



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

**A GOVERNANÇA DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO
DETERMINADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E A
JUDICIALIZAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MARINA DOS REIS PERES DE ANDRADE

BRASÍLIA

2024

**A GOVERNANÇA DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO
DETERMINADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E A
JUDICIALIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública, como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Marina dos Reis Peres de Andrade

Orientadora: Profa. Dra. Júlia Maurmann
Ximenes

BRASÍLIA

2024

A554g Andrade, Marina dos Reis Peres de
A governança da contratação de pessoal por tempo determinado na administração pública federal e a judicialização / Marina dos Reis Peres de Andrade. -- Brasília: Enap, 2024.
76 f.: il.
Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.
Orientação: Prof. Dra. Julia Maurmann Ximenes.
1. Governança. 2. Contratação de Pessoal. 3. Efetividade. 4. Judicialização. 5. Capacidade Estatal. 6. Administração Pública Federal. I. Título. II. Ximenes, Julia Maurmann orient.
CDD 354.27

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

Aluno (a): Marina dos Reis Peres de Andrade

Ano de Ingresso: 2022

Título da Dissertação: A governança da contratação de pessoal por tempo determinado na administração pública federal e a judicialização

Orientador: Profa. Dra. Júlia Maurmann Ximenes

Avaliador: Profa. Dra. Natália Massaco Koga
Profa. Dra. Helena Campos Refosco

Avaliação:

- Aprovada
 Aprovada com ressalvas
 Reprovada

Brasília, 29 de julho de 2024

DocuSigned by:

Natalia Massaco Koga

9DD8714E3120492

Avaliadora

Assinado por:

Helena Campos Refosco

F38F8CB28D4E440

Avaliadora

DocuSigned by:

Júlia Maurmann Ximenes

94809E138E21443

Orientadora

ENAP

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

GOVERNO FEDERAL



REGISTRO FEDERAL

DEDICATÓRIA

A verdadeira essência do ofício de servir ao público reside na profunda compreensão de que cada interação e cada serviço prestado carregam em si o potencial de impactar significativamente a vida de alguém. Seja um médico cuidando de um paciente, um professor ensinando a um aluno, um agente de pesquisa coletando dados ou um profissional de RH facilitando um processo burocrático, cada ação tem o poder intrínseco de enriquecer a vida do outro.

É importante reconhecer que contribuir para a melhoria da vida do outro não é um objetivo que se alcança de uma só vez. Trata-se de uma jornada contínua de dedicação, compaixão e amadurecimento, que tem o poder de transformar não apenas a vida daqueles a quem servimos, mas também de dar propósito a nossa própria existência.

Foi, então, com o pensamento centrado nas pessoas que este projeto foi executado. Por isso dedico este trabalho a elas, com a esperança de que os frutos desta pesquisa possam, de alguma forma, contribuir para a melhoria de suas vidas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Júlia Ximenes pela simpatia, empatia e acolhida desta orientanda e do tema prático da minha vida profissional.

Agradeço aos demais professores do programa de mestrado da Enap pelos ricos compartilhamentos de conhecimentos e de experiências com o serviço público.

Agradeço aos colegas da Turma 5 do MPGD pela respeitosa, enriquecedora e prazerosa convivência.

Agradeço às minhas chefias imediatas, da Superintendência do IBGE no Distrito Federal, e aos colegas de trabalho da Gerência de Recursos Humanos e da Unidade Pagadora pelo apoio e colaboração.

Agradeço à minha família pela compreensão e paciência.

Agradeço, enfim, a Deus pela inspiração e ao Universo pela conspiração para a realização do curso.

"Você não pode mudar o vento, mas pode ajustar as velas do barco para chegar aonde quer." (Confúcio)

RESUMO

A contratação por tempo determinado permite à Administração Pública admitir servidores para atender necessidades temporárias e excepcionais de interesse público e não deve ser utilizada como forma de burlar a exigência de realização de concurso para o preenchimento de cargos efetivos. Para isso, a Lei federal nº 8.745/1993 prevê um prazo mínimo de 24 meses de transcurso entre duas contratações e prazos máximos para a duração dos contratos, no intuito de impedir que uma mesma pessoa tenha o contrato renovado sucessivamente. Como há divergência de entendimentos entre o Órgão Central do SIPEC e o STJ em relação ao teor do inciso III do artigo 9º, muitas judicializações têm ocorrido, tendo a maioria desfechos desfavoráveis à Administração, com muitos impactos nas suas capacidades estatais. Por meio de pesquisa jurisprudencial, levantamento de dados administrativos, submissão de questionários a servidores de RH e a contratados por decisões judiciais, foi possível demonstrar alguns desses impactos e apontar algumas afetações nas capacidades do IBGE. Diante disso, propõe-se a adequação do discurso racional da legalidade utilizado pelo Órgão Central do SIPEC na interpretação extensiva do inciso, de forma a restringir-se à contratação por tempo determinado no caso concreto, observando se é para função e/ou órgão diferente, de acordo com a finalidade da lei, em busca de mais efetividade para a Administração.

Palavras-chave: governança, capacidades, judicialização, interpretação, efetividade.

ABSTRACT

Fixed-term hiring allows the Public Administration to hire civil servants to meet temporary and exceptional needs of public interest and should not be used as a way to circumvent the requirement to hold a competitive examination to fill effective positions. To this end, Federal Law No. 8,745/1993 provides for a minimum period of 24 months between two contracts and maximum terms for the duration of the contracts, in order to prevent the same person from having the contract renewed successively. As there is a divergence of understandings between the Central Organ of SIPEC and the STJ in relation to the content of item III of article 9, many judicializations have occurred, with most of them having unfavorable outcomes for the Administration, with many impacts on its state capacities. Through jurisprudential research, collection of administrative data, submission of questionnaires to HR employees and to those hired by judicial decisions, it was possible to demonstrate some of these impacts and point out some effects on the IBGE's capabilities. In view of this, it is proposed the adequacy of the rational discourse of legality used by the Central Organ of SIPEC in the extensive interpretation of the item, in order to restrict itself to hiring for a fixed period in the specific case, observing whether it is for a different function and/or organization, according to the purpose of the law, in search of more effectiveness for the Administration.

Keywords: governance, capacities, judicialization, interpretation, effectiveness.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	9
LISTA DE QUADROS	10
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	11
INTRODUÇÃO	13
1 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	18
1.1 A contratação por tempo determinado na administração pública federal 24	
1.2 Capacidades estatais	27
1.3 Tomada de decisão	31
2 JUDICIALIZAÇÃO	36
2.1 Princípios	38
2.2 Direito e Políticas Públicas.....	41
2.3 A revisão do entendimento do direito à estabilidade provisória para a servidora pública gestante contratada por prazo determinado	46
2.4 A judicialização contra o impedimento de nova contratação antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior.....	50
3 DADOS ADMINISTRATIVOS DO IBGE	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS.....	71
ANEXO – Nota informativa SEI nº 16338/2022/ME	77
APÊNDICE A – Questionário 1: Impacto da ação judicial na percepção individual do servidor de RH do IBGE.....	82
APÊNDICE B – Questionário 2: Impacto da ação judicial na percepção individual do contratado pelo IBGE.....	84
APÊNDICE C – Nota Técnica	88

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relação entre governança e gestão públicas

Figura 2 – Tela de impedimento do SIGEPE

Figura 3 – Tela de autorização do SIAPE

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aplicação da abordagem dos arranjos de implementação para análise e avaliação de políticas públicas de Gomide e Pires (2024)

Quadro 2 – Aplicação hipotética dos conceitos-chave de Bachrach e Baratz (1963) para o impedimento de nova contratação por 24 meses

Quadro 3 – Aplicação da análise da razoabilidade de Barroso (1999) ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.745/1993

Quadro 4 – Aplicação do Quadro de Problemas de Políticas Públicas, proposto por Ruiz e Bucci (2019)

Quadro 5 – Resultados da aplicação dos conceitos-chave de Bachrach e Baratz (1963) para o impedimento de nova contratação por 24 meses

Quadro 6 – Número de convocações realizadas por ordens judiciais, pelo IBGE, de 2019 a abril de 2024

Quadro 7 – Ilustração da previsão de impedimento de contratação nos editais do IBGE

Quadro 8 – Convocações de candidatos a contratados por tempo determinado por Processos Seletivos Simplificados (PSS) do IBGE, a partir de 2019, por intermédio da judicialização, com decisões favoráveis

Quadro 9 – Ilustração do real impacto da judicialização nas capacidades de gestão da contratação por tempo determinado na Superintendência Estadual do IBGE em Tocantins

Quadro 10 – Ilustração do impacto hipotético da judicialização nas capacidades de gestão da contratação por tempo determinado na Agência do IBGE em Paraíso do Tocantins

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Ampla concorrência
ACM	Agente Censitário Municipal
ACO	Agente Censitário Operacional
ACS	Agente Censitário Supervisor
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APF	Administração Pública Federal
APM	Agente de Pesquisa e Mapeamento
CCS	Coordenador Censitário de Subárea
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DPP	Direito e Políticas Públicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ME	Ministério da Economia
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
NPM	<i>New Public Management</i>
NWS	<i>New Weberian State</i>
PcD	Pessoa com deficiência
PEP	Painel Estatístico de Pessoal
PPP	Pessoa preta ou parda
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
PSS	Processo Seletivo Simplificado
RE	Recurso Extraordinário
REC	Recenseador
RH	Recursos Humanos
SAPC	Sistema de Administração de Pessoal Censitário
SCQ	Supervisor de Coleta e Qualidade
SDA	Sistema de Dados Administrativos
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIGEPE	Sistema de Gestão de Pessoas
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
TST	Tribunal Superior do Trabalho

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo o estudo da governança da contratação de agentes públicos por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, suas limitações temporais, a judicialização e seus impactos nas capacidades estatais da Administração Pública Federal (APF).

Para análise do tema, apresenta-se no primeiro capítulo os conceitos de governança, gestão e administração públicas, contratação por tempo determinado, capacidades estatais e tomada de decisão, sendo alguns deles contextualizados historicamente para melhor compreensão de suas relações e evoluções até o momento atual.

No segundo capítulo, discorre-se sobre a judicialização, sobre os princípios que embasam a análise do tema, sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), sobre a revisão do entendimento do direito à estabilidade provisória para a servidora pública gestante contratada por prazo determinado e, por fim, sobre a judicialização contra o impedimento de nova contratação antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior.

No terceiro capítulo apresentam-se informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio de dados administrativos coletados em sistemas de governo e questionários aplicados a dois grupos específicos de informantes.

Após as considerações finais, consta, em anexo, uma nota informativa muito importante para a compreensão da problemática e que não se encontra disponível no repositório de legislação de pessoal do governo federal. Além disso, foram apensados os resultados dos questionários aplicados, com apresentação em gráficos, e acrescentada uma proposta de nota técnica para avaliação dos responsáveis pela governança da contratação temporária na APF.

O estudo teve como objetivo geral explorar os efeitos da judicialização sobre as capacidades da gestão da contratação de pessoal por tempo determinado no serviço público federal, pois ao mesmo tempo em que as decisões aparentam apontar para um justo entendimento, elas também parecem impactar as capacidades do órgão para a gestão de pessoas.

Como objetivos específicos, pretendeu-se: analisar as normas, regulamentações e diretrizes que regem a contratação de pessoal por tempo

determinado na APF; analisar a jurisprudência decorrente da judicialização contra órgãos da União, em face da vedação de nova contratação antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior; identificar as divergências de interpretação aplicadas pela APF e pelos tribunais para garantir a legalidade da contratação de pessoal por tempo determinado no serviço público; apresentar uma proposta de nota técnica para colaborar com a revisão do entendimento sobre o impedimento de nova contratação, a fim de garantir a legalidade e a efetividade da contratação de pessoal por tempo determinado na APF; e contribuir para a melhoria nos processos de governança para a contratação de pessoal por tempo determinado no serviço público federal, preservando as capacidades estatais.

Metodologicamente, a análise teve caráter exploratório e se deu por pesquisa documental (normas, regulamentações, diretrizes e jurisprudência) e bibliográfica. Além disso, em virtude de terem sido observados padrões na jurisprudência levantada, que levaram à hipótese da necessidade de mudança do entendimento da APF, aplicou-se o raciocínio indutivo.

Com isso, por meio de análise documental e revisão bibliográfica, buscou-se identificar os argumentos mais adequados para garantir a legalidade e a efetividade da contratação de pessoal por tempo determinado no âmbito federal, tendo a pesquisa sido realizada nas seguintes etapas: análise documental das normas, regulamentações e diretrizes que regem a contratação de pessoal por tempo determinado no serviço público brasileiro; análise da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) envolvendo a contratação temporária pelo IBGE, consultada utilizando-se como critério de pesquisa as palavras-chaves conectadas por operadores booleanos “contrato e temporário e geografia e estatística” e “contratação e temporária e geografia e estatística”; revisão bibliográfica para identificação de categorias teóricas aplicáveis ao problema; aplicação e análise dos questionários; coleta e análise dos dados administrativos e elaboração da proposta de nota técnica.

A escolha do TRF1 como base de dados inicial para o levantamento jurisprudencial foi motivada pela sua extensa circunscrição, uma vez que abarca os Estados de Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá, Pará, Mato Grosso, Tocantins, Maranhão, Piauí, Bahia, Minas Gerais, Goiás e o Distrito Federal, o que representa mais da metade do território nacional. No entanto, a pesquisa no TRF1 não retornou um número satisfatório de decisões, mas levou a outras bases de dados

muitos importantes, com as do Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5).

Diante dos poucos dados do TRF1, tentou-se obter os dados administrativos registros nos sistemas da APF por meio de solicitação de acesso à informação pela Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Fala.BR. Na primeira tentativa, a resposta foi no sentido de que não seria possível o atendimento da demanda porque os sistemas estruturantes de gestão de pessoal, nas funcionalidades específicas que envolvem as Ações Judiciais e Contratos Temporários, objeto da solicitação de informação, não possuíam relatórios automáticos e não estavam preparados para fornecer as informações na forma requerida.

Como a pesquisadora é conhecedora e usuária dos mesmos sistemas de gestão de pessoas, a solicitação foi refeita com a indicação do caminho para a consulta dos relatórios com os dados solicitados. Porém, como as informações recebidas não condiziam com os dados disponibilizados nos sistemas administrativos do IBGE, compreendeu-se que nem todas as ações judiciais foram devidamente cadastradas nos sistemas da APF e que usar os números fornecidos não traria o respaldo almejado.

Quanto às técnicas para o desenvolvimento do presente trabalho, utilizou-se técnicas qualitativas, com a aplicação de questionários aos servidores da área de recursos humanos e aos contratados por meio de mandado de segurança do IBGE, a fim de demonstrar a expressividade do problema; e técnicas quantitativas, ao buscar dados administrativos registrados nos sistemas de administração de pessoal da APF e do IBGE, que trouxessem números para ilustrar a importância de se voltar o olhar para o problema público estudado. Além disso, outros achados ocorreram durante a coleta, que também contribuem com a problematização trazida.

A escolha do tema de pesquisa foi motivada pela atuação da pesquisadora na área de recursos humanos do IBGE na maioria dos seus quase vinte e dois anos de serviço público, lidando no atendimento de demandas administrativas e judiciais acerca da contratação de agentes temporários e testemunhando alguns dos impactos apontados aqui. Afinal, para quem atua na complexa área de gestão de pessoas e tem vivido as mudanças de paradigmas da legislação de pessoal e das diretrizes governamentais das últimas décadas, não há como não se incomodar e questionar o congelamento de um entendimento que perdura desde 1993 e que não se adequa mais ao modelo de gestão adotado pela governança pública.

A contratação por tempo determinado na APF, caracterizada pela precariedade do vínculo cujo regime não previu a estabilidade do servidor estatutário nem o fundo de garantia do celetista; pela menor onerosidade, em virtude de pagar salários mais baixos e ter carga tributária reduzida em relação aos outros dois modelos; pela flexibilidade, que permite excepcionalidades e agilidade para atendimento de demandas transitórias; pela rotatividade, com a consequente perda de capital intelectual; pelo alcance, permitindo que o Estado vá aos lugares mais remotos, sempre que necessário; dentre outras vantagens e desvantagens que poderiam ser listadas, clama por atenção do Poder Público.

A necessidade de tal atenção é apontada explicitamente pelas constantes judicializações relacionadas a pontos controversos na contratação temporária, dentre eles, o impedimento de firmar novo contrato para outra função ou com outro órgão, diferentes do contratado anteriormente, dentro do período de carência de 24 meses, sendo este o ponto problematizado no presente trabalho.

Sabe-se que a Lei nº 8.745/1993 foi criada como meio para se atingir um fim específico, que é a regulamentação da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, em observância ao previsto no inciso IX do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

Nesse sentido, a regra prevista no inciso III do art. 9º do referido dispositivo legal, que consiste na proibição de ser novamente contratado, com fundamento na mesma lei, antes de decorridos 24 meses do encerramento de contrato anterior, salvo em algumas hipóteses enumeradas, foi motivada pela finalidade de impedir a continuidade de contratado temporário no exercício de função pública permanente ou de forma permanente na mesma função, em violação à previsão de aprovação em concurso público para admissão no serviço público.

No entanto, existem divergências de entendimento quanto á interpretação dessa regra no âmbito público. Optando-se pela literalidade do texto trazido no inciso, há quem entenda que a regra deve abranger todos os contratados que não tenham cumprido a carência determinada. De outro ponto de vista, tendo em mente a finalidade da norma, compreende-se que a regra deve ser aplicada apenas aos casos que configurem a continuidade do vínculo com a APF.

Se a primeira opção se justifica pela premissa de que a administração somente pode fazer o que está previsto em lei, associada ao princípio da legalidade, a segunda

ampara-se numa gama de outros preceitos constitucionais que carecem de observância quando da aplicação de qualquer regra, como os princípios de igualdade, isonomia e equidade, eficiência, amplo acesso e racionalidade.

Como consequência dessas divergências, num movimento de não reconhecimento da legitimidade da interpretação literal, tem-se visto constantes judicializações em busca de proteção dos direitos sociais afrontados, amparadas pela juridicização das relações sociais para efetivação de direitos fundamentais.

Considerando que essas substanciais judicializações movimentam, além de órgãos do Sistema Judiciário, onde são propostas, também entes do Poder Executivo, onde são implementadas, pode-se inferir que a gestão da contratação temporária na APF é significativamente afetada em suas capacidades estatais.

Diante disso, como a judicialização contra o impedimento de nova contratação antes de transcorridos 24 meses do encerramento do contrato, previsto no art. 9º, III, da Lei nº 8.745/1993, impacta as capacidades de gestão da APF quanto à contratação por tempo determinado é o que se pretende fazer-se compreender adiante.

A verificação dos possíveis impactos importa como medida da efetividade da política de gestão de pessoas adotada pela Administração e prestação de contas à sociedade.

1 GOVERNANÇA PÚBLICA

Neste capítulo, apresenta-se alguns conceitos e históricos importantes para a compreensão do contexto do presente estudo, a saber, governança, gestão e administração públicas, contratação por tempo determinado, capacidades estatais e tomada de decisão.

O conceito de governança foi utilizado inicialmente na iniciativa privada e não tem uma definição única e consensual, podendo ser encontrado com tantos adjetivos quanto a diversidade de instituições e contextos que o adotam. Do mesmo modo, o termo governança pública possui inúmeras e diversas abordagens conceituais (Teixeira; Gomes, 2019, p. 543).

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014, p. 11), a origem da governança está associada ao tempo em que as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários e passaram à administração de terceiros, levando a divergências entre proprietários e gestores. A necessidade de aprimorar o desempenho organizacional, minimizar conflitos, sincronizar iniciativas e proporcionar maior segurança aos proprietários resultaram no desenvolvimento de estruturas de governança. No âmbito público, a analogia que se faz é entre a sociedade, proprietária dos bens públicos, e a APF, incumbida da gestão desses bens.

A ideia de governança pública é um tanto recente e advém das mudanças de paradigmas da administração e da gestão públicas. Historicamente, divide-se os principais modelos de gestão pública em patrimonialista, burocrático e gerencial. O primeiro perdurou no Brasil do período colonial à República Velha (1930), quando se utilizou um modelo de administração que não fazia distinção entre os bens públicos e os particulares, tendo o clientelismo sido marcante nesse modelo, privilegiando o interesse dos particulares e a troca de favores. Como não existiam carreiras, os cargos eram distribuídos entre parentes e amigos do governante, o que aumentava a corrupção e o nepotismo (Santos, 2018, p.3).

Com o surgimento do capitalismo industrial e das democracias, fortemente influenciada pelos ideais de Max Weber, surgiu a administração burocrática, que tem como características principais a impessoalidade, a racionalidade, o profissionalismo, a hierarquia funcional e a ideia de carreira pública. Tal modelo prima pelo rígido controle dos processos, da seleção de servidores, das contratações de serviços e produtos, bem como das atividades de atendimento ao público. Seus princípios podem

ser identificados na atual Constituição brasileira, bem como no sistema de direito administrativo pátrio.

No entanto, de acordo com Santos (2018, p. 4), a eficiência pregada pelo modelo não se evidenciou na prática, tendo apresentado resistência a mudanças, rigidez e falta de inovação, extremo apego às regras em detrimento dos resultados, excessiva formalização e lentidão no processo de decisão.

O modelo gerencial emergiu, então, em meados da década de 1970, como alternativa ao modelo burocrático, tendo como marcas a utilização de ferramentas de gestão provenientes da administração privada e os pensamentos neoliberais que defendem o estado mínimo, a busca pela padronização de procedimentos e a otimização de tempo e volume de recursos.

Santos (2018, p. 4) classifica o desenvolvimento da administração gerencial em três fases: o Modelo Gerencial Puro, o *New Public Management (NPM)* e o *Public Service Orientation (PSO)*.

O Modelo Gerencial Puro (*Managerialism*, em inglês), surgido no final da década de 70, tendo como características principais o controle por resultados, maior autonomia e flexibilidade, descentralização, responsabilidade (*accountability*), orientação para o usuário como cliente, participação social, transparência e eficiência.

Posteriormente, na década de 80, despontou o *New Public Management* (ou Nova Gestão Pública, em português), que propõe efetividade e qualidade na prestação de serviços à sociedade, priorizando a satisfação das necessidades dos usuários como consumidores e não os interesses da máquina pública. Seus principais pilares são a descentralização, incentivo à competitividade e flexibilização dos modelos contratuais.

Em suma, a Nova Gestão Pública, também denominada Administração Pública Gerencial, reúne pressupostos da teoria da escolha racional e da teoria da economia organizacional, tratando-se de um modelo prescritivo para a condução da coisa pública.

O *Public Service Orientation*, um aperfeiçoamento do NPM, teve início na década de 90, passando a qualificar o usuário como cidadão, a quem são atribuídos, além de direitos, também deveres. O modelo apresenta *accountability*, transparência, planejamento estratégico, equidade, flexibilidade, justiça e participação popular como principais premissas. O PSO defende, em síntese, a eficiência administrativa sem

desprezo à necessidade do cidadão, de forma a permitir a fiscalização da efetividade dos resultados pela sociedade (Santos, 2018, p. 5).

