraordinárias, imprevistas ou urgentes; ou para atividades de caráter permanente. Este último fundamento contraria o entendimento mais recente do STF, exposto acima, que admite contratações temporárias de atividades permanentes.

Em todos os casos, as argumentações dos acórdãos são muito vagas, sem detalhamentos. Por exemplo, afirmam apenas que a lei teria sido indevidamente genérica ou teria autorizado contratação temporária em situação não excepcional, como exigido pela CF. Os acórdãos não se debruçam sobre a realidade da gestão pública, nem discutem qual seria o grau ou modo razoável para o legislador fazer especificações. São acórdãos sem orientações claras para o legislador do futuro.

Assim, se é verdade que, nos casos mais concretos envolvendo contratações temporárias, os magistrados mostram sensibilidade para aceitar espaços de discricionariedade na gestão dos recursos humanos, em contrapartida eles tentam evitar que a expansão dessas contratações venha a sair do controle. A preocupação parece ser a proteção, que seria exigida pela CF, do espaço dos cargos efetivos, aos quais se chega por concurso público, evitando sua paulatina diluição pelo crescimento das contratações temporárias. Os magistrados tendem a ver a contratação temporária como “excepcional”, seja por isso estar sugerido pela literalidade do art. 37, IX, da CF, seja para defender a regra do concurso público, associada constitucionalmente aos cargos efetivos.

CONCLUSÃO

A pesquisa exploratória quanto à visão do TJ-SP sobre as polêmicas jurídicas envolvendo servidores temporários da CF fornece elementos que podem ser úteis ao debate sobre a reforma administrativa.

Atualmente, as contratações de agentes públicos temporários têm base no art. 37, IX, o qual nada disse sobre os direitos que seriam garantidos a esses agentes. Abriu-se, assim, um espaço de flexibilidade no direito público dos recursos humanos, pela possibilidade de construção, pelas leis, de regimes que fossem alternativos tanto ao trabalhista (o celetista, esboçado no art. 7º da CF e detalhado na Consolidação das Leis do Trabalho) como ao regime estatutário (previsto em normas constitucionais próprias e beneficiado por alguns direitos semelhantes aos trabalhistas, na forma do art. 39, § 3º, da CF; o regime estatutário é detalhado nas leis federais, estaduais e municipais).

A disciplina dessas contratações temporárias ficou para as leis específicas, editadas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Na prática, estas, além de heterogêneas entre si, no geral atribuíram aos temporários menos direitos do que os aplicáveis a celetistas e estatutários, diminuindo os custos fiscais e aumentando a flexibilidade administrativa.

As propostas de reforma administrativa têm apostado na ampliação das contratações temporárias, como instrumento para flexibilizar a gestão dos recursos humanos públicos. A Medida Provisória 922, de 2020 – que não chegou a ser votada no Congresso Nacional e acabou por perder eficácia, – tentou incluir

novos casos de contratação temporária no âmbito da União. A PEC 32, de 2020, propôs a ampliação do uso do mecanismo, com o nome de “vínculo por prazo determinado,” em contrapartida à redução da aplicabilidade do atual regime estatutário.

Mas nenhuma dessas propostas se dispôs a combater a excessiva fragilização, a negação de direitos essenciais. Pelo ângulo jurídico, a evolução quanto a isso parece depender da definição e consolidação, em normas de aplicabilidade nacional (isto é, normas constitucionais federais ou normais legais nacionais), da lista dos direitos mínimos dos agentes públicos temporários. Os resultados obtidos na pesquisa exploratória sugerem que essa omissão tende a ser problemática, pois o Judiciário, mesmo reconhecendo a peculiaridade das contratações temporárias, incomoda-se com algumas das desigualdades criadas pela legislação estadual e municipal e, por isso, vem mostrando disposição para construir ele próprio, a partir do julgamento de demandas pontuais, a lista dos direitos essenciais dos temporários. Nesse esforço, os julgadores tendem a tomar como referência categorias de direitos mais gerais que a própria CF tenha reconhecido a celetistas e a estatutários.

Assim, o risco assumido pelas propostas de reforma administrativa – ao incentivarem ainda mais o uso das contratações temporárias pelo poder público, mas fugirem do debate sobre fragilização, deixando-o para ser tratado pulverizadamente, pelos Estados e Municípios – é o de abrir caminho para a expansão da judicialização, uma vez que o Judiciário não se recusa a, em certos casos, ampliar os direitos dos agentes temporários. Em suma, as reformas podem gerar

insegurança no direito público dos recursos humanos.

