



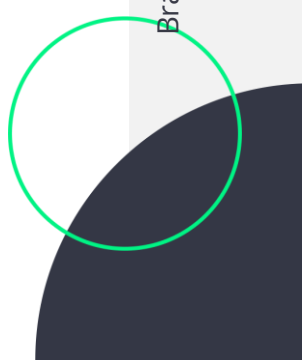
RELATÓRIO

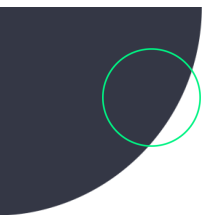
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Recrutamento na Contratação
Temporária para a Administração
Pública Federal

Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
Ministério da Economia

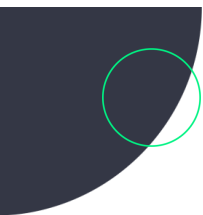
Brasília, 2022





INDICE

I. SUMÁRIO EXECUTIVO	3
II. PROBLEMA REGULATÓRIO	11
III. AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO	36
IV. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	40
V. OBJETIVOS	42
VI. ALTERNATIVAS	49
VII. IMPACTO DAS ALTERNATIVAS	51
VIII. PARTICIPAÇÃO SOCIAL	56
IX. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	59
X. EFEITOS E RISCOS	65
XI. COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS	68
XII. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO	71
ANEXO	74
REFERÊNCIAS	76

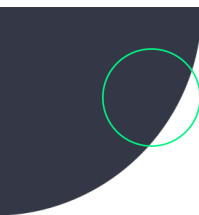


I. SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório de Análise de Impacto Regulatório possui como escopo o aprimoramento do instituto da contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. O seu principal objetivo é fornecer subsídios para a tomada de decisão sobre os impactos de eventuais mudanças regulatórias ensejadas pela necessidade de aprimoramento do instituto da contratação temporária.

Como objetivos secundários, o relatório almeja apresentar critérios norteadores claros, simples e transparentes para a contratação, via processo seletivo simplificado, trazendo como principais elementos de análise:

- a) definição do problema;
- b) objetivos e alternativas regulatórias e impacto dessas alternativas;
- c) celeridade ao processo simplificado para contratação de profissionais por tempo determinado;
- d) identificação dos agentes econômicos e dos demais afetados pelo processo;
- e) identificação da fundamentação legal;
- f) participação social;
- g) experiência internacional;
- h) comparação das alternativas propostas para a resolução do problema enfrentado com suas respectivas metodologias; e

- 
- i) estratégia para implementação da alternativa sugerida com estratégias de monitoramento e avaliação.

Identifica-se que o objetivo da contratação por tempo determinado seria o de conceder maior flexibilidade aos gestores públicos para que eles possam, por meio dessa ferramenta, contratar profissionais para atuar em situações de imprevisibilidade dos serviços ou em decorrência do seu acúmulo.

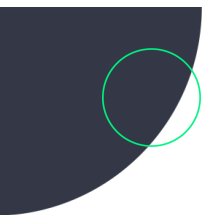
Ocorre que o processo executado atualmente para esse propósito necessita de um prazo elevado para ser efetivado. Em levantamento realizado, observou-se que o Processo Seletivo Simplificado (PSS), em média, tem uma economia de apenas 15% do tempo necessário para a realização de um concurso público.

Isso ocorre pois, no PSS são cerca de 20 itens diferentes como pré-requisitos para instrução processual da solicitação de autorização e cerca de 23 macro etapas desde a solicitação até a conclusão do certame.

Observa-se também que a legislação atual possui dificuldades em relação à eficácia e tempestividade no uso do instituto da contratação temporária, dessa forma, identificou-se que o problema regulatório, deste processo, é a **inflexibilidade do processo de recrutamento na contratação temporária para a Administração.**

Nesse sentido, os seguintes efeitos negativos foram considerados:

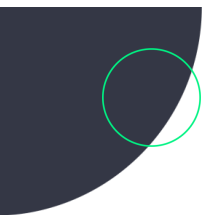
- **Judicialização dos processos administrativos:** A legislação não é tão clara quanto às causas excepcionais das contratações temporárias, abrindo possibilidades de interpretações e entendimentos podendo causar judicializações e por consequência interrupções nesses processos de seleção tornando-o, ainda mais moroso;

- 
- **Baixa capacidade de inovação no governo:** Devido à rigidez da legislação, o modelo pode ir se tornando obsoleto no tempo;
 - **Aumento de custos com pessoal:** Estima-se que a não utilização de técnicas de seleção mais modernas dificulta a seleção de perfis mais aderentes e capacitados à determinadas atividades demandadas pela Administração Pública Federal
 - **Ineficiência administrativa:** Decorre justamente da complexidade dos procedimentos e da intempestividade no atendimento às demandas dos órgãos e entidades.

Tendo em vista as consequências elencadas, avalia-se que o impacto final da inflexibilidade do processo resultará inevitavelmente na perda de qualidade dos serviços públicos, tendo em vista que: **(i)** uma eventual necessidade de excepcional interesse público pode não ser atendida tempestivamente; **(ii)** mesmo que esta necessidade seja atendida, é possível, dentro do ambiente regulatório atual, que haja desalinhamento entre as competências do cargo e os requisitos estabelecidos pela Administração Pública.

Isto posto, foram levantadas 11 (onze) hipóteses de causas vinculadas ao problema central descrito nesse documento:

1. Atividades típicas de estado não estão bem definidas;
2. Legislação específica possui lacunas;
3. Maioria das contratações é para atividades operacionais;
4. Os temporários são mais suscetíveis a mudanças em orientações de governo e de gestão;
5. Equipe enxuta não é capaz de trabalhar as informações necessárias para uma campanha informativa;

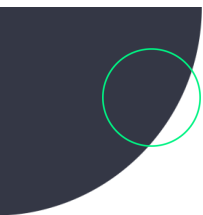
- 
6. Prevenir nepotismo, clientelismo e fraudes nos processos seletivos;
 7. Houve poucas alterações na legislação específica ao longo do tempo;
 8. Decisões decorrentes de processos judiciais devem ser incorporadas a normativos;
 9. Justificativa objetiva da necessidade temporária de excepcional interesse público é complexa;
 10. Legislação específica determina o uso exclusivo de critérios unicamente objetivos; e
 11. Visão atual é de que quanto mais etapas maior a segurança do processo.

Ainda, é importante destacar que os principais indivíduos ou grupos afetados pela inflexibilidade do processo de contratação de temporários foram definidos como: os Órgãos Setoriais Seccionais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC); o Órgão Central do SIPEC; as equipes de trabalho dos órgãos demandantes; as Bancas Organizadoras de concursos; os candidatos à agente temporário; e os usuários dos serviços públicos

Como objetivo geral do processo apresentado está definido **aprimorar o recrutamento na contratação para a administração pública federal.**

Além disso, os objetivos específicos apresentados são:

- 1) Alterar a base legal para o processo seletivo;
- 2) Otimizar o processo administrativo de autorização de contratação temporária; (objetivo que está sendo priorizado)
- 3) Remodelar o processo seletivo;



4) Disseminar informações sobre solicitação de abertura de processo seletivo; e

5) Melhorar a comunicação entre órgãos central e setoriais.

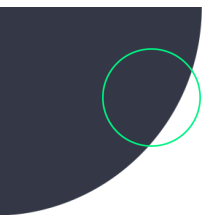
Cabe destacar que a análise de impacto regulatório se concentra apenas em dois objetivos específicos, a saber, alterar a base legal para o processo seletivo e otimizar o processo administrativo de autorização de contratação temporária. Os três objetivos remanescentes representem soluções possíveis para o problema central, contudo, não necessariamente demandam mudança regulatória para a sua implementação.

A partir desses objetivos, espera-se que o prazo para a realização dos certames para contratação temporária diminua em pelo menos 50% em relação ao modelo atual.

Com uma simplificação normativa, pretende-se, também, reduzir em 50%: os custos de *red tape*, os questionamentos de órgãos de controle, o tempo de análise dos pedidos para contratação temporária e o prazo administrativo para contratação de temporários.

Analisando-se os objetivos propostos, concluiu-se que para serem atingidos, as seguintes ações devem ser desenvolvidas:

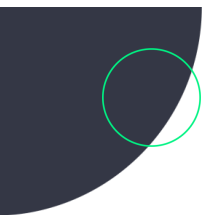
- Propor novos critérios de seleção e remodelar o processo seletivo simplificado para que seja menos burocrático e mais célere que um certame de concurso tradicional;
- Levantar precedentes sobre a realização de exames e avaliar a possibilidade de sua implementação nas seleções da Administração Pública Federal;
- Avaliar o modelo de aplicação de provas na forma de certificação, com validade para múltiplos processos seletivos;

- 
- Avaliar a viabilidade de certames sem previsão de vagas específicas para criação de um banco de talentos de candidatos com competências certificadas;
 - Aperfeiçoar as hipóteses de contratação temporária previstas na legislação bem como, eventualmente, propor novas hipóteses mais abrangentes;
 - Aprimorar os subsídios para a tomada de decisão em relação às solicitações de autorização para contratação temporária;
 - Incorporar melhores práticas para contratação de talentos;
 - Reavaliar o fluxo decisório das autorizações para seleções simplificadas; e
 - Diferenciar o processo de análise das solicitações de temporários em “emergenciais” e “tradicionais”.

Com relação à participação social para o processo em questão, foi conduzida pesquisa em junho de 2020, com os órgãos setoriais, com o objetivo de subsidiar a elaboração de propostas para a reformulação da contratação temporária na Administração Pública Federal bem como conhecer a percepção a respeito do processo de autorização.

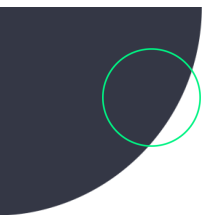
A partir das respostas recebidas, foi possível identificar os principais problemas enfrentado pelos órgãos setoriais na elaboração dos pedidos de contratação temporária. Dentre eles, a quantidade e complexidade das informações necessárias à instrução processual foi o principal problema apontado, seguido do enquadramento da proposta nas hipóteses existentes na Lei nº 8.745, de 1993 e o dimensionamento da demanda.

A pesquisa possibilitou colher sugestões de melhorias para o processo contratação temporária, sendo as principais contribuições:

- 
- Diferenciar o processo seletivo simplificado do concurso público tradicional;
 - Reduzir o número de informações solicitadas para a instrução processual;
 - Retornar as demandas negadas com análise técnica; e
 - Clarificar o conceito de contratação temporária

Quanto à experiência internacional sobre a contratação temporária, foi elaborado documento específico apresentando de que forma o tema é tratado em outros países. Neste sentido, cabe destacar que, em 1997, os países-membros da OCDE desenvolveram as “diretrizes de boas práticas” para a contratação de serviços governamentais através de contratos temporários, quais sejam:

1. Assegurar o envolvimento da alta administração para gerar apoio e orientação para o sucesso da iniciativa;
2. Manter o pessoal informado, inclusive os sindicatos;
3. Realizar uma análise completa de custeio da atividade, compreendendo os custos diretos e indiretos;
4. Fomentar mercados competitivos, desempenhando um papel relevante no desenvolvimento do mercado de serviços;
5. Especificar requisitos de serviços;
6. Monitorar o desempenho e promover relacionamentos competitivos;
7. Desenvolver e manter habilidades necessárias para a gestão de contratos



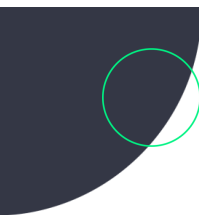
As razões mais comuns para a contratação temporária são praticamente as mesmas em todos os países. Ou seja, a necessidade de pessoas com conhecimentos especializados para projetos específicos com duração limitada, a necessidade de substituir funcionário público permanente que esteja ausente por determinado tempo e para atender necessidades urgentes com duração limitada.

Do outro lado do contrato, a razão para o indivíduo aceitar um emprego temporário no setor público inclui a possibilidade de entrada em uma forma mais permanente de emprego, além da expectativa de melhoria na qualificação e competência.

Optou-se por realizar uma análise mais aprofundada na estrutura da utilização de contratação temporária no Reino Unido, Alemanha e Espanha. Os países escolhidos demonstraram diferentes formas de utilização do contrato temporário, no qual Reino Unido e Alemanha fazem grande uso tanto no setor privado como no setor público. Enquanto a Espanha apresentou uma abrangente utilização no setor privado, mas não no setor público. Entretanto, os elementos da contratação temporária no setor privado demonstraram-se altamente relevantes para a discussão proposta.

A análise de efeitos e riscos levantou a necessidade de mitigação dos riscos relacionados à implementação de 3 (três) ações, a saber:

1. Diferenciar o processo de análise das solicitações de temporários em emergenciais e tradicionais;
2. Desenvolver critérios de seleção adicionais a partir de competências comportamentais; e
3. Incorporar melhores práticas para contratação de talentos.



Os riscos operacionais são os mínimos possíveis, os riscos financeiros/orçamentários não são expressivos pois o projeto visa alteração técnica e legislativa. Já os riscos relacionados à imagem/reputação do órgão podem ser diminuídos se as informações forem passadas de forma clara aos atores envolvidos.

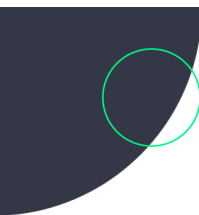
II. PROBLEMA REGULATÓRIO

II.i Contextualização do Problema Regulatório

Por “regulatório” entende-se como todos os normativos dispostos da Constituição Federal de 1988, Leis ordinárias e complementares, Códigos, Medidas Provisórias, Decretos e Instruções Normativas, disponíveis em sítios eletrônicos do Governo Federal. A seguir, listam-se os principais dispositivos constitucionais e legais que regulam a figura da contratação temporária no Governo Federal.

O artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal dispõe que a lei estabelecerá os casos para contratação por tempo determinado de agentes públicos para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Além disso, a Constituição Federal somente autoriza a contratação de pessoal temporário se houver adequação orçamentária, nos termos dos incisos I e II do § 1º do art. 169.

Ainda em âmbito federal, a matéria está disciplinada na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que elenca as hipóteses para a contratação por tempo determinado e condiciona sua efetivação à existência de dotação orçamentária específica e autorização prévia. Regulando aspectos específicos da Lei 8.745, entre outras questões, o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, estabelece no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de eficiência organizacional, e dispõe que a autorização para contratação temporária é uma medida voltada



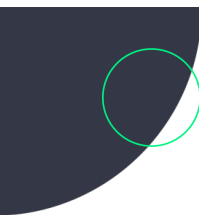
ao fortalecimento da capacidade institucional, que depende da adequação técnica e orçamentária da proposta.

A Secretária Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG/ME) editou a Instrução Normativa nº 1, de 27 de agosto de 2019, que estabelece critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Siprec) para a solicitação de autorização de contratação de pessoal por tempo determinado.

Arrolados os principais dispositivos, é importante delinear os contornos do instituto da contratação temporária. Entende-se por contratação temporária por excepcional interesse público, a possibilidade de a Administração Pública Federal realizar uma contratação por **prazo certo** para atender à **necessidade** excepcional e de caráter temporário observado o interesse público, ou seja, é uma espécie de vínculo contratual com o Estado, que por meio desse instrumento contrata por prazo determinado profissionais para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Nesse sentido, são requisitos legais para a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público:

- a) os casos excepcionais estejam previstos em lei;
- b) o prazo de contratação seja predeterminado;
- c) a necessidade seja temporária;
- d) o interesse público seja excepcional;
- e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes



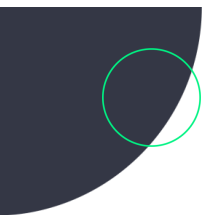
do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração; e

f) deve haver adequação orçamentária.

É preciso salientar que as contratações temporárias não substituem contratações permanentes. Tampouco podem elas suprir necessidades relativas à execução de atividades exclusivas de estado. Contudo - e se bem planejadas - podem oferecer vantagens operacionais e econômicas tangíveis para a administração.

Da forma em que se encontra normatizada atualmente essa modalidade de fortalecimento da capacidade institucional do Estado, verifica-se que a necessidade temporária decorre ou da situação fática excepcional para a qual não há cargo previsto para a atividade exigida, ou do excepcional interesse público, que exige imediato suprimento da necessidade a qual não pode ser coberta pela demorada forma de contratação. Em outras palavras, as hipóteses atualmente previstas na Lei nº 8.745, de 1993, suprem somente nichos bastante específicos da Administração Pública Federal.

Tendo em mente essa limitação, a expansão da utilização da contratação temporária de excepcional interesse público torna-se necessária. No atual cenário socioeconômico, em que cabe ao gestor se valer de medidas mais céleres e eficientes, a admissão de servidores públicos efetivos em situações emergenciais, excepcionais ou sazonais nem sempre é uma forma tempestiva de atender as demandas da Administração, especialmente caso sejam consideradas as restrições advindas da Emenda Constitucional 95 (Novo Regime Fiscal) e a necessidade de empenho do Governo para manter o equilíbrio das despesas públicas.

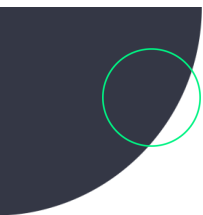


Nesse cenário, o objetivo da contratação por tempo determinado seria o de conceder maior flexibilidade aos gestores públicos para que eles possam, por meio dessa ferramenta, contratar profissionais para atuar em situações de imprevisibilidade dos serviços ou em decorrência do seu acúmulo. Tais serviços seriam prestados de forma excepcional e temporária, podendo a contratação ser extinta por conveniência da Administração Pública ou ainda na hipótese de término da situação que ensejou a contratação.

Por tais motivos as contratações temporárias têm sido amplamente utilizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal. A contratação temporária se mostra como instrumento apto a sanar problemas temporários urgentes e emergenciais em que a Administração não poderia prever. Contudo, é preciso que o rito processual se apresente mais célere, objetivo e adequado para suprir essa necessidade da Administração Pública com vistas a superar os problemas de governança e utilização desse instituto.

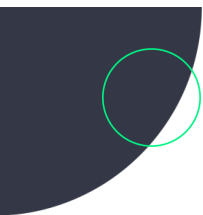
A qualidade do serviço prestado à sociedade está diretamente ligada à melhoria do funcionamento da máquina pública e da gestão dos seus serviços e agentes públicos. Nesse cenário, a Gestão de Pessoas no âmbito da Administração Pública Federal enfrenta constantemente novos desafios que se apresentam a cada dia e necessitam de um trabalho incessante de análise e busca de soluções por maior produtividade, eficiência e competitividade.

A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), na qualidade de órgão central de gestão de pessoas do Governo Federal, vem trabalhando de forma consistente para transformar a cultura e as práticas da gestão do capital humano, de forma prioritária e cada vez mais estratégica. Assim, para a contratação de profissional por tempo determinado identificou-se que os



regulamentos à disposição dos órgãos e entidades, necessitam de aperfeiçoamentos por meio de criação de mecanismos de recrutamento mais dinâmicos e alinhados às transformações por que passa a sociedade, conferindo maior racionalidade e eficiência na atuação do poder público.

Nesse sentido, a SGP trabalhou na reconstrução do modelo de incentivos gerado pelo conjunto atual de regras. A Figura 1 representa visualmente o resultado das relações de causa-efeito referentes ao problema regulatório da inflexibilidade das regras atuais para a contratação temporária. A árvore de problemas para o recrutamento na contratação temporária a seguir contém essencialmente as relações entre as causas, ou problemas e as consequências negativas para grupos e para o país. No centro da figura encontra-se o problema regulatório; na parte superior são apresentados os indivíduos e/ou grupos afetados pelo problema, as consequências concentradas do problema para cada um dos indivíduos e/ou grupos afetados e as consequências amplas do problema para a sociedade brasileira e para o país; e na parte inferior são apresentadas as causas relacionadas ao problema e a capacidade da Secretaria em atacar as causas identificadas.



Os itens a seguir serão dedicados ao detalhamento de cada um dos itens que compõem a árvore de problemas, como o problema regulatório, as suas causas e as consequências concentradas e amplas.

II.ii Identificação do Problema Regulatório

A contratação temporária é um importante instrumento para que o gestor público possa, de maneira tempestiva, fortalecer a capacidade institucional dos órgãos e entidades de modo a atender às demandas transitórias extraordinárias e emergenciais que não possuam a exigência de serem atendidas mediante a realização de concursos públicos de provas ou de provas e títulos, para servidores efetivos, nem tampouco por meio da realização de processo licitatório para a contratação de serviços de terceiros. Entretanto, existem gargalos normativos, processuais e culturais que acabam por tornar o processo de contratação temporária na Administração Pública Federal inflexível, reduzindo sua potencial efetividade, e tornando-o lento e burocrático.

Um levantamento interno realizado pelo Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal, apurou o tempo despendido desde a publicação da portaria de autorização de contratação por tempo determinado até a homologação dos respectivos certames de 33 processos seletivos simplificados (PSS) e 48 concursos entre os anos de 2010 e 2019. Em média, os concursos demoram 305 dias entre a autorização e a homologação do certame, enquanto os PSS demoram, em média, 255 dias.

Outro gargalo identificado está relacionado à quantidade de informações solicitadas e etapas a serem cumpridas para a efetiva autorização da contratação temporária. São cerca de 20 itens diferentes como pré-requisitos para instrução processual da solicitação de autorização para contratação temporária e cerca de 23 macro etapas desde a solicitação

até a conclusão do certame, dispostos no Decreto nº 9.739, de 2019 e na IN nº 1, de 2019. Vale destacar que as contratações fundamentadas nas hipóteses emergenciais estão excetuadas da apresentação de alguns documentos.

Por fim, ainda na avaliação interna sobre o processo de contratação temporária, identificou-se que o processo seletivo atual segue um rito e execução muito semelhante aos dos concursos tradicionais, sem grandes inovações ou alterações de técnicas de seleção pelo menos nos últimos 20 anos.

Sabendo das dificuldades que a legislação atual possui em relação a eficácia e tempestividade no uso do instituto da contratação temporária, identificou-se que o problema regulatório é a **inflexibilidade do processo de recrutamento na contratação temporária para a Administração Pública Federal**.

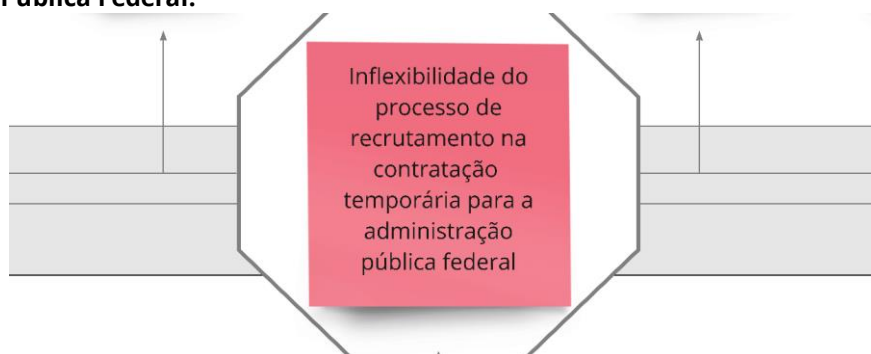


Figura 2 – Problema Regulatório Central

Destaca-se que tal inflexibilidade perpassa todo o processo administrativo da contratação temporária, desde a instrução pelos órgãos setoriais até a efetiva realização dos certames para a seleção dos profissionais.

O documento “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de AIR”, da Casa Civil, define seis tipos de natureza do problema, quais sejam: falha de mercado; falha regulatória; falha institucional; riscos inaceitáveis; contribuir para a garantia de direitos fundamentais; e contribuir para objetivos de políticas públicas.

De acordo com o referido documento a falha institucional ocorre quando as instituições atuam de forma disfuncional ou têm uma performance não satisfatória, prejudicando a eficiência e/ou eficácia dos processos ou impedindo o alcance dos objetivos almejados. Ainda, são exemplos de fatores que podem gerar esse tipo de falha: falta de clareza, duplicação ou sobreposição de competências entre instituições, **rigidez para alteração de normas ou estruturas para se adaptar a novas realidades** e captura das instituições.

Isto posto, conclui-se inicialmente que a inflexibilidade do processo de recrutamento na contratação temporária é uma falha institucional tendo em vista a percepção de que há uma certa rigidez nas normas que regulam todo o processo de contratação temporária e estas não foram adaptadas às novas realidades e necessidades da Administração Pública Federal e da Sociedade.

II.iii Consequências do Problema Regulatório

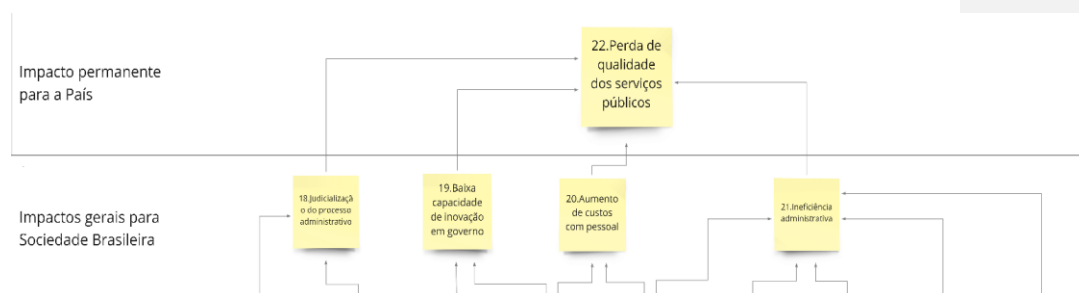
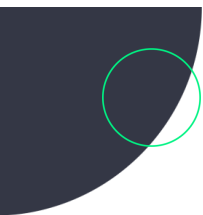
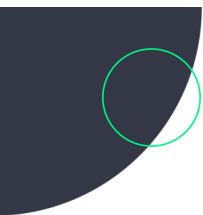


Figura 3 – Impactos gerais do problema regulatório



De forma geral, mediante a hipótese de problema central definido para o exercício de análise de impacto regulatório nesse documento, pode-se analisar as eventuais consequências difusas que a inflexibilidade do processo de recrutamento na contratação temporária para a Administração Pública Federal pode impactar a Sociedade Brasileira. Nesse sentido, os seguintes efeitos negativos foram considerados:

- **Judicialização dos processos administrativos:** Uma vez que a legislação vigente não é cristalina nas causas excepcionais das contratações temporárias, abrindo lacunas para interpretações e entendimentos podendo causar judicializações e por consequência interrupções nesses processos de seleção tornando-o, ainda mais moroso;
- **Baixa capacidade de inovação no governo:** Considerando que a legislação possui certa rigidez para que se implemente alterações e inovações estruturais, o modelo utilizado se torna, ao longo do tempo, obsoleto em relação as inovações tecnológicas e novas técnicas para seleção e recrutamento de pessoal;
- **Aumento de custos com pessoal:** Estima-se que a não utilização de técnicas de seleção mais modernas dificulta a seleção de perfis mais aderentes e capacitados à determinadas atividades demandadas pela Administração Pública Federal. Ou seja, há consequências diretas para a principal atividade da gestão de talentos, a adequação entre a necessidade organizacional e o perfil alocado para preenchê-la. Nesse sentido, a rotatividade dos profissionais seria elevada, demandando a realização de mais certames ou a contratação de mais profissionais. Por meio da nota técnica descrição dos



indicadores sobre contratação de pessoal por tempo determinado, o Evidência Express (EVEX) realizou um levantamento e apresentou um indicador de Rotatividade dos contratados, estimado a partir dos dados do SIAPE sobre servidores temporários entre 2017 e 2020. A rotatividade encontrada para os temporário está entre 45,1% e 47,8%, ou seja, quase metade dos temporários abandonam os seus contratos antes de 12 meses.

