

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC  
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

Maikel Paranhos

**ANÁLISE DAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO  
PUBLICA DA PREFEITURA DE SANTA CRUZ DO SUL**

Santa Cruz do Sul

2019

**Maikel Paranhos**

**ANÁLISE DAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO  
PUBLICA DA PREFEITURA DE SANTA CRUZ DO SUL**

Trabalho de Curso apresentado ao curso de Ciências Contábeis da Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Patrícia Sostmeier

Santa Cruz do Sul

2019

## RESUMO

As contratações emergenciais realizadas pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul tiveram um aumento nos últimos anos de acordo com o número de processos seletivos realizado pela prefeitura, o que levou ao estudo do tempo despendido com essa modalidade de contratação e como isso impacta no Departamento de Gestão de Pessoas. Os objetivos deste trabalho, além de analisar o tempo gasto em dias durante os anos de 2013 e 2019 com as contratações emergenciais com concursos públicos ativos e também desamparado dos mesmos, serviram para verificar o processo para solicitar um agente público, quantos processos seletivos simplificados foram realizados, comparar quantos processos foram abertos ao longo dos anos de 2013 a 2019 para análise de demanda. O tipo de pesquisa utilizado foi a exploratória, junto com uma abordagem qualitativa e utilizando a pesquisa documental, por meio de relatórios internos de controle de pessoal, listando as contratações emergenciais feitas nos últimos cinco anos e oito meses, e a variação do número de servidores efetivos nesse período. O volume de admissões e demissões referente à contratos administrativos representam mais de 50% de todo o trabalho do Departamento de Gestão de Pessoas, o que influenciou diretamente na quantidade de Processos Seletivos Simplificados realizado ao longo desse período, além de ocupar uma quantidade significativa de dias dedicados a realização desses processos, chegando a 91% do ano de 2019. Finalizando o trabalho, conclui-se que o tempo gasto com a realização de Processos Seletivos para contratação emergencial é de fato algo preocupante, fazendo com que um departamento com tanta demanda como é o caso da Gestão de Pessoas esteja em maioria do seu tempo ligado à realização de processos para manutenção de seu quadro funcional, afetando principalmente o princípio da eficiência.

**Palavras-chave:** Contratações emergenciais, Processos Seletivos, princípio da eficiência.

## **ABSTRACT**

Emergency hiring by the Santa Cruz do Sul City Hall has increased exponentially in recent years, which has led to a study of the time spent on this type of hiring and how it impacts on the People Management Department. The objectives of this work, besides analyzing the time spent in days during the years 2013 and 2019 with the emergency hiring with active public tenders and also helpless of them, served to verify the process to request a public agent, how many simplified selection processes were compare how many processes were opened over the years 2013 to 2019 for demand analysis. The type of research used was exploratory, along with a qualitative approach and using documentary research, through internal personnel control reports, listing emergency hires made in the last five years and eight months, and the variation in the number of servers effective in this period. The volume of admissions and dismissals related to administrative contracts represents more than 50% of all the work of the Department of Personnel Management, which directly influenced the number of Simplified Selective Processes carried out during this period, besides occupying a significant amount of days dedicated to carrying out these processes, reaching 91% of the year 2019. Concluding the work, it can be concluded that the time spent on performing Selective Processes for emergency hiring is indeed a matter of concern, causing a department with as much demand as It is the case that Personnel Management is most of its time linked to the performance of processes to maintain its staff, mainly affecting the principle of efficiency.

**Key words:** Emergency Hiring, Selective Processes, principle of efficiency.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**CC:** Cargo Comissionado

**STF:** Supremo Tribunal Federal

**SEPOG:** Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão

**SEAT:** Secretaria da Administração e Transparência

**DGP:** Departamento de Gestão de Pessoas

**PSS:** Processo Seletivo Simplificado

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
1.1 Objetivos.....	8
1.1.1 Geral.....	9
1.1.2 Específicos.....	9
1.2 Justificativa.....	9
1.3 Metodologia.....	10
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
2.1 Administração pública.....	12
2.2 Formas de ingresso no serviço público e seus requisitos.....	13
2.3 Contratações temporárias.....	15
2.4 Contratações efetivas.....	17
2.5 Cargo em comissão.....	18
2.6 Processo seletivo simplificado.....	19
<b>3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS.....</b>	<b>24</b>
3.1 Processo utilizado para solicitação de um agente público.....	24
3.2 Quantidade de vagas abertas entre 2013 e 2019.....	25
3.3 Número de processos seletivos realizados entre 2013 e 2019.....	33
3.4 Índice de retrabalho causado pelas contratações emergenciais.....	35
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O número de contratações emergenciais de pessoal realizados pela Administração Pública de Santa Cruz do Sul cresceu nos últimos anos, de acordo com número de processos realizados pela prefeitura. Isso se deve a necessidade de mão-de-obra para diversas áreas e secretarias o município.

