XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS II

ELOY PEREIRA LEMOS JUNIOR

JONATHAN CARDOSO RÉGIS

DIOGO DE ALMEIDA VIANA DOS SANTOS

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos e garantias fundamentais II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Diogo De Almeida Viana Dos Santos; Eloy Pereira Lemos Junior; Jonathan Cardoso Régis.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-624-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos. 3. Garantias fundamentais. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS II

Apresentação

Advindos de estudos aprovados para o XXIX Congresso Nacional do Conpedi Balneário Camboriú - SC, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, apresentamos à comunidade jurídica a presente obra voltada ao debate de temas contemporâneos, cujo encontro teve como tema principal "Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities".

Na coordenação das apresentações do Grupo de Trabalho "Direitos e Garantias Fundamentais II" pudemos testemunhar relevante espaço voltado à disseminação do conhecimento produzido por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, vinculados aos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Os estudos, que compõem esta obra, reafirmam a necessidade do compartilhamento das pesquisas direcionadas aos direitos e garantias fundamentais, como também se traduzem em consolidação dos esforços para o aprimoramento da área e da própria Justiça.

Nossas saudações aos autores e ao CONPEDI pelo importante espaço franqueado a reflexão de qualidade voltada ao contínuo aprimoramento da cultura jurídica nacional.

Diogo De Almeida Viana Dos Santos

Universidade Estadual do Maranhão - UFMA, e Universidade UNICEUMA

Eloy Pereira Lemos Junior

Universidade de Itaúna - MG

Jonathan Cardoso Régis

Universidade do Vale do Itajaí - Univali

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL E A PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TEMPORARY HIRING OF STAFF AND THE PROMOTION OF DECENT WORK BY THE PUBLIC ADMINISTRATION

Ana Larissa da Silva Brasil [1]
Dulcely Silva Franco [2]
Maria Raquel Dauarte [3]

Resumo

O artigo visa discutir a contratação temporária de pessoal no serviço público e os aspectos que, no contexto da flexibilização das leis trabalhistas, impedem a promoção do trabalho decente pela Administração Pública em favor dos trabalhadores que estejam vinculados juridicamente a esse tipo de contrato, notadamente mediante a terceirização. Busca-se responder ao seguinte problema: de que forma as contratações temporárias de pessoal no serviço público afetam a implementação do trabalho decente na Administração Pública? Para responder ao questionamento tem-se como objetivo geral compreender como as contratações temporárias de pessoal no serviço público afetam a implementação do trabalho decente na Administração Pública. Como objetivos específicos, expor o regime jurídico de contratação temporária no serviço público, apresentar o conceito do trabalho decente a partir das diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e descrever alguns aspectos que afetam a implementação do trabalho decente na administração pública. O método utilizado é o dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica e a documental. Conclui-se que o abuso nas contratações temporárias e a condição precária dos postos de trabalho na Administração Pública afetam a promoção do trabalho decente.

Palavras-chave: Contratação temporária, Trabalho decente, Serviço público, Precarização, Direitos sociais

Abstract/Resumen/Résumé

The article aims at public tender for the hiring of personnel in the service and aspects that, in the context of flexibilization of labor laws, prevents the promotion of decent work by the Public Administration in favor of workers who are legally bound to this type of contract, notably exclusively outsourcing. The problem is sought: what is the way in which the public service contracts meet the following implementation of the public service work? To answer as a general objective how to understand the hiring of personal objective in the public service

---

[1] Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - UFSC.

[2] Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - UFSC

[3] Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - UFSC

in the public administration aims to implement the work of public service. As a specification of objectives from exposing the legal regime of project contract in the development of the service, present the work of guiding the guidelines of the International Organization of the Sustainable Work Goal (SDG) of Agenda 2030 and describe some aspects of an implementation of decent work in public administration. The deductive is used and the research techniques the theoretical and the documentary method. Completion of work in public administration.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Temporary contracting, Decente work, Public service, Precariousness, Social rights

INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe o debate acerca da contratação temporária de pessoal e as medidas tomadas pela Administração Pública para alcançar a implementação do trabalho decente, tendo em conta que os trabalhadores contratados temporariamente, direta ou indiretamente, são vulnerabilizados pela precarização do trabalho e mitigação de seus direitos básicos.