Embora o Judiciário mostre compreensão quanto à importância de espaços de flexibilidade para a gestão dos recursos humanos públicos – e, por isso, em princípio respeite a discricionariedade administrativa na gestão dos contratos temporários –, de outro lado resiste em aceitar que as contratações temporárias se transformem em regra geral. É corrente, no Judiciário, a visão de que agentes públicos temporários devem ser exceção, uma vez que são admitidos como exceção ao concurso público – o qual tende a ser valorizado como a forma ideal de acesso no serviço público.

As leis específicas, que atualmente disciplinam as contratações temporárias em cada âmbito, dedicam pouca atenção à forma de seleção dos agentes temporários. A Lei Federal 8.745/1993, por exemplo, prevê “processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação,” sem detalhá-lo, além de, para alguns casos, admitir a simples “análise do curriculum vitae” e, para outros, dispensar o processo seletivo, tudo isso de forma lacônica (art. 3º).

A pesquisa exploratória indica que normas com esse perfil – claramente minimalistas, com o evidente propósito de propiciar o máximo de flexibilidade administrativa para a seleção – não têm sido capazes de gerar a confiança necessária para que o Judiciário, afastando-se de interpretações mais formais e tradicionais da CF, aceite soluções ou interpretações expansivas quanto ao cabimento das contratações temporárias no serviço público.

Assim, para ser bem vista pelo Judiciário, uma reforma administrativa que viesse a ampliar o uso dessas contratações teria que ser capaz de construir regras de governança pública que aumentassem a consistência, a transparência e a confiabilidade dos mecanismos de seleção. Do contrário, é previsível que o Judiciário atue como obstáculo, ainda que parcial, à implementação da Reforma.

Ignorar esses desafios pode ser prejudicial, na medida em que o fortalecimento das contratações temporárias tende a ajudar na melhoria da gestão pública, possibilitando maior flexibilidade ao administrador – traço essencial da nova gestão pública e tendência mundial (Longo, 2007). Mas flexibilidade não precisa vir associada nem à fragilização do trabalho, nem a uma governança frágil das seleções e das movimentações contratuais.

Uma reforma efetiva do RH público tem de enfrentar o problema da falta de confiança dos controladores no uso racional, pelos gestores, do instrumento das contratações temporárias – que depende do exercício da discricionariedade administrativa para ser eficiente. Esse ponto não se resolve somente com alterações normativas, pois depende de construção de reputação, a partir de dados capazes de convencer os desconfiados. Mas as normas são um pressuposto da ação administrativa.

É preciso estabelecer novos mecanismos de governança das contratações temporárias, fortalecendo a transparência e publicizando informações. Esses mecanismos facilitam a accountability, trazendo maior legitimidade ao aparato estatal (Filgueiras, 2018). Uma alternativa pode ser a adoção de um siste-

ma administrativo para acompanhar, avaliar, medir, comparar e divulgar os resultados das contratações temporárias.

Logo, a uniformização de um rol mínimo de direitos aos temporários, a partir dos direitos previstos no art. 7º da CF e compatíveis com o trabalho temporário e o regime administrativo (por exemplo, licença-maternidade, estabilidade provisória da gestante, 13º salário, FGTS proporcional ao tempo trabalhado, vinculação ao Regime Geral de Previdência Social) e o fortalecimento da confiança no gestor público quanto à utilização das contratações temporárias são pautas que merecem ser abordadas no debate reformista. Do lado dos contratados, para diminuir desigualdades e sanar inseguranças jurídicas, dissociando-se o vínculo temporário da precariedade. Do lado da administração contratante, para garantir que a flexibilidade na gestão do uso dos contratos temporários seja respeitada, por meio do fortalecimento da confiança do controlador no administrador.

REFERÊNCIAS

Abramo, L. (2015). *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia baseada no diálogo social*. Genebra: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_467352.pdf

Banco Mundial (2019). *Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento no Setor Público Brasileiro: O que os dados dizem?* World Bank, BIRD AID. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/Gestão-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-Público>

co-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem

Bandeira de Mello, C. A. (2016). *Curso de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros.