Em regra, a contratação de agentes pela administração pública deve ser feita mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme art. 37, inciso II da Constituição Federal. Mas as contratações não são limitadas somente a concursos, apesar de ela ser a forma primária. O próprio art. 37 excepcionou duas outras formas de contratação: as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, inciso II); e a contratação de pessoal por tempo determinado (vulgo contratação emergencial), visando atender à necessidade temporária excepcional do interesse público (BRASIL, 1988).

Percebe-se que nos últimos anos, a prefeitura de Santa Cruz do Sul realizou um número considerável de processos seletivos simplificados, visando atender suas necessidades de mão-de-obra, sendo que os dois últimos concursos realizados na cidade foram em 2014 (área específica da saúde) e 2012 (parte administrativa e operacional), ambos já vencidos os prazos para nomeações. Diante dessas informações chegamos ao problema proposto: **qual é a quantidade e representatividade de contratações de caráter emergencial em períodos que não possui concurso público ativo e seu impacto na carga de retrabalho do processo seletivo simplificado da Administração Pública no município de Santa Cruz do Sul.**

Não possuir um concurso público ativo faz com que cada necessidade de contratação necessite gerar um processo seletivo para cada cargo. A carência de pessoas para realizar tarefas e completar o quadro funcional para que um órgão público funcione se torna constante no momento em que não tenha um agente com um cargo efetivo ocupando a função.

Uma das hipóteses questionadas é de que a mão-de-obra para determinados cargos é escassa, conseqüentemente fazendo com que na metade da vigência do concurso público, alguns cargos já não possuem mais banca disponível para nomeação.

A segunda e não vinculada com a anterior é que esse tipo de contratação, muitas vezes, é utilizado como meio de evitar o concurso público, pelo fato da Constituição Federal liberar esse tipo de contratação, tanto por cargos comissionados quanto por contratações emergenciais.

Os contratos temporários feitos pelo município são de, no máximo, seis (6) meses, prorrogáveis por igual período. O trabalho gerado para que esses processos aconteçam é enorme e envolve uma quantidade significativa de agentes, tornando mais correto que, para esses cargos, houvesse sempre um concurso público ativo, substituindo as contratações temporárias por nomeações em caráter efetivo, diminuindo custos e otimizando tempo. Contemos o tempo ocioso entre um concurso e outro, o aumento de contratações emergências e criação de novos cargos, além da taxa de rotatividade de servidores efetivos nos últimos anos.

Para responder à questão problema foram propostos os objetivos, segregados em geral e específicos que têm como finalidade delimitar e esclarecer a investigação e os aspectos analisados, apresentados na sequência. Após, apresenta-se a justificativa, no qual aborda a importância do tema em questão e os argumentos que indicam sua relevância, e a metodologia usada no presente trabalho. O capítulo 2 apresenta o referencial teórico dos principais conceitos envolvendo a temática deste trabalho. Na sequência, apresenta-se o capítulo da descrição e análise dos dados e resultados, cuja conclusão encontra-se no capítulo 4. Este último capítulo sintetiza o resultado encontrado, apresentando considerações acerca dos objetivos propostos. Desta forma, alcança-se a resposta ao problema de pesquisa proposto, agregando conhecimento sobre o setor público, mais especificamente o setor de recursos humanos.

## **1.1 Objetivos**

Os objetivos do presente estudo delimitam a investigação realizada e apresentam os aspectos analisados a partir da introdução fundamentada anteriormente. Estão divididos em geral e específicos. O objetivo geral é mais abrangente e apresenta a meta principal do estudo, de forma genérica. Os objetivos específicos são as metas detalhadas da pesquisa, decorrentes do objetivo geral, exercendo uma função operacional do estudo, com a finalidade de alcançar o objetivo geral.



### **1.1.1 Geral**

Analisar a quantidade e a representatividade das contratações de caráter emergencial e identificar o nível de retrabalho efetuado (tempo despendido) para que o quadro funcional do município de Santa Cruz do Sul esteja sempre o mais completo possível durante dos anos de 2013 a 2019.

### **1.1.2 Específicos**

- Levantar os processos adicionais que ocorrem para uma contratação temporária e o nível de rotatividade comparada com um servidor de caráter efetivo.
- Analisar o organograma de processos utilizados, desde a identificação da necessidade de um agente até sua efetiva contratação.
- Identificar a quantidade de processos seletivos simplificados realizados entre os anos de 2013 e 2019.
- Levantar a quantidade de exonerações de agentes públicos efetivos entre os anos de 2013 e 2019.

## **1.2 Justificativa**

A principal maneira de entrar no serviço público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. Sabe-se que existe exceções disponíveis pela própria Constituição Federal, de acordo com o artigo 37.

O presente trabalho faz um estudo dentro do Departamento de Gestão de Pessoas na Secretaria Municipal de Administração e Transparência da Prefeitura de Santa Cruz do Sul, verificando o aumento de trabalho (e retrabalho) realizado dentro do departamento e o quanto isso impacta nas demandas da própria Secretaria.