- **Ineficiência administrativa:** Entende-se que é a consequência mais direta da inflexibilidade e burocracia do processo de contratação temporária e decorre justamente da complexidade dos procedimentos e da intempestividade no atendimento às demandas dos órgãos e entidades.

Ante todas as consequências elencadas, conclui-se que o impacto final da inflexibilidade do processo, que o torna burocrático e lento, resultará inevitavelmente na perda de qualidade dos serviços públicos, tendo em vista que: (i) uma eventual necessidade de excepcional interesse público pode não ser atendida tempestivamente; (ii) mesmo que esta necessidade seja atendida, é possível dentro do ambiente regulatório atual que haja desalinhamento entre as competências do cargo e os requisitos estabelecidos pela Administração Pública

II.iv Causas do Problema Regulatório

Conforme mencionado anteriormente, a parte inferior da Árvore de Problemas (Figura 4) apresenta as principais hipóteses que estariam relacionadas como as causas da inflexibilidade do processo de recrutamento na contratação temporária para a Administração Pública Federal. O método de construção se baseia na identificação geral das possíveis causas,

organização das relações de precedência entre elas e, por fim, a identificação entre as causas que estão sob controle do gestor da política e poderiam, portanto, ser objeto de intervenção via mudança regulatória. Importante salientar que nem todas as causas-raiz apontadas são objeto de mudança regulatória ou devem ser atacadas pela SGP.

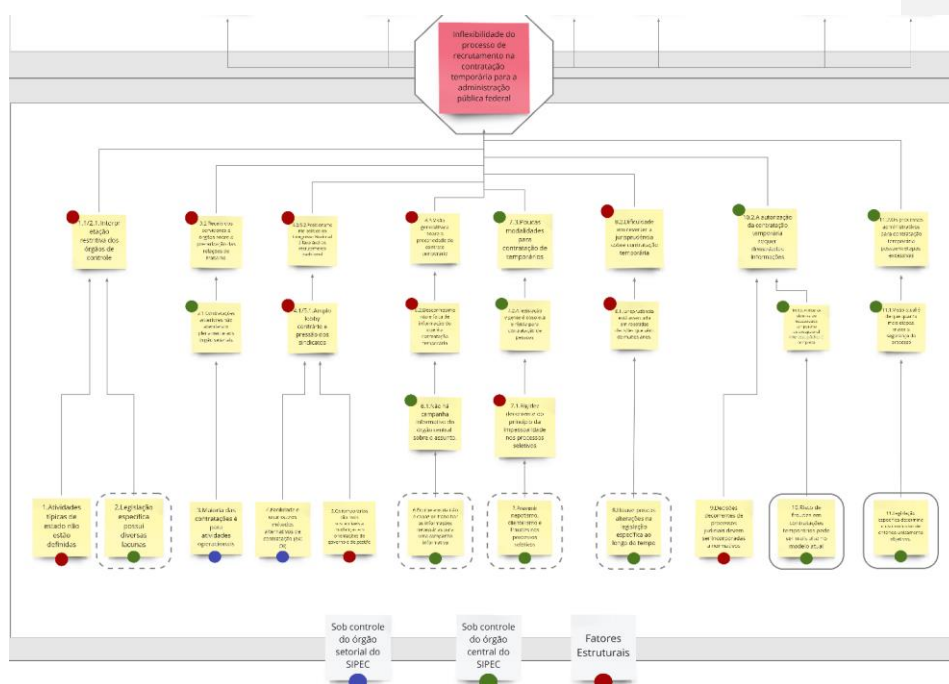
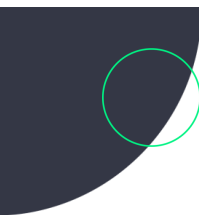


Figura 4 – Causas do problema regulatório

Isto posto, foram levantadas 11 (onze) hipóteses de causas vinculadas ao problema central descrito nesse documento. Dessa forma, cada uma será tratada de forma individual para garantir maior clareza em relação ao conteúdo de cada uma delas.



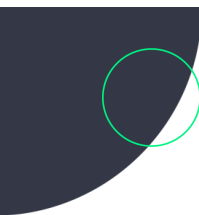
Atividades típicas de estado não estão bem definidas

Esse causa raiz está relacionada às interpretações necessárias sobre quais atividades poderiam ser atendidas por profissionais temporários. A percepção geral é de que há uma insegurança jurídica e técnica que estão vinculadas aos processos de contratação temporária para atividades que se aproximam das competências finalísticas dos órgãos, visto que há uma indefinição sobre o assunto e um receio de interpretações restritivas por parte dos órgãos de controle, uma vez que os requisitos se encontram muito no âmbito subjetivo da solicitação para realização do PSS.

Cabe destacar que, parte desta inflexibilidade é decorrente da própria previsão constitucional do instituto da contratação temporária. O Inciso IX do art. 37 da Constituição Federal prevê que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”.

A subjetividade do referido dispositivo constitucional, principalmente em relação a definição do “excepcional interesse público”, abre margem para interpretações restritivas de órgãos de controle e do judiciário a respeito da utilização do instrumento de contratação pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Com base no supracitado dispositivo constitucional, foi editada a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que estabeleceu aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal as hipóteses de atividades e determinadas situações que poderiam ser atendidas por meio de contratação temporária, bem como outros critérios para a sua execução. Entretanto, apesar de delimitar as situações, ainda há dificuldade de enquadramento das necessidades temporárias pelos órgãos. Vale destacar que o surgimento de



novos serviços e atividades atribuídas ao Poder Público que ainda não se espelham no normativo reforçam a necessidade de atualização.

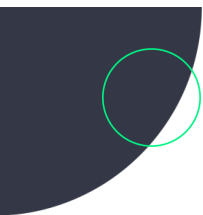
Por fim, cabe ressaltar que esta causa raiz está classificada como estrutural, ou seja, o seu tratamento direto não depende apenas de ações da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, considerando que seriam necessárias revisões de jurisprudências, bem como eventuais alterações na constituição e demais normativos que tratam do assunto.

Legislação específica possui lacunas

Conforme disposto na Constituição Federal, a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Nesse sentido, A Lei nº 8.745, de 1993 apresenta as hipóteses em que a contratação temporária é possível.

A questão chave desta causa encontra-se justamente na limitação das hipóteses dispostas na legislação. Ainda que existam 23 (vinte e três) hipóteses de contratação, apenas 3 (três) são acessíveis a qualquer órgão da administração. São elas as alíneas “h”, “i” e “j” do inciso VI do art. 2º. As demais hipóteses de contratação são direcionadas a órgãos específicos ou então a situações emergenciais.

Vale destacar que, segundo levantamento interno da SGP com 72 (setenta e duas) autorizações concedidas de 2008 a 2020, a principal hipótese de contratação utilizada foi a disposta na alínea “i” do inciso VI do art. 2º com cerca de 41% das autorizações. Em muitos casos, a autorização com base na supracitada alínea depende de interpretação, o que gera uma insegurança tanto no órgão central quanto nos órgãos e entidades demandantes sobre a possibilidade de enquadramento das suas demandas.



Nesse sentido, entende-se que o arcabouço legal relacionado ao instrumento de contratação possui lacunas que limitam a atuação do gestor público e geram insegurança quanto as possibilidades de utilização da ferramenta.

Entende-se ainda que existem lacunas em normas infralegais, principalmente no que se refere aos normativos sobre o processo seletivo simplificado. A Lei nº 8.745, de 1993 estabelece em seu art. 3º o seguinte:

*Art. 3º O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, **será feito mediante processo seletivo simplificado** sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público.*

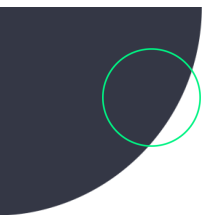
§ 1º A contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública, de emergência ambiental e de emergências em saúde pública prescindirá de processo seletivo.

*§ 2º A contratação de pessoal, nos casos do professor visitante referido nos incisos IV e V e nos casos das alíneas a, d, e, g, l e m do inciso VI e do inciso VIII do caput do art. 2º desta Lei, **poderá ser efetivada em vista de notória capacidade técnica ou científica do profissional, mediante análise do curriculum vitae.***

*§ 3º As contratações de pessoal **no caso das alíneas h e i do inciso VI do art. 2º desta Lei serão feitas mediante processo seletivo simplificado, observados os critérios e condições estabelecidos pelo Poder Executivo.***

(Grifo Nosso)

Das 23 (vinte e três) hipóteses de contratação temporária, 12 (doze) receberam da Lei prerrogativa para ou não realizar processo seletivo ou contratar por meio de análise curricular. As demais contratações devem realizar um processo seletivo simplificado. Entretanto, a Lei não especifica o que é um processo seletivo simplificado e delega ao executivo para que estabeleça critérios para as hipóteses contidas nas alíneas “h” e “i” do inciso VI do art. 2º.

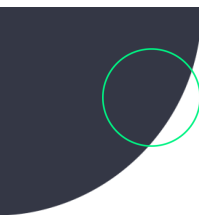


Nesse contexto, foi publicado o Decreto nº 4.748, de 2003, que estabeleceu critérios gerais sobre a realização do processo seletivo simplificado, como por exemplo a necessidade de se realizar provas escritas, a necessidade de publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como informações básicas que devem constar no edital de abertura do certame. Cabe destacar que o Decreto foi editado para regulamentar as contratações fundamentadas nas alíneas “h” e “i”, com posterior inclusão da alínea “j”.

Assim, fica evidente que o Decreto trouxe orientações gerais sobre a realização do processo seletivo, e que, teoricamente, seriam aplicáveis a apenas às 3 (três) hipóteses. O que acontece na prática é que as orientações gerais são utilizadas em praticamente todas as contratações temporária que exigem a realização de um processo seletivo simplificado, sendo que os demais detalhes de execução se aproximam muito a de um concurso tradicional.

Ante o exposto, entende-se que há espaço para que o processo seletivo simplificado seja mais bem regulamentado, a fim de se distanciar do modelo utilizado hoje para concursos públicos tradicionais, tornando-o menos burocrático e, oportunamente, introduzindo novos modelos de seleção que permitam que os princípios da isonomia e impessoalidade continuem sendo aplicados.

Por fim, cabe ressaltar que esta causa raiz está parcialmente sob a governabilidade da SGP, considerando que, ainda que propostas partam da Secretaria, devem passar pela avaliação do Legislativo ou da Casa Civil.



Maioria das contratações é para atividades operacionais:

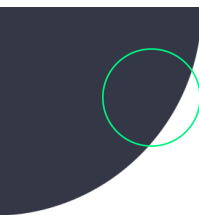
Conforme explicitado no item anterior, o levantamento realizado pela SGP, com as autorizações de contratação temporárias no período de 2008 a 2020, identificou que as demandas estão concentradas em 3 (três) hipóteses de contratação. São elas as alíneas “h”, “i” e “j” do inciso VI do art. 2º que responderam por 60% das alterações concedidas nesse período.

Boa parte dessas contratações selecionam profissionais com perfis técnicos mais genéricos para atuar como apoio das atividades finalísticas. Entretanto, foi possível perceber nos últimos anos uma grande quantidade de pedidos de prorrogação das contratações além do prazo legal, o que fez levantar dúvidas sobre a aderência desses perfis às reais demandas dos órgãos.

Nesse sentido, a fim de buscar um indicador que ilustrasse a referida questão, o Evidência Express da ENAP realizou um levantamento sobre a rotatividade dos temporários no período de 2017 a 2020. A utilização da rotatividade tem o objetivo de servir como uma *proxy* da adequação de perfis nas atividades. Destaca-se que o indicador de rotatividade deve ser utilizado apenas como uma forma de sinalização, tendo em vista que os dados possuem diversas limitações.

Feita a ressalva, os dados encontrados pelo Evidência Express sugerem que existe uma alta rotatividade dos temporários. Aproximadamente 47,8% dos profissionais contratados encerram os seus contratos antes de completar 12 meses.

Por fim, cabe ressaltar que esta causa raiz está sob a governabilidade dos setoriais do Sipec, considerando que partem deles as solicitações e propostas de contratação temporária encaminhadas ao Órgão Central.



Os temporários são mais suscetíveis a mudanças em orientações de governo e de gestão

Essa hipótese foi considerada como uma causa raiz baseada na percepção que atores importantes que influenciam o processo legislativo possuem do instituto da contratação temporária. Entidades de representação de servidores, sejam mais amplas como a Confederação Nacional dos trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDISEF, Central Única dos Trabalhadores – CUT, ou mesmo entidades que representam algumas carreiras específicas como Fórum Nacional das Carreiras de Estado – FONACATE, se posicionam contrariamente a ampliação da utilização da contratação temporária.

As citadas entidades entendem de forma geral, conforme diversas manifestações em seus próprios sites, que a contratação temporária precariza a relação de trabalho no setor público¹, substitui a contratação de pessoal efetivo e submete a administração a eventuais excessos² praticados por gestores, considerando que tais profissionais temporários não possuem estabilidade, diferentemente dos servidores públicos efetivos³.

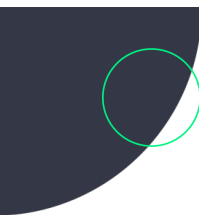
Nesse contexto, regulamentos relacionados à contratação temporária que necessitam de aprovação parlamentar, sofrem grande pressão e lobby no Congresso Nacional. Um caso recente que pode ser exemplificado foi o da Medida Provisória nº 922, de 2020, que alterava a Lei nº 8.745, de 1993. A referida MP não foi votada e perdeu validade. Em matérias de jornal à época⁴,

¹ <https://www.cut.org.br/noticias/com-menos-servidores-e-mais-temporarios-servico-publico-corre-risco-no-brasil-ac8a>

² <https://www.condsef.org.br/noticias/mp-dos-temporarios-permite-indicacao-politica-ate-corrupcao>

³ <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/servidores-comemoram-perda-de-eficacia-da-mp-922-mas-estao-de-olho-nos-proximos-passos-do-governo/>

⁴ <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/mp-922-caduca-por-falta-de-acordo-entre-governo-e-o-congresso/>



é possível encontrar justificativas de que a decisão de deixar caducar a MP foi tomada tendo em vista o seu conteúdo polêmico.