Nesse sentido, o estudo parte do seguinte problema: de que forma as contratações temporárias de pessoal no serviço público, especialmente na relação terceirizada, afetam a implementação do trabalho decente na Administração Pública? Como resposta prévia a essa indagação tem-se que o abuso nas contratações e a condição precária dos postos de trabalho na Administração Pública afetam a promoção do trabalho decente.

Como objetivo geral busca-se compreender como as contratações temporárias de pessoal no serviço público afetam a implementação do trabalho decente na Administração Pública. Como objetivos específicos, pretende-se: estudar o modelo de contratação temporária no serviço público; descrever a visão do trabalho decente a partir das diretrizes da OIT e dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 e; delimitar os aspectos que afetam a implementação do trabalho decente na Administração Pública.

O tema mostra-se relevante e atual tendo em vista o cenário em que as relações trabalhistas se encontram após as reiteradas mudanças legislativas e o fato de a administração pública iniciar um movimento de replicação das regras do mercado.

Para o estudo foram utilizados o método dedutivo, a abordagem qualitativa e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo está distribuído em três seções: a primeira, expõe as normas relacionadas às contratações temporárias de pessoal no serviço público; a segunda, que apresenta o delineamento conceitual do trabalho decente, consoante as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, e; a terceira que descreve alguns dos aspectos que afetam a implementação do trabalho decente na administração pública.

1 CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DE PESSOAL NO SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu critérios para o ingresso no serviço público. Conforme a regra do artigo 37, inciso II da CF/1988, esse ingresso depende de

aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, com observância às especificidades de cada cargo ou órgão. Há também a possibilidade de nomeação para cargos em comissão tidos como de livre nomeação e exoneração.

O constituinte inseriu também na Carta Magna a figura do contrato temporário que, nos termos do artigo 37, IX da CF/1988 consiste na "contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público" (BRASIL, 1988) – sendo essa modalidade contratual o objeto deste estudo.

Cristóvam, Mezzaroba e Pereira (2020) ressaltam que essa norma constitucional impõe duas limitações, uma de caráter formal e, outra, material. A primeira é a exigência de regulamentação por lei e, a segunda, consiste na necessidade de demonstrar que a contratação dar-se-á por tempo determinado, de modo temporário e em razão de excepcional interesse público.

Os contratos temporários possuem prazo definido e sua duração pode ser entre seis meses até quatro anos, consoante prevê a Lei n.º 8.745/1993 que regulamenta a modalidade contratual em análise. Para que o órgão ou entidade não realize diversas renovações de contrato, essa lei determina que o pessoal contratado não poderá ser novamente contratado "antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seu contrato anterior", salvo as contratações em razão de calamidade pública e emergência ambiental, mediante prévia autorização (Artigo 2º, incisos I e IX e artigo 5º) (BRASIL, 1993).

A referida lei indica as atividades consideradas de "necessidade temporária de excepcional interesse público", como as de assistência à situação de calamidade pública e de saúde pública, realização de recenseamento pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), professor substituto, encargos temporários de obras e serviços, dentre outras enumeradas no artigo 2º da lei em questão (BRASIL, 1993).

O ingresso ou recrutamento para o serviço público de caráter temporário deve ser realizado por processo seletivo simplificado e de ampla divulgação, não sendo exigido o concurso público (Artigo 3º). Ademais, a lei mencionada incluiu as vedações para esses servidores no tocante a não ser possível receber atribuições, funções ou encargos que não estejam previstos no contrato celebrado, assim como ser nomeado ou designado para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, além de outras vedações (Artigo 9º, incisos I e II) (BRASIL, 1993). Assim, em regra, as contratações temporárias devem ser realizadas diretamente com o trabalhador.

Entretanto, em meio às contratações temporárias de pessoal realizadas pela Administração Pública, a que mais tem sido utilizada é a terceirização. Maurício Godinho

Delgado (2019, p. 540) ensina que “terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justrabalhista que lhe seria correspondente”. Assim, ao invés do trabalhador ter vínculo empregatício direto com o tomador dos serviços, sua relação juslaboral é fixada com uma empresa interveniente, intermediadora, fazendo com que a relação não seja mais bilateral, mas trilateral – o trabalhador, a empresa tomadora de serviços e a empresa terceirizante que contrata o trabalhador.

Na Administração Pública, para que a terceirização se efetive deverão ser realizados planejamento prévio e licitação. O objeto do contrato deve estar “definido de forma precisa no instrumento convocatório, no projeto básico ou no termo de referência e no contrato como exclusivamente prestação de serviços” (NOHARA, 2021, p. 419).