Barbosa, A. C. Q. (2017). Vínculos profissionais em hospitais de pequeno porte brasileiros. *Revista de Administração de Empresas*, 57(2), 178-195. doi:10.1590/s0034-759020170207

Bastos, J. A. (2019). *Servidores, funcionários, terceirizados e empregados: A babel dos vínculos, cotidiano de trabalho e vivências dos trabalhadores em um serviço público* (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo). doi:10.11606/T.47.2019.tde-10092019-154435

Borges, Â. C. (2004). Reforma do Estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho. *Caderno CRH*, 17(41). doi:10.9771/ccrh.v17i41.18493

Carvalho, E. D. P. (2011). O Aparelho Administrativo Brasileiro: Sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: Cardoso Jr., J. C. (Org). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*, 5, Rio de Janeiro: IPEA. 47-89. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9453

Carvalho, E. D. P.; Cardoso Junior, J. C. C.; & Figueiredo, S. S. (2011). Conceitos de emprego público: Questões metodológicas e possibilidades de mensuração. In: Cardoso Jr., J. C. (Org). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*, 5, Rio de Janeiro: IPEA. 181-212. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_

content&view=article&id=9453

Conselho Nacional de Justiça. (2019). *Justiça em Números*. Brasília: CNJ. Recuperado de https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf

Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2011). *A Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde*. Coleção Para Entender a Gestão do SUS, 9. Brasília: CONASS, ISBN: 978-85-89545-69-3.

Di Pietro, M. S. Z. (2002). *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

Druck, G. A. (2016). Terceirização na Saúde Pública: Formas Diversas de Precarização do Trabalho. *Trabalho, educação e saúde*, 14, 15-43. doi:10.1590/1981-7746-sol00023.

Eberhardt, L. D., Carvalho, M. D., & Murofuse, N. T. (2015). Vínculos de trabalho no setor saúde: O cenário da precarização na macrorregião Oeste do Paraná. *Saúde em Debate*, 39, 18-29. doi:10.1590/0103-110420151040432.

Fagundes, M. C. D. (2018). *A flexibilidade de RH como motivo de adoção de modelos de gestão da saúde pública alternativos ao estatutário: As experiências dos Estados da Bahia, do Paraná e de São Paulo* (Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo). <http://hdl.handle.net/10438/24588>

Ferreira, D. C. K. (2019). A reestruturação produtiva e a contratação temporária de docentes nas redes públicas no Brasil. *Revista Labor*, 01(22), 44-66. doi:10.29148/labor.

v1i22.42447

Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 52(1), 71-88. doi:10.1590/0034-7612161430.

Franzese, C. (2018). Introducing alternative service delivery arrangements as the part of public sector reform in Brazil. In: Juraj Nemec; Vincent Portier; Michael S. de Vries. (Org.). *Alternative Service Delivery*. 1ed. Paris: IASIA/IIAS. 96-103. Recuperado de <https://iias-iisa.org/ASDA%20book%20ENG%20finalJN.pdf>

IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. (2019, Agosto). Agência IBGE Notícias. Recuperado de <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>

Koster, I. (2008). *A gestão do trabalho e o contexto da flexibilização no Sistema Único de Saúde* (Tese de Doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca). Recuperado de: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4837>

Longo, F. (2007). *Mérito e flexibilidade: Gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Edições Fundap.

Lopez, F., & Guedes, E. (2020). *Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)*. Texto para Discussão Ipea. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/>

td_2579.pdf

Matta, M. A. S. (2005). Contratação temporária de pessoal na Administração Pública—Desvirtuamento do uso da exceção prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal. *Revista do TCU*, (106), 78-88. Recuperado de <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/583>

Medauar, O. (2016). *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Meirelles, H. L. (2011). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

Monteiro, V. (2020). *Contratação temporária no serviço público: Por uma lei geral de âmbito nacional*. JOTA. Recuperado de <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/contratacao-temporaria-no-servico-publico-28072020>

Organização Internacional do Trabalho – OIT. (2018). *Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e Diálogos Tripartites*. Brasil: OIT. Recuperado de http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_626908/lang--pt/index.htm

Organização Internacional do Trabalho – OIT. (2016). *Non-Standard Employment Around the World: understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-dgreports/-/-dcomm/-/-publ/documents/publication/wcms_534326.pdf

Palma, J. B.; Issa, R. H.; & Nascimento, J. M. L. (2020). *Contratação de Servidores Temporários para Implementação de Políticas Públicas: O Caso “Programa trainee de Gestão Pública”*, forthcoming.

Süssekind, A. (2009). Da relação de trabalho. *Revista do TRT/EMATRA – 1ª Região*, 20(46), 43-49. Recuperado de:

https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/13698/001_sussekind.pdf?sequen