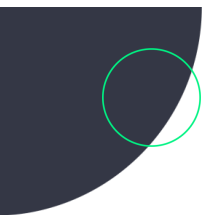
Por fim, cabe ressaltar que esta causa raiz está classificada como estrutural e não se encontra sob a governabilidade da SGP.

Equipe enxuta não é capaz de trabalhar as informações necessárias para uma campanha informativa

Essa causa raiz também está relacionada à imagem do instituto da contratação temporária perante a sociedade. Em consonância com o item anterior, existe um desconhecimento geral sobre a contratação temporária, tanto em relação ao seu funcionamento, pré-requisitos para autorização, formas de ingresso, objetivos e benefícios. A hipótese levantada para essa questão é a de que justamente não há um trabalho de comunicação interna e externa do instituto como mais uma ferramenta de gestão à disponibilidade da Administração. A falta de uma campanha informativa oficial acaba por facilitar a disseminação de informações errôneas e incompletas sobre a contratação temporária. E muitas vezes isso acontece, não por falta de interesse em divulgar e realizar campanhas informativas, mas sim por falta de pessoal para executar as ações.

Nesse sentido, a consequência final que se pode enxergar é a do desconhecimento geral sobre a contratação temporária e uma visão generalizada de que ela, de qualquer forma, seria ruim para o serviço público. O desconhecimento chega ao ponto de, à época da publicação da MP 922, de 2020, ter sido necessário responder demandas de imprensa explicando que a contratação temporária no setor público não era novidade e que a Lei que regulamenta o assunto estava em vigor há mais de 25 anos.

<https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/congresso-ameaca-deixar-caducar-seis-mps-em-resposta-a-bolsonaro/>



Por fim, cabe ressaltar que esta causa raiz encontra-se sob a governabilidade da SGP, entretanto, é precedida de diversos fatores estruturais que não estão sob governabilidade da SGP.

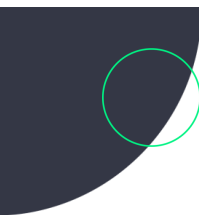
Prevenir nepotismo, clientelismo e fraudes nos processos seletivos

A causa raiz em questão é básica e busca atender aos princípios de isonomia e impessoalidade na administração pública. Esses princípios devem ser observados nos processos seletivos e acabam por tornar os normativos que regulamentam as seleções mais rígidos e burocráticos, com diversos critérios para que a lisura no processo seja garantida.

Vale destacar que entende-se que esta causa está em parte sob a governabilidade da SGP, a qual compete estabelecer as regras e procedimentos gerais para a autorização de uma contratação temporária e realização de um processo seletivo simplificado. Entretanto, como ressaltado no parágrafo anterior, a definição dessas regras estão balizadas por princípios constitucionais relacionados à impessoalidade que, ainda que de forma não intencional, acabam por tornar o processo rígido.

Nesse contexto, há uma dificuldade em se implementar inovações nos processos seletivos que possam, de alguma maneira, conter critérios subjetivos. É o caso, por exemplo, das avaliações de competências comportamentais. A técnica é amplamente utilizada no setor privado há alguns anos, porém é pouquíssima utilizada no setor público, atualmente, apenas em seleções específicas para cargos comissionados.

Assim, entende-se a questão como um desafio, cabendo ao Órgão Central do Sipe, na função de normatizador do tema, criar mecanismos inovadores, mas que ao mesmo tempo, assegurem a aplicação dos princípios da isonomia e impessoalidade na APF.



Houve poucas alterações estruturais na legislação específica ao longo do tempo:

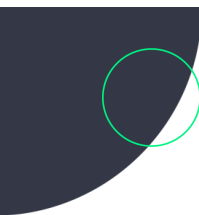
Desde a publicação da Lei nº 8.745, de 1993, há 28 anos atrás, a referida norma passou por cerca de 98 alterações realizada por 15 normativos diferentes. Entretanto, ainda que tenha havido atualizações na Lei, poucas foram as mudanças estruturais, principalmente no que se refere ao processo seletivo. Também foram poucas as alterações para ampliação do escopo da Lei, no sentido de atender de forma mais ampla os órgãos e entidades da APF.)

Como já citado nos itens anteriores, recentemente o executivo apresentou uma proposta de atualização da Lei com vistas a ampliar a sua abrangência e introduzir novos mecanismos por meio da MP 922, de 2020, entretanto, as modificações não foram implementadas tendo em vista a perda de validade da MP. Segue como um desafio para o Órgão Central do Sipec promover e sugerir alterações no normativo a fim de modernizar o instituto da contratação temporária.

Vale destacar que, ainda que não tenha sido possível realizar alterações na Lei, principalmente pela necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional, no âmbito de sua competência, a SGP tem trabalhado em normativos infralegais a fim de facilitar a instrução processual por parte dos órgãos, bem como reduzir a burocracia e implementar inovações. É o caso da Instrução Normativa nº 1, de 27 de agosto de 2019, e o recém-publicado Decreto nº 10.728, de 23 de junho de 2021.

Por fim, ressalta-se que a referida causa não está completamente sob a gestão da SGP, tendo em vista que, apesar de realizarmos propostas de alteração da legislação, as propostas passam pelo escrutínio do congresso

Comentado [RS2]: Usar dados do EvEx. Foram muitas alterações, mas poucas ou nenhuma que atacasse o problema central.



nacional e podem não ser aprovadas, ou então aprovadas com modificações significantes.

Decisões decorrentes de processos judiciais devem ser incorporadas a normativos:

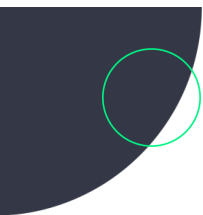
No momento em que existem várias decisões judiciais com o mesmo objeto e que essas decisões são utilizadas em todos os processos, até mesmo naqueles nascidos após essas decisões, surge a necessidade de se consolidar esses entendimentos.

Assim, decisões judiciais com base na interpretação da lei acabam por impactar os demais atos normativos. Entende-se que jurisprudências incorporadas podem resultar em um aumento de pré-requisitos nos processos relacionados à contratação temporária, sendo uma causa estrutural para o problema identificado.

Justificativa objetiva da necessidade temporária de excepcional interesse público é complexa

A justificativa objetiva de necessidade temporária de interesse público na verdade não é clara. Não existe uma definição sobre o que seria um “excepcional interesse público”. Assim, quando um órgão ou entidade protocola uma solicitação para realizar uma contratação temporária, nem sempre há segurança em declarar que determinada situação realmente se enquadra na excepcionalidade da lei.

Nesse sentido, entende-se que alguns requisitos que tornam a instrução processual mais complexa, derivam da necessidade de ter documentado detalhes e pormenores sobre a situação que ensejou a demanda, a fim de garantir que, no caso de um eventual questionamento de órgãos de controle ou de entidades sindicais, a contratação esteja bem



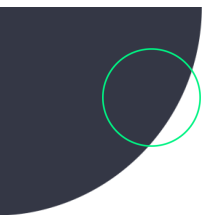
fundamentada. Essa é uma das hipóteses levantadas ao longo das oficinas de AIR que poderiam justificar a grande quantidade de informações solicitadas aos órgãos setoriais e seccionais, quando da solicitação de autorização para realizar uma contratação temporária.

A definição dos documentos necessários à instrução processual de um pedido de contratação temporária está sob a governabilidade da SGP, entretanto, questões jurídicas sob questões de configuração da excepcionalidade da demanda ou sua temporariedade estão atualmente definidas em julgados do STF. Pode-se exemplificar conforme estabelecido no RE 658026 / MG no qual fixa tese de que para se considerar válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que os seguintes pré-requisitos estejam presentes: *“a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.”*

Legislação específica determina o uso exclusivo de critérios unicamente objetivos

Como já apresentado nos itens anteriores, é pacificado que critérios subjetivos utilizados em processos seletivos na administração pública poderiam enfraquecer o princípio da impessoalidade nos processos de contratação. Entretanto, a percepção geral é que uma visão muito inflexível sobre o assunto, pode prejudicar as próprias seleções bem como inovações que visem aumentar a acurácia na seleção de determinados perfis para a Administração.

Um exemplo da situação relatada acima ocorre nos concursos em que é exigida a realização de testes psicológicos, principalmente nos



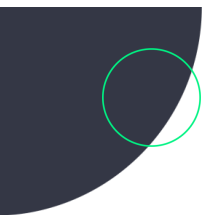
relacionados à segurança pública. Em muitos casos, na hipótese de reprovação no referido teste, os candidatos entram na justiça e acabam por reverter a eliminação no concurso. Segundo os órgãos, atualmente praticamente nenhum candidato é eliminado nos testes psicológicos.

Visão atual é de que quanto mais etapas maior a segurança do processo

A percepção que se tem atualmente sobre os processos administrativos na APF é de que há um paradigma que os processos devem possuir diversas etapas e intermediários, para que seja possível ter mais controle. O entendimento geral é que mais pontos de controle podem conferir maior segurança contra fraudes em determinados processos críticos na administração pública. A questão é que tal prática pode tornar os processos ineficientes e com etapas excessivas ou redundantes, prejudicando a celeridade e eficácia em relação ao objetivo ao qual o processo administrativo está relacionado. A situação tampouco é diferente nos processos administrativos relacionados à contratação temporária.

Tendo descritos as hipóteses de causas raiz, foi possível observar o caminho crítico que as relaciona ao problema central. Em resumo, a inflexibilidade do processo para a contratação temporária na Administração Pública Federal, em suas diversas frentes, acaba por impactar diretamente na utilização do instrumento pelos órgãos e entidades, na tempestividade do atendimento às necessidades excepcionais e demandas da sociedade e na própria seleção dos profissionais que seriam mais adequados para essas atividades.

A causa supracitada está sob a governabilidade da SGP, considerando as competências normatizadoras do órgão central sobre o tema. Entretanto,



vale ressaltar que apenas estão sob a governabilidade da SGP as eventuais mudanças infralegais.

III. AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

Tendo definido o problema regulatório, a caracterização dos seus efeitos foi iniciada pela identificação dos grupos potencialmente mais afetados. Assim, os principais indivíduos ou grupos afetados, seja diretamente ou indiretamente, pela inflexibilidade do processo de contratação de temporários foram definidos como: os Órgãos Setoriais Seccionais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC); o Órgão Central do SIPEC; as equipes de trabalho dos órgãos demandantes; as Bancas Organizadoras de concursos; os candidatos à agente temporário; e os usuários dos serviços públicos.

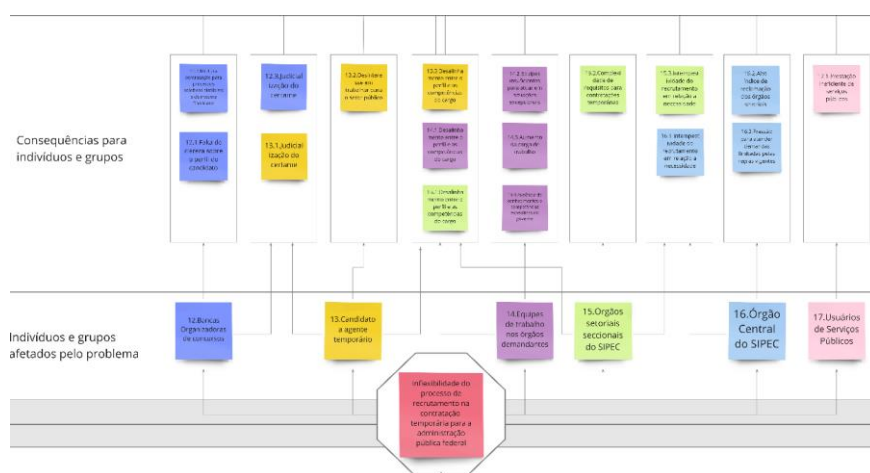
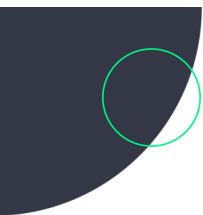


Figura 5 – Afetados pelo problema regulatório

Órgão Setoriais e Seccionais

Para os órgãos setoriais e seccionais, o impacto é sentido logo no início do fluxo, primeiro em relação à instrução processual, que é complexa e



demanda o levantamento de excessivas informações para solicitação de autorização para realizar uma contratação temporária. A quantidade de informações solicitadas, e em alguns casos repetidas, tornam o processo demorado e mais suscetível a erros. Frequentemente, e para que a instrução do processo esteja totalmente de acordo com os normativos, são necessárias diversas interações com o órgão central e devoluções dos processos.

A consequência direta das idas e vindas dos processos, é a demora na publicação da autorização para a contratação temporária e o atraso nas demais fases e do certame. Essa intempestividade no atendimento das demandas dos setoriais tem o potencial de impactar o próprio atendimento dos órgãos à população, a depender do motivo da contratação.

Por fim, outra consequência identificada, essa derivada da inflexibilidade dos certames, mas também oriunda da dificuldade dos órgãos em definir claramente o tipo de profissional necessário, é o descasamento entre os perfis dos selecionados e as competências dos cargos. Essa consequência é central para a efetividade de qualquer política de recrutamento no setor público.

Os certames, na forma em que são realizados hoje, priorizam apenas a avaliação técnica dos candidatos, sem que haja uma avaliação do perfil comportamental. Nesse sentido, existe o risco, por exemplo, de profissionais temporários que deveriam atuar em funções de liderança, mas possuem um perfil mais operacional, e vice e versa. A hipótese levantada é de que esse descasamento entre perfil profissional e competência das vagas pode contribuir com a alta rotatividade dos temporários na Administração Pública.