O Decreto n.º 9.507/2018 dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e em seu art. 7º veda que os contratos de serviços terceirizados permitam a:

> Art. 7º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos convocatórios que permitam:
> I - a indexação de preços por índices gerais, nas hipóteses de alocação de mão de obra;
> II - a caracterização do objeto como fornecimento de mão de obra;
> III - a previsão de reembolso de salários pela contratante; e
> IV - a pessoalidade e a subordinação direta dos empregados da contratada aos gestores da contratante (BRASIL, 2018a).

Pela leitura do artigo depreende-se que o legislador buscou enfatizar a ausência de subordinação, além de no art. 8º incluir um rol de assuntos que devem constar no contrato como cláusulas obrigatórias para que resguarde a Administração Pública de ser amplamente responsabilizada quando do descumprimento do contrato. Cabendo, assim, ao Poder Público a fiscalização do contrato quanto aos pagamentos das verbas trabalhistas e demais encargos, consoante estabelece ao artigo 10, inciso II do mencionado decreto.

A contratação de terceirizados obedece as regras e os princípios do Direito Administrativo. No entanto, considerando os diversos casos em que há “burla aos direitos sociais do trabalhador da empresa prestadora do serviço”, a Administração Pública é submetida às normas do Direito do Trabalho e às “decisões normativas da Justiça do Trabalho”. (DI PIETRO, 2021, p. 386).

Acrescente-se que por um período tiveram discussões quanto à constitucionalidade do art. 71, §1º da Lei n.º 8.666 de 1993 e os termos do item V da Súmula n.º 331 do TST, culminando no entendimento de que “os entes integrantes da Administração Pública direta e

indireta respondem subsidiariamente, se comprovada a culpa na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço" e essa responsabilização não decorre de "mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada".

Saliente-se que essas contratações passaram por uma ampliação no serviço público e, assim como no setor privado, houve uma precarização do trabalho nesse contexto jurídico laboral: baixos salários, redução da proteção social e ambiente de trabalho que expõe os(as) trabalhadores(as) a vários tipos de assédios e abusos (DRUCK *et al*, 2018, p. 132), a exemplo dos desvios de função e da contratação de pessoal em troca de apoio político.

2 TRABALHO DECENTE E AS DIRETRIZES DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT

O Brasil, ao longo de sua história, foi construído sob um padrão de acumulação industrial baseado na superexploração da força do trabalho, combinada com baixos salários, jornada de trabalho extenuante e alta intensidade do ritmo de produção industrial, o que o fez ocupar posição de proeminência, por determinado período, ao lado de grandes potências industriais, ainda que fosse um país em desenvolvimento (ANTUNES, 2012).

Atualmente, o país vivencia um momento de redução da força de trabalho e de desmantelamento do conjunto normativo que protegia os trabalhadores e que assegurava a estes direitos mínimos. O cenário trabalhista está, portanto, marcado por flexibilização, desregulamentação de direitos sociais, terceirização e o crescimento vultuoso de trabalhadores sem carteira assinada, mais conhecidos como informais (ANTUNES, 2012).

Nesse contexto, depreende-se que a globalização ou mundialização do capital também possibilitou a mundialização das lutas sociais do trabalho. Assim, o desafio da contemporaneidade é "dar sentido ao trabalho humano, tornando a nossa vida também dotada de sentido. Instituir uma nova sociedade dotada de sentido humano e social dentro e fora do trabalho. Esse é um desafio vital em nossos dias" (ANTUNES, 2009, p. 238).

Com o propósito de promover maior dignidade ao mundo do trabalho – mesmo que não sejam os únicos meios para esse fim – organismos internacionais passaram a empreender esforços em prol do trabalho decente e do pleno emprego.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), a agência responsável por estabelecer ou proporcionar um patamar civilizatório mínimo de proteção às trabalhadoras e trabalhadores dos Estados signatários de suas convenções, propôs, em 1999, o conceito de trabalho decente

como parte de sua missão em oportunizar para todos(as) condições de obter um trabalho "produtivo, de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas" (OIT, s.d.). Assim, ressaltou a importância da expressão para o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais.

A OIT define trabalho decente como o trabalho "adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, livre de quaisquer formas de discriminação e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho" (OIT, s.d.). O trabalho decente, na concepção dessa instituição internacional, é "condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável" (OIT, s.d).