Não existem estudos sobre o assunto na Prefeitura de Santa Cruz do Sul, logo não se possui dados comparação a não ser os disponíveis pela própria secretaria. Com eles é possível identificar a quantidade de contratos gerados durante os últimos dois anos onde o concurso geral, feito em 2012, já havia

expirado, além de poder verificar as demandas enquanto um concurso ativo e o motivo, sendo ele novos cargos criados ou necessidades fora do planejado no momento em que o concurso foi licitado.

Com esses dados em mãos, é possível verificar a taxa de rotatividade, tanto de servidores concursados quanto de servidores contratados temporariamente, a fim de concluir quantos cargos foram necessários abrir após o prazo de vigência dos concursos terem expirado.

Os processos seletivos simplificados têm por fim realizar as contratações pontuais para suprir a falta de pessoal para serviços essenciais para continuidade do serviço público. A necessidade de um bom fluxo de trabalho é essencial para que o Departamento responsável pela realização dos processos e a efetiva contratação seja organizada e eficiente.

A partir deste contexto, o presente estudo acompanhou os processos gerenciais realizados pela Secretaria da Administração e verificou todo o processo de solicitação de um agente, o empenho realizado pela secretaria solicitante, o encaminhamento para a procuradoria do município, o envio do projeto de lei para câmara de vereadores, a aprovação da lei de contratação até a efetiva análise para verificar se é necessário a realização de um novo processo ou se o mesmo possui um ativo, para a efetiva contratação temporária.

O estudo realizado teve como foco encontrar maneiras para que este processo se torne o mais efetivo e simplificado possível, a fim de tornar o serviço público de Santa Cruz do Sul objetivo e eficaz.

### **1.3 Metodologia**

O tipo de pesquisa utilizada foi a exploratória. A pesquisa exploratória “tem como finalidade proporcionar maiores informações sobre determinado assunto, facilitar a delimitação de um tema de trabalho. Desenvolve-se com o objetivo de proporcionar uma visão geral de tipo aproximativo de determinado fato” (GIL, 2006 p. 43).

No quesito abordagem, foi utilizada a qualitativa. A abordagem qualitativa “destaca características não evidenciadas por meio de um estudo quantitativo” (RAUPP; BEUREN, 2004. p.94). Além de ser analisado dados mediante relatórios internos da base de dados dos recursos humanos da Prefeitura de Santa Cruz do

Sul, ainda será estudado o impacto direto no setor de recursos humanos referente à demanda de serviços.

As variáveis foram definidas como variáveis dependentes e variáveis independentes.

- Variáveis dependentes: aumento de demanda de trabalho e retrabalho relacionado à contratação, rotatividade de contratados e nomeados.
- Variáveis independentes: processos relacionados às contratações emergenciais, solicitação de novos agentes, políticas e práticas de recursos humanos da organização.

O tipo de pesquisa utilizada foi à documental. Conforme Gill (2002), para a pesquisa documental, utiliza-se de documentos que ainda não receberam um tratamento analítico, diferenciando-se da pesquisa bibliográfica, que divulga as principais contribuições teóricas já sistematizadas. A partir dos dados coletados, foi realizado uma análise das informações produzidas pelo mesmo.

A presente pesquisa teve como base a análise de relatórios internos emitido pelo Departamento de Gestão de Pessoas da Prefeitura de Santa Cruz do Sul, onde foi listado as contratações emergenciais feitas nos últimos cinco anos e oito meses, juntamente com os cargos e data de admissão, onde é possível realizar essa análise e ter dados concretos do aumento de volume desse tipo de ingresso público nesse período.

Na sequência, apresenta-se o capítulo do referencial teórico que serviu de alicerce para o desenvolvimento do presente trabalho. Após segue o capítulo da análise dos dados e resultados no qual são detalhados os dados coletados e a análise realizada. Por último segue o capítulo da conclusão, que sintetiza e apresenta o resultado alcançado, bem como apresenta considerações acerca dos objetivos propostos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico realizado para o presente estudo está estruturado em seis tópicos, a saber: administração pública, formas de ingresso no serviço público e seus requisitos; contratações temporárias; contratações efetivas; cargo em comissão; processo seletivo simplificado.

### 2.1 Administração pública

Administração pública é um conceito da área do direito administrativo que descreve o conjunto de agentes, serviços e órgãos instituídos pelo Estado com o objetivo de fazer a gestão de certas áreas de uma sociedade, como Educação, Saúde, Cultura, dividindo-os para melhor controle.

A administração pública tem como objetivo trabalhar a favor do interesse público, e dos direitos e interesses dos cidadãos. Na maior parte das vezes, a administração pública está organizada de forma a reduzir processos burocráticos.