Órgão Central do SIPEC

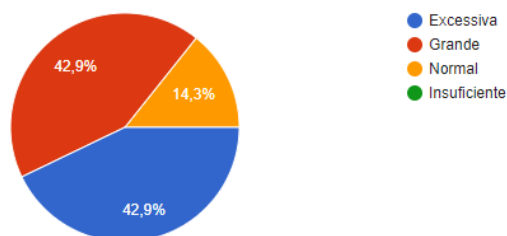
Como já elencado no item anterior, em muitos casos, por conta de erros ou pela falta das informações exigidas pelos normativos, o órgão central do SIPEC é obrigado a devolver os processos administrativos para complementação o que gera mais demora no andamento da demanda.

O fato de que frequentemente há a necessidade de complementações de informações e devoluções de processos, resulta em desgaste de imagem do órgão central, bem como aumenta a pressão para atendimento de solicitações que ainda não atendem completamente as normas vigentes.

Em pesquisa recente, realizada pela SGP com os órgãos setoriais e seccionais, cerca de 86% dos participantes entendem o processo como burocrático considerando que a solicitação de informações é grande ou excessiva.

11 - Você considera que a quantidade de informações solicitadas para a instrução processual é:

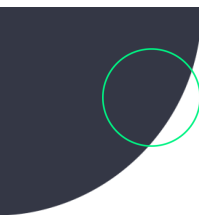
14 respostas



Fonte: Pesquisa SGP

Equipes de Trabalho nos órgãos demandantes

O atraso na contratação de temporários para atender a necessidades excepcionais nos órgãos demandantes atinge também suas próprias equipes, com uma sobrecarga de trabalho e a impossibilidade de atender



tempestivamente as demandas excepcionais. E com equipes reduzidas, possivelmente o impacto é ampliado para as demais competências regulares desses órgãos.

Por fim, vale destacar que o descasamento de perfis dos contratados temporários com as necessidades dos órgãos pode também impactar na sobrecarga das equipes, considerando que o profissional temporário ou não estaria desempenhando conforme o esperado, ou deixaria o contrato antes do final de sua vigência.

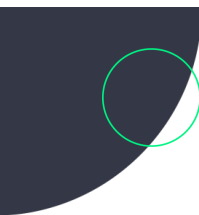
Bancas Organizadoras de concursos / Candidatos dos certames

Por outro lado, mais relacionado com o problema da segurança jurídica do processo como um todo, estão as **bancas organizadoras** e os próprios **candidatos dos certames**. Muitas vezes, o mérito das contratações temporárias é questionado pelos órgãos de controle ou por organizações sindicais de determinadas carreiras efetivas, que acabam por interromper o certame ou até cancelá-lo. Em consequência dessas interrupções e/ou cancelamentos, observa-se a efetividade do processo comprometida.

Outro ponto que impacta ambos os atores, é a falta de clareza sobre os perfis e competências necessárias para as vagas. Pelo lado da banca, essa falta de clareza pode dificultar a construção de exames e das avaliações, que ao final podem não selecionar os perfis mais adequados.

Pelo lado do candidato, a falta de clareza na descrição dos perfis e atividades podem levá-lo a se candidatar a uma vaga que não está adequada ao seu perfil, e que, se aprovado, pode levar o profissional a abandonar o posto antes do tempo.

Em suma, a inflexibilidade e ineficiência administrativa em relação a esses processos de contratação temporária podem acabar impactando muitas vezes a prestação do serviço público ao cidadão.



IV. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A contratação temporária está prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. O processo seletivo simplificado está previsto, nos Decretos nº 4.748, de 16 de junho de 2003, e nº 6.479, de 11 de junho de 2008.

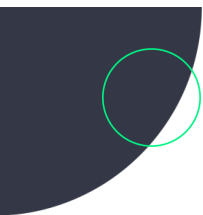
O rito para a solicitação de temporários bem como os requisitos para a instrução processual está previsto no Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, e regulamentado pela Instrução Normativa nº 1, de 27 de agosto de 2019.

Por fim, recentemente foi publicado o Decreto nº 10.728, de 23 de junho de 2021 que instituiu um novo procedimento para a solicitação e autorização da contratação temporária de forma descentralizada.

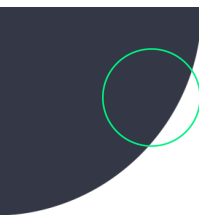
Atualmente, a competência do Ministério da Economia está estabelecida no art. 5º da Lei nº 8.745, de 1993, bem como no inciso III, do art. 138 do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.

Considerando que parte dos dispositivos relacionados à contratação temporária estão na Constituição Federal e na Lei nº 8.745, de 1993, entende-se que o legislativo detém competência complementar relacionada ao tema.

Ainda, vale destacar, conforme já citado neste relatório, o STF estabeleceu no RE 658026 / MG a tese de que para se considerar válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que os seguintes pré-requisitos estejam presentes: *"a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja*



indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.”



V. OBJETIVOS

O Ministério da Economia tem por competência, entre outras, a formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional e propor políticas, diretrizes, modelos, legislação e normas referentes aos processos de provimento de cargos e seleção de pessoas.

Nesse contexto, foi criado o Planejamento Estratégico do ME em que consta, entre outros, os seguintes objetivos estratégicos:

- a) Gestão otimizada dos modelos organizacionais;
- b) Gestão das ações de simplificação, desburocratização e transformação digital dos serviços públicos e administrativos; e
- c) Promoção da segurança jurídica nos posicionamentos do Ministério da Economia

Com uma visão acerca dos supracitados objetivos estratégicos do Órgão e principalmente, baseando-se na análise das hipóteses derivadas causas constantes na árvore de problemas, especialmente naqueles em que há gestão da SGP, foi possível estabelecer os objetivos para o recrutamento por meio da contratação temporária, conforme demonstra a árvore de objetivos demonstrada na figura 6.

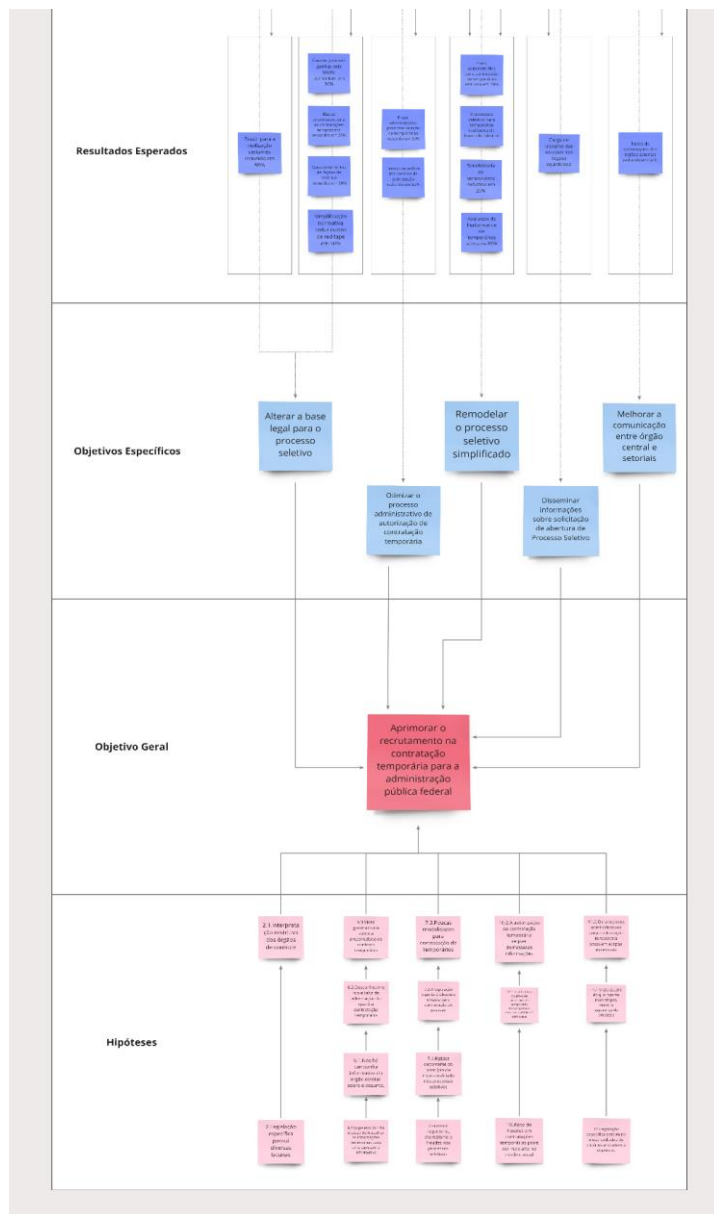


Figura 6 – Árvore de objetivos do tema recrutamento na contratação temporária.

Os itens a seguir serão dedicados ao detalhamento do objetivo geral, dos objetivos específicos e dos resultados esperados que se pretende alcançar com a atuação.

V.i Objetivo Geral

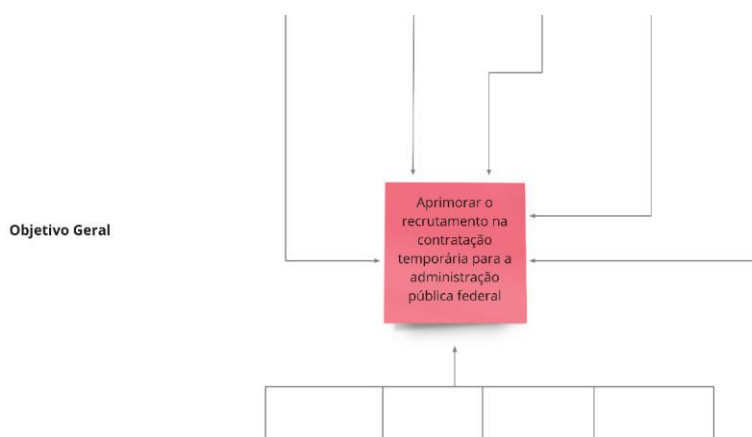


Figura 7– Objetivo Geral

A partir do problema regulatório e do contexto no qual ele se insere, o objetivo geral da atuação é **aprimorar o recrutamento na contratação para a administração pública federal**, tornando o processo mais ágil e flexível para o enfrentamento de situações em que se impõe a atuação imediata do Poder Público.

V.ii Objetivos Específicos

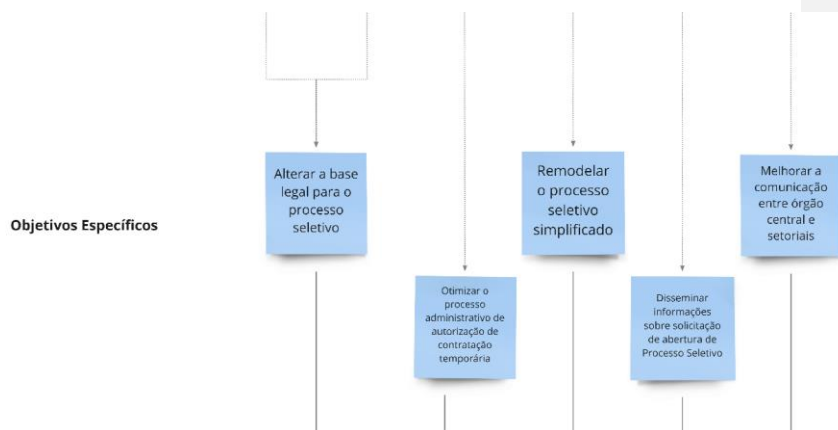
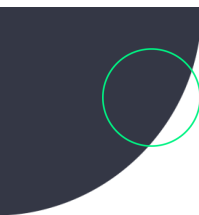


Figura 8- Objetivos específicos

A partir das causas identificadas para o problema foram definidos cinco objetivos específicos. Contudo, e considerando somente aquelas em que constituem objeto direto de mudança regulatória, foram definidos como objetivos específicos para a AIR:

1. Alterar a base legal para o processo seletivo;
2. Otimizar o processo administrativo de autorização de contratação temporária;
3. Remodelar o processo seletivo;
4. Disseminar informações sobre solicitação de abertura de processo seletivo; e
5. Melhorar a comunicação entre órgãos central e setoriais.

A princípio, o objetivo de otimizar o processo administrativo de autorização de contratação temporária está sendo priorizado, tendo em vista que parte das normas que tratam da instrução processual, bem como os



fluxos do processo podem ser tratados internamente, e estão em processo de revisão. Ademais, a parte dos normativos que dependem de uma interação com atores externos, no caso, a Presidência da República, já estavam em revisão com um alinhamento prévio com a Casa Civil.

Destaca-se que a primeira fase de revisão dos normativos que tratam do processo administrativo para a autorização da contratação temporária foi finalizada com a publicação do Decreto nº 10.728, de 23 de junho de 2020. O Decreto proposto pela SGP buscou dar mais agilidade para aquelas solicitações que são fundamentadas nas hipóteses emergenciais da Lei nº 8.745, de 1993, possibilitando a descentralização da autorização, ou seja, a competência para autorizar foi delegada aos Ministros dos Órgãos demandantes, havendo necessidade apenas de avaliação orçamentária pela Secretária de Orçamento Federal, caso o orçamento da proposta seja enquadrado como “Despesa de Pessoal”. A segunda fase de revisão está em andamento e deverá atingir os normativos de responsabilidade única do Ministério da Economia.

Por fim, os objetivos relacionados à comunicação com os setoriais também podem ser priorizados, considerando que as ações podem ser tomadas diretamente pela SGP. Já os demais objetivos, relacionados à remodelagem do processo seletivo simplificado, estão em fase de estudo.