A ideia de trabalho decente passou a ser discutida com maior ênfase a partir de setembro de 2000, quando a Declaração do Milênio foi aprovada e nela foi inserido o compromisso para a redução da extrema pobreza e estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Passados alguns anos, em 2012, o Relatório da Conferência Rio+20 incluiu o trabalho decente e a proteção social, além de enfatizar a preocupação com a escassez de oportunidades de trabalho e a necessidade de criá-las de modo decente (BARROS; PADILHA, 2017).

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), por sua vez, definiu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e incluiu em seu rol o ODS 8 que busca "promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos" (OIT, s.d.).

O ODS 8 é composto por dez metas que visam o alcance do trabalho decente e do crescimento econômico. Uma delas é a meta 8.8, que indica a preocupação das Nações Unidas em proteger direitos trabalhistas e garantir que o ambiente de trabalho seja seguro, protegido e que proporcione inclusão de trabalhadoras e trabalhadores migrantes e quem esteja em empregos precários (OIT, s.d.).

Tendo em vista que a classe trabalhadora passa boa parte das horas de seu dia no trabalho - entre 6h e 12h dependendo da jornada de trabalho -, ou realizando atividades que aperfeiçoem sua performance no ambiente de trabalho - como graduação, especialização e cursos técnicos -, é imprescindível que o local de trabalho proporcione a atmosfera adequada, contraprestação digna e ambiente seguro para que consigam desenvolver suas habilidades e potencialidades.

A proposta do trabalho decente converge com os objetivos estratégicos da OIT, quais sejam, respeito aos direitos do trabalho, em especial os fundamentais, promoção de emprego

produtivo e de qualidade, ampliação da proteção social e fortalecimento do diálogo social (OIT, s.d.).

Vale ressaltar a importância dessa convergência do trabalho decente com os objetivos estratégicos, pois a OIT é a única agência da ONU que possui uma estrutura tripartite que congrega os três atores das relações trabalhistas: sindicatos dos trabalhadores, sindicatos dos empregadores e representantes do governo dos Estados membros - chamada de diálogo social. Esse modelo faz com que os debates sobre convenções, recomendações tenha maior equilíbrio em suas proposituras.

Anteriormente ao definido pela OIT e os ODS, a Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 elaborou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), resultante da Resolução n. 2.200-A, tendo sido ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992 através do Decreto n.º 591 de 6 de julho de 1992.

O pacto reconhece elementos ideais para que o ser humano possa desenvolver-se de forma livre, sem o temor da miséria e garantindo assim, o respeito universal e efetivo dos direitos e liberdades da pessoa humana (BRASIL, 1992).

Sobre o tema discutido nesta seção, os artigos 6º e 7º indicam elementos que proporcionam o debate da proteção e combate à precarização do trabalho e a garantia do trabalho decente e meio ambiente do trabalho saudável, para tanto sua redação consiste em que:

> Artigo 6º
> §1. Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito.
> §2. As medidas que cada Estados Membros no presente Pacto tomará, a fim de assegurar o pleno exercício desse direito, deverão incluir a **orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais**.
> Artigo 7º Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem **o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis**, que assegurem especialmente:
> 1.Uma remuneração que proporcione. no mínimo, a todos os trabalhadores:
> 2. Um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles, por trabalho igual;
> 3. **Uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto**;
> 4. Condições de trabalho seguras e higiênicas;
> 5. Igual oportunidade para todos de serem promovidos, em seu trabalho, à categoria superior que lhes corresponda, sem outras considerações que as de tempo, de trabalho e de capacidade;
> 6. O descanso, o lazer, a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas, assim como a remuneração dos feriados (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Pelo exposto, depreende-se que o propósito do Pacto é melhorar as condições de trabalho impostas pelo sistema capitalista, além disso, enfatizar aos Estados membros que o ratificaram, a necessidade de que todas as pessoas possuam condições justas de trabalho, até mesmo uma existência decente para si e seus familiares.

O Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de outras normas internacionais de direitos humanos, porém, não possui uma cultura de aplicação de Tratados e Convenções Internacionais em território nacional. Assim, o Conselho Nacional de Justiça recomendou, em janeiro de 2022, que o Poder Judiciário passe a observar os tratados e convenções internacionais de direitos humanos que estejam em vigor no Brasil, além da utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O fim principal dessa diretriz é que os documentos internacionais sejam aplicados nas decisões judiciais, em harmonia com os princípios e direitos fundamentais elencados na Constituição de 1988 (CNJ, 2022).