Um indivíduo que trabalha na administração pública tem uma grande responsabilidade para com a sociedade, devendo fazer a gestão e administração de matérias públicas, de forma transparente e ética, em concordância com as normas legais estipuladas. Quando um agente público incorre em uma prática ilegal contra os princípios da Administração Pública, ele pode ser julgado por improbidade administrativa, conforme a Lei n. 8.429 de 2 de Junho de 1992.

O Decreto 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, em seu artigo 4º, diz que:

A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas (BRASIL, 1967).

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, estão previstos os seguintes princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência. A partir destes princípios tem-se o entendimento de Garcia e Araújo (2012) descritos na sequência:

- **Legalidade:** a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite, ou seja, só pode ser exercido em conformidade com o que é apontado na lei, esse princípio ganha tanta relevância pelo fato de não proteger o cidadão de vários abusos emanados de agentes do poder público
- **Impessoalidade:** tendo por base a “boa administração”, este princípio relaciona-se com as decisões legais tomadas pelo agente de administração pública acompanhado, também, pela honestidade.
- **Moralidade:** a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas.
- **Publicidade:** para que os atos sejam conhecidos externamente, ou seja, na sociedade, é necessário que eles sejam publicados e divulgados, e assim possam iniciar a ter seus efeitos, auferindo eficácia ao termo exposto.
- **Eficiência:** o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.

A Administração pública tem ótimas bases, e fica clara que a necessidade de seguir os princípios para ter uma boa estruturação e efetivação com aquilo que é do anseio da sociedade. Nos próximos tópicos são apresentadas as formas de ingresso no serviço público.

## 2.2 Formas de ingresso no serviço público e seus requisitos

Para desempenhar uma função pública, devemos primeiramente saber o conceito de Servidor Público. Di Pietro (2015, p.653) complementa dizendo que “O capítulo VII do Título III da Constituição da República Federativa do Brasil em sua Seção II, referente à Administração Pública, usa o termo Servidores Públicos para conceituar as pessoas que tem vínculo empregatício com a Administração Pública”.

Carvalho Filho (2015, p.611) contribui ainda dizendo que “a expressão agentes públicos tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado”.

A Lei n. 8.429/92, que dispõe sobre a Improbidade Administrativa, em seu artigo 2º, dispõe que:

Reputa-se agente público, para efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo,

mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (BRASIL, 1992).

Os servidores públicos também integram a categoria dos agentes públicos. Meirelles (2009, p.518) discorre que:

Os servidores públicos em sentido estrito ou estatutários são os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral [...]. Tratando-se de cargo efetivo, seus titulares podem adquirir estabilidade e estarão sujeitos a regime peculiar da previdência social. Os empregados públicos são todos titulares de emprego público (não de cargo público) da Administração direta e indireta, sujeitos ao regime jurídico da CLT. [...]. Não ocupando cargo público e sendo celetistas, não tem condição de adquirir estabilidade constitucional (CF art. 41), nem podem ser submetidos ao regime de previdência peculiar [...] sendo enquadrados no regime geral da previdência social [...]. Os contratados por tempo determinado são os servidores públicos submetidos ao regime jurídico administrativo especial da lei prevista no art. 37, IX, da Carta Magna, bem como ao regime geral da previdência social.

A Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul possui estatuto próprio, admitido pela Lei Complementar 296/2005. No artigo 4º temos o que é necessário para ingressar no serviço público municipal:

A investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.  
 § 1º A investidura em cargo do magistério municipal será por concurso de provas e títulos.  
 § 2º Somente poderão ser criados cargos de provimento em comissão para atender encargos de direção, chefia ou assessoramento (SANTA CRUZ DO SUL, 2005, p. 1)

Possui, ainda, os requisitos necessários, de acordo com o art. 7º:

São requisitos básicos para ingresso no serviço público municipal:  
 I - ser brasileiro ou estrangeiro com visto permanente no Brasil;  
 II - ter idade mínima de dezoito anos;  
 III - estar quite com as obrigações militares e eleitorais;  
 IV - gozar de boa saúde física e mental, comprovada mediante exame médico realizado por profissional do Município;  
 V - ter boa conduta, comprovada por certidão negativa de antecedentes criminais dos últimos 05 (cinco) anos;  
 VI - ter atendido as condições especiais, prescritas em lei, para o cargo (SANTA CRUZ DO SUL, 2005, p. 2)

Os artigos 184 e 185 tratam da contratação temporária de excepcional interesse público:

Art. 184. Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, poderão ser efetuadas contratações de pessoal por tempo determinado.  
 Art. 185. Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público, as contratações que visam a:  
 I - atender a situações de calamidade pública;  
 II - combater epidêmicos;  
 III - atender outras situações de emergência que vierem a ser definidas em lei específica.

Parágrafo único. As contratações previstas neste artigo serão autorizadas por lei específica (SANTA CRUZ DO SUL, 2005, p. 33)

A lei específica, tratada pelo Parágrafo Único do artigo 185, refere-se à lei encaminhada pela Procuradoria Municipal do Município a Câmara de Vereadores, para sua efetiva aprovação.