De forma geral, por meio das referidas atualizações normativas, busca-se modernizar o instituto da contratação temporária com foco na desburocratização do processo de autorização e na remodelagem do processo seletivo simplificado, inclusive com a inserção de novas técnicas de recrutamento (como a avaliação de competências comportamentais e assim dar mais agilidade às contratações temporária e aprimorar o atendimento às demandas de força de trabalho temporária dos Órgãos Setoriais e Seccionais do SIPEC).

Por fim, é necessário frisar novamente que a análise de impacto regulatório se concentra apenas em dois objetivos específicos (Alterar a base legal para o processo seletivo; otimizar o processo administrativo de autorização de contratação temporária). Embora os três objetivos remanescentes representem soluções possíveis para o problema central, elas não necessariamente demandam mudança regulatória para a sua implementação.

V.iii Resultados Esperados

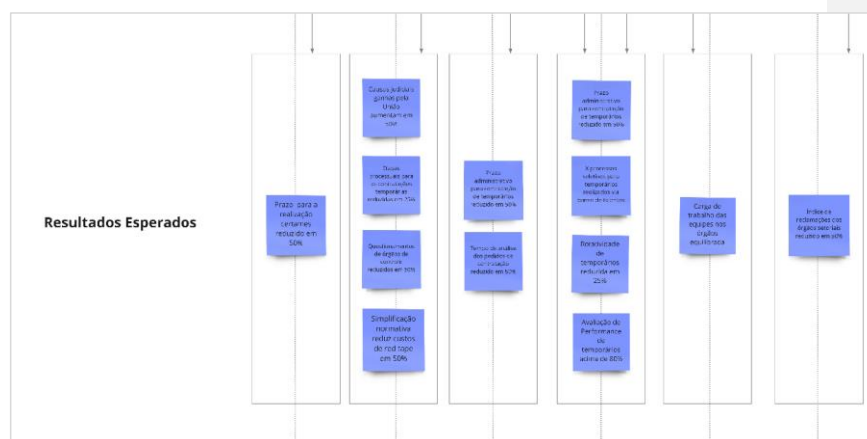
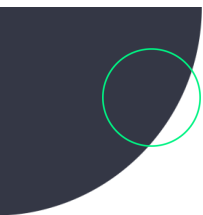


Figura 9– Resultados Esperados

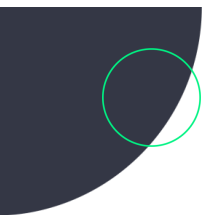
Por sua vez, considerando os objetivos consignados no item anterior, espera-se que o prazo para a realização dos certames para contratação temporária diminua em pelo menos 50% em relação ao modelo atual, visto que se busca reduzir as etapas processuais e a burocracia envolvida no processo, principalmente em relação às demandas emergenciais.

Com essa simplificação normativa, pretende-se, também, reduzir em 50%: os custos de *red tape*, os questionamentos de órgãos de controle, o



tempo de análise dos pedidos para contratação temporária e o prazo administrativo para contratação de temporários. Por fim, com todos esses resultados, espera-se que as causas judiciais ocorridas atualmente diminuam e/ou tenham sentenças favoráveis para a União.

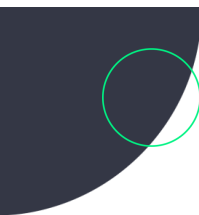
Somado a isso, tem-se que os resultados esperados devem ser atingidos caso seja possível consolidar as propostas de simplificação normativa para regras de contratação temporária bem como revisar o modelo de processo seletivo simplificado.



VI. ALTERNATIVAS

Em análise dos objetivos propostos, concluiu-se que para serem atingidos, as seguintes ações devem ser desenvolvidas:

- Propor novos critérios de seleção, a exemplo das avaliações de competências comportamentais, bem como remodelar o processo seletivo simplificado para que seja menos burocrático e mais célere que um certame de concurso tradicional;
- Levantar precedentes sobre a realização de exames via plataforma digitais e avaliar a possibilidade de sua implementação nas seleções da Administração Pública Federal;
- Avaliar o modelo de aplicação de provas na forma de certificação, com validade para múltiplos processos seletivos, assim como são feitos os testes de proficiência em línguas estrangeiras;
- Avaliar a viabilidade de certames sem previsão de vagas específicas para criação de um banco de talentos de candidatos com competências certificadas;
- Aperfeiçoar as hipóteses de contratação temporária previstas na legislação bem como, eventualmente, propor novas hipóteses mais abrangentes;
- Aprimorar os subsídios para a tomada de decisão em relação às solicitações de autorização para contratação temporária;
- Incorporar melhores práticas para contratação de talentos;
- Reavaliar o fluxo decisório das autorizações para seleções simplificadas; e

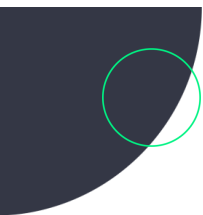
- 
- Diferenciar o processo de análise das solicitações de temporários em “emergenciais” e “tradicionais”.

Nesse contexto, tem-se que todas as ações buscam melhorar o processo seletivo para contratação de temporários e que é necessário, ainda, realizar estudos para colocar em prática todos esses itens.

Esses estudos devem ser dotados de análise de contexto, viabilidade e riscos e de facilitação de processos, para que, com esse conhecimento, seja possível buscar a melhor maneira de estar otimizando o PSS.

Cabe registrar que essas ações são condição *sine qua non* para se obter sucesso no projeto proposto, pois somente com todas essas informações será possível alterar o Processo Seletivo Simplificado e trazer um viés de maior efetividade e qualidade na seleção dos candidatos.

Por fim, cumpre destacar que a manutenção do modelo e dos processos atualmente utilizados também se configura como uma alternativa, caso entenda-se não ser viável a aplicação das demais sugestões levantadas.



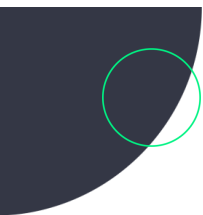
VII. IMPACTO DAS ALTERNATIVAS

Conforme orientado pelo Guia de Avaliação de Impacto Regulatório da SEAE, optou-se por utilizar o Modelo de Custo Padrão, metodologia que está vislumbrada entre as opções do Decreto Nº 10.411, de 30 de junho de 2020 e já é implementado por várias instituições do Governo Federal Brasileiro, como a Secretaria de Governo Digital (SGD) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), ambas do Ministério da Economia. O modelo utilizado tenta refletir da melhor forma possível os custos administrativos, custos financeiros e custos de *compliance* com as normas atuais que norteiam o recrutamento na contratação temporária (Processo *AS IS*) e como seriam tais custos caso a mudança sugerida fosse alterada por completo (Processo *TO BE*).

Assim, o modelo mede as atividades administrativas necessárias para cumprir o conteúdo da regulação, fazendo ou não sentido para o negócio central. Essas atividades seriam:

- a) Leis: obrigações de prestação de informação;
- b) Informação: especificações de dados para cumprir as obrigações; e
- c) Atividades administrativas (rotinas) para coleta e manutenção.

Nesse caso, buscou-se utilizar o *Standard Cost Model* adaptado, que prove os custos indicativos do impacto e os caminhos de simplificação normativa pelo custo. A forma de calcular é dada por $T \times Q$ e $C \times Q$, onde T é o tempo de execução de uma tarefa administrativa, Q é a quantidade de empresas afetadas (p) $\times$ frequência (f) e C é o custo estimado da tarefa administrativa.

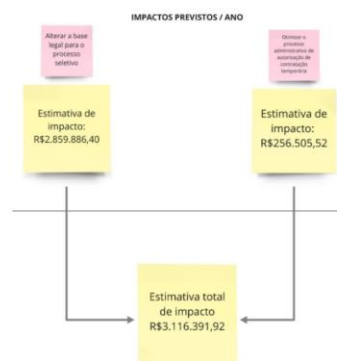


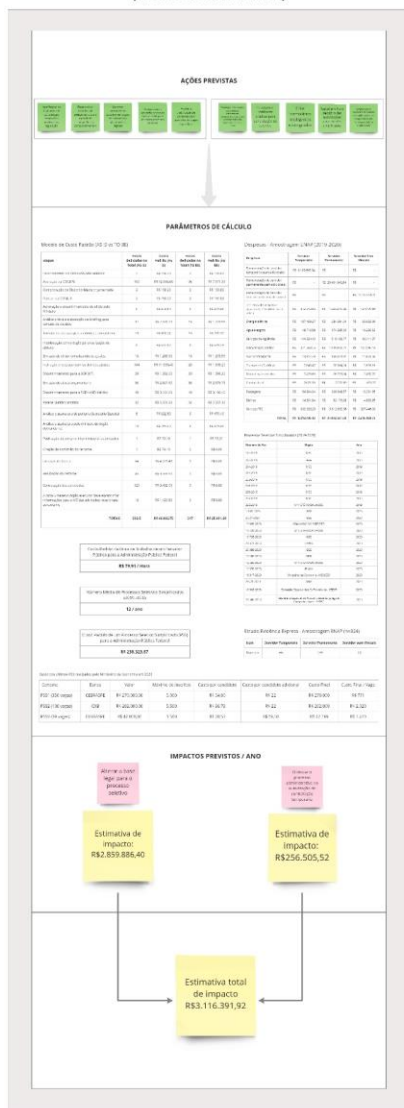
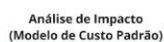
A referida metodologia foi escolhida tendo em vista que o SCM visa medir efetivamente o “custo da burocracia” e seu impacto nos atores envolvidos. Ainda que o impacto da burocracia afete a própria APF, entendeu-se viável utilizar o modelo como referência para avaliar os impactos da burocracia relacionada à contratação temporária, tendo em vista que as principais causas raízes do problema identificado estão relacionadas a existência de uma legislação e procedimentos administrativos complexos.

Nesse contexto, o Modelo de Custo Padrão foi desenhado com base:

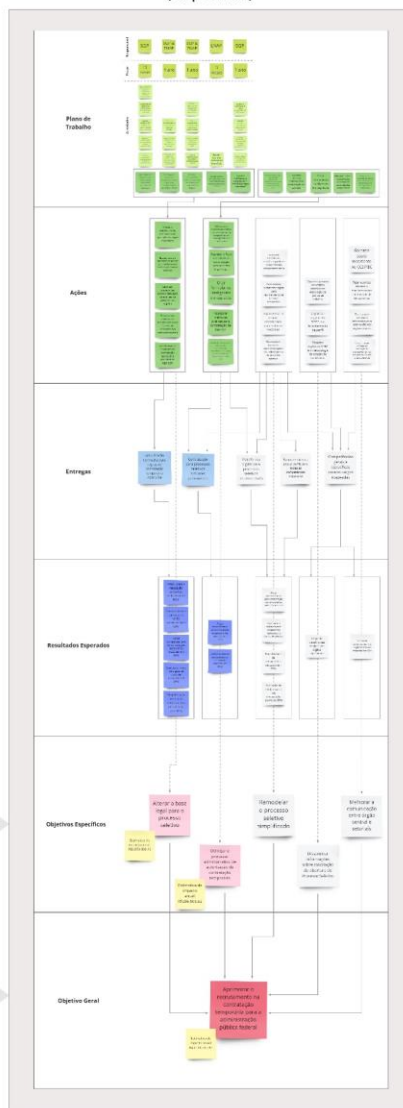
- i)** na comparação entre o processo da forma que é executado hoje (*AS IS*) e o processo após uma eventual mudança regulatória (*TO BE*);
- ii)** na estimativa do número de servidores e horas necessárias para concluir o processo administrativo na contratação temporária;
- iii)** valor médio da hora de trabalho do servidor público federal; e
- iv)** média do custo dos processos seletivos simplificados realizados em 2020.

Portanto, com os devidos cálculos chegou-se a um custo médio padrão para a Administração de R\$ 79,91 e, com isso, pode-se chegar a estimativa do custo padrão no processo *AS IS* de R\$ 46.866,75 e a estimativa do custo padrão *TO BE* de R\$ 25.491,29, concluindo que com a mudança esperada a economia anual será de R\$ 256.505,52 para cumprimento do objetivo de otimizar o processo administrativo de autorização de contratação temporária e de R\$ 2.859.886,40 cumprimento do objetivo de alteração da base legal para o processo seletivo, conforme demonstrado na imagem abaixo:

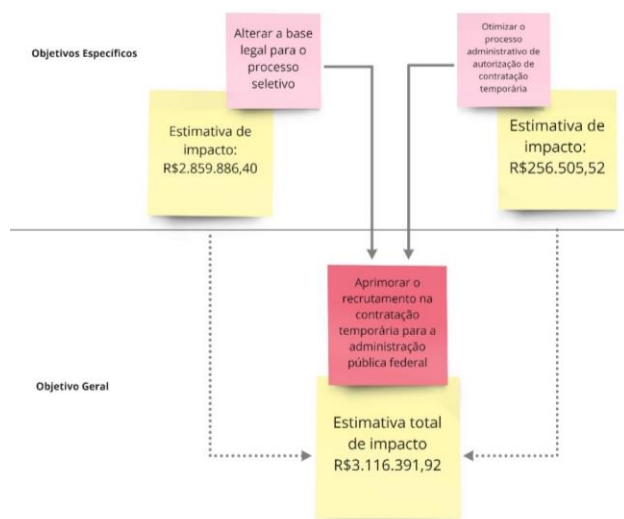




Árvore de Soluções
(Proposta AIR)



No total, o impacto anual estimado para o cumprimento dos dois objetivos específicos que demandam mudança regulatória é de R\$ 3.116.391,92.



VIII. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Com o objetivo de subsidiar a elaboração de propostas para a reformulação da contratação temporária na Administração Pública Federal bem como conhecer a percepção a respeito do processo de autorização, o Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal (DEPRO) da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) conduziu uma pesquisa em junho de 2020 com os órgãos setoriais.