Como é sabido, os tratados internacionais ratificados pelo país têm força normativa de direito fundamental. Nesse âmbito, verifica-se o descaso do país com a condição de seus cidadãos, em especial os trabalhadores e trabalhadoras, bem como com a CF/1988 que assegura a aplicação dos tratados e, nos termos do artigo 170, a existência digna a todos de acordo com os ditames da justiça social (BRASIL, 1988).

Nessa toada, pode-se inferir que o movimento liderado pela reforma trabalhista e outras mudanças legislativas neoliberais não proporciona, em sua maioria, as condições para que os trabalhadores e as trabalhadoras possam desfrutar de um meio ambiente do trabalho saudável e seguro, com remuneração justa, jornada de trabalho que possibilite o descanso e desconexão do trabalho.

Ainda no âmbito da OIT "a segurança e saúde no trabalho são um direito humano e uma prioridade no ambiente do trabalho e revelam sua missão principal e permanente, [...] a OIT promove a uniformização internacional das normas de proteção ao trabalhador". Numa perspectiva constitucional, o trabalhador possui o direito fundamental a um meio ambiente do trabalho de qualidade, seguro e que o empregador minimize os riscos advindos da "[...] atividade econômica [...] priorizando práticas de precaução e a promoção do desenvolvimento sustentável em prol dos seus funcionários e da comunidade" (PADILHA, 2013, p. 175).

No entanto, "assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, não será tarefa fácil num sistema de base capitalista e, pois, essencialmente individualista" (SILVA, 2017, p. 801). Nessa toada, em um contexto de lutas sociais e base capitalista, é

urgente se pensar em outras maneiras de construir não somente uma existência digna para todos os seres humanos, como também, de assegurar que eles sejam protagonistas nessas mudanças.

Portanto, observa-se que além do texto constitucional, os tratados internacionais e alguns organismos internacionais têm reunido esforços e estabelecido as bases para possibilitar o respeito aos direitos trabalhistas, promover emprego produtivo e de qualidade, proteção social e o fomento do diálogo social. Esses elementos alicerçam a ideia do trabalho decente, defendido pela OIT e pela ONU e inserido como um dos objetivos para o desenvolvimento sustentável encontrado na Agenda 2030, o objetivo 8 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - BRASÍLIA, 2020).

Revela-se, portanto, a necessidade de, a partir dessas diretrizes, criar novas oportunidades de trabalho e de desenvolvimento local, condições dignas de realizar suas atividades, salário justo, meio ambiente do trabalho saudável e proteção social. Esse empenho deve partir tanto dos empregadores da iniciativa privada, quanto da Administração Pública.

A partir dessas diretrizes normativas, a Administração Pública possui obrigação de assegurar direitos humanos e fundamentais trabalhistas nas relações jurídico laborais firmadas mediante contrato temporário, notadamente nas terceirizações - até mesmo porque é o próprio Estado quem estabelece as regras protetivas para as relações de trabalho e fiscaliza o seu cumprimento. No entanto, a prática tem mostrado uma conduta diversa por parte do Poder Público.

3 ENTRAVES À IMPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO DECENTE NO MODELO DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O ingresso dos trabalhadores no serviço público, em regra, ocorre por meio de concurso de provas ou de provas e títulos. Há também a possibilidade do exercício de cargo comissionado de livre nomeação e exoneração ou, excepcionalmente, a contratação temporária, como exposto anteriormente.

Um dos princípios do serviço público é o da continuidade do serviço público que, consoante lição de Celso Antonio Bandeira de Mello (2014, p. 696) significa "a impossibilidade de sua interrupção e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido". Entretanto, tem se difundido em todas as esferas da Administração Pública a prática de contratação temporária que, por seu caráter descontínuo, mas de adoção permanente pelos agentes públicos, tem feito com que o referido princípio seja afrontado, assim como tem evidenciado uma situação que mais se aproxima à burla do mandamento constitucional.

Ocorre atualmente uma difusão indiscriminada da contratação temporária de pessoal, especialmente na modalidade de terceirização, quando o Poder Público mediante licitação escolhe entre os concorrentes a melhor proposta para a prestação de determinados serviços, formando a relação triangular: administração pública como a tomadora dos serviços, a empresa vencedora como a empregadora e prestadora do serviço e a empregada ou empregado pessoa física responsável por realizar o serviço contratado.