Cavalcante (2017, p. 25) denomina esta terceira perspectiva como pós-*New Public Management* ou *New Weberian State (NWS)* (Estado Neoweberiano, em português) e ressalta que a corrente não ignora componentes da fase anterior, como métodos de gestão privada, princípios de eficiência e *accountability*, mas fundamenta-se no pressuposto de protagonismo da autoridade burocrática do Estado na condução das políticas públicas, como coordenador de uma rede cooperativa responsável pelas soluções de problemas na sociedade e na prestação dos serviços, como também em questões políticas complexas.

O autor acrescenta que a característica mais emblemática da atual abordagem da gestão pública é a primazia da governança, em que o papel do servidor público contemporâneo é orientado para o desenvolvimento de capacidades interdisciplinares, constante responsividade à sociedade e liderança interativa (Cavalcante, 2017, p. 34).

Gomide (2024), em palestra realizada no Encontro Nacional de Gestão de Pessoas do SIPEC, fez uma apresentação comparativa entre o NPM e o NWS. Segundo ele, no primeiro modelo, o Estado desempenha o papel de regulador e adota mecanismos de mercado para a administração pública e o servidor público exerce o papel de um prestador de serviço cujo desempenho é mensurado individualmente por metas e resultados, tal como no setor privado. Já no NWS, o papel do Estado é de coordenador de uma rede colaborativa interdependente para resolução de problemas complexos e o do servidor público é o de um profissional especializado e vocacionado para o ethos público, coordenador e colaborador para a manutenção do estado democrático de direito.

O autor explicou, ainda, que o atual momento exige capacidades estatais estáveis e ágeis e apontou alguns problemas com a abordagem da NPM, dentre elas o foco no curto prazo e na eficiência, a visão reducionista/simplificada, a desconsideração dos valores públicos e da diversidade das demandas sociais e políticas. Dentre os desafios para a APF, citou a pouca capacidade adaptativa de resposta e o sistema de recrutamento e seleção, entre outros.

Para melhor clareza das perspectivas, distinguem-se os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade quanto ao foco. Enquanto a eficácia direciona o foco para o objetivo (resultado); a eficiência, visa o fazer com excelência, sem perdas ou

desperdícios de recursos (foco no processo); e a efetividade comporta as repercussões das ações em seu contexto (foco no impacto).

Contundo, segundo Santos (2018, p. 6), apesar das mudanças propostas nos modelos apresentados, verifica-se ainda na administração pública brasileira alguns traços da burocracia (foco no procedimento), atrelados a características patrimonialistas (foco no interesse particular) e uma busca pela aplicação dos princípios do modelo gerencial (foco no cidadão).

O uso do termo governança pública ganhou evidência, não por coincidência, também a partir da década de 90 (Teixeira; Gomes, 2019) e se tornou a característica mais representativa da gestão pública atual (Cavalcante, 2017, p. 34). Mesmo diante da ausência de um conceito singular, a governança pública apresenta um distinto traço relacional, presente desde a descentralização de atividades e funções para agentes privados, característica das primeiras fases gerencialistas, à direção e coordenação presentes na última.

Nessa linha, Buta e Teixeira (2020, p. 389) propõem a definição da governança pública como “arranjos de natureza pública que permitem a participação de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, na solução dos problemas comuns, possibilitando assim a entrega de serviços públicos de qualidade, bem como o controle social”.

Segundo Ribeiro Filho e Valadares (2017, *apud* Teixeira; Gomes, 2019, p. 534) o conceito de governança ingressou no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que incluiu o princípio da eficiência no art. 37 da CRFB de 1988, a fim de amenizar os resquícios patrimoniais e burocratas existentes na administração pública brasileira.

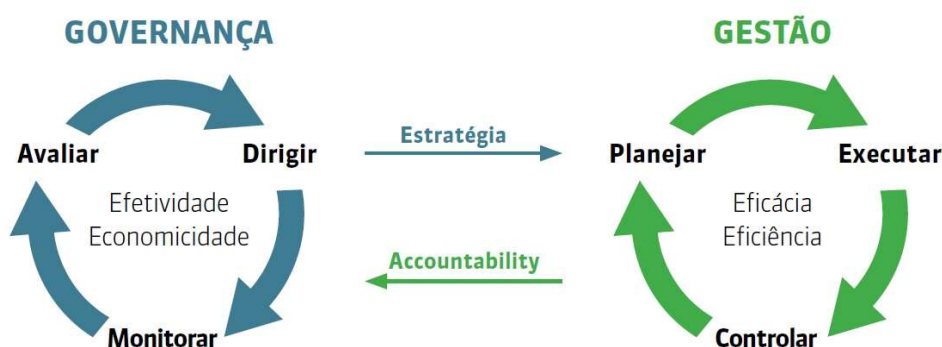
Quase uma década depois, o Decreto nº 9.203/2017, no seu art. 2º, inciso I, trouxe a definição de governança pública como sendo o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Nesse sentido, a governança encontra-se um degrau acima da gestão.

Considera-se importante a diferenciação de governança pública de gestão pública, uma vez que a esta competem as políticas, estratégias, processos e procedimentos estabelecidos por cada órgão. Afinal, enquanto a governança fornece direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão para atender às

necessidades e expectativas dos cidadãos e outras partes interessadas, a gestão é responsável por planejar, executar, controlar e gerenciar os recursos e poderes disponibilizados para órgãos e entidades alcançarem seus objetivos. (TCU, 2014, p. 32).

Como visto, o TCU (2024) diferencia governança e gestão pela função, sendo a primeira direcionadora e a segunda realizadora, ou seja, enquanto a governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, baseada em evidências e levando em consideração os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas, a gestão é responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos. A figura 1 ilustra a relação entre governança pública e gestão pública, de acordo com essa visão.

Figura 1 – Relação entre governança e gestão públicas



Fonte: TCU. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>.
 Acesso em: 25 abr. 2024.

Tais conceitos parecem alinhados à proposta desta pesquisa, em que se visualiza a governança como direcionadora da gestão de pessoas e, por consequência, o Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) como responsável pela governança da gestão de pessoas na APF, onde se localiza a contratação de pessoal por tempo determinado.

Importante saber que o SIPEC é um sistema orgânico e estruturador de gestão de pessoas criado para dinamizar a atuação centralizada e organizada das áreas de pessoal em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Consiste em

uma rede, em que as unidades são categorizadas em Órgão Central, Órgãos Setoriais, Órgãos Seccionais e Correlatos da APF Direta, Autárquica e Fundacional. Como coordenador de toda a rede, o Órgão Central é a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), responsável pela formulação de diretrizes, orientações normativas, coordenação, supervisão, controle e fiscalização de assuntos concernentes à gestão de pessoas na APF. Dessa forma, cada órgão integrante da rede conduz sua política de gestão de pessoas em observância às diretrizes do Órgão Central (Brasil, 2023).

Santos define, resumidamente, a governança pública como a capacidade de decidir, governar e implementar políticas públicas (2018, p. 7); a gestão pública como uma confluência de práticas e métodos administrativos utilizados pela administração para o atingir metas e objetivos definidos (2018, p. 3); e a administração pública, por sua vez, como o conjunto de órgãos e servidores responsáveis pelo atendimento das necessidades da sociedade, o que significa dizer que são aqueles responsáveis pela gestão da coisa pública e seus desdobramentos (2018, p. 2).

Ressalta-se que a Administração Pública Federal é aquela que atua em todo o território nacional, representada pelos órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo Federal.

Diante dessa contextualização, uma das características da Nova Gestão Pública baseada em princípios da administração privada e que interessa ao presente estudo é o enxugamento aplicado à governança de pessoal. Dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) mostram que a máquina pública federal brasileira entrou em uma trajetória de enxugamento do quadro de servidores efetivos a partir de 2017, sendo os números um reflexo da postura do Governo Federal em relação ao serviço público, justificado pela busca do equilíbrio das contas públicas e da melhora na eficiência na prestação de serviços (Brasil, 2021, p. 2).

Na contramão da redução do número de servidores efetivos, tem sido observado o aumento do número de contratações temporárias pela APF, alternativa menos onerosa para os cofres públicos e que segue a tendência de flexibilização da contratação de recursos humanos. A partir do PEP (Brasil, 2024), foi identificado que, em dezembro de 1999, havia 98,21% de servidores efetivos e 1,07% de servidores com contratos temporários na força de trabalho da APF. Já em abril de 2024, o percentual de contratados havia subido para 2,38% enquanto o de efetivos fora reduzido para 93,22%.

1.1 A contratação por tempo determinado na administração pública federal

A contratação por tempo determinado é uma modalidade de celebração contratual que permite à APF admitir agentes públicos para atender necessidades temporárias e excepcionais de interesse público. Para melhor compreensão de como se chegou ao regramento atual para essa alternativa de contratação, apresenta-se um breve histórico dessa evolução.

Segundo levantamento delineado por Vasconcelos (2003, p. 80), a partir da edição do Decreto-Lei nº 1.713/1939 criou-se um primeiro estatuto dos servidores públicos para aqueles que ocupavam cargos públicos. No entanto, havia ainda outras pessoas que exerciam funções públicas e que, em razão das especificidades das circunstâncias que implicavam em seu recrutamento, pertenciam à categoria dos extranumerários. Com o Decreto-Lei nº 240/1938, os extranumerários haviam sido divididos em quatro categorias: contratados, mensalistas, diaristas e tarefeiros.

Com o passar do tempo, diante da generalização das contratações de extranumerários para finalidades distintas das inicialmente previstas em lei e em virtude da perpetuação de alguns contratados nas funções que ocupavam, passou-se a reconhecer-lhes direitos não previstos originariamente até que, em virtude da total descaracterização do regime, a Constituição Federal de 1946 os equiparou aos funcionários públicos titulares de cargos ou que foram admitidos em virtude de concurso ou prova de habilitação, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias (Vasconcelos, 2003, p. 80).

A partir da Constituição de 1967, estipulou-se que a admissão de pessoal temporário poderia ser feita exclusivamente pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, no entanto, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o regime de contratação temporária foi novamente alterado, tendo sido estabelecido que o regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada seria definido em lei especial, preceito constitucional regulamentado pela edição da Lei nº 6.185/1974, que generalizou a adoção do regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para a contratação temporária (Vasconcelos, 2003, p. 80).

Com a promulgação da CRFB de 1988, que previa, em sua redação original, o Regime Jurídico Único para os servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas (art. 39), rompeu-se com o regime instituído pela Carta anterior,

reduzindo as hipóteses de autorização para a existência de um terceiro regime jurídico, ou seja, para os casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX) (Vasconcelos, 2003, p. 81).

A Lei nº 8.112/1990, que primeiro regulamentou a atual Constituição Federal, deu à contratação por tempo determinado natureza jurídica de contrato civil de locação de serviços. Porém, com a edição da Lei nº 8.745/1993, efetivamente criou-se um terceiro regime para a contratação de pessoal por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. A alteração desse normativo pela Lei nº 9.849/1999 incrementou as hipóteses de contratação.

Para Vasconcelos (2023, p. 81), mesmo com a alteração da Lei nº 8.745/1993 pela Lei nº 9.849/1999, a vigente regulação da matéria não é satisfatória, pois enumera os casos em que a contratação temporária é necessária, o que inviabiliza eventual atendimento à circunstância não prevista expressamente em lei e, principalmente, porque torna relativo o conceito do que seja temporário, permitindo que servidores não concursados acabem permanecendo no serviço público de maneira perene, a exemplo do que ocorreu no passado.

Como apontado por Santos (2018, p. 4), há muitos traços da burocracia na administração pública brasileira, fortemente identificáveis na CRFB e no sistema de direito administrativo atual. Verifica-se que a Lei nº 8.745/1993 não foge à regra. Foi também elaborada a partir do modelo burocrático de gestão pública como alternativa impessoal, mais racional e adequada para a redução da corrupção e do nepotismo, por meio do controle da contratação de agentes públicos, visando tornar o estado mais eficiente, mas está permeada de disfunções burocráticas como rigidez e apreço extremo às regras e não aos resultados.

Na atualidade, a regra geral de admissão ao serviço público é o concurso público, conforme estabelece a CRFB (art. 37, inciso II). No concurso público, os candidatos são submetidos a um edital que define informações como cargo, remuneração, requisitos de titulação e investidura. Somente após aprovação no concurso, o candidato é nomeado e toma posse, iniciando efetivamente sua atividade como servidor. Além dessa modalidade, há a possibilidade de contratação para cargos em comissão, conforme inciso do mesmo artigo. Esses cargos podem ser preenchidos por servidores de carreira ou por pessoas externas à APF, com atribuições de direção,

chefia e assessoramento. A exoneração desses servidores é um ato discricionário da autoridade administrativa.

A CRFB (art. 37, inciso IX), estabelece ainda que uma lei específica estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Por conseguinte, a Lei Federal nº 8.745/1993 regulamentou a contratação temporária no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, prevendo o recrutamento de pessoal por meio de Processo Seletivo Simplificado (PSS), que deve garantir a igualdade de condições entre os candidatos e a seleção de profissionais com as competências necessárias para o desempenho das atividades a serem desenvolvidas. Estados e Municípios possuem suas próprias leis específicas.

A contratação por tempo determinado é uma exceção à regra geral de ingresso no serviço público. Ela visa suprir necessidades especiais sem a exigência de concurso, que é mais moroso, sempre com base nos requisitos constitucionais de tempo determinado e necessidade temporária de interesse público excepcional. Todavia, o PSS que antecede à contratação temporária não se confunde com o concurso público e não gera direito à nomeação imediata ao exercício da função.

A contratação temporária não pode ser utilizada como forma de burlar a exigência de realização de concurso público para o preenchimento de cargos efetivos na administração pública. Por isso, a Lei nº 8.745/1993 prevê um prazo mínimo de 24 meses para transcurso entre duas contratações, no intuito de impedir que uma mesma pessoa renove sucessivamente o contrato temporário com a APF. Ademais, o prazo máximo de duração do contrato pode variar de seis meses a quatro anos, sendo prorrogável, mas não podendo ultrapassar seis anos.

No entanto, mesmo que os legisladores tenham procurado observar os princípios constitucionais administrativos, bem como o princípio constitucional da ampla acessibilidade aos cargos públicos, essa prática apresenta desafios em termos de governança e gestão de pessoas, especialmente no que diz respeito à legalidade e à efetividade.

A legalidade da aplicação do inciso III, do art. 9º da Lei nº 8.745/1993, que prevê o impedimento de nova contratação antes de transcorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior, tem sido frequentemente questionada na esfera judicial pelos aprovados nos PSSs, uma vez que a interpretação adotada pela APF vai de encontro ao princípio do amplo acesso a cargos públicos e, conseqüentemente, aos princípios

da igualdade e isonomia, dos quais decorre o primeiro. Em consequência dessas judicializações, muitos impactos são sentidos nas capacidades estatais dos entes públicos envolvidos.

1.2 Capacidades estatais

Capacidades, tal como governança, possuem múltiplos e variáveis conceitos. No âmbito internacional, as definições tendem para o destaque da retomada da centralidade do Estado no exercício de suas atividades, enquanto no Brasil, os pesquisadores do tema associam-nas a capacidades de coordenação, administrativa, relacional e política (Aguiar; Lima, 2019, p. 22).

Uma primeira geração de estudiosos relacionou as capacidades estatais às capacidades dos Estados de cumprir suas funções básicas, como legislar, executar políticas públicas, administrar recursos e manter a ordem social. A segunda geração relacionou-as às capacidades que os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews, 2012).

Apesar do conceito de capacidade estatal ser multifacetado e englobar várias dimensões, Souza (2015, p. 8) destaca que ele reúne variáveis de natureza política, institucional, administrativa e técnica e define, de maneira simplificada, a capacidade estatal como o arsenal de ferramentas e instituições que o Estado possui para definir objetivos, convertê-los em políticas e implementá-las.

Souza (2017, p. 111) entende que a capacidade estatal pode ser definida como os meios que o Estado emprega para viabilizar suas operações. Isso inclui as condições necessárias para a ação do Estado, bem como as circunstâncias e recursos organizacionais que promovem a ação. Em outras palavras, são os pré-requisitos para uma ação efetiva por parte do Estado.

A fim de conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais com as noções contemporâneas de governança, Gomide e Pires (2018, p. 28) propuseram duas dimensões de análise dedicadas a capturar as capacidades estatais derivadas da inclusão de múltiplos atores e as interações entre eles nos processos de políticas públicas: a dimensão técnico-administrativa, que implica em “capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos

necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada”; e a dimensão político-relacional, que diz respeito “às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas”, com objetivo de obter consensos e coalizões para viabilizar os planos, os programas e os projetos governamentais.

Por essa lente categórica, o desafio de legalidade do disposto no art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.745/1993, pode ser analisado à luz da dimensão político-relacional, que se associa às ideias de legitimidade e, o desafio da efetividade, à luz da dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais, que os autores relacionam às noções de eficiência e eficácia.

Sob a égide da CRFB, a legitimidade da ação estatal é encontrada no agir em sintonia com os propósitos constitucionais (Valle, 2020, p. 115). Uma interpretação sistêmica do texto constitucional indica que a regra do inciso III do art. 9º da Lei nº 8.745/1993, que impede uma nova contratação de candidatos previamente contratados dentro de 24 meses, viola os princípios da isonomia e da acessibilidade aos cargos públicos. Dessa forma, faz-se necessário aplicar-lhe a interpretação restritiva de acordo com a finalidade para a qual a regra foi criada, ou seja, para impedir a continuidade do contratado temporário no exercício de funções públicas permanentes ou de forma permanente na mesma função, a fim de preservar a legalidade com legitimidade.

É oportuno lembrar que o princípio da finalidade decorre de outro princípio constitucional, o princípio da impessoalidade, que deve ser aplicado aos atos administrativos. Sendo a finalidade aplicada em sentido estrito, ela abrange estritamente o que a lei define e diz respeito à finalidade prevista em lei para cada ato administrativo. Sendo aplicada em sentido amplo, todo ato administrativo deve ser realizado visando um fim: o interesse público. Esse é o papel que a judicialização, que implica no envolvimento de atores externos à APF para análise da questão (dimensão político-relacional), acaba por promover: a consideração da finalidade da norma em sentido amplo e a aplicação da interpretação restritiva ao caso concreto.

Cabe ressaltar que a jurisprudência já consolidou entendimento acerca da constitucionalidade do inciso III do art. 9º da Lei 8.745/1993. A vedação legal, todavia, não incide na hipótese em que a nova contratação se dá em cargo ou órgão diverso, por não se constatar a renovação da contratação.

Ademais, o referido dispositivo aplicado literalmente pode até parecer alinhado com o princípio da eficiência, considerando apenas os focos nos processos e resultados, afinal os atos administrativos devem ser realizados com a maior qualidade, competência e eficácia possível, como previa o modelo de administração burocrática. No entanto, a atual tendência da gestão pública exige que os atos administrativos sejam orientados pela equidade e pela justiça e que se considere também os seus impactos a longo prazo, para a administração e para o cidadão, não bastando que se tenha observado os procedimentos corretos e que se tenha atingido o resultado desejado. É preciso ser, sobretudo, efetivo.

Ocorre que a aplicação da lei como tem sido realizada pela APF não parece estar considerando a efetividade necessária (dimensão técnico-administrativa), pois veda a contratação daqueles que já possuem experiência no serviço público e que representam um capital intelectual valioso, desprezando os investimentos da APF em treinamentos e capacitações já realizados quando no cargo anterior. Também não aparenta efetiva quando se pensa no custo das horas de trabalho dos servidores públicos dos Poderes Judiciário e Executivo mobilizados para essas causas, em trabalhos e retrabalhos. E há, ainda, a possibilidade de que as contratações realizadas sob ordens judiciais extrapolem o número de vagas a princípio previstas, uma vez que assim que um candidato é desclassificado pela APF, outro é convocado em seu lugar, conforme a necessidade, o que possivelmente pode impactar o orçamento do órgão para pagamento desse pessoal, fazendo com que ele possa necessitar de um reforço financeiro.

Visto isso, percebe-se que a interpretação restritiva da Lei poderia evitar desperdício de investimentos e horas laborais, desprezo do conhecimento técnico e tácito, advindo da vivência dos trabalhos desempenhados na vigência de contrato anterior, e abalo orçamentário-financeiro.

Gomide e Pires (2024, p. 31-40) sugerem também a utilização dos arranjos de implementação como um instrumento analítico eficaz para desvendar a intrincada interação entre burocracias públicas, instituições políticas e diversos atores sociais, políticos e econômicos que participam dos processos de políticas públicas. Tais arranjos permitem identificar os atores envolvidos, compreender os papéis que desempenham e analisar a maneira como interagem na execução de ações governamentais específicas. Eles constituem o cenário onde as decisões e ações das burocracias governamentais se cruzam com as dos atores políticos, sociais e

econômicos, gerando impasses, obstáculos, aprendizados ou inovações na gestão das políticas públicas.

Trata-se de uma abordagem essencial para munir de informações a tomada de decisão e melhorar a eficácia das políticas governamentais, segundo os autores, pois proporciona a identificação e o entendimento das múltiplas dimensões das capacidades estatais e permite avaliar como essas capacidades são (ou não) mobilizadas na implementação de políticas. A seguir, O Quadro 1 apresenta uma concisa aplicação dessa metodologia para a temática do presente estudo.

Quadro 1 – Aplicação da abordagem dos arranjos de implementação para análise e avaliação de políticas públicas de Gomide e Pires (2024)

<p>1) Objetivos da política pública: identificação dos problemas que a política visa resolver e os resultados esperados.</p>	<p>Regulamentar a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, CRFB); Evitar a continuidade do servidor temporário no exercício de funções públicas permanentes ou de forma permanente na mesma função (art. 9º, inciso III, Lei nº 8.745/1993).</p>
<p>2) Resultados observados da política pública ao longo do tempo: as entregas da política (outputs), as repercussões provocadas e as mudanças percebidas na sociedade.</p>	<p>Legislação orientada pelo modelo de gestão pública burocrática; A governança direciona a gestão para a observação literal da norma; Serviço público atual orientado para a efetivação do Estado Democrático de Direito; Os cidadãos não reconhecem a legitimidade da decisão administrativa e buscam o Poder Judiciário; Decisões judiciais embasadas na finalidade da lei e na observação de princípios constitucionais garantidores de direitos individuais e sociais. Contratações por ordens judiciais com impactos nas capacidades estatais.</p>
<p>3) Arranjos de implementação da política pública: identificar e analisar os diferentes atores envolvidos no processo de implementação, como burocratas, políticos, membros da sociedade civil e do setor privado.</p>	<p>SIPEC: responsável pela governança, direciona a gestão; Burocratas da APF: planejam, contratam, observam a Diretriz do SIPEC, comunicam o impedimento, executam as ordens judiciais, absorvem os impactos nas capacidades técnico-administrativas; Cidadãos aprovados em PSSs com menos de 24 meses de encerramento do contrato anterior: são impedidos de serem contratados pela APF e buscam o Poder Judiciário; Defensorias Públicas, Advogados e AGU: atuam na defesa dos interesses das partes; Juízes federais de 1ª instância; TRFs; STJ; STF: emitem decisões para cumprimento pela APF.</p>
<p>4) Instrumentos utilizados, em cada momento, para coordenar e regular as</p>	<p>Juridicização das relações sociais (crescente institucionalização do direito na vida social);</p>

<p>interações entre esses atores: versões dos arranjos ao longo do tempo.</p>	<p>A Diretriz de governança do SIPEC pela interpretação literal mantém-se. Judicialização por cidadãos que não se reconhecem no arranjo e confiam ao Poder Judiciário a alteração da decisão administrativa.</p>
<p>5) Capacidades acionadas por esses arranjos: recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis, bem como as competências e habilidades dos atores estatais envolvidos.</p>	<p>Administrativas: de planejamento, de suporte, orçamentária e financeira; Técnicas: profissionais aptos à responsividade; Relacionais: entre o cidadão e a APF; entre a APF e a sociedade. Políticas: entre instituições dos Poderes Executivo e Judiciário.</p>
<p>6) Diferentes momentos ou casos: análise de mudanças nos arranjos ao longo do tempo ou a comparação entre diferentes políticas públicas implementadas em contextos similares.</p>	<p>A Diretriz do SIPEC para o reconhecimento da estabilidade da contratada por tempo determinado gestante foi alterada, recentemente, para alinhamento aos princípios constitucionais. Tratava-se de uma governança que culminava em impactos semelhantes aos que ocorrem com as atuais contratações por ordens judiciais, nas capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

A abordagem dos arranjos de implementação para análise e avaliação de políticas públicas proposta por Gomide e Pires (2024) é uma ferramenta útil para análise e compreensão da complexa interação entre as burocracias públicas, instituições políticas e atores sociais, políticos e econômicos envolvidos nos processos de políticas públicas e pode levantar informações importantes para a governança pública, quando aplicada.