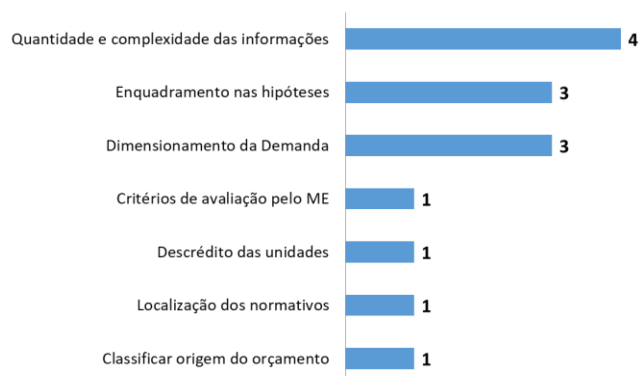
A pesquisa foi realizada por meio da ferramenta Google Formulários e encaminhada por email e whatsapp com o apoio da equipe do “Conecta Gente”, área especializada no Gabinete da SGP a qual realiza a interlocução do órgão central do SIPEC com os setoriais. O questionário foi enviado a 31 órgãos setoriais do SIPEC dos quais 45% responderam a pesquisa.

Respostas à Pesquisa

1 AEB	17 Infraestrutura
2 AGU	18 MAPA
3 ANA	19 MCTIC
4 ANAC	20 MD
5 ANATEL	21 MDR
6 ANCINE	22 MMFDH
7 ANEEL	23 ME
8 ANM	24 MEC
9 ANP	25 MJSP
10 ANS	26 MMA
11 ANTAQ	27 MME
12 ANTT	28 MRE
13 ANVISA	29 MS
14 CGU	30 PR
15 CIDADANIA	31 Turismo
16 ENAP	

Nesse contexto, com base nas respostas recebidas, foi possível identificar os principais problemas enfrentado pelos órgãos setoriais na elaboração dos pedidos de contratação temporária. Destaca-se que a quantidade e complexidade das informações necessárias à instrução processual foi o principal problema apontado pelos respondentes, seguido do enquadramento da proposta nas hipóteses existentes na Lei nº 8.745, de 1993 e o dimensionamento da demanda, ou seja, o quantitativo de

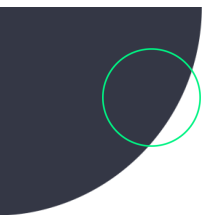
profissionais necessários para atender à necessidade temporária e excepcional do órgão.



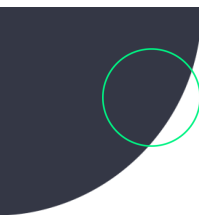
Com as respostas encaminhadas foi possível colher sugestões de melhorias para o processo contratação temporária. Em resumo, as principais contribuições foram:

- Diferenciar o processo seletivo simplificado do concurso público tradicional;
- Reduzir o número de informações solicitadas para a instrução processual;
- Retornar as demandas negadas com análise técnica; e
- Clarificar o conceito de contratação temporária.

As informações apresentadas pelos setoriais se coadunam tanto com o problema central e suas causas, identificado pela SGP, como com os objetivos com a proposta que se discute neste documento. Em relação ao problema, no sentido de que hoje o processo é complexo e de certa forma burocrático, bem como confirma a hipótese de que há um desconhecimento por parte dos setoriais quanto a utilização do instituto.



Já em relação aos objetivos, pode-se afirmar que as informações levantadas com a pesquisa estão alinhadas considerando que com a implantação do projeto, busca-se simplificar o processo de autorização de contratação temporária, bem como disseminar mais informações sobre o instituto e aproximar o órgão central dos órgãos setoriais.

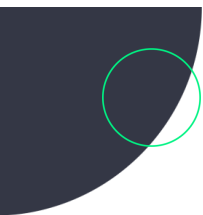


IX. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Para realização dos estudos voltados para a Experiência Internacional sobre a contratação temporária, contou-se com o apoio do EvEx (Evidências Express). O EvEx é uma unidade de produção de evidências para tomada de decisão da Diretoria de Altos Estudos da Enap. Ela se enfoca em reunir, sintetizar e fornecer evidências que possam servir de base para o desenho, o monitoramento e avaliação de políticas públicas. A principal meta da unidade é gerar esses relatórios de forma ágil, ao mesmo tempo em que prioriza a qualidade das informações. Assim, foi elaborado o documento “Benchmark Regulatório de Países Selecionados”. Segue abaixo um pouco das informações compiladas.

O contrato temporário é aquele cujo fim está vinculado a algumas condições, seja uma data, um evento ou a própria conclusão de uma tarefa. Esse tipo de contrato foi introduzido em alguns países da Europa na década de 1980 e ao longo dos anos 2000, como uma medida transitória para mitigar as consequências negativas da desaceleração do crescimento econômico. Em 2013, aproximadamente 3,7 milhões de pessoas estavam empregadas em empregos temporários na União Europeia.

O contrato temporário não é regulado pelas normas internacionais do trabalho e, mesmo com a Convenção sobre Rescisão de Emprego (1982, nº158) proibindo a utilização deste tipo de contrato para evitar as obrigações da rescisão, algumas empresas utilizam deste mecanismo para contornar a proteção concedida aos empregos permanentes através das legislações trabalhistas dos países (Cahuc, Charlot and Malherbet, 2016; ILO, 2016). Em vista disso, em 1997 os países-membros da OCDE desenvolveram as “diretrizes de boas práticas” para a contratação de serviços governamentais através de contratos temporários (Fray, 1997; OCDE; 1997). São elas:



1. Assegurar o envolvimento da alta administração para gerar apoio e orientação para o sucesso da iniciativa;

2. Manter o pessoal informado, inclusive os sindicatos;

3. Realizar uma análise completa de custeio da atividade, compreendendo os custos diretos e indiretos;

4. Fomentar mercados competitivos, desempenhando um papel relevante no desenvolvimento do mercado de serviços;

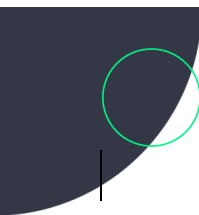
5. Especificar requisitos de serviços;

6. Monitorar o desempenho e promover relacionamentos competitivos;

7. Desenvolver e manter habilidades necessárias para a gestão de contratos.

As razões mais comuns para a contratação temporária são praticamente as mesmas em todos os países. Ou seja, a necessidade de pessoas com conhecimentos especializados para projetos específicos com duração limitada, a necessidade de substituir funcionário público permanente que esteja ausente por determinado tempo e para atender necessidades urgentes com duração limitada. Há também as razões financeiras, pois em alguns países o custo de pensão para funcionário público é muito alto e se torna mais barato contratar funcionário por prazo determinado. Exceto a França, que tem os custos do empregado temporários mais elevados que o empregado público estatutário (*European Institute of Public Administration*, 2005).

Do outro lado do contrato, a razão para o indivíduo aceitar um emprego temporário no setor público inclui a possibilidade de entrada em uma forma mais permanente de emprego, além da expectativa de melhoria



na qualificação e competência (*European Institute of Public Administration*, 2005).

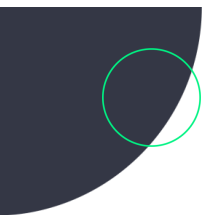
Cada país possui seu próprio sistema regulatório. Entretanto, os valores comuns incluem os seguintes pontos:

- a) **Eficiência:** identificada com base no exercício da função pública e depende da habilidade técnica e experiência;
- b) **Objetividade:** o sistema público de emprego prevê a permanência, o profissionalismo, a especialidade e a preparação técnica com vínculo jurídico, permitindo a ação administrativa alinhada com o interesse público;
- c) **Conhecimento técnico, experiência e profissionalismo:** o perfeito exercício da função que garanta a imparcialidade e o saber-fazer técnico.
- d) **Igualdade, mérito e habilidade:** são considerados no desempenho do trabalho e nomeação, havendo homogeneidade na evolução do valor de igualdade.

I. ESCOLHA DOS PAÍSES

Após a breve explanação sobre o contrato temporário ao redor do mundo, tanto do ponto de vista do setor privado como do ponto de vista do setor público, optou-se por concentrar os esforços de análise na estrutura da utilização de contratação temporária no Reino Unido, Alemanha e Espanha.

A escolha do Reino Unido deu-se pelo fato de a estrutura administrativa desse país ter como base a corrente *New Public Management*. Assim, a gestão pública tem como respaldo a qualidade do serviço público prestado à sua sociedade, voltado para o resultado. Ademais, o sistema



britânico está altamente caracterizado pela tradição e costume em seu sistema político-administrativo, em razão da “*rule of law*” onde exige a submissão da Coroa Britânica ao sistema *Common Law*.

Já a Alemanha e Espanha possuem uma estrutura administrativa diferente, no qual está baseada no *Civil Law*. Ademais, conforme poderá ser observado durante a discussão proposta no relatório elaborado pelo EvEx e que consta no Anexo desse documento, por possuírem uma estrutura mais burocrática, estes dois países utilizam amplamente o contrato temporário no setor privado, mas o mesmo não ocorre no setor público. Dessa forma, tornando relevante a observação das características diferentes destes países em específico.

Ademais, os países escolhidos demonstraram diferentes formas de utilização do contrato temporário, no qual Reino Unido e Alemanha fazem grande uso tanto no setor privado como no setor público. Enquanto a Espanha apresentou uma abrangente utilização no setor privado, mas não no setor público. Entretanto, os elementos da contratação temporária no setor privado demonstraram-se altamente relevantes para a discussão proposta.

Sendo assim, busca-se a melhor exposição dos contratos temporários no setor público e no setor privado dos países selecionados para esta análise.

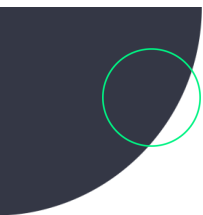
Após a análise de três diferentes países, com diferentes estruturas administrativas, observou-se que há uma grande variação na utilização do contrato temporário, principalmente quando olhamos pela ótica do setor público.

	Reino Unido	Alemanha	Espanha
Recrutamento	Através do "Civil Service Jobs" para entrada imediata ou através de alguns programas específicos.	É organizado por cada autoridade independentemente, mas não existe um sistema de exames competitivos.	Através de nomeação para cargo de confiança.
Remuneração	Possui faixas salariais conforme a categoria que o funcionário temporário se encaixa. Mas, em média, é em torno de 30 mil dólares ao ano*.	Possui faixas salariais, mas, em média, é em torno de 4 mil dólares.	De acordo com a faixa salarial no qual o cargo de confiança a qual foi nomeado está inserido.
Duração do contrato temporário	12 meses, prorrogáveis até 24 meses.	18 meses, mas para acadêmicos pode chegar até 12 anos.	No setor público como só é permitida a nomeação de cargos temporários para cargos de confiança, não há uma duração específica, visto que a exoneração pode ocorrer a qualquer momento.
Permissão para utilização do contrato temporário	i) Substituir funcionário em licença-maternidade; ii) Especialista para projeto específico; iii) Sazonalidade.	Observou-se principalmente a utilização de contratos temporários para os chamados "trabalhadores-cientistas".	Confiança e assessoria especializada.

*Valor para o ano de 2016.

Em uma perspectiva geral, os funcionários públicos preenchem vagas que normalmente são ocupadas por servidores de carreira, mas, em razão de motivo justificado, o servidor permanente encontra-se ausente por tempo determinado. Ademais, todos os Estados-Membros da União Europeia nomeiam e exoneram tais funcionários temporários tendo como base os princípios de mérito e capacidade.

Enquanto o Reino Unido procura aumentar a utilização de contratos a termo fixo visando reduzir os custos do serviço público e aumentar a qualidade do serviço entregue à sociedade, a Alemanha procura conceder garantias de trabalho para os trabalhadores temporários do setor público iguais as garantias do trabalhador permanente. E, como um terceiro cenário, encontra-se a Espanha, que do ponto de vista de contratos temporários no setor privado foi considerada a recordista de contratos temporários em dado momento do tempo, mas, no setor público restringe a utilização deste tipo contratual à cargos de confiança e procura reduzir ainda mais sua utilização.



Assim, diferentes países possuem comportamentos semelhantes, mas com características diferentes na contratação de seus funcionários públicos temporários. Tanto em relação aos seus objetivos e custos, quanto à sua autorização e relação com os sindicatos.

Em análise do estudo realizado pelo EvEx, conclui-se que a forma de recrutamento dos outros países dificilmente seria aplicada em sua totalidade no Brasil, tanto por razões legais quanto por razões culturais. O modelo que mais parece plausível seria o do Reino Unido por se tratar de um banco de talentos e, ainda sim, teria que seguir nossos moldes, ou seja, o modelo do Reino Unido serviria como uma base para criarmos o nosso próprio modelo.

X. EFEITOS E RISCOS

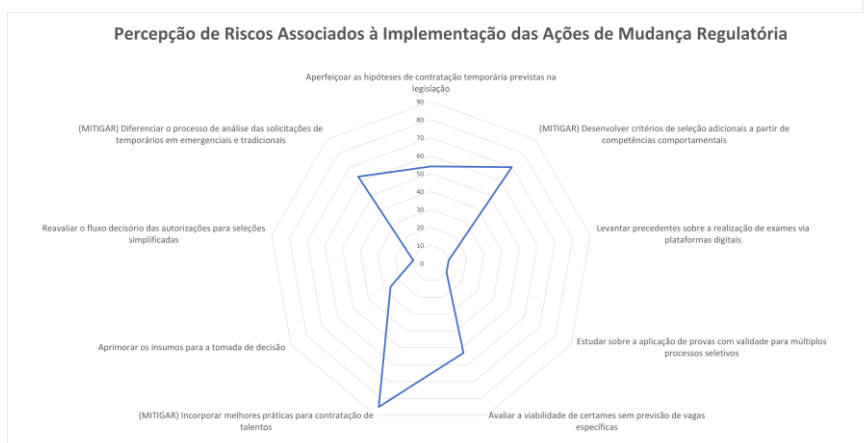
O Guia de Análise de Impacto Regulatório da SEAE recomenda que nesta etapa sejam utilizadas as tipologias de risco definidas no artigo 18 da Instrução Normativa Conjunta MP e CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, conforme seguem:

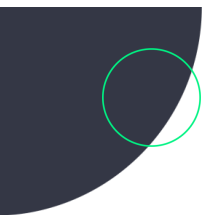
- a) **Riscos Operacionais:** eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas;
- b) **Riscos de imagem/reputação do órgão:** eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional;
- c) **Riscos legais:** eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade; e
- d) **Riscos financeiros/orçamentários:** eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações.