Anteriormente à reforma trabalhista, as atividades terceirizadas eram, em sua maioria, ligadas a atividades-meio, como serviços gerais e vigilância. Atualmente, após a referida reforma, a terceirização foi ampliada para além das atividades-meio, abrangendo também a atividade-fim. No entanto, para a Administração Pública permanece a regra de contratação nessa modalidade para atividades-meio.

Delgado (2019, p. 554) ressalta que essa reforma estimulou a "terceirização trabalhista ao afastar restrições e controles significativos sobre o processo terceirizante". No entendimento do autor, a terceirização fragiliza a "identidade pessoal e profissional do trabalhador, diminuindo, subjetivamente — e mesmo simbolicamente —, a valorização do trabalho e da pessoa humana trabalhadora no conjunto da sociedade capitalista". Essa modalidade contratual também promove a "desorganização coletiva do segmento profissional e social dos trabalhadores, por esvaziar o conceito de categoria profissional, rompendo a linha histórica de conquistas trabalhistas que inúmeras categorias ostentam ao longo do tempo", enfraquecendo o sindicalismo ante a "dificuldade de identificação e de fortalecimento sindicais em torno de seus interesses" (DELGADO, 2019, p. 541).

O que se observa no dia-a-dia são trabalhadoras e trabalhadores submetidos a desvios de função, necessidade de bajular servidores, superiores hierárquicos e políticos para a manutenção do emprego. Há também casos de trabalhadores terceirizados realizando atividades inerentes ao objetivo principal de alguns órgãos.

A prática da terceirização, como dito acima, umas das modalidades de contratação pela Administração Pública, ressalte-se o ingresso no serviço público de modo temporário através dos cargos comissionados e de contratações temporárias mais precárias que a prática estudada por essa pesquisa, não assegura direitos fundamentais mínimos à classe trabalhadora, pois fere preceitos constitucionais. Nota-se que "[...] a Constituição garante à cidadania o acesso ao serviço público por meio de concurso público de provas e títulos, sem qualquer modalidade excepcional para o implemento das atividades [...] permanentes" (SOUTO MAIOR, 2017, p. 675).

Alguns aspectos, delineados adiante, afetam a implementação do trabalho decente na Administração Pública, visto que tem sido recorrente o abuso nas contratações, a precarização dos postos de trabalho, os quais decorrem, em grande medida, da conjuntura de mudanças na legislação trabalhista que tornam mais baratas as contratações de pessoal.

O servidor temporário possui as mesmas necessidades dos demais servidores efetivos, porém, sua condição no plano fático não corresponde ao plano jurídico, haja vista o rol de direitos que são dedicados a esses sujeitos, pouco ou não aplicáveis, a exemplo das contratações que não garantem o pagamento de décimo terceiro salário, FGTS, sendo tão somente descontada a contribuição previdenciária.

Aqueles que ingressam no serviço público pela contratação temporária são, em sua maioria, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e seguem os regramentos do órgão, empresa pública ou da entidade a que prestam serviço. Nesse caso, os entes da federação possuem autonomia para estabelecer como será organizada a estrutura administrativa do ente e como se darão essas contratações, sempre ressaltando a importância de observar os elementos apontados na primeira seção, como a exigência de tempo determinado e a necessidade excepcional.

Durante o Seminário "O mundo do trabalho nos novos tempos modernos" ocorrido no ano de 2020, a Procuradora do Trabalho Ileana Neiva ressaltou a preocupação que o Ministério Público do Trabalho (MPT) vivencia com os casos de contratações precárias por parte da Administração Pública. Ela compartilhou que as denúncias que chegam ao MPT são casos de servidores terceirizados que foram convencidos a devolverem as verbas rescisórias em troca de permanência no setor, desvio de função e aquiescência do trabalhador para a manutenção do emprego, além de situações que extrapolam as atividades possíveis de serem realizadas por temporários, como o caso de terceirizados que estavam responsáveis por assinar notas de empenho de determinada repartição pública, ato esse vedado a esse tipo de contratação (SEMINÁRIO..., 2020).

Considerando que as relações de trabalho devem ser tratadas a partir de um viés constitucional e humano, em 2018 foi publicado o Decreto n.º 9.571, que prescreve diretrizes a serem adotadas pelas empresas para a promoção dos direitos humanos. Em seu texto, ele reforça a necessidade de articulação entre os órgãos e as entidades da Administração Pública, o setor privado, as instituições acadêmicas e as organizações da sociedade civil para que essas diretrizes sejam implementadas (BRASIL, 2018).