Por todo o exposto, acredita-se que uma nova decisão da APF, sob a perspectiva adotada nas decisões judiciais, promoverá a acomodação dos interesses conflitantes e se manterá alinhada aos direcionamentos de eficiência e efetividade da atual abordagem da gestão pública.

1.3 Tomada de decisão

A governança pública compreende noções relativas ao processo de tomada de decisões, que podem ser de caráter coletivo ou comum (Buta; Teixeira, 2020, p. 373).

Como visto, a governança é um conceito abrangente que engloba tradições, instituições e processos que orientam a maneira como o poder é exercido. Ela define como os cidadãos são ouvidos e como as decisões são tomadas em relação a

questões que afetam a sociedade. Portanto, a governança não é apenas sobre quem detém o poder, mas também sobre como esse poder é usado e como as vozes dos cidadãos são ouvidas (Graham; Amos; Plumptre, 2003).

A problemática trazida no presente estudo acena para que a APF ouça os clamores dos cidadãos e das capacidades estatais, afetados pela divergência de entendimentos entre o Órgão Central do SIPEC e o Poder Judiciário. Eles clamam para uma tomada de decisão da APF no sentido de revisar seus paradigmas e alinhá-los aos propósitos constitucionais apontados pela jurisprudência, assim como à atual abordagem da gestão pública, que prima pela efetividade. Uma decisão nesse sentido é necessária para superar a visão simplificada e restrigente do dispositivo legal e a desconsideração dos valores públicos, demonstrando uma imprescindível capacidade adaptativa de resposta, como apontado por Gomide (2024).

Dessa forma, ao considerar a importância do processo de tomada de decisão, materializada pela norma ou ato jurídico, para a análise jurídico institucional de uma questão pública, destaca-se a perspectiva teórica de Bachrach e Baratz (1963), cuja proposta ressalta a necessidade da diferenciação da natureza de conceitos-chaves para o estudo da tomada e da não tomada de decisão (poder, influência, autoridade e força), em que se busca mostrar como utilizá-los de forma mais sistemática e eficaz em estudos de caso.

Os referidos autores apontam para a existência de duas faces do exercício do poder: uma explícita, que se manifesta nos conflitos abertos sobre decisões fundamentais; e uma face oculta, onde os grupos estrategicamente trabalham para suprimir os conflitos e prevenir que eles alcancem o processo de formulação de políticas, ou seja, que ingressem na agenda política. Portanto, é essencial não apenas observar os eventos que ocorrem, mas também aqueles que são evitados ou suprimidos. Além disso, é crucial desvendar os mecanismos pelos quais a mobilização da opinião pública é utilizada para restringir o âmbito do debate. Tal perspectiva oferece uma compreensão mais profunda das dinâmicas de poder e da tomada de decisões na política.

Os conceitos-chave para o estudo da tomada e da não tomada de decisão, segundo a abordagem, são assim entendidos: “Poder” é a capacidade de fazer com que outras pessoas façam algo que elas não fariam de outra forma. O poder pode ser exercido de várias maneiras, incluindo com ameaça de punição, oferta de recompensas ou manipulação de crenças e valores. “Força” é a capacidade de usar

a violência ou a coerção física para impor a vontade de alguém sobre os outros. A força é geralmente vista como uma forma menos legítima de poder do que a autoridade ou a influência. “Influência”, por sua vez, é a capacidade de persuadir ou convencer outras pessoas a fazerem algo que elas não fariam de outra forma. A influência pode ser exercida por meio de argumentos lógicos, apelos emocionais ou manipulação de informações. “Autoridade”, por fim, é o direito de tomar decisões e dar ordens, geralmente baseado em uma posição formal de poder, como um cargo político ou uma posição de liderança em uma organização. A autoridade é geralmente vista como uma forma legítima de poder, desde que seja exercida de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos.

Segundo a perspectiva, a intenção da decisão e a recepção pelo interlocutor são dois aspectos importantes a serem considerados na análise da tomada de decisão. A intenção da decisão refere-se à motivação ou objetivo do tomador de decisão ao tomar uma determinada ação. Por outro lado, a recepção pelo interlocutor concerne à forma como a decisão é percebida e interpretada pelos outros membros da comunidade. É importante notar que a intenção da decisão nem sempre é clara ou óbvia para os outros interlocutores, e a recepção pode ser influenciada por fatores como a comunicação, a cultura e as relações de poder. Portanto, a análise da tomada de decisão deve levar em consideração tanto a intenção da decisão quanto a recepção pelo destinatário para entender completamente o processo de tomada de decisão.

Em políticas públicas, a não-tomada de decisão pode assumir a forma de decisão, como no caso da diretriz do SIPEC pela interpretação literal do inciso III, do art. 9º, Lei nº 8.745/1993, a despeito da robusta jurisprudência contrária a esse entendimento, fundamentada em princípios constitucionais.






Há casos em que a aparente falta de decisão, ou não-decisão, é um ato de poder, sendo diferente da decisão que não se toma por falta de poder ou por inércia ou por inépcia (Jardim, 2006). A não tomada de decisão pode ser uma estratégia deliberada usada para manter o controle sobre certas questões ou para evitar a tomada de decisões difíceis ou controversas.

Ocorre que essa demonstração de poder pode, inclusive, significar uma forma de negligência em relação aos outros atores envolvidos porque, ao não tomar uma decisão, pode-se estar ignorando ou minimizando a importância desses atores, com implicações significativas para eles, pois suas vozes e interesses podem ser ignorados ou marginalizados.

Visto isso, é possível inferir como os conceitos-chave de Bachrach e Baratz se relacionam, quando aplicados ao problema desta pesquisa, diante da não tomada de decisão (diretriz do SIPEC) e da decisão tomada (decisão judicial). No Quadro 2, a seguir, ilustra-se essas prováveis relações de poder: temos um conflito (impedimento da contratação antes de 24 meses do encerramento do contrato anterior) e dois lados, o da intenção (A) e o da recepção (B):

- Se A e B concordam com a solução e B aceita a proposta de A, há uma relação de autoridade.
- Se A e B discordam da solução e B se curva à proposição de A, pelo temor de sofrer sanções, há uma relação de poder.
- Se A e B discordam da solução, mas B aceita a proposição de A, há uma relação de influência.
- Se A e B discordam da solução e B não se curva à proposição de A, A poderá usar a força para obrigar B.

Quadro 2 – Aplicação hipotética dos conceitos-chave de Bachrach e Baratz (1963) para o impedimento de nova contratação por 24 meses

INTENÇÃO (A)	Legenda:		RECEPÇÃO (B)
	IBGE (APF)		
	Servidores favoráveis ao impedimento		
	Servidores contrários ao impedimento		
			
Poder			Poder
Influência			Influência
Autoridade	Diretriz do SIPEC		Autoridade
Força			Força
Poder			Poder
Influência			Influência
Autoridade	Decisão judicial		Autoridade
Força			Força

Fonte: Elaborado pela autora.

Entende-se que tanto a diretriz do SIPEC quanto a decisão judicial partem de autoridades que ocupam posições formais de poder e que a observação de suas ordens podem ser recepcionadas como *ordem que deve ser cumprida, pelo poder do emissor e pelo temor, da outra parte, de sofrer sanções, como ordem que influência a percepção da questão pela outra parte, independente de prever sanções, como ordem razoável e legítima de autoridade, com a qual a outra parte concorda* ou como *ordem que se impõe forçadamente, com a qual a outra parte discorda*.

Citando Barroso (1999, p. 173), no Estado democrático de direito, o poder, sob o manto da legitimidade, impõe-se por via da autoridade, que normalmente conduz à obediência, independentemente da coação. Mas não descarta a possibilidade de usá-la, quando necessária, tal como se apresentam as possibilidades apontadas no Quadro 2. Por isso, a fim de verificar a relação desses conceitos-chaves na prática da APF, aplicou-se um questionário a servidores das áreas de Recursos Humanos (RH) do IBGE, cujos resultados são apresentados adiante, no terceiro capítulo.

2 JUDICIALIZAÇÃO

A ideia de judicialização advém do princípio da separação dos poderes e seu sistema de freios e contrapesos. Não há decisão, quer proferida pelo Executivo, quer aprovada pelo Legislativo, que não seja passível de apreciação judicial, conforme explícito no preceito constitucional presente no inciso XXXV do art. 5º da CRFB, que diz que “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. É, então, desse direito fundamental de acesso à justiça que decorre a judicialização, que consiste na transferência do poder de decisão de instituições políticas, executivas ou legislativas, a instituições judiciais.

A judicialização pode ser entendida como um fenômeno político, social e jurídico que resulta na expansão da atuação do Poder Judiciário em áreas anteriormente restritas ao espaço político-partidário ou ao cenário individual (Barreiro; Furtado, 2015, p. 297).

O termo é comumente utilizado no contexto das estratégias empregadas por grupos políticos que buscam utilizar o sistema judiciário como ferramenta para ampliar a proteção governamental e garantir a efetivação dos direitos daqueles que sofrem discriminação ou marginalização da sociedade (Maciel; Koerner, 2002, p. 116). Dessa forma, o Poder Judiciário apresenta-se como o garantidor dos direitos sociais, devendo ser chamado quando houver omissão por parte da Administração Pública.

A falta de capacidade do Estado em efetivamente regular as complexas relações sociais através de meios legais formais acaba delegando ao juiz a responsabilidade de ajustar a estrutura jurídica à realidade prática (Aguar Júnior, 2005, p. 1).

No âmbito constitucional, o termo judicialização é usado para se referir à nova condição dos direitos fundamentais e à superação do modelo tradicional de separação dos poderes do Estado, que resulta na expansão dos poderes de intervenção dos tribunais na esfera política (Maciel; Koerner, 2002, p. 117).

Ximenes (2012) destaca a judicialização da política como um paradigma emergente, introduzido pelo arcabouço jurídico e institucional estabelecido após a Constituição de 1988, e considera que ele é fundamental para a concretização dos direitos fundamentais, com especial ênfase aos direitos sociais.

Nessa perspectiva, a judicialização da política seria o “processo por meio do qual uma comunidade de intérpretes, pela via de um amplo processo hermenêutico,

procura dar densidade e corporificação aos princípios abstratamente configurados na Constituição” (Cittadino, 2002, p. 39), ou seja, trata-se de um processo em que agentes se empenham na interpretação aberta dos valores compartilhados pela comunidade, com vistas a sua efetivação.

A expansão do princípio democrático ocasionou uma crescente institucionalização do direito na vida social, alcançando espaços que antes eram inacessíveis a ele, como a extensão da esfera privada. É o que se conhece como juridicização das relações sociais, isto é, a extensão da linguagem dos direitos para áreas sociais que anteriormente não necessitavam de regulação jurídica, como as relações familiares ou laborais. (Ximenes, 2021, p. 20).

Assim, quando um cidadão ingressa na justiça em busca de ter garantido um direito social, ele normalmente alega a negativa de alguma autoridade pública em fornecê-lo e a previsão legal do referido direito (Barreiro; Furtado, 2015, p. 305), tal como vem ocorrendo em relação às diferentes interpretações da vedação de nova contratação antes de decorridos 24 meses do fim do contrato anterior, sob a égide da Lei nº 8.745/1993, objeto de estudo deste trabalho.

A judicialização pelo cidadão impedido de ser novamente contratado no período de carência, visando garantir o estabelecimento de uma nova relação trabalhista com a APF, é um fenômeno que tem se tornado frequente nos juizados federais, uma importante evidência da percepção das pessoas sobre seus direitos. Num olhar mais atento, a recorrência de ações judiciais pela mesma motivação aponta para um problema público digno de consideração pela agenda política.

Ademais, a judicialização pode gerar tensões entre os Poderes, especialmente entre o Judiciário e o Executivo, pois pode levar a uma sobrecarga do sistema judicial, cujas decisões podem abalar as capacidades da APF. Por isso, a Administração necessita buscar melhores alternativas para ofertar serviços de qualidade e para dialogar com o Poder Judiciário, que interfere com frequência na fase de implementação das políticas públicas por meio da judicialização (Barreiro; Furtado, 2015, p. 296-297).

A judicialização recorrente apresenta-se, então, como uma janela de oportunidade para reavaliação do modelo, afinal, o mundo moderno é marcado por mudanças drásticas de paradigmas, que ocorrem em um ritmo tão acelerado que o Estado legislador não consegue acompanhar, com impacto direto na estrutura jurídica dos países, como pontuado por Aguiar Júnior (2005, p. 1).

Dessa forma, o presente estudo utiliza a judicialização como fonte de dados, pois acredita-se que, diante do padrão de decisões judiciais, pode-se formular uma pesquisa empírica sobre o comportamento decisório em torno da problemática, evidenciando-se também os seus impactos.

2.1 Princípios

As normas se dividem em princípios e regras. Os princípios têm três funções básicas: a interpretativa - interpretar o direito; a bloqueadora - impedir a aplicação da regra, caso não seja compatível com o princípio; e a integrativa - sistematizar a aplicação do Direito. O papel das regras é estabelecer, em abstrato, o que é permitido, proibido e obrigatório, visando à coordenação entre as pessoas (Neto, 2009, p. 84).

A regra é objetiva e impessoal e não permite flexibilizações, pois trata do caso em abstrato. Mas, sua aplicação em desconformidade com os princípios pode causar injustiças. Os princípios, embora sejam mais abstratos, tratam da efetivação da regra considerando-se o caso concreto. Portanto, a regra dá forma ao princípio, e o princípio, por sua vez, molda a regra para se adequar ao caso concreto (Neto, 2009, p. 85).

Ávila (2005, p. 70) traz uma proposta conceitual de regras e princípios. Para o autor, as regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência. Para a aplicação das regras, exige-se a avaliação da correspondência entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. Já os princípios são definidos por ele como normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade. Para a aplicação dos princípios, demanda-se uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta considerada necessária à sua promoção.

Anteriormente, os princípios eram vistos como meras diretivas informadoras sem caráter vinculante, mas ganharam força normativa a partir do ingresso nas Constituições. A CRFB, por exemplo, dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (CRFB, art. 5º, LIV). Trata-se aqui do princípio do devido processo legal, complementar à ideia de judicialização e que enseja a verificação da compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como a aferição da legitimidade dos fins (Barroso, 1999, p. 153).

Do devido processo legal decorre o princípio da razoabilidade, que é, segundo Barroso (1999, p. 155), um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico, que é a justiça. Ainda segundo o autor, a razoabilidade deve ser aferida de forma interna e externa, nessa ordem.

A chamada razoabilidade interna é aquela dentro da lei, que se verifica com a existência de uma relação racional e proporcional entre seus motivos, meios e fins, incluída a razoabilidade técnica da medida. Havendo a razoabilidade interna da norma, é preciso verificar sua razoabilidade externa, ou seja, a sua adequação aos meios e fins admitidos e previstos pelo texto constitucional. Contrariando valores expressos ou implícitos, não será legítima nem razoável à luz da Constituição, ainda que o seja internamente.

Faz-se indispensável que o princípio da razoabilidade seja aplicado junto ao princípio da isonomia que, de acordo com a máxima aristotélica, consiste em prever tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Ou seja, a despeito da previsão de igualdade constitucional, é possível distinguir pessoas e situações a fim de dar a elas tratamento jurídico diferenciado. Contudo, deve haver limites de razoabilidade para o tratamento desigual para que este que seja legítimo. Conforme afirma Barroso (1999, p. 165), a isonomia se traduz em igualdade na lei, como ordem dirigida ao legislador, e perante a lei, como ordem dirigida ao aplicador da lei.

O tratamento diferenciado deve também passar no teste da razoabilidade interna e externa para ser válido, pois é preciso ter racionalidade na desequiparação, ou seja, adequação entre meio e fim. A desequiparação deve ser necessária para a realização do objetivo visado, vedado o excesso, isto é, o tratamento diferenciado além do que é imprescindível. Ademais, deve haver proporcionalidade em sentido estrito, o que significa que é imperativo que o valor promovido com a desequiparação seja mais relevante do que o que está sendo sacrificado. Superado o teste da razoabilidade interna com a verificação da adequação meio/fim, necessidade/excesso e proporcionalidade em sentido estrito, faz-se necessário verificar se o tratamento desigual sobrevive ao exame de sua razoabilidade externa, ou seja, se o meio empregado e o fim visado são compatíveis com os valores constitucionais. (Barroso, 1999, p.166-167).

Aplicando-se o teste da razoabilidade ao objeto de estudo, tem-se o Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Aplicação da análise da razoabilidade de Barroso (1999) ao art. 9º, inciso III, da Lei 8.745/1993

<p>Fim: CRFB/1988 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;</p>	
<p>Motivo: Impedir a continuidade de contratado temporário no exercício de função pública permanente ou de forma permanente na mesma função, em violação à previsão de aprovação em concurso público para admissão no serviço público.</p>	
<p>Meio: Lei nº 8.745/1993 Art. 9º O pessoal contratado nos termos desta Lei não poderá: III - ser novamente contratado, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seu contrato anterior, salvo nas hipóteses dos incisos I e IX do art. 2º desta Lei, mediante prévia autorização, conforme determina o art. 5º desta Lei.</p>	
Razoabilidade interna:	Razoabilidade externa:
<p>Ausente. Há possibilidade de atender a motivação com a contratação para função ou órgão diferente do contratado anteriormente, hipótese que não configuraria continuidade do vínculo. Verifica-se excesso na generalização a qualquer novo contrato.</p>	<p>Ausente. Contraria os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º), da eficiência administrativa (art. 37), do amplo acesso a cargos, empregos e funções públicas (art. 37, I a V) e da razoabilidade.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

O princípio da razoabilidade é um mecanismo de controle da discricionariedade legislativa e administrativa que permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando não houver relação de adequação entre o fim visado e o meio empregado; quando a medida não for exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; e quando não houver proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha (Barroso, 1999, p. 167). É o que tem ocorrido nas judicializações contra o impedimento, pela APF, de nova

contratação antes de 24 meses do fim do contrato anterior, em face do entendimento aplicado pelo Órgão Central do SIPEC.

Outro princípio relevante para o problema de pesquisa e que está previsto na CRFB é o princípio da eficiência (art. 37), também conhecido como princípio da interpretação efetiva. A efetividade ou eficácia social da norma diz respeito, como assinala Miguel Reale (2004, p. 114), “ao cumprimento efetivo do direito por parte de uma sociedade, ao ‘reconhecimento’ [...] do direito pela comunidade, no plano social, ou, mais particularizadamente, aos efeitos sociais que uma regra suscita através do seu cumprimento.” Ela representa “a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.” (Barroso, 1999, p. 169).

Para um ordenamento jurídico socialmente eficaz é necessário que o direito se dê a partir de elementos oriundos da realidade social e concreta. Na judicialização, ao Poder Judiciário cabe, pois, estruturar raciocínios lógicos e fornecer mecanismos técnicos aptos a dar efetividade às normas jurídicas.

2.2 Direito e Políticas Públicas

A partir da abordagem DPP, campo de análise que estuda a relação entre o direito e as ações governamentais em seu contexto político-institucional (Bucci; Souza, 2022, p. 1), o presente estudo examina a judicialização contra o impedimento de nova contratação antes de transcorridos 24 meses do encerramento do contrato, previsto no art. 9º, III, da Lei nº 8.745/1993, e os impactos nas capacidades de gestão da contratação por tempo determinado na APF.

A perspectiva DPP integra os profissionais do direito ao estudo multidisciplinar das políticas públicas. Isso ocorre porque essa perspectiva analítica se concentra na estrutura normativa que estabelece os procedimentos e rotinas que moldam a ação do governo. Ela oferece ao pesquisador a capacidade de entender a importância do elemento jurídico na elaboração, execução e operação dos arranjos institucionais que direcionam a ação governamental em direção a metas politicamente estabelecidas (Ruiz; Bucci, 2019, p.1145).

Seguindo essa abordagem, entende-se oportuno adotar o método proposto por Ruiz e Bucci (2019), com seu Quadro de Problemas de Políticas Públicas, neste estudo. Trata-se o framework de um instrumento de análise que se fundamenta na

compreensão da moldura jurídico-institucional que estrutura uma ação governamental e que leva em consideração o contexto político-institucional no qual ela se insere, possibilitando a identificação e delimitação dos aspectos mais significativos e distintivos para o estudo jurídico de uma questão pública, com o objetivo de promover ação prospectiva. O método sugere meios para identificação dos atores, dos mecanismos e das entidades relacionados ao problema de pesquisa, com o objetivo de identificar e definir os elementos mais importantes.

Diante disso, para melhor entendimento e facilitação da análise da questão, apresenta-se a seguir, no Quadro 4, uma proposta de aplicação do framework ao problema desta pesquisa.