Os servidores temporários são disciplinados pelo regime especial, mas isso depende de uma lei que consume o objetivo da norma constitucional. Caberá, no entanto, a cada ente federativo criar sua própria lei onde deverá constar as regras para o regime adotado, as atividades, direitos e deveres dos servidores e o prazo de vigência do contrato (DI PIETRO, 2015, p.657).

Existe entre o ente federativo e o servidor uma relação jurídica de trabalho. Carvalho Filho (2015, p. 618) entende que “essa relação ocorre onde um está para desenvolver suas funções em troca de remuneração e outro para ser beneficiado com a prestação do serviço”.

Por fim, consideramos três formas principais de ingressos: aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, nomeações para cargos em comissão declarados em lei e contratações de pessoal por tempo determinado, conforme determinado por lei municipal.

### **2.3 Contratações temporárias**

As contratações temporárias somente são permitidas para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. O cargo impõe uma relação de emprego em sentido amplo, de natureza Estatutária, isto é, lei própria que vem a definir os direitos e obrigações do servidor para com o Estado (União, Estado, Município, Distrito Federal) que o contratou.

De acordo com Prinzo (2003, p. 14) “a contratação em estudo, é aquela realizada diretamente sem intermediação, cujo objeto é a contratação de pessoas, de mão de obra”.

Foi publicado pela União a Lei Federal n. 8745 de 09.12.1993, onde Prinzo (2003, p.14) afirma “que além de tratar a respeito da forma e regime de contratação, estabelece diretrizes que devem ser a base das leis estaduais e municipais no tocante às contratações temporárias por excepcional interesse público”.

O STF expressa seu entendimento a respeito de contratações temporárias:

EMENTA. CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DEFENSOR PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA C.F. Art. 37, II e IX, Lei 6.094, de 2000, do Estado do Espírito Santo, inconstitucionalidade. I

– A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: CF, art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37 e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. CF, art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atingidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos cargos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. (BRASIL, 2004)

Os entes municipais que queiram se basear no artigo 37, IX, para contratar servidores temporários, devem estabelecer suas próprias leis, orientados pela lei federal, fazendo constar em que situações se torna possível esse tipo de contratação e em qual tipo de regime jurídico estará inserida, feito praticamente por todo município regido por um estatuto.

O município de Santa Cruz do Sul, por meio do artigo 186 da Lei 296/2005, discorre que “As contratações de que trata este capítulo terão dotação orçamentária específica e não poderão ultrapassar o prazo de 06 (seis) meses, prorrogáveis por até igual período”. (SANTA CRUZ DO SUL, 2005, p. 33).

Dos direitos do contratado, temos o artigo 188 que define o que lhe são assegurados:

Os contratos serão de natureza administrativa, ficando assegurados os seguintes direitos ao contratado:

I - vencimento básico equivalente ao percebido pelos servidores de igual ou assemelhada função no quadro de provimento efetivo do Município;

II - jornada de trabalho, serviço extraordinário, repouso semanal remunerado, adicional noturno e gratificação natalina proporcional, auxílio alimentação e transporte, nos termos desta Lei;

III - férias proporcionais, ao término do contrato;

III - férias e gratificação natalina, nos termos do artigo 104, desta lei;

IV - inscrição em sistema oficial de previdência social.

§ 1º Nos contratos de professores, além dos direitos acima, estes terão asseguradas ainda as gratificações previstas no Plano de Carreira do Magistério.

§ 2º O servidor que solicitar exoneração antes do término do contrato perderá o direito à remuneração de férias proporcionais (SANTA CRUZ DO SUL, 2005, p. 34).

Percebemos que, no inciso primeiro, referente à função do quadro de provimento efetivo do município, se refere à Lei Complementar 294/2005, que dispõe de cargos, salários e funções de servidores municipais. No caso de professores (inciso primeiro), dispõe de uma Lei especial, a Lei Complementar 295/2005, referente ao plano de carreira do Magistério Municipal.



## 2.4 Contratações efetivas

O concurso público garante a impessoalidade na nomeação dos servidores públicos, que serão submetidos às provas em igualdade de condições ou provas e títulos, salvo as exceções previstas em lei, tal como o mínimo de vagas reservadas às pessoas com deficiência.

Temos disposto na Lei Complementar 296, artigos 9, 10, 11 e 12, tudo no que se refere ao concurso público, são eles:

Art. 9º Além das normas gerais, cada concurso terá sua regulamentação especial, que deverá ser expedida pelo órgão competente, com ampla publicidade

Art. 10. Do número de vagas previstas no concurso, cinco por cento de cada categoria funcional serão reservadas para candidatos portadores de deficiência que seja compatível com as atribuições do cargo.

Parágrafo único. As frações decorrentes do cálculo do percentual previsto neste artigo, quando maiores ou iguais a 0,5 (cinco décimos), serão arredondadas para o número inteiro imediatamente superior.