No entanto, como visto acima, o Poder Público não tem sido protagonista na busca por promover esses direitos humanos e, além disso, tem utilizado a contratação temporária de

pessoal como meio de burlar a realização de concurso público, haja vista o barateamento dessas contratações em comparação com os postos efetivos.

O que se tem na prática é a invisibilidade dos servidores temporários e a falha na fiscalização dos contratos, em especial os terceirizados, estes muito comuns nos casos de empresas que ganharam licitação, mas não possuíam a real capacidade econômica e técnica para a prestação do serviço (CASSAR, 2020). Dessa forma, muitas trabalhadoras e trabalhadores têm suas contribuições previdenciárias recolhidas com atraso, assim como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (CASSAR, 2020).

No tocante aos casos de terceirização, a Lei de Licitações (artigos 104, III e 117) impõe a fiscalização dos contratos administrativos. Quando essa fiscalização falha ou não ocorre, os terceirizados são prejudicados. A responsabilidade da Administração Pública nesses casos é subsidiária, ou seja, o pagamento, pelo ente público, de verbas trabalhistas que deixaram de ser pagas pela empresa terceirizada dependerá da comprovação da culpa.

Nesse sentido é o Tema 246 do Supremo Tribunal Federal (STF) que assim determina: "O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93.".

Importante consignar que o STF, ao julgar a ADC 16, em sessão de 24.11.2010, já havia entendido que a fixação da responsabilidade das entidades estatais não era automática em relação ao "inadimplemento trabalhista da empresa prestadora de serviços terceirizados" e que, para essa configuração, seria imprescindível a verificação da "culpa *in vigilando* da entidade estatal", isto é, que a referida entidade estatal teria se imiscuído do dever de fiscalizar a empresa terceirizante (DELGADO, 2019, p. 573).

A partir desse panorama e levando-se em consideração o que já foi exposto acerca do trabalho decente, pode-se dizer que a ideia de um trabalho que seja produtivo, de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas tem sofrido entraves importantes para que seja implementado em sua plenitude nos postos de trabalho da Administração Pública, a qual deveria ser protagonista quanto a esses direitos fundamentais.

Depreende-se que a flexibilização ocorrida no mercado de trabalho a partir da reforma trabalhista acabou atingindo também o setor público e difundido a prática entre todos os entes federativos.

De certo que "o trabalho é uma experiência eminentemente coletiva" (DUTRA, 2021, p. 54), ele acaba sendo um meio de ampliar a sociabilidade, o sentimento de identidade e de pertencimento da classe trabalhadora entre os componentes de sua categoria (DUTRA, 2021).

O advento da reforma trabalhista fez com que essa sociabilidade entrasse em crise e potencializou o enfraquecimento da organização coletiva, a exemplo do enfraquecimento dos sindicatos. Há a difusão do discurso neoliberal no sentido de "desconstituir as premissas para a afirmação de pactos sociais, por meio da promoção das ideias de liberdade e de justiça pautadas na suposta capacidade de todos e todas para afirmar suas preferências e potencialidades" (DUTRA, 2021, p. 22) possuindo como parâmetro as regras de concorrência que regem o mercado.

Nesse ínterim, entende-se que o papel da Administração Pública em assegurar condições de trabalho decente, sem os assédios sofridos pelos servidores temporários para manutenção do emprego, como bem pontuado pela Procuradora do MPT mencionada alhures, é essencial para que direitos fundamentais sejam protegidos.

As empresas privadas que tenham relação de prestação de serviço com o Poder Público precisam seguir esse mesmo caminho, qual seja, o de promover o acesso ao trabalho decente, salário digno e um meio ambiente do trabalho saudável. Infelizmente, as regras do mercado incorporadas pela legislação trabalhista, como a ampliação das contratações por tempo determinado, de forma precária, com menor custo para quem contrata, têm influenciado muito essa atuação e prejudicado a classe trabalhadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo propiciou compreender como ocorre a contratação temporária na administração pública, suas principais características e a ampliação dessa modalidade, reconhecida pela Constituição de 1988. Nota-se que esse tipo de contratação tem sido desvirtuado de sua real finalidade, que é o de suprir a necessidade temporária e excepcional de pessoal no serviço público.