Quadro 4 – Aplicação do Quadro de Problemas de Políticas Públicas, proposto por Ruiz e Bucci (2019)

<p>1) Situação-problema: situação fática que se pretende investigar como problema.</p>	<p>Como a judicialização contra o impedimento de nova contratação antes de transcorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior, previsto no art. 9º, III, da Lei nº 8.745/1993, impacta as capacidades de governança da APF quanto à contratação por tempo determinado?</p>
<p>2) Diagnóstico situacional: contexto histórico, político, econômico, social ou cultural.</p>	<p>A Lei nº 8.745 está vigente desde 10 de dezembro de 1993, tendo sofrido expressivas alterações, dentre as quais destaca-se as ocorridas no art. 9º, III, em 1999, 2008 e 2020, que buscaram atender às necessidades que surgiram a partir das alterações nos demais artigos. No entanto, essas alterações não resolveram as divergências de interpretações que se dão ao inciso.</p>
<p>3) Solução hipotética: instrumento, instituto ou procedimento que seja capaz de solucionar o problema.</p>	<p>Alinhamento da APF com o entendimento jurisprudencial, por meio de um instrumento normativo do Órgão Central do SIPEC, com divulgação às diversas unidades de gestão de pessoas dos órgãos e entidades federais integrantes do SIPEC.</p>
<p>4) Contexto normativo: disposições normativas (constitucionais, legais e infralegais) e sistemas (decisões já tomadas) que regulam a política setorial na qual se insere a situação problema.</p>	<p>CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL/1988 “Art. 37 IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;”</p> <p>LEI Nº 8.745/1993 “Art. 9º O pessoal contratado nos termos desta lei não poderá: III - ser novamente contratado, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seu contrato anterior, salvo nas hipóteses dos incisos I e IX do art. 2º desta Lei, mediante prévia</p>

	<p>autorização, conforme determina o art. 5º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008)”</p> <p>DIRETRIZ DO SIPEC Nota Informativa SEI nº 16338/2022/ME “o entendimento do Órgão Central do SIPEC é no sentido da interpretação literal e restritiva [sic] do art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.745, de 1993, ou seja, pela impossibilidade de nova contratação temporária sucessiva, em prazo inferior a 24 (vinte e quatro) meses, ainda que em cargo e/ou órgão da Administração Pública diverso do antecedente, excetuadas as hipóteses previstas na referida Lei.”</p> <p>STJ – REsp nº 1.433.037/DF, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 25/2/2014, DJe de 12/3/2014: “ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. ART. 9º, III, DA LEI N. 8.745/1993. VEDAÇÃO PARA NOVA CONTRATAÇÃO APENAS, NA MESMA ATIVIDADE, A QUEM TENHA MANTIDO CONTRATO DE IGUAL NATUREZA HÁ MENOS DE 24 MESES.</p> <p>1. A vedação prevista no art. 9º, III, da Lei n. 8.745/1993, que proíbe nova contratação temporária do servidor, antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior celebrado com apoio na mesma lei, deve ser interpretada restritivamente, de acordo com a finalidade para qual foi criada, ou seja, impedir a continuidade do servidor temporário no exercício de funções públicas permanentes, em burla ao princípio constitucional que estabelece o concurso público como regra para a investidura em cargos públicos.</p> <p>2. Na hipótese de contratação de servidor temporário para outra função pública, por outro órgão, sem relação de dependência com aquele que o contratara anteriormente, precedida por processo seletivo equiparável a concurso público, não se aplica a vedação do art. 9º, inciso III, da Lei n. 8.745/1993, por referir-se a cargo distinto do que foi ocupado anteriormente.</p> <p>Recurso especial improvido.”</p>
<p>5) Processo decisório: procedimento juridicamente regulado.</p>	<p>Procedimento administrativo do Órgão Central do SIPEC fundamentado por expressiva jurisprudência.</p>
<p>6) Etapa atual do processo decisório: estágio atual, considerando o ciclo de políticas públicas.</p>	<p>Inclusão na agenda pública (A não inclusão na agenda implica na não tomada de decisão para revisão da interpretação extensiva do impedimento de nova contratação antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior a qualquer cargo, mesmo que não configure a continuidade do servidor temporário no exercício de funções públicas permanentes ou de forma permanente na mesma função.)</p>
<p>7) Arena institucional: espaço para discussão na</p>	<p>Órgão Central do SIPEC.</p>

etapa atual do processo decisório.	
8) Protagonistas: pessoas favoráveis a determinada decisão.	Candidatos aprovados em PSS com menos de 24 meses de encerramento do contrato anterior; STJ, TRFs, juízes singulares; Servidores que conhecem os impactos do impedimento nas capacidades estatais; Servidores com convicção de que o investimento em treinamento do pessoal já contratado anteriormente, bem como o conhecimento tácito e técnico, pode ser reaproveitado com o novo contrato.
9) Antagonistas: pessoas contrárias a determinada decisão.	Órgão Central do SIPEC; Servidores que desconhecem os abalos da vedação nas capacidades estatais ou não os enxergam como impactos negativos.
10) Decisores: responsáveis por tomar (ou não tomar) a decisão.	Órgão Central do SIPEC: Diretoria de Provimento e Movimentação de Pessoal e Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).
11) Recursos de barganha: táticas e estratégias de influência.	Argumentos dos demandantes na impetração de Mandados de Segurança: violação de direito; Argumentos da APF nas defesas: literalidade da lei e interpretação extensiva a todos os cargos; Argumentos dos juízes e tribunais nas decisões: finalidade da lei e interpretação restritiva a mesmo cargo e/ou mesmo órgão; Não tomada de decisão pela APF, para revisão do entendimento: o entendimento jurisprudencial não vincula a Administração.

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo Bucci e Souza (2022, p. 10), faz-se necessário compreender o problema e suas especificidades, buscando no conjunto histórico e social uma solução amadurecida, que pense novos arranjos institucionais, para um novo contexto político. Nesse sentido, o preenchimento do Quadro 4 teve o intuito de identificar cada item relacionado ao problema de pesquisa, tendo sido verificado que a proposta de solução hipotética está ancorada na fase de inclusão na agenda pública, para uma tomada de decisão no sentido de revisar o entendimento da APF, sem a qual o ciclo de judicializações em face do impedimento administrativo não será interrompido, nem os possíveis abalos às capacidades estatais na gestão de pessoal.

Entender a institucionalidade da arena em que a política pública está sendo desenvolvida ou aplicada pode ser decisivo. Isso possibilita a identificação dos pontos

de veto, o mapeamento dos tomadores de decisão e a clareza de que o arranjo institucional do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário pode atuar como mediador dos interesses em jogo (Bucci; Souza, 2022, p. 12).

A despeito da especificação de cada item do Quadro de Problemas de Políticas Públicas, para a abordagem DPP, é preciso retornar ao contexto integral em que o objeto está inserido, considerando as dimensões sociais, políticas e institucionais, de forma a visualizar o direito em ação, a fim de superar uma perspectiva jurídica estática. “Isolar um objeto de estudo para destrinchar suas mínimas especificidades é o passo precedente para analisá-lo, em um segundo momento, a partir do contexto político que está inserido” (Bucci; Souza, 2022, p. 23). É o que se propõe neste estudo, com a análise da judicialização e suas afetações.

Neste trabalho, utiliza-se o IBGE como exemplo significativo de ente público em que é possível contextualizar a situação-problema apresentada no Quadro 4, por ser possivelmente o maior contratador de agentes temporários no Poder Executivo Federal. Trata-se de uma entidade pública que aplica rotineiramente o entendimento administrativo (com interpretação extensiva) e, em contradição, cumpre as ordens emanadas do entendimento judicial (com interpretação restritiva), absorvendo os impactos dessa divergência em suas capacidades.

Uma das propostas de análise para a pesquisa sobre a judicialização dos direitos sociais aborda a judicialização das políticas públicas por cidadãos que não se reconhecem no arranjo democrático e que confiam ao Poder Judiciário a alteração de alguma decisão governamental (Ximenes, 2014, p. 13). Tal matriz alinha-se ao tema deste trabalho, uma vez que soma duas outras propostas que se complementam: a de Gloppen (2006) e a de Rodriguez-Garavito (2011).

Segundo Ximenes (2014, p. 6), a proposta de análise de Gloppen (2006) pode ser aplicada para examinar se o Poder Judiciário desempenha um papel significativo em garantir que as vozes dos pobres ou dos marginalizados sejam efetivamente ouvidas, buscando entender o porquê alguns tribunais, em determinados momentos, funcionam como agentes de transformação social e inclusão de grupos marginalizados, e o porquê alguns grupos pobres recorrem ao sistema jurídico em vez de optar por outras formas de mobilização política.

A matriz visa compreender a dinâmica dos diferentes atores envolvidos e das variáveis que influenciam o processo de litigância, que são voz, responsividade, habilidade e observância (Ximenes, 2014, p. 6). A noção de “voz” é uma

representação dos indivíduos ou grupos que buscam o Poder Judiciário com suas demandas sociais. A “responsividade” se refere à disposição do Poder Judiciário em reconhecer e agir em relação aos direitos sociais. A “habilidade” está ligada à competência do Judiciário em lidar com essas demandas, considerando as diversas estratégias que estão à sua disposição e que são empregadas para fornecer uma resposta. Finalmente, a “observância” está associada à implementação da decisão judicial e seus respectivos impactos no âmbito político e social. (Ximenes, 2014, p. 7)

A proposta de aplicação das categorias operacionais sugeridas por Gloppen foi, então, aliada, nessa matriz, à percepção dos impactos simbólicos de Rodriguez-Garavito (2011), sugerindo que suas ideias podem ser relevantes para a análise da judicialização dos direitos sociais. Este autor distingue duas abordagens de análise para a atuação do Poder Judiciário: uma neorrealista, que se concentra nos efeitos diretos e concretos da decisão; e outra construtivista, que entende que a decisão provoca transformação social direta entre as partes e transformações indiretas nas relações e percepções sociais.

Segundo Rodriguez-Garavito (2011, p. 1679), os impactos simbólicos referem-se aos efeitos indiretos e não mensuráveis das decisões judiciais, que podem influenciar a percepção individual e coletiva das pessoas sobre seus direitos e sobre o papel do Estado na garantia desses direitos. O autor argumenta que é importante considerar esses impactos simbólicos na análise da judicialização, e propõe a utilização de técnicas qualitativas, como entrevistas com servidores públicos, ativistas e membros da sociedade, para captar esses efeitos.

A fim de identificar as variáveis sugeridas pelos autores nos casos de impedimento pela APF, aplicou-se um questionário a contratados por meio de decisões judiciais do IBGE, cujos resultados são apresentados adiante, no terceiro capítulo.

2.3 A revisão do entendimento do direito à estabilidade provisória para a servidora pública gestante contratada por prazo determinado

Faz-se necessário fugir um pouco ao problema de pesquisa para trazer, nesta parte, outra temática que apresentou desafios em termos de governança e gestão de pessoas, também relacionada à legalidade e à efetividade. Trata-se de um caso análogo em que as judicializações contra a APF promoveram, enfim, a mudança de

entendimento do Órgão Central do SIPEC, tal como espera-se que aconteça novamente.

Neste contexto, a Administração levou quase uma década para reconhecer a estabilidade provisória da gestante contratada por tempo determinado, nos termos da Lei nº 8.745/1993, a despeito da previsão no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e da aplicação às empregadas regidas pela CLT, conforme sumulado pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) em 2012:

SÚMULA Nº 244 DO TST

GESTANTE. ESTABILIDADE PROVISÓRIA (redação do item III alterada na sessão do Tribunal Pleno realizada em 14.09.2012) - Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012

I - O desconhecimento do estado gravídico pelo empregador não afasta o direito ao pagamento da indenização decorrente da estabilidade (art. 10, II, "b" do ADCT).

II - A garantia de emprego à gestante só autoriza a reintegração se esta se der durante o período de estabilidade. Do contrário, a garantia restringe-se aos salários e demais direitos correspondentes ao período de estabilidade.

III - A empregada gestante tem direito à estabilidade provisória prevista no art. 10, inciso II, alínea "b", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mesmo na hipótese de admissão mediante contrato por tempo determinado.

Mesmo diante da citada súmula, por muito tempo a APF entendeu que à contratada por tempo determinado não se estendia a estabilidade da gestante:

NOTA INFORMATIVA Nº 167/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP

2. O entendimento deste órgão central é de que a contratação temporária preconizada pela Lei nº 8.745, de 1993, não se compatibiliza com a estabilidade provisória prevista no art. 10, inciso II, alínea "b" do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Todavia, a referida estabilidade somente incidirá quando a não renovação das contratações sucessivas da servidora pública temporária tiver como causa a gravidez, pois, neste caso, a não continuidade da relação jurídico-administrativa violará o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como se caracterizará como ato discriminatório e arbitrário por parte da Administração. (grifo nosso)

Somente em 2021, por meio da Nota Técnica SEI nº 8472/2021/ME, foi que o Órgão Central do SIPEC, revisou seu entendimento e divulgou-o às demais unidades de Gestão de Pessoas dos órgãos e entidades federais integrantes do sistema:

NOTA TÉCNICA SEI Nº 8472/2021/ME

14. Ante o exposto, considerando a manifestação jurídica levada a efeito no PARECER n. 00107/2017/DECOR/CGU/AGU, do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (DECOR/CGUAGU), e a manifestação jurídica disposta no PARECER SEI Nº 748/2021/ME, da Coordenação-Geral de Pessoal da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, quanto à estabilidade provisória a servidora gestante, tem-se a informar que:

a) a estabilidade prevista no art. 10, II, 'b' do ADCT é aplicável a todas as servidoras públicas, independentemente da natureza do vínculo mantido com a Administração, devendo ser garantida, inclusive, àquelas servidoras que ocupem cargo em comissão ou função de confiança, sem vínculo efetivo com a Administração Pública; às contratadas por prazo determinado, inclusive na hipótese prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição; e às servidoras que ocupem cargo cujo mandato tenha prazo previamente definido, como no caso das Agências Reguladoras;

b) em todos os casos (e não apenas na hipótese de dispensa arbitrária ou sem justa causa) será também devida a indenização prevista no art. 10, II, 'b' do ADCT, que deverá abranger todas as verbas percebidas durante a ocupação do cargo, conforme PARECER n. 00300/2020/PGFN/AGU;

15. Com tais informações, sugere-se o encaminhamento dos autos à Gerência de Recursos Humanos da Agência Nacional de Saúde Suplementar, para conhecimento e demais providências, bem como propõe-se a submissão do entendimento técnico acima delineado à consideração das superiores desta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, e ainda o encaminhamento desta Nota à Coordenação-Geral de Administração e Atendimento - CGAAD/SGP, para ampla divulgação às diversas unidades de Gestão de Pessoas dos órgãos e entidades federais integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC. (grifo nosso)

Atribui-se o excessivo lapso temporal para essa revisão à espera do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 842.844, pelo STF, que ocorreu apenas em 05/10/2023, quando a Suprema Corte decidiu que a gestante contratada pela administração pública por prazo determinado ou em cargo em comissão tem direito à licença-maternidade e à estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, entendimento que deve ser aplicado a todos os processos semelhantes nas instâncias inferiores, pois o recurso foi julgado sob a sistemática da repercussão geral (Tema 542). Como fundamentos da decisão, o STF trouxe que:

1. A Constituição estabelece que a servidora pública gestante tem direito (i) à licença maternidade, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias; e (ii) à estabilidade provisória, sendo vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa desde a confirmação da gravidez até 5 meses após o parto (arts. 7º, XVIII, da Constituição e arts. 10, II, b e 39, § 3º, do ADCT).

2. Esses direitos têm por objetivo proteger a maternidade e a infância (art. 6º, caput; 226, caput, e 227 da Constituição), pois permitem tanto a recuperação física e mental da mulher no período pós-parto quanto a atenção às necessidades da criança, em especial a amamentação e o tempo de convívio familiar essencial ao desenvolvimento infantil.

3. A importância de proteger a mãe e a criança justifica que os direitos à licença maternidade e à estabilidade provisória sejam garantidos às mulheres trabalhadoras, independentemente da forma de contratação. Assim, esses direitos também devem ser assegurados às servidoras públicas gestantes contratadas por prazo determinado ou ocupantes de cargos em comissão. (STF – Informação à Sociedade, RE 842.844 (Tema 542), 5 out. 2023).

Pode-se imaginar quantas judicializações foram apresentadas contra a APF e quantos impactos foram sentidos nas capacidades dos órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo para que se fizesse cumprir os preceitos constitucionais de proteção à maternidade e à infância, explícitos no art. 6º da CRFB.

O esforço empregado pelos responsáveis pela gestão da questão poderia ter sido evitado com uma boa governança pública que, considerando a relevância do problema, tivesse antecipado a tomada de decisão do Órgão Central do SIPEC para direcionar a APF para a aplicação extensiva da Lei Suprema, sem discriminações, como apontado pelo TST desde 2012, a fim de garantir a todas as servidoras os direitos à licença maternidade e à estabilidade provisória, independente da forma de contratação.

A tomada de decisões pela alta administração não é um ato isolado, mas sim um processo que envolve múltiplos indivíduos. O poder discricionário exercido pode ter um impacto significativo na vida de muitas pessoas, tornando essencial a tomada de decisões bem planejadas, estruturadas e deliberadas para a expansão, crescimento e sucesso das atividades gerenciais. Em outras palavras, uma decisão tomada por um empreendedor ou por um agente público tem o potencial de alterar a vida de um indivíduo, de vários cidadãos, de milhares de brasileiros e, possivelmente, da população global. No entanto, se houver falhas nesse processo, as consequências podem ser graves e os prejuízos, incalculáveis (Nardes; Brites, 2021). Por isso, também, é importante que a tomada de decisão seja célere, tempestiva, sob pena de afetar profundamente a ordem social.

2.4 A judicialização contra o impedimento de nova contratação antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior

Em relação à aplicação da carência de 24 meses à nova contratação temporária, prevista no art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.745/1993, objeto de análise deste trabalho:

Art. 9º O pessoal contratado nos termos desta lei não poderá:
III - ser novamente contratado, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seu contrato anterior, salvo nas hipóteses dos incisos I e IX do art. 2º desta Lei, mediante prévia autorização, conforme determina o art. 5º desta Lei.

A jurisprudência do STJ, há tempos, concorda que a intenção dos legisladores ao prever a vedação do art. 9º, III, da Lei nº 8.745/1993 foi de buscar evitar a recontração do servidor, pelo mesmo órgão, com o intuito de impedir a sua perpetuação na função pública e que para uma nova contratação de servidor temporário, precedida por processo seletivo, para outra função pública ou por outro órgão, não se aplica o impedimento, por referir-se a cargo diferente do ocupado anteriormente e não configurar renovação contratual. Entendimento que se confirma nas decisões a seguir:

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. LEI N.º 8.745/93. PROFESSOR SUBSTITUTO. CELEBRAÇÃO DE NOVO CONTRATO ANTES DE DECORRIDO O PRAZO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES. INSTITUIÇÕES DE ENSINO DISTINTAS. NÃO-INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO LEGAL.

1. O art. 9.º, inciso III, da Lei n.º 8.745/93 proíbe a realização de novo contrato temporário antes de decorridos vinte e quatro meses do encerramento do anterior.

2. Todavia, a vedação legal não incide na hipótese em tela, em que a nova contratação se dá em cargo distinto, correspondente a entidade diversa da anterior, por não se constatar a renovação da contratação.

3. Recurso especial conhecido e desprovido.

(STJ – REsp n. 503.823/MG, Relatora Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, Julgado em 29/11/2007, DJ 17/12/2007, p. 287, grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. ART. 9º, III, DA LEI N. 8.745/1993. VEDAÇÃO PARA NOVA CONTRATAÇÃO APENAS, NA MESMA ATIVIDADE, A QUEM TENHA MANTIDO CONTRATO DE IGUAL NATUREZA HÁ MENOS DE 24 MESES.

1. A vedação prevista no art. 9º, III, da Lei n. 8.745/1993, que proíbe nova contratação temporária do servidor, antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior celebrado com apoio na mesma lei, deve ser interpretada restritivamente, de acordo com a finalidade para qual foi criada, ou seja, impedir a continuidade do servidor temporário no exercício de funções públicas permanentes, em burla ao princípio constitucional que estabelece o concurso público como regra para a investidura em cargos públicos.

2. Na hipótese de contratação de servidor temporário para outra função pública, por outro órgão, sem relação de dependência com aquele que o contratara anteriormente, precedida por processo seletivo equiparável a concurso público, não se aplica a vedação do art. 9º, inciso III, da Lei n. 8.745/1993, por referir-se a cargo distinto do que foi ocupado anteriormente.

Recurso especial improvido.

(STJ – REsp n. 1.433.037/DF, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Julgado em 25/2/2014, DJe de 12/3/2014, grifo nosso)

Tal jurisprudência é seguida pelos TRFs, a exemplo do TRF1:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CONTRATO TEMPORÁRIO. ART. 37, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REGULAMENTAÇÃO PELO ART. 9º, INCISO III, DA LEI N. 8.745/1993. CELEBRAÇÃO DE NOVO CONTRATO ANTES DE DECORRIDO O PRAZO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES. CARGOS E ÓRGÃOS DISTINTOS. POSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência pacificada deste Tribunal é no sentido de que a vedação imposta pelo art. 9º, inciso III, da Lei n. 8.745/1993, que regulamentou o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, diz respeito apenas às contratações para o mesmo cargo, perante o mesmo órgão público, visando impedir sucessivas renovações de contrato com a mesma pessoa, o que desvirtuaria o instituto da contratação temporária. 2. Tratando-se, na hipótese, de cargo distinto, para órgão diverso, não se aplica a vedação, consoante a jurisprudência consolidada. 3. Sentença confirmada. 4. Remessa oficial desprovida. (TRF-1 – REOMS: 00017263220154014005, Relator: Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, Data de Julgamento: 14/10/2019, Sexta Turma, Data de Publicação: 21/10/2019, grifo nosso.)

A matéria foi também examinada pelo STF, em sede de repercussão geral (Tema 403), restando firmado o entendimento de que, em se tratando de processo seletivo para o “mesmo cargo” antes exercido pela impetrante, perante o “mesmo órgão”, e desde que ainda não ultrapassado o lapso temporal previsto no dispositivo legal em referência, afigura-se incabível, em princípio, a pretendida nomeação:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. REQUISITOS PARA CONTRATAÇÃO DE PROFESSOR SUBSTITUTO NO ÂMBITO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. PREVISÃO LEGAL QUE NÃO AUTORIZA NOVA CONTRATAÇÃO SEM A OBSERVÂNCIA DO INTERSTÍCIO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES. CONSTITUCIONALIDADE. RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. 1. Embora não se apliquem integralmente as regras do concurso público para as contratações por necessidade temporária, deve a seleção simplificada observar os princípios da impessoalidade e da moralidade, inscritos no art. 37, caput, da CRFB. Precedentes. 2. A previsão legal que não autoriza nova contratação de professor substituto sem a observância de interstício mínimo concretiza a moralidade administrativa. 3. Cabe ao Poder Judiciário assumir postura deferente à opção manifestada pelo legislador quando o direito invocado é proporcional ao interesse público comum. 4. Não configura ofensa à isonomia a previsão legal de proibição, por prazo determinado, de nova contratação de candidato já anteriormente admitido em processo seletivo simplificado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sob pena de transformar-se “em ordinário o que é, pela sua natureza, extraordinário e transitório” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 244) 5. Recurso extraordinário a que se dá provimento. (RE 635648, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, Julgado em 14/06/2017, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito Dje-206 Divulgação 11/09/2017, Publicação 12/09/2017, grifo nosso)

Considera-se importante observar que a o interesse público foi apontado na ementa, no sentido de reforçar que ele deve sempre prevalecer sobre o interesse individual. Assim, com a interpretação restritiva do inciso III, olhando cada caso concreto, é possível avaliar os dois lados e deixar prevalecer o interesse público. Já com o entendimento extensivo aplicado a todos de forma igualitária, sem a necessária isonomia, tende-se a desconsiderar a efetividade da decisão.