Art. 11. Os limites de idade para participar em concurso público serão fixados de acordo com a natureza de cada cargo.

Parágrafo único. O candidato deverá comprovar que na data da posse, atingiu a idade mínima e não ultrapassou a idade máxima fixada para o recrutamento.

Art. 12. O prazo de validade do concurso será de até dois anos, a contar da publicação do resultado final, devidamente homologado pelo Prefeito Municipal, podendo ser prorrogado, uma única vez, por igual período.

§ 1º O prazo de validade do concurso e as condições de sua realização serão fixados em edital, que será publicado em jornal diário de grande circulação.

§ 2º Não se abrirá novo concurso enquanto houver candidato aprovado para o cargo, em concurso anterior com prazo de validade não expirado (SANTA CRUZ DO SUL, 2005, p. 3).

Os limites de idade supramencionados no artigo 11 referem-se à Lei Complementar 294/2005 sobre Cargos e Funções.

Mediante aprovação em um concurso público, a partir de 2011, o STF, com o reconhecimento de repercussão geral sobre o tema no julgamento do Recurso Extraordinário 598099, define seu posicionamento a respeito das vagas divulgadas no edital de abertura:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONCURSO PÚBLICO. PREVISÃO DE VAGAS EM EDITAL. DIREITO À NOMEAÇÃO DOS CANDIDATOS APROVADOS. I. DIREITO À NOMEAÇÃO. CANDIDATO APROVADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL.

Dentro do prazo de validade do concurso, a Administração poderá escolher o momento no qual se realizará a nomeação, mas não poderá dispor sobre a própria nomeação, a qual, de acordo com o edital, passa a constituir um direito do concursando aprovado e, dessa forma, um dever imposto ao poder público. Uma vez publicado o edital do concurso com número

específico de vagas, o ato da Administração que declara os candidatos aprovados no certame cria um dever de nomeação para a própria Administração e, portanto, um direito à nomeação titularizado pelo candidato aprovado dentro desse número de vagas (BRASIL, 2011).

Portanto, a partir do momento em que um número de vagas é colocado no edital de abertura de um concurso público, a Administração tem o dever de convocar o candidato aprovado. Caso não seja, poderá entrar via judicial, através de mandado de segurança observado o prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da expiração de dito prazo.

Depois de nomeado para função pública, o candidato passa para o período de estágio probatório. Segundo o artigo 20, a estabilidade só é adquirida após o terceiro ano do efetivo exercício, mediante avaliações de desempenho durante este período, sendo este essencial para a estabilidade.

O artigo 22 nos esclarece mais sobre o estágio probatório, nos mostrando os pontos a serem observados neste período:

Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por um período de 36 (trinta e seis) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade para o desempenho do cargo serão objeto de avaliação trimestral, observados os seguintes quesitos:

- I - assiduidade;
- II - pontualidade;
- III - disciplina;
- IV - iniciativa;
- V - eficiência;
- VI - produtividade;
- VII - responsabilidade;
- VIII - relacionamento (SANTA CRUZ DO SUL, 2005, p. 4).

Após este período probatório, o servidor público poderá se considerar efetivo no cargo, possuindo estabilidade.

## **2.5 Cargo em comissão**

Os cargos comissionados são atividades diferenciadas no interior da Administração Pública, sendo elas: atribuições de direção, chefia e assessoramento, logo cargos de maior elevação na hierarquia administrativa.

Em regra, para ingressar na Administração Pública, faz-se necessária a aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos. Admite-se excepcionalmente, contudo, nomeação de servidor sem prévio teste seletivo para a ocupação de cargos em comissão.

Os cargos de provimento em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente, quem os esteja titularizando (MELLO, 2011, p. 280).

Em regra, para ingressar na Administração Pública, faz-se necessária a aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos. Admite-se excepcionalmente, contudo, nomeação de servidor sem prévio teste seletivo para a ocupação de cargos em comissão.

Como regra, os cargos de provimento em comissão são destinados “apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”, como define o artigo 4º, parágrafo segundo. Amorim(2012, p. 1) ressalta que, apesar desta regra:

Mesmo com a restrição de atribuições, o fato é que continuam sendo detectáveis, na organização do pessoal do serviço público, e nada obstante a severa fiscalização do Tribunal de Contas, diversos cargos que, por não conterem evidenciadas atribuições de direção, chefia e assessoramento, precisariam ter sido criados como efetivos, e, mais ainda, vantajosamente dispostos em carreiras.

O STF também possui um entendimento a respeito do tema:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE.

É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clinico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados. (BRASIL, 2005)

Os cargos em comissão possuem livre nomeação e exoneração, não possuindo estabilidade, sendo nomeado somente pelo chefe do executivo municipal e sendo exonerado pelo mesmo, a qualquer momento.