A construção da matriz de riscos foi constituída por três fases. É importante notar, todavia, que se trata de um exercício de método qualitativo, baseado na percepção subjetiva da probabilidade de ocorrência de eventos que terão impacto no ambiente de mudança regulatória. Assim,

1. Nível de importância: elencou-se de 1 a 4 o nível de importância de cada um dos quatro riscos da Instrução Normativa Conjunta MP e CGU nº 01 de 2016.
2. Magnitude do risco: classificaram-se as ações propostas para a AIR em risco "alto" (10 pontos), "médio" (5 pontos) ou "baixo" (1 ponto), de acordo com as quatro dimensões da Instrução Normativa Conjunta MP e CGU nº 01 de 2016.
3. Elaboração da Matriz: o valor de classificação do risco de implementação de cada ação foi ponderado pelo peso atribuído a cada dimensão de risco da IN Conjunta.

O resultado final da atividade consolidado na matriz, indicou a necessidade de mitigação dos riscos relacionados à implementação de três ações, conforme representado pelo gráfico na figura abaixo.

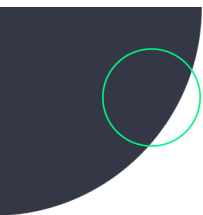




Conforme descrito acima, tem-se que os riscos operacionais são os mínimos possíveis, visto que a equipe técnica se encontra preparada para esse desafio e que não é a atuação dela que está causando o problema identificado.

Observa-se que os riscos relacionados à imagem/reputação do órgão podem ser diminuídos se as informações forem passadas de forma clara aos atores envolvidos, ou seja, dar transparência a todo o processo, acesso às informações, envolvimento no processo entre outras ferramentas.

Por fim, os riscos financeiros/orçamentários não possuem a maior expressividade para a execução dessas ações, pois o projeto, em sua grande maioria, é voltado mais para alterações técnicas e legislativas que não tem ligação direta com o orçamento em si, mas possuem uma colocação a ser considerada, pois diversas ações só poderão ocorrer se tiver o aporte de recurso necessário.



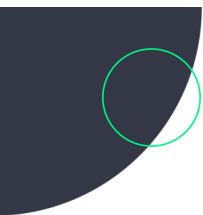
XI. COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Conforme exposto anteriormente, a partir das causas identificadas para o problema central foram definidos os cinco objetivos específicos abaixo:

1. Alterar a base legal para o processo seletivo;
2. Otimizar o processo administrativo de autorização de contratação temporária;
3. Remodelar o processo seletivo;
4. Disseminar informações sobre solicitação de abertura de processo seletivo; e
5. Melhorar a comunicação entre órgãos central e setoriais.

Entretanto, reforça-se análise de impacto regulatório se concentra apenas nos objetivos específicos que visam alterar a base legal para o processo seletivo, otimizar o processo administrativo de autorização de contratação temporária e remodelar o processo seletivo.

Tal escolha se deu tendo em vista que os demais objetivos não necessariamente demandam mudança regulatória para a sua implementação. Ademais, o objetivo de otimizar o processo administrativo de autorização de contratação temporária já se encontra em andamento, tendo em vista que sua implementação tende a ser menos burocrática considerando que parte das normas que tratam da instrução processual, bem como os fluxos do processo podem ser tratados internamente, e estão em processo de revisão.

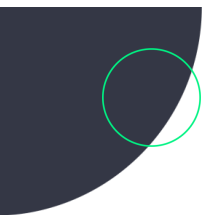


Destaca-se que a primeira fase de revisão dos normativos que tratam do processo administrativo para a autorização da contratação temporária foi finalizada com a publicação do Decreto nº 10.728, de 23 de junho de 2020, que buscou dar mais agilidade para aquelas solicitações que são fundamentadas nas hipóteses emergenciais da Lei nº 8.745, de 1993, possibilitando a delegação de competência para edição do ato autorizativo aos próprios Ministros dos Órgãos demandantes.

Por fim, o objetivo relacionado à remodelagem do processo seletivo simplificado está em fase de estudo para futura aplicação. De forma geral, por meio de atualizações normativas, o projeto visa estabelecer novos procedimentos simplificados para autorização de contratações temporárias e a implementação de um novo modelo de realização de certames, para contratação de profissionais temporários, com diferenciação do concurso público tradicional.

São esperados os seguintes benefícios após a sua implantação:

- Maior confiabilidade nos dados e informações para apoio a tomada de decisão sobre contratações;
- Melhoria da comunicação entre APF e Candidatos;
- Realizar contratações no tempo previsto para evitar interrupção de projeto;
- Diminuição do retrabalho ocasionado pela reanálise de processos;
- Atendimento mais célere às demandas urgentes da sociedade;
- Maior agilidade no provimento de pessoal;
- Aumento da transparência nos processos que tocam o tema de contratação de pessoal;

- 
- Otimização na alocação de pessoal;
 - Redução da rotatividade de pessoal por meio de uma alocação mais assertiva;
 - Redução de custos de pessoal na instrução de processos de CTU e também na aplicação das provas.

Com o novo modelo, seria possível implementar a aplicação de provas em formato digital, bem como contemplar avaliação de *soft skills* nos certames.

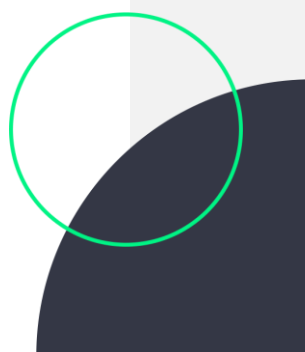
Em suma, A ideia principal do projeto é criar um banco de colaboradores, previamente avaliados, e certificados, para dar celeridade na aplicação de vagas e seleção de temporários pelos órgãos da APF, proporcionando assim maior celeridade ao processo de contratação. A adoção de uma avaliação de competências adicionada ao cenário visa minimizar a taxa de rotatividade, os custos com treinamento e custos da não qualidade, ou seja, o custo ocasionado pelo retrabalho devido à falta de conhecimento/competência de um colaborador para determinada função.

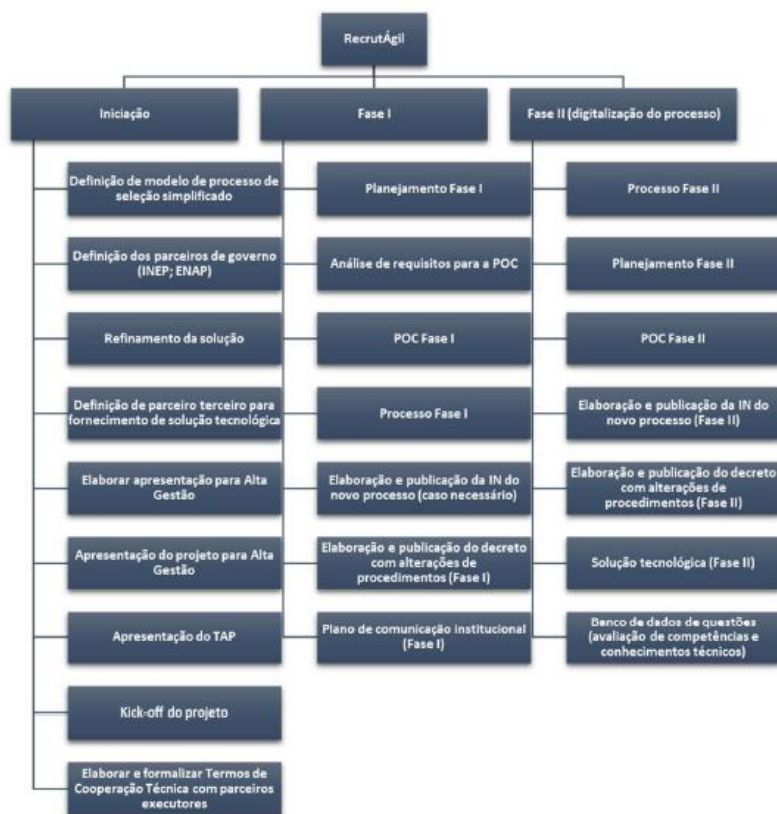
XII. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

Em relação a revisão dos normativos que tratam do processo administrativo para a autorização da contratação temporária reforça-se que sua primeira fase foi finalizada com a publicação do Decreto nº 10.728, de 23 de junho de 2020. O passo seguinte para sua efetiva implementação é a publicação da portaria de delegação do Ministro da Economia, bem como a Instrução normativa para regulamentar o disposto no referido Decreto.

A Portaria de delegação e a Instrução normativa encontram-se em tramitação, e após a sua publicação, estará implementado e operacionalizado o novo formato de autorização descentralizada para propostas de contratações temporárias emergenciais.

Em relação a nova modelagem dos processos seletivos simplificados, diante do cenário apresentado e da necessidade de desenvolvimento de uma proposta de modelo de certificação de competências e conhecimentos técnicos para admissão de contratados temporários na APF foi elaborado um breve resumo dos passos necessários à sua implementação:





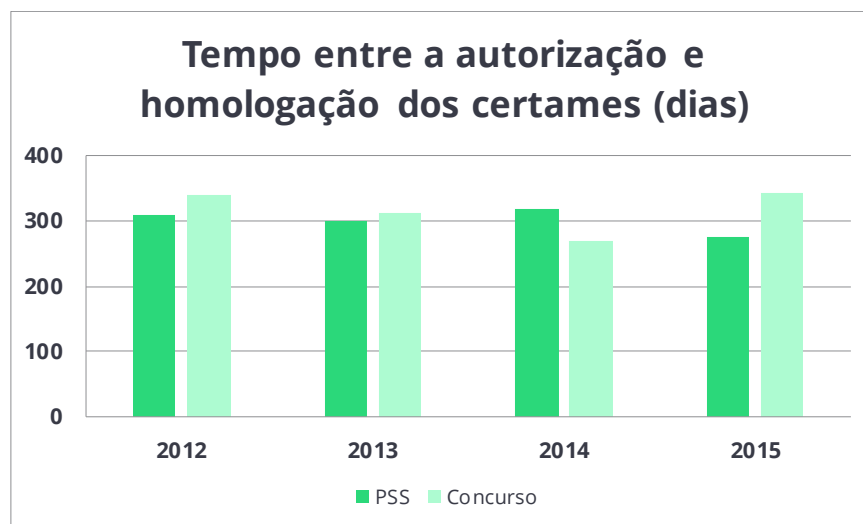
Destaca-se que não se trata de um projeto trivial, tendo em vista que a sua implementação implica em uma mudança estrutural na maneira de se realizar um processo seletivo simplificado. Isto posto, constata-se a indispensabilidade de um levantamento mais elaborado de cada etapa do projeto para que seja possível entregar um Plano de Projeto contemplando todos os itens necessários para a implantação de um Processo de Seleção Simplificado totalmente inovador, porém com toda a segurança que o tema



exige. Por fim, vale destacar novamente que a implementação do projeto encontra-se em estudo.

ANEXO

1 – Gráfico com o comparativo do tempo dispendido entre a autorização e homologação em processos seletivos simplificados e Concursos.



2 – Quadro de atualização das políticas de contratação de temporários (EVEX)

1993	1999	2003	2004	2005	2006
Lei nº 8.745	Lei nº 9.849 (x11)	Lei nº 10.667 (x9)	Lei nº 10.973 (x1)	Lei nº 11.204 (x1)/ Lei nº 11.123 (x3)	Medida Provisória nº 341 (x3)/ Lei nº 11.440 (x2)

Decreto nº 4.748

2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lei nº 11.784 (x12)		Lei nº 12.314 (x6)	Lei nº 12.425 (x7)	Lei nº 12.772 (x15)	Lei nº 12.871 (x3)
Decreto nº 6.479 (x1)	Decreto nº 6.944 (x1)				
Decreto nº 6.479		Decreto nº 7.227 (x1)			

2014	2016	2017	2019	2020	2021
Lei nº 12.998 (x4)	Lei nº 13.243 (x1)	Lei nº 13.530 (x1)	Medida Provisória nº 878 (x2)/ Lei nº 13.886 (x3)	Medida Provisória nº 933 (x3)	
			Decreto nº 9.739	Decreto nº 10.382 (x9)	
			INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1		



REFERÊNCIAS

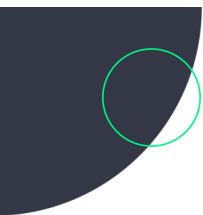
BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988), CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – inciso IX, Art. 37. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm

BRASIL. DECRETO Nº 9.739, DE 28 DE MARÇO DE 2019. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 27 DE AGOSTO DE 2019. Dispõe sobre critérios e procedimentos gerais para autorização de contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-1-de-27-de-agosto-de-2019-213477435>

BRASÍLIA. SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR.



BRASÍLIA. EVIDÊNCIA EXPRESS. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP, 2021. Nota Técnica Descrição dos Indicadores Sobre Contratação de Pessoal Por Tempo Determinado

BRASÍLIA. EVIDÊNCIA EXPRESS. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP, 2021. Contratação temporária: Benchmark regulatório de países selecionados

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 922, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2020, ART. 1º. Altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv922.htm

BRASIL. DECRETO Nº 10.728, DE 23 DE JUNHO DE 2021. Regulamenta o art. 5º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, para dispor sobre a autorização para realização das contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10728.htm

BRASIL. DECRETO Nº 9.745, DE 8 DE ABRIL DE 2019. ART. 138. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm

BRASIL. O MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1, DE 10 DE MAIO DE 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197