Mesmo assim, apesar de todas as manifestações dos órgãos do Sistema Judiciário, a APF continua não reconhecendo a distinção, como explicitado na Nota Informativa SEI nº 16338/2022/ME (anexa), emitida dentro do processo administrativo nº 19975.113043/2019-83, em que o IBGE consultou o ME quanto aos procedimentos a serem realizados para a efetivação de contratos temporários dos profissionais cujos contratos tenham sido encerrados há menos de 24 meses em outros órgãos, tendo em vista a restrição imposta pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993:

4. Submetido o assunto a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - SGP, ponderou-se, por meio da Nota Informativa SEI nº 6564/2020/ME (7086547), que, embora haja tal entendimento por

parte do STJ, é importante destacar o fato de que o entendimento daquela Corte não vincula a Administração, que tem a legalidade como um de seus princípios basilares.

[...]

10. Ademais, é importante destacar que o entendimento do Órgão Central do SIPEC se pauta em análise jurídica conforme se observa do PARECER SEI Nº 5804/2020/ME (15533512) e da NOTA/MP/CONJUR/SMM/Nº 3305-3.22/2008, vejamos excertos da referida Nota:

14. [...] após o prazo máximo de quatro anos de contrato, não há possibilidade de aproveitamento do mesmo funcionário, antes de decorridos vinte quatro meses do encerramento do contrato anterior, tendo em vista a proibição contida no inciso III do artigo 9º, da Lei nº 8.745/93, antes citado. Ressalta-se inclusive a recomendação do Tribunal de Contas da União, contida no Acórdão 106/2004 – Primeira Câmara, dirigida ao próprio Comando do Exército neste sentido.

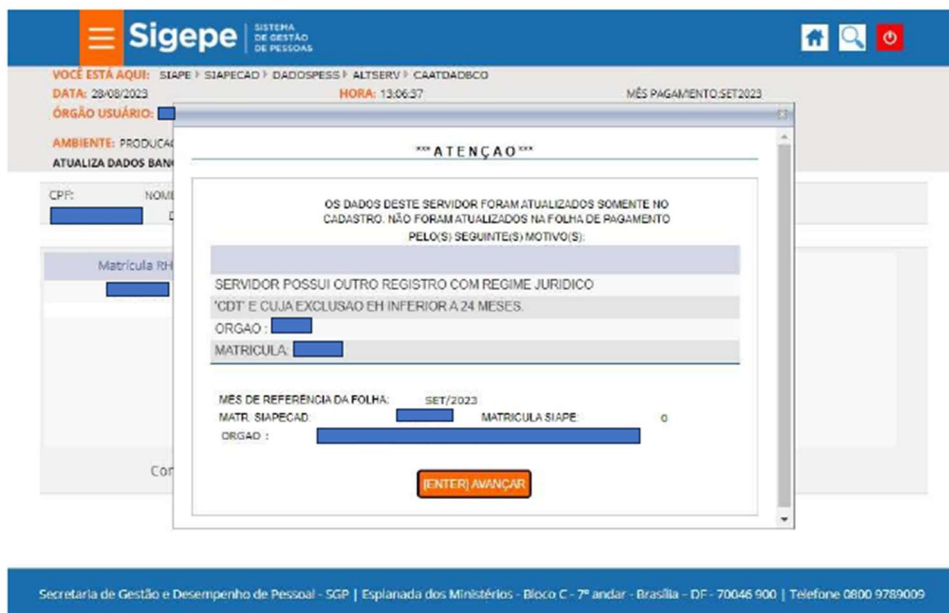
15. Como visto da transcrição dos arts. 4º e 9º da Lei nº 8.745, de 1993, constante do item 5 desta nota, o prazo máximo de duração do contrato temporário é de quatro anos, sendo admitida a sua prorrogação dentro deste limite de duração, e, assim sendo, não é admissível a existência de vários contratos em tempos e obras diversas, ainda que a soma de duração de todos eles não ultrapasse os quatro anos, tal como sugerido pelo consulente. E isto porque, repita-se, há expressa vedação contida no inciso III do art. 9º que estabelece a exigência de lapso temporal de 24 meses entre os contratos.

11. Assim, em atenção aos princípios norteadores constitucionais a que a Administração está adstrita, em especial, os da legalidade, moralidade e impessoalidade, levando-se em consideração o disposto na Lei nº 8.745, de 1993, o entendimento do Órgão Central do SIPEC é no sentido da interpretação literal e restritiva do art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.745, de 1993, ou seja, pela impossibilidade de nova contratação temporária sucessiva, em prazo inferior a 24 (vinte e quatro) meses, ainda que em cargo e/ou órgão da Administração Pública diverso do antecedente, excetuadas as hipóteses previstas na referida Lei. (grifo nosso)

Além de estar sempre previsto nos Editais de PSS, é possível identificar evidências desse entendimento nos bloqueios programados no Sistema de Gestão de Pessoas (SIGEPE) e no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), pelo Órgão Central do SIPEC, para inclusão do contratado com vínculo anterior há menos de 24 meses, sob o mesmo regime legal. Como tais sistemas centralizam o processamento das folhas de pagamentos dos servidores do Poder Executivo Federal, ao tentar a inclusão do CPF ou nome do contratado, é emitida a mensagem

impeditiva “servidor possui outro registro com regime jurídico ‘cdt’ e cuja exclusão é inferior a 24 meses”, conforme Figura 2 a seguir. O termo “cdt” refere-se a contratado temporário.

Figura 2 – Tela de impedimento do SIGEPE



Fonte: SIGEPE. Disponível em: <https://esiape.sigepe.gov.br/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

Com o bloqueio ilustrado acima, para o cumprimento de ordem judicial que determine a contratação imediata, faz-se necessário que um operador com habilitação específica autorize o sistema a não criticar dados do CPF indicado pelo motivo “incluir cdt antes de 2 anos do último contrato”, como ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Tela de autorização do SIAPE

```
___ SIAPE, CADSIAPE, CADASTRO, ATUCADAST, CDAUCRITRH ( AUTORIZA NÃO CRITICAR DADOS
DATA: 28AGO2023   HORA: 13:18:43   USUARIO: ██████████   PRODUCAO
ORGAO: ██████████   MES PAGAMENTO : SET2023

NOME      : ██████████

C P F    : ██████████   ORGAO: ██████████

TIPO DE AUTORIZACAO : 01 INCLUIR CDT ANTES DE 2 ANOS DO ULTIMO CONTRATO

MOTIVO: DETERMINAÇÃO JUDICIAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO N.° _____
██████████. _____
-----

AUTORIZACAO EFETUADA COM SUCESSO
```

Fonte: SIAPE. Disponível em: <https://www.siapenet.gov.br/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

Ante o exposto, verifica-se que, apesar do entendimento jurisprudencial pacificado no sentido de que um novo contrato poderá ser firmado em caso de cargos ou instituições diferentes, por não configurar renovação contratual, a APF tem impedido a contratação de aprovado em processos seletivos que não tenha cumprido o interregno de 24 meses da finalização do contrato anterior, restando-lhe recorrer ao Sistema Judiciário para solicitação de Mandado de Segurança, a fim de ter garantido seu direito líquido e certo à imediata contratação, em estrita observância ao princípio do amplo acesso a cargos, empregos e funções públicas, previsto no art. 37, incisos I a V, da CRFB/1988.

Com isso, capacidades estatais administrativas, técnicas, relacionais e políticas são diretamente afetadas, com evidente prejuízo à efetividade dos serviços no que tange aos impactos sentidos internamente, isto é, dentro das organizações públicas.

Portanto, acredita-se que a governança, juntamente com uma estrutura de tomada de decisão apropriada, é capaz de proporcionar um aumento na eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, favorecendo um compartilhamento de valor social. Isso contribui para a mitigação de conflitos de interesses, fraudes, corrupção e desvios (Nardes; Brites, 2021).

3 DADOS ADMINISTRATIVOS DO IBGE

Após as tentativas de utilizar dados do TRF1 e da APF para ilustrar o presente estudo e diante das dificuldades de levantar números confiáveis, optou-se por utilizar somente dados administrativos referentes ao IBGE, registrados em seus sistemas internos, nos sistemas da APF ou disponíveis no ambiente virtual da internet. Com isso, este capítulo busca demonstrar como a governança leva à judicialização e como a judicialização impacta as capacidades estatais.

Para confirmar as relações hipotéticas de Bachrach e Baratz (1963) sobre a não decisão apresentadas no Quadro 2, aplicou-se um questionário aos servidores das áreas de RH do IBGE, no período de 21/03/2024 a 30/04/2024, a fim de identificar o entendimento inicial (questão 2), a percepção da problemática (questão 3), como são recepcionadas a diretriz do SIPEC (questão 4) e as decisões judiciais (questão 5) sob as perspectivas de poder, influência, autoridade e força.

O questionário foi enviado a 140 servidores do RH do IBGE, dos quais estima-se que apenas um terço trabalhe diretamente com a contratação por tempo determinado, haja vista existir uma segregação de funções nas áreas, tendo-se obtido 47 respostas, conforme resultados presentes no Apêndice A e contabilizados no Quadro 5, adiante. Destaca-se que, apesar do pequeno número de respostas, o objetivo era ter uma percepção da questão e não esgotar um público-alvo.

Na questão 2, foi identificado que o impedimento de nova contratação sob a égide da Lei nº 8.745/93, antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior, para cargos diferentes, é entendido como *disposição legal* por 70,2% dos respondentes e *violação de direito* por 29,8%. Apesar disso, na questão 3 foi identificado que 55,3% acreditam que a questão é um *problema relevante a ser tratado com urgência*, contra 44,7% que percebem que é uma *questão a ser levada a debate* e 2,1% que *não é um problema*. Com isso, destaca-se que a controvérsia com a legalidade do inciso III é de entendimento da maioria do grupo que respondeu ao questionário.

Nas questões 4 e 5, foram aplicados os conceitos-chave de Bachrach e Baratz (1963) e perguntado sobre a recepção das ordens. Ao questionar os servidores sobre como eles recebem a Diretriz do Órgão Central do SIPEC pelo entendimento literal da lei, que impede a imediata contratação do aprovado para cargo diferente do ocupado anteriormente, identificou-se que: 40,4% a recebem como *Ordem razoável*

e *legítima de autoridade*, com a qual você concorda; 31,9% como *Ordem que se impõe forçadamente*, com a qual você discorda; 25,5% como *Ordem que deve ser cumprida*, pelo poder do emissor e pelo temor de sofrer sanções; e 8,5% como *Ordem que influencia a sua percepção da questão*, independente de prever sanções.

Ao questioná-los sobre como eles recebem a Decisão Judicial que determina a imediata contratação do aprovado para cargo diferente do ocupado anteriormente, identificou-se que: 44,7% a recebem como *Ordem que deve ser cumprida*, pelo poder do emissor e pelo temor de sofrer sanções; 31,9% como *Ordem razoável e legítima de autoridade*, com a qual você concorda; 14,9% como *Ordem que se impõe forçadamente*, com a qual você discorda; e 10,6% como *Ordem que influencia a sua percepção da questão*, independente de prever sanções. O Quadro 5, a seguir, traz uma replicação do Quadro 2, com os percentuais identificados pela pesquisa.

Quadro 5 – Resultados da aplicação dos conceitos-chave de Bachrach e Baratz (1963) para o impedimento de nova contratação por 24 meses

INTENÇÃO (A)	Legenda:		RECEPÇÃO (B)
	IBGE (APF)		
	Servidores favoráveis ao impedimento Servidores contrários ao impedimento		
Poder Influência Autoridade Força	Diretriz do SIPEC		Poder 25,5% Influência 8,5% Autoridade 40,4% Força 31,9%
Poder Influência Autoridade Força	Decisão judicial		Poder 44,7% Influência 10,6% Autoridade 31,9% Força 14,9%

Fonte: Elaborado pela autora.

É interessante observar os percentuais iguais de 31,9% para as pessoas que recebem a Diretriz do Órgão Central do SIPEC como *Ordem que se impõe*

forçadamente, com a qual você discorda e para as que recebem a Decisão Judicial como *Ordem razoável e legítima de autoridade, com a qual você concorda*. Parece haver um grupo coeso com seu posicionamento contrário ao impedimento, deixando nítida uma relação conflituosa de força (SIPEC) e autoridade (Judiciário) entre os mandamentos que cumprem por obediência.

Outra observação importante são os percentuais de 40,4% de servidores que recebem a Diretriz do SIPEC com *Ordem razoável e legítima de autoridade, com a qual você concorda*, 44,7% que recebem a Decisão judicial como *Ordem que deve ser cumprida, pelo poder do emissor e pelo temor de sofrer sanções*. Com esses valores, a relação controversa que aparece entre os servidores favoráveis à vedação é de autoridade (SIPEC) e poder (Judiciário), o que evidencia que realmente o poder, sob o manto da legitimidade, impõe-se por via da autoridade, conforme apontado por Barroso (1999, p. 173).

Haja vista que o questionário foi aplicado a servidores de todos os estados do país, diante desses resultados, nota-se que há uma evidente divergência na interpretação da intenção da diretriz/decisão, que pode ter a recepção influenciada por fatores internos e externos. Apesar de estarem sob a mesma diretriz de governança, atuando na gestão de uma mesma organização pública, as respostas demonstram que não há uniformidade no entendimento da problemática, que é recepcionada de formas diferentes, de acordo com o emissor da diretriz/decisão e com a cultura pessoal e organizacional local, conforme apontado por Bachrach e Baratz (1963) e, acredita-se, de acordo com os benefícios ou malefícios que as ordens levam para a realidade de cada localidade, haja vista as dificuldades para contratação, provenientes da alta rotatividade, serem inversamente proporcionais ao tamanho da população dos municípios.

Ato seguinte, por entender que é possível identificar as variáveis sugeridas por Gloppen (2006) e Rodriguez-Garavito (2011) nos casos de impedimento pelo IBGE, no período de 21/03/2024 a 30/04/2024, aplicou-se um questionário aos contratados por meio de decisões judiciais no Instituto, a fim de identificar: influência (questões 2 e 4), voz (questões 5, 6 e 7), responsividade (questão 8) e efetividade (questões 9 e 10). O questionário foi enviado a 230 contratados, tendo-se obtido 138 respostas, conforme resultados presentes no Apêndice B.

No quesito influência, foi identificado que 85,5% dos contratados já sabiam do impedimento antes de serem comunicados pelo IBGE, contra 14,5% que não sabiam;

99,3% haviam sido contratados anteriormente pelo próprio IBGE e 0,7% pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); 89,1% já sabiam da possibilidade de contratação para cargo diferente do anterior, por ordem judicial, quando recebeu o comunicado de que estava impedido, contra 10,9% que não sabiam dessa possibilidade. Com isso, identificou-se um percentual aproximado de 11% dos entrevistados que foram influenciados para levar a demanda ao judiciário, a fim de reverter a decisão administrativa.

Em relação à categoria voz, dos indivíduos que buscaram o judiciário, 90,6% informaram ter ingressado com a ação judicial com a assistência de profissional contratado de forma particular; 7,2% por meio de Defensoria Pública, e 2,2% por ação em causa própria; 70,3% não tiveram dificuldades para acesso à justiça, mas 29,7% tiveram; e, dos que tiveram dificuldades, 78,1% foram em relação aos custos da ação, 7,3% por percepção negativa da justiça, 4,9% por ausência de informação, 4,9% por medo, 2,4% por má experiência anterior e 2,4% pela distância.

Em relação à responsividade do Poder Judiciário, 90,6% obtiveram a decisão na primeira instância, contra 9,4% na segunda instância. Já no que diz respeito à efetividade da nova contratação, 96,4% relataram ter recebido capacitação durante a vigência do contrato anterior, contra 3,6% que não receberam; e dos que receberam, 95,5% disseram que os conhecimentos adquiridos estão sendo aproveitados na atual contratação pelo IBGE, contra 4,5% que disseram que não estão.

Com esses resultados, acredita-se que a expressividade dos números levantados com a aplicação do questionário aos contratados por meio de decisões judiciais pelo IBGE pode confirmar a influência na percepção individual e coletiva das pessoas sobre seus direitos (14,5% não sabiam do impedimento e 10,9% não sabiam da possibilidade de contratação por ordem judicial) e sobre o papel do Estado na garantia desses direitos (90,6% obtiveram a decisão na primeira instância e 9,4% na segunda instância), conforme apontado por Rodriguez-Garavito (2011) e evidenciado pela incidência de juridicização, que mobiliza o campo jurídico a se comprometer com a efetivação dos direitos fundamentais (Ximenes, 2021).

Os números podem confirmar também a efetividade do ajuste interpretativo da legalidade do inciso III do art. 9º da Lei nº 8.745/1993 pela judicialização, a favor da APF (IBGE), uma vez que 96,4% relataram ter recebido capacitação na vigência do contrato anterior e 95,5% disseram que os conhecimentos adquiridos

estão sendo aproveitados na atual contratação, conforme fora indicado em 2003 pela decisão do TRF5:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROFESSOR SUBSTITUTO. NOVO CONTRATO. VEDAÇÃO DO ART. 9º DA LEI Nº 8.745/93. INCONSTITUCIONALIDADE. Uma interpretação sistêmica do texto constitucional revela que a norma contida no art. 9º, da lei n.º 8.745/93, ao proibir a participação no novo concurso de candidatos já contratados anteriormente, afronta os princípios da isonomia e da acessibilidade aos cargos públicos. O aludido dispositivo não se coaduna, igualmente, com o princípio da eficiência, por impedir a contratação exatamente daqueles que já adquiriram experiência no ensino. Precedente da 1ª Turma desta Corte. Agravo de instrumento improvido. (TRF 5ª R. - AG - 45122 - (2002.05.00.023745-0) - AL - 1ª T. - Rel. Des. Fed. Francisco Wildo - DJ 17.09.2003 - p. 1054, grifo nosso.)

A habilidade do Sistema Judiciário para lidar com a questão e a observância pela APF podem, ainda, serem verificadas pelo número de convocações realizadas por ordens judiciais, uma vez que elas somente ocorreram após as judicializações e as decisões mandatórias para contratação, cumpridas pelo IBGE, conforme quantificado no Quadro 6, a seguir.

Quadro 6 – Número de convocações realizadas por ordens judiciais, pelo IBGE, de 2019 a abril de 2024

<i>HABILIDADE do Sistema Judiciário e OBSERVÂNCIA pela APF</i>
Número de convocações por ordens judiciais, de 2019 a abril de 2024
323

Fonte: Sistema de Dados Administrativos do IBGE. Consultado em 01/05/2024.

Esse dado pode ilustrar também o impacto quantitativo nas capacidades técnico-administrativas (Gomide; Pires, 2018), assim como também poderia uma possível divergência entre o número de vagas de contratados por tempo determinado para o IBGE e o efetivamente realizado, evidência com maior dificuldade de se levantar em virtude da alta rotatividade de contratados no Instituto, cujos contratos de caráter temporário e remunerações baixas não imprimem estabilidade nem inspiram fidelidade.

Contudo, o entendimento aplicado pela APF para o inciso III do art. 9º da Lei nº 8.745/1993 é verificada explicita e reiteradamente nos editais dos processos seletivos para contratação por tempo determinado, ao longo do tempo, divulgados pelo IBGE. O Quadro 7 traz um breve histórico de alguns desses editais e suas previsões.

Quadro 7 – Ilustração da previsão de impedimento de contratação nos editais do IBGE

EDITAL IBGE Nº 1, de 24 de março de 1998 – Auxiliar de Mapeamento Censitário (Censo Demográfico 2000)	não ter sido contratado nos últimos 24 (vinte e quatro) meses para serviço temporário nos termos da Lei 8.745/93, conforme determina o inciso III do art. 90 da Medida Provisória nº 1.554-25 de 26/02/98
EDITAL IBGE Nº 01/1998 – Agente de Pesquisa	
EDITAL IBGE Nº 02/2006 – Auxiliar Censitário Administrativo, Agente Censitário Municipal, Agente Censitário Supervisor e Recenseador (Censo Agropecuário 2007)	não ter sido contratado nos últimos 24 (vinte e quatro) meses para serviço temporário com fundamento na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, alterada pelas Leis nº 9.849, de 26 de outubro de 1999, e nº 10.667, de 14 de maio de 2003
EDITAL IBGE Nº 01/2007 – Agente de Pesquisas e Mapeamento	
EDITAL IBGE Nº 02/2016 – Agente de Pesquisas e Mapeamento	não ter sido contratado nos últimos 24 (vinte e quatro) meses para serviço temporário conforme dispõe o artigo 9º, inciso III, da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993
EDITAL IBGE Nº 03/2016 – Agente de Pesquisas por Telefone e Supervisor de Pesquisas	
EDITAL IBGE Nº 2/2019 – Analista Censitário (Censo Demográfico 2020)	não ter sido contratado pelo IBGE nos últimos 24 (vinte e quatro) meses para serviço temporário conforme dispõe o artigo 9º, inciso III, da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993
EDITAL IBGE Nº 04/2019 – Recenseador (Censo Experimental 2019)	
EDITAL IBGE Nº 5/2021 – Supervisor de Coleta e Qualidade	
EDITAL IBGE Nº 04/2022 – Agente Censitário Operacional (Censo Demográfico 2022)	não ter sido contratado pela Lei nº 8.745/1993, nos últimos 24 meses
EDITAL IBGE Nº 03/2023 – Agente de Pesquisas e Mapeamento	

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos editais. Seleção por amostragem.

Verificou-se, ainda, que IBGE possui um sistema interno para as gestões de suporte corporativo denominado Sistema de Dados Administrativos (SDA) que concentra, além de outras funcionalidades, informações para otimizar a gestão de pessoas no órgão. Nesse sistema, há um módulo dedicado ao registro e

acompanhamento dos concursos e processos seletivos simplificados, onde constam informações que evidenciam alguns impactos nas capacidades do órgão para lidar com a judicialização para a contratação por tempo determinado por decisões judiciais. No Quadro 8, a seguir, apresentam-se os números de convocações de pessoal para contratação, sob determinações judiciais, de 2019 a 2024, com referência aos Editais de PSSs de 2016 a 2023, números que chamam atenção pelo crescimento ao longo dos anos, com destaque para os dados de 2023.