## **2.6 Processo seletivo simplificado**

Os processos seletivos realizados pela prefeitura de Santa Cruz do Sul visam fazer a seleção de pessoas para adentrarem ao serviço público via contratos por tempo determinado. De acordo com o Artigo 185-A, inciso II do regime jurídico dos

servidores, O Processo Seletivo Simplificado será realizado por Comissão nomeada pelo Poder Executivo Municipal, para tal fim, sendo que as condições e os critérios para a seleção, bem como as atribuições previstas para as funções, carga horária, padrão de vencimentos, constarão no Edital de Convocação.

Além deste Artigo, a prefeitura possui o Decreto n.10.292/2019, onde institui o regulamento para realização do Processo Seletivo Simplificado, onde no artigo 6º define que:

O Processo Seletivo Simplificado consistirá em:

I – aplicação de prova objetiva de caráter eliminatório e classificatório;

II – análise curricular nos termos do Edital;

III – critérios de pontuação nos termos do Edital

§ 1º. A Administração Municipal poderá prever, através de editais, a aplicação de provas, análise curricular e/ou critérios de pontuação como etapas distintas dentro do mesmo Processo Seletivo. Neste caso deverá definir a quantidade de candidatos aprovados na prova objetiva que deverão ser avaliados na(s) etapa(s) seguintes.

§ 2º. A análise de currículos dos candidatos será realizada pela Comissão designada, conforme critérios definidos no edital de abertura (SANTA CRUZ DO SUL, 2019, p. 2).

O decreto define regras para elaboração dos processos, incluindo o que deverá constar no edital de abertura, o prazo mínimo de dois dias para inscrições, além das documentações. O artigo 11 esclarece que é necessário o candidato apresentar os documentos exigidos pelo edital de abertura, preencher ou assinar a ficha de inscrição, no caso de inscrição presencial, e/ou preenchimento do formulário digital, no caso de inscrições on-line. As presenciais poderão ser somente inscrições pessoais pelo próprio candidato ou por procurador, já a online se efetiva com o preenchimento de todos os campos obrigatórios.

Como pode-se perceber no artigo 6º, possuem duas formas de seleção: Análise de currículo e aplicação de prova objetiva.

A análise de currículo se define em inscrições presenciais onde, além do considerado obrigatório no edital, haverá um sistema de pontuação de títulos, utilizado para classificação do candidato perante suas experiências profissionais, títulos e cursos relacionados com o cargo em questão. Os processos se dividem em Homologação das Inscrições, Homologação Final, Classificação Preliminar, Classificação Final e Homologação Final e Convocação, conforme descritos abaixo:

1ª - homologação das inscrições, que verifica se o candidato é apto perante as obrigаторiedades do edital de abertura, separando entre habilitados ou desabilitados;

2ª – homologação final, onde passado o prazo de recurso sobre a Homologação das Inscrições e realizado as devidas conferências, caso necessário, é publicado a versão final da homologação;

3ª – classificação preliminar, onde depois de feita as devidas pontuações, os candidatos habilitados serão classificados de acordo com suas experiências, títulos e cursos, com critérios definidos no edital de abertura;

4ª – classificação final, processo onde passado o prazo de recurso sobre a Classificação Preliminar e realizado as devidas conferências, caso necessário, é publicado a versão final da classificação; e

5ª – homologação final e convocação, estágio em que o processo finalmente é finalizado e está pronto para ser feita a convocação para contratação temporária.

Caso o edital não cite os critérios de desempate, segue o artigo 38 que define a ordem classificatória dos candidatos, no caso de análise de currículo:

Verificando-se a ocorrência de empate em relação às notas recebidas na Classificação Preliminar através da inscrição presencial por dois ou mais candidatos, terá preferência na ordem classificatória, sucessivamente, o candidato que:

I - Tiver idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos até o último dia da inscrição no presente Processo Seletivo Simplificado, conforme artigo 27, parágrafo único, do Estatuto do Idoso;

II - tiver mais tempo de serviço nas funções de inscrição, se for o caso;

III – tiver maior formação profissional;

IV-- tiver mais cursos de capacitações;

V – maior idade;

VI - sorteio público (SANTA CRUZ DO SUL, 2019, p. 10).

A aplicação de prova objetiva tem processos parecidos com a análise de currículo, mas, diferentemente da anterior, as inscrições são feitas online ou presencial e não são levados em conta títulos, somente as obrigatoriedades exigidas pelo edital. Entre os processos estão Homologação das Inscrições, Homologação Final, Publicação dos locais e horários das provas, A realização da prova objetiva, Classificação Preliminar, Classificação Final e Homologação Final e Convocação, conforme listado abaixo:

1ª – homologação das inscrições, que verifica se o candidato preencheu todos os dados solicitados na ficha de inscrição disponível pelo site da prefeitura;

2ª – homologação final, onde passado o prazo de recurso sobre a Homologação das Inscrições e realizado as devidas conferências, caso necessário, é publicado a versão final da homologação;

3ª – publicação dos locais e horários das provas;

4ª – a realização da prova objetiva;

5ª – classificação preliminar, onde após feita as devidas pontuações, os candidatos habilitados serão classificados de acordo sua nota obtida na prova objetiva, com critérios definidos no edital de abertura;

6ª – classificação final, processo onde passado o prazo de recurso sobre a Classificação Preliminar e realizado as devidas conferências, caso necessário, é publicado a versão final da classificação; e

7ª – homologação final e convocação, estágio em que o processo finalmente é finalizado e está pronto para ser feita a convocação para contratação temporária;

Após terminado esta etapa, é feito a verificação se o candidato possui o que é necessário para a contratação, de acordo com as exigências do edital de abertura.