Em seguida verificou-se a construção do conceito de trabalho decente a partir da OIT e dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, ressaltando a sua contribuição essencial para redução da extrema pobreza, desigualdade social, proteção social e trabalho digno.

Por fim, os dois contextos analisados mostram que a administração pública não tem atuado de modo a promover direitos humanos, resultando em abuso ou excesso nas contratações temporárias, mais baratas e precárias, para manutenção de pessoal que tenha a flexibilidade de realizar tarefas que os servidores efetivos não cumpririam.

Esse excesso tem afetado negativamente a promoção do trabalho decente no serviço público, pois as contratações temporárias e a terceirização revelam uma das faces mais prejudiciais para a classe trabalhadora: postos de trabalho que, por vezes, são ofertados aos cidadãos em troca de apoio político; renúncia a direitos para garantir a permanência no emprego por mais tempo, dentre outros casos apontados pelo estudo.

Portanto, é urgente que haja uma mudança de paradigma pela Administração Pública para a promoção do trabalho decente, o que deve ser também observado pelas empresas da iniciativa privada, notadamente aquelas que firmam contratos com a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. Século XXI: nova era da precarização estrutural do trabalho? In: ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy (Org.). **Infoproletários:** degradação real do trabalho virtual. São Paulo: Boitempo, 2009. Cap. 11. p. 231-238.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018 [recurso eletrônico].

ANTUNES, Ricardo. **A nova morfologia do trabalho no Brasil:** reestruturação e precariedade. 2012. Disponível em: http://nuso.org/articulo/a-nova-morfologia-do-trabalho-no-brasil-reestruturacao-e-precariedade/. Acesso em: 25 set. 2020.

BARROS, Veronica Altef; PADILHA, Norma Sueli. Meio ambiente do trabalho e a indústria da construção sustentável: análise no contexto da sustentabilidade e trabalho decente. **Rjlb**, S.L., v. 4, n. 4, p. 1435-1463, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Lex**. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC90.pdf. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, DF, 07 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.. . Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8745, de 09 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, 09 dez. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9507, de 21 de setembro de 2018a.** Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.. . Brasília, DF, 21 set. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9.571, de 21 de novembro de 2018b.** Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos.. . Brasília, DF, 21 nov. 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9571.htm. Acesso em: 20 maio 2022.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**: de acordo com a reforma trabalhista. 17.ed. São Paulo: Método, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 123, de 07 de janeiro de 2022.** Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF, 07 jan. 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original151935202201116 1dda007f35ef.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MEZZAROBA, Orides; PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. Servidor temporário na administração pública: diálogos entre direito administrativo e direito do trabalho na jurisprudência do stf e os impactos da covid-19. In: NAHAS, Thereza Christina; NACONESKI, Celina (org.). **O Mundo do trabalho contemporâneo e os reflexos econômicos e sociais da pandemia pela COVID-19**. São Paulo: Matrioska Editora, 2020. Cap. 4. p. 61-82.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18.ed. São Paulo: LTr, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DRUCK, Graça, SENA, Jeovana, PINTO, Marina Morena, ARAÚJO, Sâmia. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. André Gambier Campos (Org.). Brasília: Ipea, 2018. Repositório do Conhecimento IPEA.

DUTRA, Renata Queiroz. **Direito do trabalho**: uma introdução político-jurídica. Belo Horizonte: RTM, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 11. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Conheça a OIT. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm. Acesso em: 13 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Mais trabalho decente para trabalhadores e trabalhadoras domésticas no Brasil. Disponível em: <file:///D:/Downloads/mais-trabalho-decente-para-trabalhadoras-e-trabalhadores-domesticos-no-brasil---odm3.pdf> Acesso em: 08 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - BRASÍLIA (Brasília). **Trabalho decente**. 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

PADILHA, Norma Sueli. Meio ambiente do trabalho: um direito fundamental do trabalhador e a superação da monetização do risco. **Revista do TST**. Brasília, vol. 79, n. 4., p. 173-182, dez. 2013.

SEMINÁRIO O Mundo do Trabalho nos Novos Tempos Modernos. Realização de Semear Direito. S.L.: Universidade Regional do Cariri, 2020. (106 min.), son., color. Disponível em: https://youtu.be/TWuRmYXcfDM. Acesso em: 20 maio 2022.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. **História do direito do trabalho no Brasil**: curso de direito do trabalho. v.1. parte 2. São Paulo: LTr, 2017.