Quadro 8 – Convocações de candidatos a contratados por tempo determinado por Processos Seletivos Simplificados (PSS) do IBGE, a partir de 2019, por intermédio da judicialização, com decisões favoráveis

<i>PSS</i>	<i>Função</i>	<i>Contratados por decisão judicial</i>	<i>Localidades</i>
02/2016	Agente de Pesquisas e Mapeamento*	2	SP, ES
02/2019	Analista Censitário - Gestão e Infraestrutura	6	BA, GO, PI, RR
03/2019	Coordenador Censitário Subárea	5	GO, MG, SP
03/2021	Agente de Pesquisas e Mapeamento	42	AC, AP, BA, CE, DF, GO, MA, PA, PI, RJ, RS, RR, SP, SE, TO
05/2021	Supervisor de Coleta e Qualidade	34	AC, AP, DF, MA, MG, PI, RJ, RN, RO, TO
07/2021	Coordenador Censitário de Área	1	RR
15/2022	Agente de Pesquisas e Mapeamento**	2	GO
21/2022	Agente de Pesquisas e Mapeamento e Supervisor de Coleta e Qualidade**	3	GO, PA, PR
22/2022	Agente de Pesquisas e Mapeamento**	2	DF
01/2023	Agente de Pesquisas e Mapeamento**	4	GO, MA, PI
03/2023	Agente de Pesquisas e Mapeamento***	144	AC, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MS, MG, PA, PB, PE, PR, PI, RJ, RS, RO, SC, SP, SE, TO
04/2023	Supervisor de Coleta e Qualidade***	58	AC, AL, AP, AM, BA, CE, GO, MA, MG, PA, PB, PR, PE, PI, RJ, RS, RO, RR, SC, SP, TO
05/2023	Agente Censitário de Pesquisas e Mapeamento***	20	AC, AL, AP, CE, MA, PA, PR, PE, PI, RN, SC, TO
Totais	Diversos	323	Brasil

* Contratados em 2020 e 2021.

** PSS complementar, regionalizado, tendo em vista o esgotamento da lista de classificados no edital de âmbito nacional.

***Tendência crescente em virtude das recentes contratações para o Censo Demográfico 2022 e por estar o edital vigente.

Fonte: Sistema de Dados Administrativo do IBGE. Consultado em 01/05/2024.

Além dos registros administrativos referenciados, o IBGE possui outro sistema próprio, para gestão das contratações vinculadas aos Censos, chamado Sistema de Administração de Pessoal Censitário (SAPC), que não está integrado aos sistemas administrados pelo Órgão Central do SIPEC, isto é, ao SIAPE e ao SIGEPE. É um sistema muito específico para a necessidade transitória do órgão, mas que também faz a gestão de contratos por tempo determinado sob a égide da Lei nº 8.745/1993. Dessa forma, ao contratar novos temporários, o órgão verifica a existência de cadastros anteriores e suas temporalidades nos sistemas SIAPE, SIGEPE e SAPC, a fim de identificar possíveis impedimentos para novas contratações antes de 24 meses do fim do contrato anterior, pelo mesmo fundamento legal. Com base nesses achados, os candidatos aprovados nos processos seletivos, mas impedidos pela interpretação extensiva da APF, são comunicados e desclassificados na fase de convocação para a contratação.

Ao acompanhar as contratações por tempo determinado realizadas pelo IBGE no segundo semestre de 2023, foi possível verificar alguns impactos da judicialização no planejamento e no orçamento do órgão de forma evidente. No Quadro 9, a seguir, ao verificar as agências do IBGE vinculadas à Superintendência Estadual em Tocantins, identificou-se que a Agência de Araguaína tinha um contratado por tempo determinado a mais do que o previsto no Edital de PSS e, por conseguinte, para o orçamento do órgão, em virtude da judicialização de dois candidatos impedidos de serem contratados.

Quadro 9 – Ilustração do real impacto da judicialização nas capacidades de gestão da contratação por tempo determinado na Superintendência Estadual do IBGE em Tocantins

Edital de PSS nº 05/2021 – Cargo: Supervisor de Coleta e Qualidade (SCQ)

Referência: Folha de pagamento de setembro de 2023

Localidade: Agências da Superintendência Estadual do IBGE em Tocantins

<i>Localidades</i>	Araguaína	Araguatins	Colinas	Gurupi	Palmas	Paraíso do Tocantins	<i>Total</i>
Nº de vagas previstas	2	1	2	1	4	1	11
Nº de SCQs contratados	3*	2**	2	1	2	2**	12

* Araguaína possuía três SCQs ativos, por dois deles terem sido contratados por ordem de MS.

** Araguaatins e Paraíso do Tocantins tinham um SCQ a mais em virtude do remanejamento de duas vagas de Palmas para essas localidades, não tendo ocorrido contratação por MS.

Fonte: Sistema de Dados Administrativos do IBGE. Consultado em 04/11/2023.

Em novembro de 2023, o IBGE contratou uma grande força de trabalho, em virtude da conclusão dos recentes PSSs realizados e das pesquisas em campo, que necessitavam dessa mão de obra imediatamente. No Distrito Federal, por exemplo, o Superintendente demandou a contratação de quarenta novos Agentes de Pesquisa e Mapeamento (APM) para início de trabalho imediato, em caráter de urgência, para atender uma pesquisa que foi colocada em campo com menos pessoal do que o necessário. Ao realizar a convocação dos primeiros classificados, o SDA do IBGE apontou onze impedimentos e desclassificou esses candidatos. Supondo que esses onze candidatos perseguissem e conseguissem decisões judiciais favoráveis a suas contratações, a Superintendência, que se planejou para absorver quarenta APMs, ficaria com cinquenta e um e precisaria reequilibrar seu planejamento, para absorver toda essa força de trabalho, e seu orçamento, para que os recursos financeiros fossem suficientes para os custos desses contratos. Além disso, a Procuradoria Federal no órgão e as áreas de recursos humanos seriam demandadas para atender às ordens judiciais, trabalhos que seriam realizados em acréscimo às demandas das rotinas administrativas, muitas das quais possuem prazos rígidos.

Em Paraíso do Tocantins, encontrou-se outro exemplar impressionante dos possíveis impactos da judicialização na gestão da contratação temporária. A agência teve nove vagas anunciadas no PSS nº 03/2023. Se todas as vagas estivessem

desocupadas em novembro de 2023 e a contratação fosse em caráter de urgência, seria preciso convocar vinte e uma pessoas para contratar as nove necessárias. Isso porque, até a vigésima classificação, foram identificados doze candidatos impedidos para nova contratação, segundo a interpretação dada pela APF. Caso esses doze preteridos perseguissem decisões judiciais favoráveis à nova contratação, é provável que oito deles conseguiriam, haja vista que quatro ocuparam a mesma função no mesmo órgão, o que não atende nem mesmo a interpretação do Poder Judiciário para as concessões. Com isso, a Agência em Paraíso do Tocantins ficaria com dezessete APMs, um número muito além do planejado pelo IBGE, cujos impactos seriam profundamente sentidos. Nessa situação hipotética, trazida no Quadro 10, considera-se que todos os convocados aceitariam a vaga e assinariam o contrato de trabalho.

Quadro 10 – Ilustração do impacto hipotético da judicialização nas capacidades de gestão da contratação por tempo determinado na Agência do IBGE em Paraíso do Tocantins

Edital IBGE nº 03/2023 – Processo Seletivo Simplificado

Cargo: Agente de Pesquisa e Mapeamento (APM)

Localidade: Paraíso do Tocantins

Número de vagas: 9, sendo 6 para ampla concorrência (AC), 2 para pessoa preta ou parda (PPP) e 1 para pessoa com deficiência (PcD)

<i>Ordem de convocação</i>	<i>Ordem de chamada para respeitar a proporcionalidade legal</i>	<i>Candidato</i>	<i>Esteve contratado há menos de 24 meses?</i>	<i>Sistema em que consta o contrato anterior</i>	<i>Data fim do contrato anterior</i>	<i>Órgão que firmou o contrato anterior</i>	<i>Cargo anterior</i>
1ª	AC	LMLO	SIM	SAPC	28/02/2023	IBGE	Agente Censitário Supervisor (ACS)
2ª	AC	IMC	SIM	SAPC	25/01/2023	IBGE	Agente Censitário Operacional (ACO)
3ª	PPP	MBR	SIM	SIAPE	06/01/2022	IBGE	APM
4ª	AC	ARS	SIM	SAPC	31/01/2023	IBGE	ACS
5ª	PcD	JBPS	não	-	-	-	-
6ª	AC	WGT	SIM	SIAPE e SAPC	01/03/2023 e 13/04/2023	IBGE	Coordenador Censitário de Subárea (CCS) e ACS
7ª	AC	TPS	SIM	SAPC	25/09/2022	IBGE	Recenseador (REC)
8ª	PPP	IPR	não	-	-	-	-
9ª	AC	ALR	SIM	SIAPE e SAPC	30/11/2022 e 17/05/2023	IBGE	APM e ACS
10ª	AC	KAGA	SIM	SAPC	31/01/2023	IBGE	Agente Censitário Municipal (ACM)

11ª	AC	KDM	SIM	SAPC	31/01/2023	IBGE	ACM
12ª	AC	LBMPA	não	-	-	-	-
13ª	PPP	JBSS	não	-	-	-	-
14ª	AC	ISMM	SIM	SIAPE	29/09/2022	IBGE	APM
15ª	AC	CSC	não	-	-	-	-
16ª	AC	CEMG	não	-	-	-	-
17ª	AC	MEGP	não	-	-	-	-
18ª	AC	FBMP	SIM	SIAPE	vigente	IBGE	APM
19ª	AC	MSP	não	-	-	-	-
20ª	AC	JSD	SIM	SAPC	06/09/2022	IBGE	REC
21ª	Pcd convertida para AC	JCMC	não	-	-	-	-

Fontes: Resultado do PSS IBGE nº 03/2023, SDA, SIAPE, SIGEPE e SAPC. Elaborado pela autora.

Mesmo que situações como essas pareçam casos pontuais, é preciso considerar que o IBGE possui 566 agências de coleta de dados espalhadas pelo território brasileiro, mais 27 Superintendências com outras unidades organizacionais que também utilizam a força de trabalho contratada temporariamente. Segundo dados do PEP (Brasil, 2024), o IBGE foi de 1.554 contratados temporários em dezembro de 1999 a 6.399 contratados em abril de 2024, um aumento de cerca de 412%. Por isso, os impactos do acúmulo de decisões judiciais favoráveis a essas contratações podem causar muitos transtornos à APF em termos de sobrecarga de suas capacidades estatais técnico-administrativas, além de estremecer ainda mais as capacidades político-relacionais.

O Quadro 10 ilustra, ademais, outro ponto favorável à alteração da interpretação extensiva da APF pela restritiva do Poder Judiciário: a possibilidade de contratação de pessoal capacitado pelos treinamentos e pelas experiências anteriores no serviço público. O IBGE investiu nessas mesmas pessoas durante a vigência dos contratos anteriores, com treinamentos técnicos, e pode ter a oportunidade de desfrutar novamente de todo o investimento. Realizar entrevistas, por exemplo, requer preparo, e o aprendizado sobre como abordar um informante de forma assertiva e convincente, adquirido na vivência das pesquisas realizadas pelo Instituto, é algo que não se aprende de uma vez, mas em anos de experiências com portas fechadas e quebras de recusas.

Nesse sentido, recorda-se o julgamento do TRF5, citado anteriormente, que destaca o princípio da eficiência. Afinal, uma governança dedicada a revisar o entendimento da APF poderia fortalecer também a eficiência administrativa no sentido de contratar profissionais já qualificados e melhorar suas capacidades técnicas.

Afastando-se um pouco da lente do burocrata e olhando o contexto por uma lente oposta, a do cidadão, os dados do Quadro 10 ilustram ainda uma realidade dos pequenos municípios, onde o IBGE representa uma oportunidade no reduzido quadro de possibilidades de trabalho remunerado com encargos devidamente recolhidos e, especialmente, tratando-se de serviço público, de amplo acesso a todos que atenderem aos requisitos de contratação dos PSSs. Isso foi declarado num retorno voluntário do contratado FIST (iniciais do nome usadas para preservar identidade e confidencialidade), respondente do questionário do Apêndice B, que expressou a seguinte opinião: “Acredito que essa questão tem também um viés social. Eu, como muitos de cidade pequena, tenho no IBGE uma das poucas oportunidades justas (pois é via prova, por mérito próprio) de conseguir um trabalho.”

Segundo os dados do Censo 2022 (IBGE, 2024), Paraíso do Tocantins, município sede da Agência do IBGE de referência para o Quadro 9, tem uma população de 52.360 pessoas, mas há 1.324 municípios brasileiros que podem ilustrar casos ainda mais emblemáticos, com populações com menos de cinco mil habitantes, ou mesmo 2.494 municípios com populações inferiores a dez mil pessoas. Em localidades como essas, uma oportunidade de trabalho temporário no IBGE pode representar uma das poucas chances para os jovens se manterem em suas cidades natais, evitando que deixem seus lares em busca de emprego em cidades maiores.

Considerando tudo isso, diante dos dados administrativos do IBGE, é possível ter uma melhor clareza da afetação da judicialização, de forma negativa e positiva, nas capacidades estatais da gestão da contratação por tempo determinado na APF. Voltando à matriz de análise proposta por Ximenes (2014), se os números de convocações por decisões judiciais apresentados pelo SDA podem quantificar a habilidade do Sistema Judiciário para lidar com a questão e a observância pela APF (Quadro 8), identificam-se impactos nas capacidades técnico-administrativas ao se comparar o número de vagas previsto e o efetivamente contratado (Quadro 9) ou o passível de ser realizado por meio da judicialização (Quadro 9). Tais dados trazem exemplos de reais e possíveis impactos nos serviços de suporte administrativo, no orçamento, no financeiro e no planejamento das instituições e, por isso, merecem a atenção do Órgão Central do SIPEC.

Com a coleta desses dados, identificou-se também que, para minimizar a possibilidade de ocorrer impactos, como o excesso de número de contratados, as Superintendências do IBGE fazem verdadeiros malabarismos, remanejando pessoal

de outras pesquisas ou de outras unidades organizacionais, para suprirem a necessidade imediata, e adiando as próximas contratações para preencherem as vagas em aberto, a fim de aguardar as possíveis decisões liminares que receberão, haja vista o planejamento e as limitações orçamentária e financeira implicadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que interpretação literal do art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.745/1993, pelo Órgão Central do SIPEC, com aplicação extensiva a todos os cargos e órgãos públicos, não está em harmonia com os princípios constitucionais da isonomia (CRFB, art. 5º), da eficiência administrativa (CRFB, art. 37), do amplo acesso a cargos, empregos e funções públicas (CRFB, art. 37, I a V) e da razoabilidade (princípio hermenêutico implícito no texto constitucional) empregados nos contextos das realidades das organizações públicas. Necessário se faz, portanto, a aplicação da referida Lei em consonância com a Constituição.

A aplicação do dispositivo como tem sido realizada pela Administração não está considerando a efetividade necessária para os atos administrativos, pois impede, por exemplo, a contratação daqueles que já possuem experiência no serviço público e que representam um capital intelectual valioso, desprezando os investimentos da APF em treinamentos e capacitações já realizados quando na vigência do contrato anterior.

Além disso, os ônus de horas de trabalho de servidores públicos dos Poderes Judiciário e Executivo mobilizados para atuar nessas causas e, ainda, a possibilidade de que as contratações realizadas sob ordens judiciais extrapolem o número de vagas a princípio previstas, uma vez que assim que um candidato é desclassificado pela APF, outro pode ser convocado e contratado em seu lugar, são impactos que abalam as capacidades estatais técnico-administrativas.

Uma das características da Nova Gestão Pública baseada em princípios da administração privada é o enxugamento aplicado à governança de pessoal. Dados do PEP mostram que a máquina pública federal brasileira entrou em uma trajetória de enxugamento do quadro de servidores efetivos. Na contramão disso, tem sido observado o aumento do número de contratações temporárias pela APF, alternativa menos onerosa, que segue uma tendência de flexibilização da contratação de recursos humanos e que se materializou com a extensão do rol de possibilidades do que é considerado necessidade temporária de excepcional interesse público, a partir das alterações introduzidas no art. 2º da Lei nº 8.745/1993.

O aumento das contratações por tempo determinado é, pois, mais uma razão para a necessária revisão do paradigma e alteração do entendimento aplicado pela APF, sob pena de que as capacidades estatais sejam ainda mais afetadas, resultando em sobrecarga adicional para os envolvidos nos Sistema Judiciário e no Executivo, o

que pode aumentar também a tensão entre esses Poderes e afetar suas capacidades político-relacionais.

Soma-se, ainda, o fato de que as possibilidades de contratação por tempo determinado ofertadas por órgãos públicos em pequenos municípios são, por vezes, a razão da manutenção de alguns habitantes em suas cidades, que encontram nelas meios de subsistência para não precisarem buscar outras oportunidades de trabalho em municípios maiores.

Por todos esses motivos, compreende-se a urgência de se aplicar a razoabilidade e adequar o discurso racional da legalidade utilizado pelo Órgão Central do SIPEC, como dirigente superior da governança para a gestão de pessoas na APF, aos processos de contratação por tempo determinado nos casos concretos, às relações que são criadas entre os atores contratantes e contratados e ao contexto social real em que se inserem, em busca de mais efetividade para a gestão pública.

Para o encerramento do presente trabalho, apresenta-se a proposta de nota técnica constante do Apêndice C, no intuito de colaborar com a revisão do entendimento sobre o impedimento de nova contratação, a fim de garantir a legalidade e a efetividade da contratação de pessoal por tempo determinado na APF, e de contribuir para a melhoria nos processos de governança para a contratação de pessoal por tempo determinado no serviço público federal, de forma a preservar as capacidades estatais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB**, São Paulo, n. 89, ago. 2019, p. 1-28. DOI: 10.17666/bib8905/2019. Disponível em: https://www.academia.edu/79727565/Capacidade_estatal_defini%C3%A7%C3%B5es_dimens%C3%B5es_e_mensura%C3%A7%C3%A3o. Acesso em 23 jun. 2024.

AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado de. **A função jurisdicional no mundo contemporâneo e o papel das escolas judiciais**. Artigo baseado no texto básico da palestra proferida na Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – AJURIS, por ocasião da solenidade comemorativa dos seus 25 anos, em Porto Alegre, no dia 17 nov. 2005. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/centro-de-estudos/wp-content/uploads/sites/10/2021/04/Funcao_jurisdicional_e_o_papel_das_Escolas.pdf. Acesso em: 27 maio 2024.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2005.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p. 632-642, Sept. 1963. DOI 10.2307/1952568. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1952568>. Acesso em: 13 out. 2023.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v 49, n.2, p. 293-314, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612126144>. Acesso em: 26 maio 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição - fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999. Disponível em: https://www.academia.edu/11206199/Luis_Roberto_Barroso_Interpreta%C3%A7%C3%A3o_e_Aplica%C3%A7%C3%A3o_da_Constitui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 13 out. 2023. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8745cons.htm. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. **SIPEC: o que é.** Portal do servidor. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/sipec/o%20que%20e>. Acesso em 10 ago. 2023.

BRASIL. **Painel Estatístico de Pessoas.** Portal do servidor. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr>. Acesso em: 2 maio 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-28, 2022. DOI 10.5007/2177-7055.2022.e85500. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370-395, jul./set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>. Acesso em: 23 jun. 2024.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM.** Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf. Acesso em: 22 jun. 2024.

CITTADINO, Gisele. A judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. *In*: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 559 p. ISBN: 8570413351.

GLOPPEN, Siri. Courts and Social Transformation: an analytical framework. *In*: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis. **Courts and social transformation in new democracies: an institutional voice for the poor?** Hampshire: Ashgate, p. 35-59, 2006.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transformando a gestão de pessoas na administração pública: desafios e princípios pós-gerencialistas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO DE PESSOAS DO SIPEC, 2024, Brasília. **Ministério da Gestão e da Inovação**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JmxoU-SdwKw>. Acesso em: 19 jul. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais em ação: a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas. In: **Capacidades estatais: avanços e tendências**. GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (Org.). Brasília: Enap, 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, dez. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>. Acesso em: 23 jun. 2024.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. Principles for good governance in the 21st century. **Institute on Governance**, Policy Brief n. 15, ago. 2003. Disponível em: https://www.academia.edu/2463793/Principles_for_good_governance_in_the_21st_century. Acesso em: 23 jun. 2024.

IBGE. **Municípios**. Cidades e Estados do Brasil. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 18 maio 2024.

IBGE. **Sistema de Dados Administrativos**. Rio de Janeiro, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://portalweb.ibge.gov.br>. Acesso em: 1 maio 2024.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Revista Arquivo e Administração**, v. 5, n. 2, p. 5-16, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://cip.brapci.inf.br/download/51586>. Acesso em: 27 jun. 2024.

JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência TRF1**. Jurisprudência. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: 13 out. 2023.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, n. 57, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000200006>. Acesso em: 6 jul. 2024.

MATTHEWS, Felicity. Governance and State Capacity. In: D. Levi-Faur, ed. **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, p. 281-293, 2012.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Nota informativa**. Brasília, DF: Secretaria de Política Econômica/Secretaria Especial de Fazenda/ Ministério da Economia, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2021/ni-enxugamento-do-quadro-do-funcionalismo-publico-federal.pdf>. Acesso em: 24 maio 2024.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Nota técnica SEI nº 8472/2021/ME**. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Concursos e Provedimento de Pessoal/Departamento de Provedimento e Movimentação de Pessoal/ Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal/ Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/ Ministério da Economia, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/23130>. Acesso em: 15 nov. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Nota informativa SEI nº 16338/2022/ME**. Brasília, DF: Divisão de Contratações por Tempo Determinado/ Coordenação-Geral de Concursos e Provimento de Pessoal/ Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal/ Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal/ Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/ Ministério da Economia, 22 jun. 2022. Disponível em: processo administrativo nº 19975.113043/2019-83. Acesso em: 1 nov. 2023.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Nota informativa nº 167/2014/CGNOR/DENOP/SEGEPI/MP**. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Aplicação das Normas/Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal/Secretaria de Gestão Pública/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 12 maio 2014. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/9707>. Acesso em: 15 nov. 2023.

NARDES, João Augusto Ribeiro; BRITES, Elise Eleonore de. Governança e o processo de tomada de decisão: a racionalização na entrega de valor público. **Migalhas**, n. 5880, ago. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/governan%C3%A7a-uma-boa-pratica/350617/governanca-e-o-processo-de-tomada-de-decisao>. Acesso em: 27 jun. 2024.

NETO, André Perin Schmidt. A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, Porto Alegre, n. 10, p. 83-96, 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/36219052/A_Judicializa%C3%A7%C3%A3o_da_Pol%C3%ADtica_e_das_Rela%C3%A7%C3%B5es_Sociais_no_Brasil_1. Acesso em: 2 jun. 2024.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

RODRIGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**. v. 89, p. 1669-1698, 2011.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019.

SANTOS, Anderson Ferreira dos. Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 3, ed. 8, v. 4, p. 69-85, ago 2018. ISSN:2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/o-modelo-gerencial>. Acesso em: 25 maio 2024.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. **Texto para Discussão**, n. 2035, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3455>. Acesso em: 23. jun. 2024.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação? **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 105-126, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.50857>. Acesso em: 23. jun. 2024.

STF. **Informação à Sociedade**. Tribunal Pleno, 5 out. 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE842844Informac807a7710a768sociedadev1_5out_19h55.pdf. Acesso em: 15 nov. 2023.

STJ. **Jurisprudência do STJ**. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 14 out. 2023.

TCU. **Governança Pública**. Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 25 abr. 2024.

TCU. **Referencial básico de governança**: aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2 V., 2014, 80 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 13 out. 2023.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5422/1/Governan%c3%a7a%20p%c3%ba%20-%20uma%20revis%c3%a3o%20conceitual.pdf> Acesso em: 23 jun. 2024.

TERABE, Carla Patrícia Almeida Rocha; BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica de Pessoas como Política Pública: Estudo de Caso no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; FONSECA, Diogo Ribeira da; PORTO, Valéria (Org.). Estudos em gestão de pessoas no serviço público*. Cadernos Enap, n 37. Brasília: Enap, 2014.

TST. **Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho**. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_201_250.html. Acesso em: 15 nov. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 110-132, jan/abr 2020. DOI <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11577>.

VASCONCELOS, André Prado de. Contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público com adoção de parcela das disposições do regime estatutário: regime jurídico especial ou burla à norma constitucional insculpida no art. 37, inciso II da Constituição Federal de 1988. **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 48-84, fev

2023. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/21494>. Acesso em: 25 maio 2024.

XIMENES, Julia Maurmann. A judicialização da política como problemática de pesquisa. *In*: XIMENES, Julia Maurmann (Org.). **Democracia, direitos fundamentais e cidadania**. Brasília: IDP, 2012, 159 p.

XIMENES, Julia Maurmann. **Direito e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2021, 82 p.

XIMENES, Julia Maurmann. Uma proposta de matriz de análise para a pesquisa sobre a judicialização dos direitos sociais. **Revista Direito Público**, v. 11, n. 60, p. 222-237, nov/dez 2014.

ANEXO – Nota informativa SEI nº 16338/2022/ME

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal
Coordenação-Geral de Concursos e Provimento de Pessoal
Divisão de Contratações por Tempo Determinado

Nota Informativa SEI nº 16338/2022/ME

Assunto Contratação temporária. Quarentena de 24 meses.

Referência: Processos nº 19975.113043/2019-83

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Por meio do PARECER SEI Nº 5804/2020/ME (7623168), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN retorna o processo em epígrafe, em resposta à Nota Informativa SEI nº 6564/2020/ME (7086547), que trata de consulta do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE quanto aos procedimentos a serem realizados para a efetivação de contratos temporários no Sistema Integrado de Administração de Pessoal - Siape dos profissionais cujos contratos tenham sido encerrados há menos de 24 (vinte e quatro) meses em outros órgãos, tendo em vista a restrição imposta pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

INFORMAÇÃO

2. A Coordenação de Recursos Humanos do IBGE, por meio do expediente IBGE/DE/CRH nº 408, de 24 de julho de 2019 (3158565), expõe o que se segue:

[...] Foram efetuadas consultas à Procuradoria Federal no IBGE, a qual recomendou, às fis. 01 e 02, que considerou legal a contratação temporária cujo contrato anterior tenha sido encerrado a menos de 24 meses, tão somente quando essa contratação tenha se dado em outro órgão.

Ocorre que a tabela do SIAPE permanece parametrizada impedindo a contratação e inclusão em folha de pagamento de contratados cujos contratos foram encerrados a menos de 24 meses em outros órgãos. Assim sendo, e com o intuito de pautar nossas decisões na correta aplicação das Leis vigentes, aguardamos orientação específica quanto aos questionamentos do supracitado.

3. Ademais, de acordo com a Procuradoria Federal no IBGE, há jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que restringe o alcance da vedação imposta pelo artigo suprarreferenciado. Vejamos:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.694.298 - RJ (2017/0181910-9)**RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN**RECORRENTE: AGÊNCIA NACIONAL D
DE SAÚDE SUPLEMENTARRECORRIDO : GUSTAVO VILLELA SANTOS RIBEIROADVOGADO : CARLOS VILLELA RIBEIRO - RJ129237**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. ART. 9º, III DA LEI 8.745/1993. VEDAÇÃO PARA NOVA CONTRATAÇÃO APENAS, NA MESMA ATIVIDADE, A QUEM TENHA MANTIDO CONTRATO DE IGUAL NATUREZA HÁ MENOS DE 24 MESES.

1. No enfrentamento da matéria, o Tribunal de origem lançou os seguintes fundamentos: "In casu, conforme se verifica nos documentos trazidos aos autos, o impetrante foi contratado temporariamente pelo Ministério do Meio Ambiente, entre 10/01/2005 e 31/12/2010, para o exercício de atividades técnicas junto à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA e à Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental - SAIC, sendo convocado pela ANS em 24/10/2011 para o exercício de atividades técnicas na área de Administração, Economia e Contabilidade, no desenvolvimento de atividades relacionadas à elaboração de estudos, pesquisas e diagnósticos, à melhoria de procedimentos e à execução de atividades de cobrança (fs. 18/87)." (fs. 198-199, e-STJ).

2. Nos termos da jurisprudência do STJ, o art. 9º, inciso III, da Lei 8.745/1993 proíbe a realização de novo contrato temporário antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento do anterior. Contudo, a vedação legal não incide na hipótese em que a nova contratação se dá em cargo distinto, correspondente a entidade diversa da anterior, por não se constatar a renovação da contratação.

3. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida".

4. Cumpre ressaltar que a referida orientação é aplicável também aos recursos interpostos pela alínea a do art. 105, III, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido: REsp 1.186.889/DF, Segunda Turma, Relator Ministro Castro Meira, DJe de 2.6.2010.

5. Recurso Especial não conhecido.

4. Submetido o assunto a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - SGP, ponderou-se, por meio da Nota Informativa SEI nº 6564/2020/ME (7086547), que, embora haja tal entendimento por parte do STJ, é importante destacar o fato de que o entendimento daquela Corte não vincula a Administração, que tem a legalidade como um de seus princípios basilares. Ademais, destacou-se que a Medida Provisória nº 922, de 28 de fevereiro de 2020, publicada no Diário Oficial da União de 2 de março de 2020, a qual alterou a Lei nº 8.745, de 1993, abriu exceção para que houvesse nova contratação antes de decorrido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, contado da data de encerramento do contrato anterior, qual seja: na hipótese de a contratação ser precedida de processo seletivo simplificado. Registre-se que o referido período deveria ser aferido quando da celebração de cada contrato, ou seja, no momento da contratação propriamente dita.

5. Neste contexto, com o objetivo de se garantir a correta interpretação e aplicação da norma, a SGP submeteu o assunto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, mediante Nota Informativa SEI nº 6564/2020/ME (7086547). Vale destacar que a PGFN, no PARECER SEI Nº 5804/2020/ME, de 15 de maio de 2020 (15533512), entendeu, entre outros que:

a) em consonância com as regras de direito intertemporal e de aplicabilidade e eficácia das leis no ordenamento jurídico brasileiro e, **em virtude da literalidade do art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.745, de 1993, com redação dada pela MP nº 922, de 2020, o período delimitado de 24 (vinte e quatro) meses, estabelecido no aludido dispositivo, deve ser aferido quando da celebração de cada contrato. Isto é, no momento da contratação propriamente dita:** (grifamos)

6. Todavia, é importante registrar que a MP nº 922, de 2020, não foi convertida em lei e perdeu sua eficácia, tendo seu prazo de vigência encerrado no dia 29 de junho de 2020, conforme Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 72, de 2020.

7. Nesse sentido, além do entendimento jurídico acima transcrito, em razão da não conversão da citada MP em lei, compete doravante aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC observar as disposições do art. 9º da Lei nº 8.745, de 1993, com redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008, aos contratos temporários por esses realizados. E, caso o processo seletivo e a convocação/contratação tenham sido realizados antes da edição da referida MP, informa-se que, nesse caso, não se vislumbra controvérsia sobre a aplicação do dispositivo com a redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008.

8. Em tempo, premente ressaltar que o art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.745, de 1993, com a redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008, vedou nova contratação de profissional, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seu contrato anterior, exceto nas hipóteses de assistência a situações de calamidade pública e de combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica.

9. Isto posto, destaca-se que a referida Lei não só disciplinou as hipóteses de contratação, mas também os requisitos e procedimentos para essa contratação, dos quais se observa que o dispositivo legal teve por finalidade evitar a transformação da contratação a termo em pacto por prazo indeterminado, em observância aos princípios da legalidade e da impessoalidade que rege a máquina pública. Afinal, como sabido, as contratações de natureza contratual, por prazo determinado, dispostas na Lei nº 8.745, de 1993, ocorrem nas situações excepcionais em que não há necessidade de concurso público por serem de natureza transitória, ou nos casos de imediata necessidade temporária de interesse público. Não tem, portanto, como finalidade manter o vínculo do contratado de forma permanente com a Administração, sob pena de desvirtuar o próprio instituto.

10. Ademais, é importante destacar que o entendimento do Órgão Central do SIPEC se pauta em análise jurídica conforme se observa do PARECER SEI Nº 5804/2020/ME (15533512) e da NOTA/MP/CONJUR/SMM/Nº 3305-3.22/2008, vejamos excertos da referida Nota:

14. [...] após o prazo máximo de quatro anos de contrato, não há possibilidade de aproveitamento do mesmo funcionário, antes de decorridos vinte quatro meses do encerramento do contrato anterior, tendo em vista a proibição contida no inciso III do artigo 9º, da Lei nº 8.745/93, antes citado. Ressalta-se inclusive a recomendação do Tribunal de Contas da União, contida no Acórdão 106/2004 - Primeira Câmara, dirigida ao próprio Comando do Exército neste sentido.

15. Como visto da transcrição dos arts. 4º e 9º da Lei nº 8.745, de 1993, constante do item 5 desta nota, o prazo máximo de duração do contrato temporário é de quatro anos, sendo admitida a sua prorrogação dentro deste limite de duração, e, assim sendo, não é admissível a existência de vários contratos em tempos e obras diversas, ainda que a soma de duração de todos eles não ultrapasse os quatro anos, tal como sugerido pelo consulente. E isto porque, repita-se, há expressa vedação contida no inciso III do art. 9º que estabelece a exigência de lapso temporal de 24 meses entre os contratos.

11. Assim, em atenção aos princípios norteadores constitucionais a que a Administração está adstrita, em especial, os da legalidade, moralidade e impessoalidade, levando-se em consideração o disposto na Lei nº 8.745, de 1993, o entendimento do Órgão Central do SIPEC é no sentido da interpretação literal e restritiva do art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.745, de 1993, ou seja, pela impossibilidade de nova contratação temporária sucessiva, em prazo inferior a 24 (vinte e quatro) meses, ainda que em cargo e/ou órgão da Administração Pública diverso do antecedente, excetuadas as hipóteses previstas na referida Lei.

12. Assim, considerando que a matéria já se encontra devidamente delimitada no campo da aplicação das normas, compete à Coordenação de Recursos Humanos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no uso de suas competências, observar as disposições constantes da manifestação citada no presente expediente, a fim analisar o caso concreto e impulsionar a medida adequada à situação tratada no feito.

13. Isto posto, sugere-se o encaminhamento dos autos à Coordenação de Recursos Humanos do IBGE, para conhecimento e demais providências.

À consideração superior.

PATRÍCIA MARINHO DOS SANTOS

Agente Administrativo

MARCIA ALVES DE ASSIS

Chefe da Divisão de Contratação por
Tempo Determinado

De acordo. Encaminhe-se à apreciação do Diretor do Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal.

PAULA TEREZA DE CARVALHO PENHA

Coordenadora-Geral de Concursos e Provimento de Pessoal

De acordo. Encaminhe-se à apreciação do Gabinete da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal.

JANSEN CARLOS DE OLIVEIRA

Diretor do Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal

Aprovo. Encaminhe-se à Coordenação de Recursos Humanos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, na forma proposta.

SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL

Assinatura eletrônica do dirigente



Documento assinado eletronicamente por **Jansen Carlos de Oliveira, Diretor(a)**, em 22/06/2022, às 10:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia Marinho dos Santos, Agente Administrativo**, em 22/06/2022, às 10:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paula Tereza de Carvalho Penha, Coordenador(a)-Geral**, em 22/06/2022, às 10:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo José Mattos Sultani, Secretário(a)**, em 22/06/2022, às 17:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **24681518** e o código CRC **EBCC6C5B**.

Processo nº 19975.113043/2019-83.

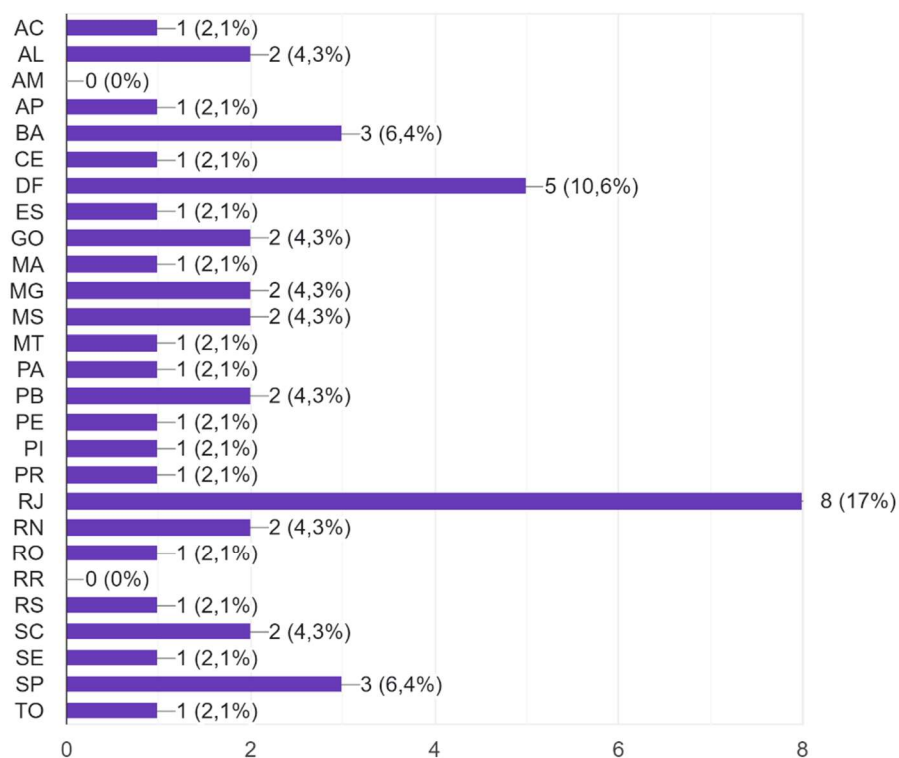
SEI nº 24681518

Fonte: Processo SEI nº 19975.113043/2019-83.

APÊNDICE A – Questionário 1: Impacto da ação judicial na percepção individual do servidor de RH do IBGE

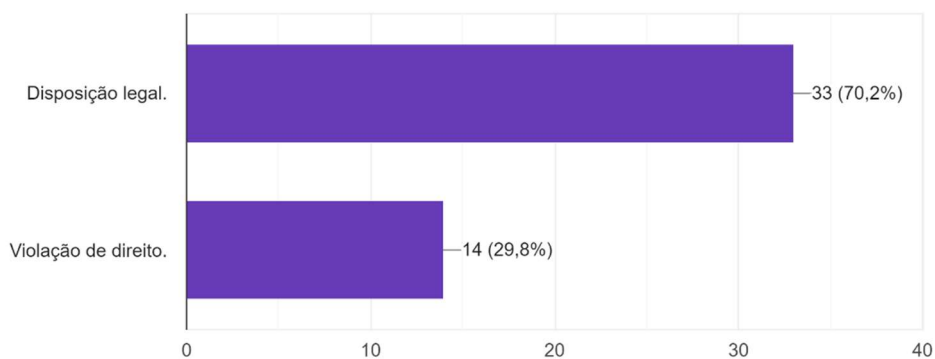
Em qual estado da federação você trabalha?

47 respostas



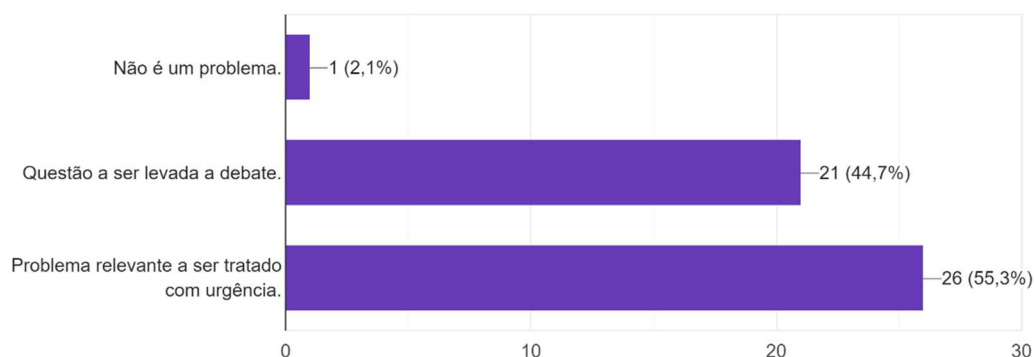
Como você entende o impedimento de nova contratação sob a égide da Lei nº 8.745/93, antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior, para cargos diferentes?

47 respostas



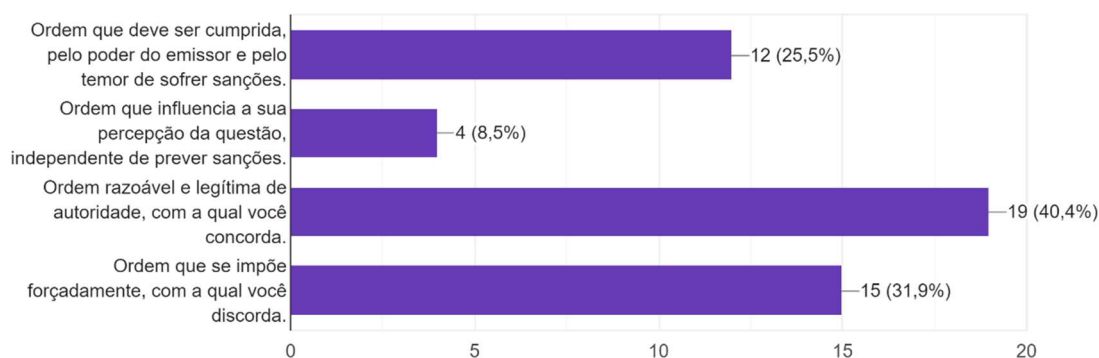
Como você percebe a questão do impedimento para nova contratação sob a égide da Lei nº 8.745/93, antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior, para cargos diferentes?

47 respostas



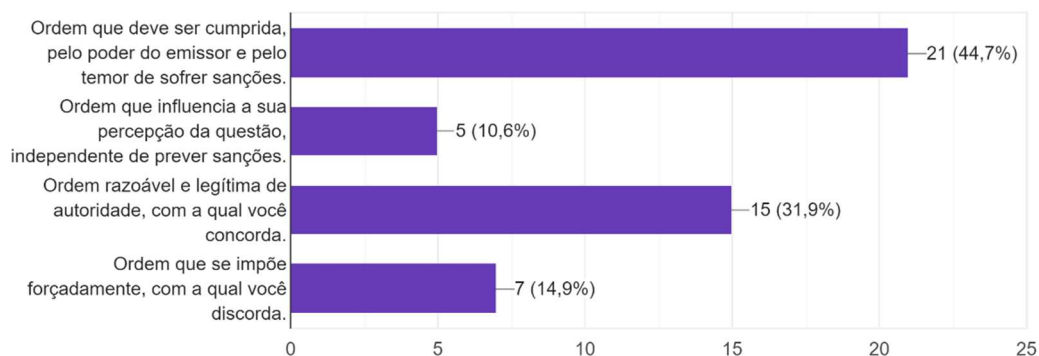
Como você recebe a diretriz do Órgão Central do SIPEC pelo entendimento literal da lei, que impede a imediata contratação do aprovado para cargo diferente do ocupado anteriormente?

47 respostas



Como você recebe as decisões judiciais que determinam a imediata contratação do aprovado para cargo diferente do ocupado anteriormente?

47 respostas

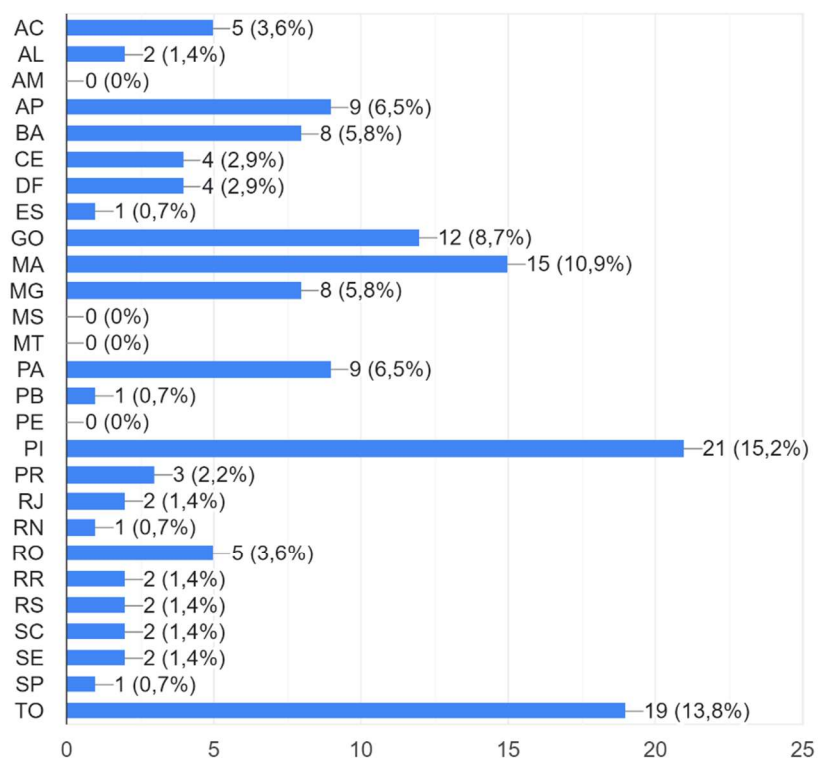


Fonte: Elaborado pela autora.

APÊNDICE B – Questionário 2: Impacto da ação judicial na percepção individual do contratado pelo IBGE

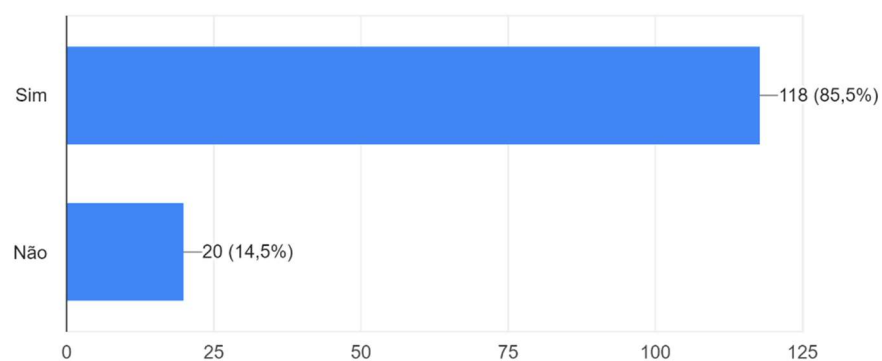
Em qual estado da federação você trabalha?

138 respostas



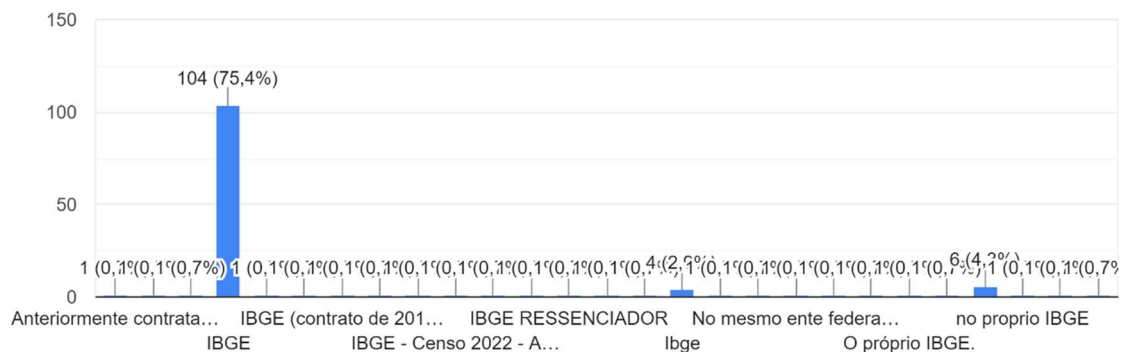
Você tinha conhecimento do impedimento de nova contratação pelo prazo previsto na Lei nº 8.745/93, antes da comunicação desse impedimento pelo IBGE?

138 respostas



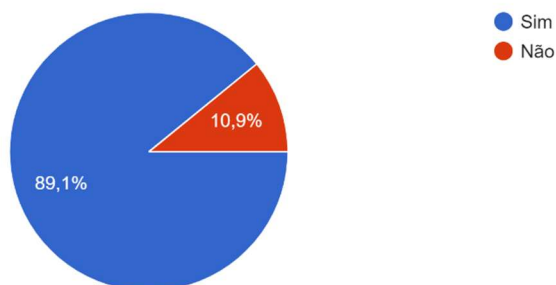
Com qual órgão público você esteve contratado anteriormente, que motivou o impedimento para a contratação pelo IBGE?

138 respostas



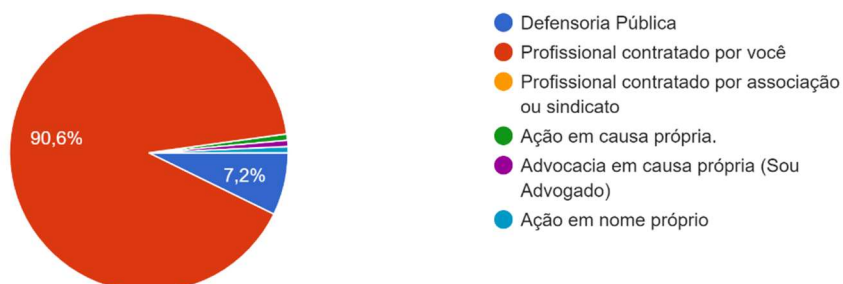
Quando recebeu o comunicado do impedimento, já sabia da possibilidade de contratação para cargo diferente do anterior, por ordem judicial?

138 respostas



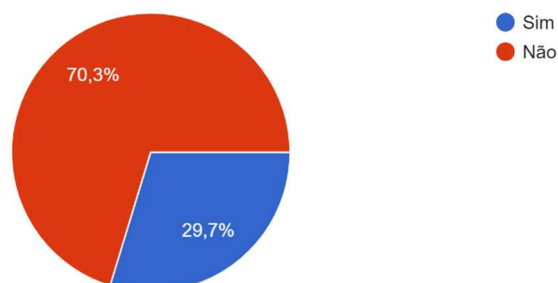
Ingressou com a ação judicial com a assistência de:

138 respostas



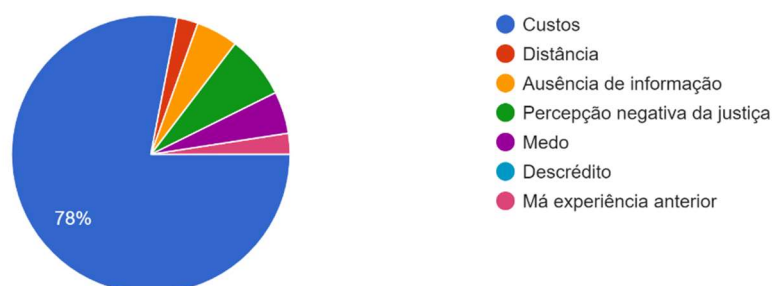
Teve dificuldades para acesso à justiça?

138 respostas



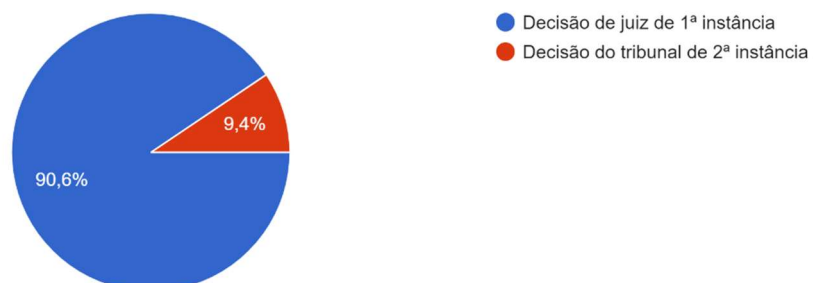
Caso tenha respondido sim na questão anterior, de que tipo?

41 respostas



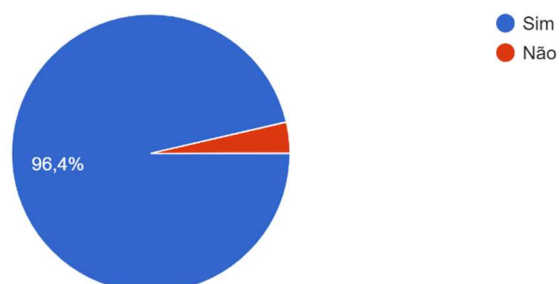
A decisão judicial determinando a sua contratação foi por:

138 respostas



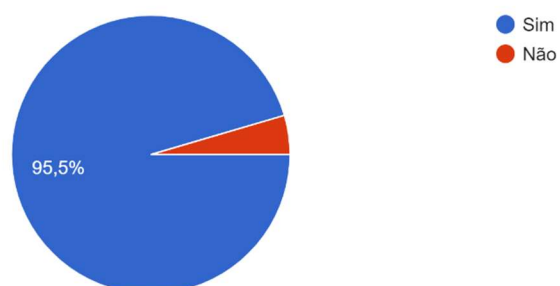
Recebeu treinamento para capacitação durante o contrato anterior?

138 respostas



Caso tenha respondido sim na questão anterior, os conhecimentos adquiridos estão sendo aproveitados na atual contratação pelo IBGE?

132 respostas



Fonte: Elaborado pela autora.

APÊNDICE C – Nota Técnica

Assunto: Interpretação da carência de 24 meses para novo contrato sob a égide da Lei nº 8.745/1993

Sumário

A legislação federal prevê uma carência de 24 meses à nova contratação por tempo determinado pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993:

Art. 9º O pessoal contratado nos termos desta lei não poderá:
III - ser novamente contratado, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seu contrato anterior, salvo nas hipóteses dos incisos I e IX do art. 2º desta Lei, mediante prévia autorização, conforme determina o art. 5º desta Lei.
Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm

A Nota Informativa SEI nº 16338/2022/ME, referente ao processo administrativo nº 19975.113043/2019-83, em que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) consultou o Ministério da Economia (ME) quanto aos procedimentos a serem realizados para a efetivação de contratos temporários dos profissionais cujos contratos tenham sido encerrados há menos de 24 meses em outros órgãos, tendo em vista a restrição imposta pela Lei nº 8.745/1993, informa o posicionamento do Órgão Central do SIPEC sobre o assunto:

10. Ademais, é importante destacar que o entendimento do Órgão Central do SIPEC se pauta em análise jurídica conforme se observa do PARECER SEI Nº 5804/2020/ME (15533512) e da NOTA/MP/CONJUR/SMM/Nº 3305-3.22/2008, vejamos excertos da referida Nota:

14. [...] após o prazo máximo de quatro anos de contrato, não há possibilidade de aproveitamento do mesmo funcionário, antes de decorridos vinte e quatro meses do encerramento do contrato anterior, tendo em vista a proibição contida no inciso III do artigo 9º, da Lei nº 8.745/93, antes citado. Ressalta-se inclusive a recomendação do Tribunal de Contas da União, contida no Acórdão

106/2004 – Primeira Câmara, dirigida ao próprio Comando do Exército neste sentido.

15. Como visto da transcrição dos arts. 4º e 9º da Lei nº 8.745, de 1993, constante do item 5 desta nota, o prazo máximo de duração do contrato temporário é de quatro anos, sendo admitida a sua prorrogação dentro deste limite de duração, e, assim sendo, não é admissível a existência de vários contratos em tempos e obras diversas, ainda que a soma de duração de todos eles não ultrapasse os quatro anos, tal como sugerido pelo consulente. E isto porque, repita-se, há expressa vedação contida no inciso III do art. 9º que estabelece a exigência de lapso temporal de 24 meses entre os contratos.

11. Assim, em atenção aos princípios norteadores constitucionais a que a Administração está adstrita, em especial, os da legalidade, moralidade e impessoalidade, levando-se em consideração o disposto na Lei nº 8.745, de 1993, o entendimento do Órgão Central do SIPEC é no sentido da interpretação literal e restritiva [sic] do art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.745, de 1993, ou seja, pela impossibilidade de nova contratação temporária sucessiva, em prazo inferior a 24 (vinte e quatro) meses, ainda que em cargo e/ou órgão da Administração Pública diverso do antecedente, excetuadas as hipóteses previstas na referida Lei. (grifo nosso)

Por outro lado, a jurisprudência pátria concorda que a intenção dos legisladores ao prever a vedação do art. 9º, III, da Lei nº 8.745/1993, foi de buscar evitar a recontração do servidor, pelo mesmo órgão, com o intuito de impedir a sua perpetuação na função pública e que, para uma nova contratação de servidor temporário, precedida por processo seletivo, para outra função pública ou por outro órgão, não se aplica o impedimento, por referir-se a cargo diferente do ocupado anteriormente e não configurar renovação contratual.

Análise

A matéria foi examinada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de repercussão geral (Tema 403), restando firmado o entendimento de que, em se tratando de processo seletivo para o “mesmo cargo” antes exercido pela impetrante, perante o “mesmo órgão”, e desde que ainda não ultrapassado o lapso temporal previsto no dispositivo legal em referência, afigura-se incabível, em princípio, a pretendida nomeação:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. REQUISITOS PARA CONTRATAÇÃO DE PROFESSOR SUBSTITUTO NO ÂMBITO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. PREVISÃO LEGAL QUE NÃO AUTORIZA NOVA CONTRATAÇÃO SEM A OBSERVÂNCIA DO INTERSTÍCIO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES. CONSTITUCIONALIDADE. RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. 1. Embora não se apliquem integralmente as regras do concurso público para as contratações por necessidade temporária, deve a seleção simplificada observar os princípios da impessoalidade e da moralidade, inscritos no art. 37, caput, da CRFB. Precedentes. 2. A previsão legal que não autoriza nova contratação de professor substituto sem a observância de interstício mínimo concretiza a moralidade administrativa. 3. Cabe ao Poder Judiciário assumir postura deferente à opção manifestada pelo legislador quando o direito invocado é proporcional ao interesse público comum. 4. Não configura ofensa à isonomia a previsão legal de proibição, por prazo determinado, de nova contratação de candidato já anteriormente admitido em processo seletivo simplificado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sob pena de transformar-se “em ordinário o que é, pela sua natureza, extraordinário e transitório” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 244) 5. Recurso extraordinário a que se dá provimento. (RE 635648, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, Julgado em 14/06/2017, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito Dje-206 Divulgação 11/09/2017, Publicação 12/09/2017, grifo nosso.)

Esclareceu, em outra Corte, a Ministra Assusete Magalhães, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Especial Nº 2041014 - PE (2022/0375353-7), de 02/06/2023, que a jurisprudência tem entendido que a restrição legal não se aplica quando se trata de instituições contratantes distintas. Isso ocorre porque, nessa situação, não há renovação da contratação, o que evita a perpetuidade do contratado em um mesmo cargo. Assim, embora o art. 9º, III, da Lei nº 8.745/1993 seja constitucional, essa proibição não se estende à contratação de servidor temporário para outra função pública e/ou por outro órgão. Caso contrário, haveria afronta aos princípios da igualdade e da razoabilidade, consagrados na CRFB/1988. Nesse sentido, têm sido as decisões do STJ:

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. LEI N.º 8.745/93. PROFESSOR SUBSTITUTO. CELEBRAÇÃO DE NOVO CONTRATO ANTES DE DECORRIDO O PRAZO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES. INSTITUIÇÕES DE ENSINO DISTINTAS. NÃO-INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO LEGAL.

1. O art. 9.º, inciso III, da Lei n.º 8.745/93 proíbe a realização de novo contrato temporário antes de decorridos vinte e quatro meses do encerramento do anterior.

2. Todavia, a vedação legal não incide na hipótese em tela, em que a nova contratação se dá em cargo distinto, correspondente a entidade diversa da anterior, por não se constatar a renovação da contratação.

3. Recurso especial conhecido e desprovido.

(STJ – REsp 503.823/MG, Relatora Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, Julgado em 29/11/2007, DJ 17/12/2007, p. 287, grifo nosso.)

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. ART. 9º, III, DA LEI N. 8.745/1993. VEDAÇÃO PARA NOVA CONTRATAÇÃO APENAS, NA MESMA ATIVIDADE, A QUEM TENHA MANTIDO CONTRATO DE IGUAL NATUREZA HÁ MENOS DE 24 MESES.

1. A vedação prevista no art. 9º, III, da Lei n. 8.745/1993, que proíbe nova contratação temporária do servidor, antes de decorridos 24 meses do encerramento do contrato anterior celebrado com apoio na mesma lei, deve ser interpretada restritivamente, de acordo com a finalidade para qual foi criada, ou seja, impedir a continuidade do servidor temporário no exercício de funções públicas permanentes, em burla ao princípio constitucional que estabelece o concurso público como regra para a investidura em cargos públicos.

2. Na hipótese de contratação de servidor temporário para outra função pública, por outro órgão, sem relação de dependência com aquele que o contratara anteriormente, precedida por processo seletivo equiparável a concurso público, não se aplica a vedação do art. 9º, inciso III, da Lei n. 8.745/1993, por referir-se a cargo distinto do que foi ocupado anteriormente.

Recurso especial improvido.

(STJ – REsp n. 1.433.037/DF, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Julgado em 25/02/2014, DJe de 12/03/2014, grifo nosso.)

Tal é o entendimento seguido pelos Tribunais Regionais Federais (TRF), a exemplo dos TRFs da 1ª e 5ª Regiões:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CONTRATO TEMPORÁRIO. ART. 37, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REGULAMENTAÇÃO PELO ART. 9º, INCISO III, DA LEI N. 8.745/1993. CELEBRAÇÃO DE NOVO CONTRATO ANTES DE DECORRIDO O PRAZO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES. CARGOS E ÓRGÃOS DISTINTOS. POSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência pacificada deste Tribunal é no sentido de que a vedação imposta pelo art. 9º, inciso III, da Lei n. 8.745/1993, que regulamentou o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, diz respeito apenas às contratações para o mesmo cargo, perante o mesmo órgão público, visando impedir sucessivas renovações de contrato com a mesma pessoa, o que desvirtuaria o instituto da contratação temporária. 2. Tratando-se, na hipótese, de cargo distinto, para órgão diverso, não se aplica a vedação, consoante a jurisprudência consolidada. 3. Sentença confirmada. 4. Remessa oficial desprovida. (TRF-1 – REOMS: 00017263220154014005, Relator: Desembargador Federal Daniel

Paes Ribeiro, Data de Julgamento: 14/10/2019, Sexta Turma, Data de Publicação: 21/10/2019, grifo nosso.)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROFESSOR SUBSTITUTO. NOVO CONTRATO. VEDAÇÃO DO ART. 9º DA LEI Nº 8.745/93. INCONSTITUCIONALIDADE. Uma interpretação sistêmica do texto constitucional revela que a norma contida no art. 9º, da lei n.º 8.745/93, ao proibir a participação no novo concurso de candidatos já contratados anteriormente, afronta os princípios da isonomia e da acessibilidade aos cargos públicos. O aludido dispositivo não se coaduna, igualmente, com o princípio da eficiência, por impedir a contratação exatamente daqueles que já adquiriram experiência no ensino. Precedente da 1ª Turma desta Corte. Agravo de instrumento improvido. (TRF 5ª R. - AG - 45122 - (2002.05.00.023745-0) - AL - 1ª T. - Rel. Des. Fed. Francisco Wildo - DJ 17.09.2003 - p. 1054, grifo nosso.)

Apesar das manifestações dos órgãos do Sistema Judiciário, a APF continua não reconhecendo a distinção, como explicitado na Nota Informativa SEI nº 16338/2022/ME:

4. Submetido o assunto a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - SGP, ponderou-se, por meio da Nota Informativa SEI nº 6564/2020/ME (7086547), que, embora haja tal entendimento por parte do STJ, é importante destacar o fato de que o entendimento daquela Corte não vincula a Administração, que tem a legalidade como um de seus princípios basilares.

O entendimento extensivo do inciso III para qualquer função pública, independente do órgão, aplicado pela APF, tem sido verificado explícita e reiteradamente nos editais dos processos seletivos para contratação por tempo determinado, ao longo do tempo, uma vez que os órgãos seguem as diretrizes do SIPEC para a gestão de pessoas no Poder Executivo Federal. Ocorre que essa observância tem sobrecarregado as áreas de suporte administrativo, que são afetadas pela quantidade de decisões judiciais que chegam com comandos para a imediata contratação, apesar do não cumprimento da carência de 24 meses do fim do contrato anterior, haja vista o entendimento jurisprudencial restritivo pacificado no sentido de que um novo contrato poderá ser firmado em caso de cargo ou instituição diferentes, por não configurar renovação contratual.

Com isso, muitos já foram os aprovados em processos seletivos e que, não tendo cumprido o interregno de 24 meses da finalização do contrato anterior,

recorreram ao Sistema Judiciário para solicitação de Mandado de Segurança a fim de ter garantido seu direito líquido e certo à imediata contratação, em estrita observância ao princípio do amplo acesso a cargos, empregos e funções públicas, previsto no art. 37, incisos I a V, da CRFB/1988. O expressivo número de ações acaba por impactar as capacidades técnico-administrativas dos órgãos, onerando as áreas afetas à análise e execução das ordens judiciais, além de interferir nos seus planejamentos (demanda de força de trabalho, orçamentário e operacional).

O entendimento das leis é assunto vinculado à Hermenêutica Jurídica, ciência que disciplina e orienta a interpretação das leis. É função da interpretação amenizar o eventual rigor excessivo da lei, regrado o seu alcance para que possa atender aos fins sociais e às exigências do bem comum, conforme preceitua o art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942): “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. É importante entender que a expressão “fins sociais” refere-se à finalidade do Direito, que o intérprete deve encontrar implícito na lei, e que “bem comum”, por sua vez, é a finalidade da vida social, ou seja, os motivos que inspiraram a elaboração da lei.

Se a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CRFB, art. 37, IX) é o fim social atendido por meio da Lei nº 8.745/1993, compreende-se que as exigências do bem comum do inciso III são impedir sucessivas renovações de contrato com a mesma pessoa e garantir a impessoalidade (CRFB, art. 37), bem como impedir a continuidade do servidor temporário no exercício de funções públicas permanentes ou na mesma função de forma permanente, preservando a moralidade administrativa (CRFB, art. 37), e também salvaguardar a investidura em cargo ou emprego público por aprovação prévia em concurso público (CRFB, art. 37, II).

Por esses motivos, em havendo nova contratação de um mesmo servidor temporário para outra função pública e/ou por outro órgão, diferente do anterior, entende-se que se verificará alteração de vínculo contratual, uma vez que o contrato referir-se-á a um PSS diferente, para função diversa daquela prevista no contrato anterior ou para órgão distinto do antecedente, o que implicará na observância também do princípio da isonomia (CRFB, art. 5º).

Conclusão

Percebe-se que interpretação literal do art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.745/1993, pelo Órgão Central do SIPEC, com aplicação extensiva a todos os cargos e órgãos públicos, não está em harmonia com os princípios constitucionais da isonomia (CRFB, art. 5º), da eficiência administrativa (CRFB, art. 37), do amplo acesso a cargos, empregos e funções públicas (CRFB, art. 37, I a V) e da razoabilidade (princípio hermenêutico implícito no texto constitucional) empregados nos contextos das realidades das organizações públicas. Necessário se faz, portanto, a aplicação da referida Lei em consonância com a Constituição.

A aplicação do dispositivo como tem sido realizada pela Administração não está considerando a efetividade necessária para os atos administrativos, pois impede, por exemplo, a contratação daqueles que já possuem experiência no serviço público e que representam um capital intelectual valioso, desprezando os investimentos da APF em treinamentos e capacitações já realizados quando na vigência do contrato anterior.

Além disso, os ônus de horas de trabalho de servidores públicos dos Poderes Judiciário e Executivo mobilizados para atuar nessas causas e, ainda, a possibilidade de que as contratações realizadas sob ordens judiciais extrapolem o número de vagas a princípio previstas, uma vez que assim que um candidato é desclassificado pela APF, outro pode ser convocado e contratado em seu lugar, são impactos que abalam as capacidades estatais técnico-administrativas.

Uma das características da Nova Gestão Pública baseada em princípios da administração privada é o enxugamento aplicado à governança de pessoal. Dados do PEP mostram que a máquina pública federal brasileira entrou em uma trajetória de enxugamento do quadro de servidores efetivos. Na contramão disso, tem sido observado o aumento do número de contratações temporárias pela APF, alternativa menos onerosa, que segue uma tendência de flexibilização da contratação de recursos humanos e que se materializou com a extensão do rol de possibilidades do que é considerado necessidade temporária de excepcional interesse público, a partir das alterações introduzidas no art. 2º da Lei nº 8.745/1993.

O aumento das contratações por tempo determinado é, pois, mais uma razão para a necessária revisão do paradigma e alteração do entendimento aplicado pela APF, sob pena de que as capacidades estatais sejam ainda mais afetadas, resultando em sobrecarga adicional para os envolvidos nos Sistema Judiciário e no Executivo, o

que pode aumentar também a tensão entre esses Poderes e afetar suas capacidades político-relacionais.

Soma-se, ainda, o fato de que as possibilidades de contratação por tempo determinado ofertadas por órgãos públicos em pequenos municípios são, por vezes, a razão da manutenção de alguns habitantes em suas cidades, que encontram nelas meios de subsistência para não precisarem buscar outras oportunidades de trabalho em municípios maiores.

Por todos esses motivos, compreende-se a urgência de se aplicar a razoabilidade e adequar o discurso racional da legalidade utilizado pelo Órgão Central do SIPEC, como dirigente superior da governança para a gestão de pessoas na APF, aos processos de contratação por tempo determinado nos casos concretos, às relações que são criadas entre os atores contratantes e contratados e ao contexto social real em que se inserem, em busca de mais efetividade para a gestão pública.

Fonte: Elaborado pela autora.