Caso o edital não cite os critérios de desempate, segue o artigo 42 que define a ordem classificatória dos candidatos, no caso de prova objetiva:

Na hipótese de igualdade no total de pontos em relação às notas recebidas na Classificação Preliminar através da inscrição presencial ou on-line por dois ou mais candidatos, terá preferência na ordem classificatória, sucessivamente, o candidato que:

I - Tiver idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos até o último dia da inscrição no presente Processo Seletivo Simplificado, conforme artigo 27, parágrafo único, do Estatuto do Idoso;

II - obtiver maior nota em Redação (Caso preveja o edital);

III - obtiver maior nota em Conhecimentos Específicos (Caso preveja o edital);

IV - obtiver maior nota em Língua Portuguesa;

V - obtiver maior nota em Informática;

VI - obtiver maior nota em Matemática;

VII - obtiver maior nota em Conhecimentos Gerais (Caso preveja o edital);

VIII - obtiver maior idade;

IX - sorteio público (SANTA CRUZ DO SUL, 2019, p. 11).

O artigo 44 se refere ao prazo de validade do processo seletivo, que começa a contar a partir de sua homologação final, com validade de um ano. Junto com a homologação, vem junto à classificação geral dos candidatos, sendo este não mais passível de recursos.

Após realizado o processo seletivo, o tempo da contratação será definida por lei que especificará o tempo de contrato, não podendo ultrapassar o período de um ano, como define o Estatuto dos Servidores Municipais.

Cada município possui sua forma de fazer seus processos seletivos, mas todos seguem o mesmo princípio: as contratações nesta forma são de caráter temporário. É uma maneira que a administração pública acha para que a máquina

pública não pare e que os serviços fundamentais para funcionamento continuem funcionando.

Neste referencial pode-se verificar tudo relacionado às contratações emergenciais que é o tema deste trabalho, incluindo formas de ingresso, os meios de processos de seleção e os princípios que regem a administração pública. A seguir será descrito e analisado os dados referentes às contratações emergenciais no município de Santa Cruz do Sul.

### **3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS**

No presente capítulo apresentam-se os dados obtidos no Departamento de Gestão de Pessoas da Secretaria de Administração Municipal de Santa Cruz do Sul por meio da pesquisa documental, feito por meio de relatórios disponibilizados pelo Departamento de Gestão de Pessoas da Prefeitura de Santa Cruz do Sul. A análise dos dados e resultados está estruturada em quatro seções. Inicialmente, por meio de um breve histórico, apresenta-se o processo utilizado para solicitação de um agente público, desde sua requisição até sua efetiva contratação.

A seção 3.2 expõe a quantidade de vagas abertas desde janeiro de 2013 até janeiro de 2019, evidenciando o tipo de ingresso e sua rotatividade. Na sequência, está detalhado o número de processos de contratação emergenciais realizados entre janeiro de 2013 até janeiro de 2019. Finalizando, na quarta seção, o índice de retrabalho que causa os processos seletivos simplificados na vida de quem trabalha no departamento de gestão de pessoas, com e sem concurso vigente.

#### **3.1 Processo utilizado para solicitação de um agente público**

O primeiro passo para solicitação de um agente público é a identificação da necessidade do mesmo. Deve-se verificar previamente o tipo de contratação a ser realizada: Contrato emergencial de cargo já existente, necessidade de criação de cargo e posterior contratação, nomeação de cargo já existe e necessidade de criação de cargo para posterior nomeação. Esse organograma pode ser visualizado melhor no Apêndice A, mas será explicado melhor durante o capítulo.

Após verificada a necessidade de contratação de pessoal, a secretaria encaminha a solicitação de valores de custos mensais para o Departamento de Gestão de Pessoas, que faz o levantamento dos valores, verifica se há custos em andamento no Centro de Custo solicitado e encaminha para a secretaria por email.

Com os valores e as informações em mãos, a secretaria encaminha a solicitação do Impacto orçamentário e financeiro de acordo com os valores a ela informada para o setor financeiro realizar o cálculo do mesmo. No caso de Secretarias menores que não possuem setor financeiro, a solicitação é encaminhada ao setor de Contabilidade, na Secretaria da Fazenda.

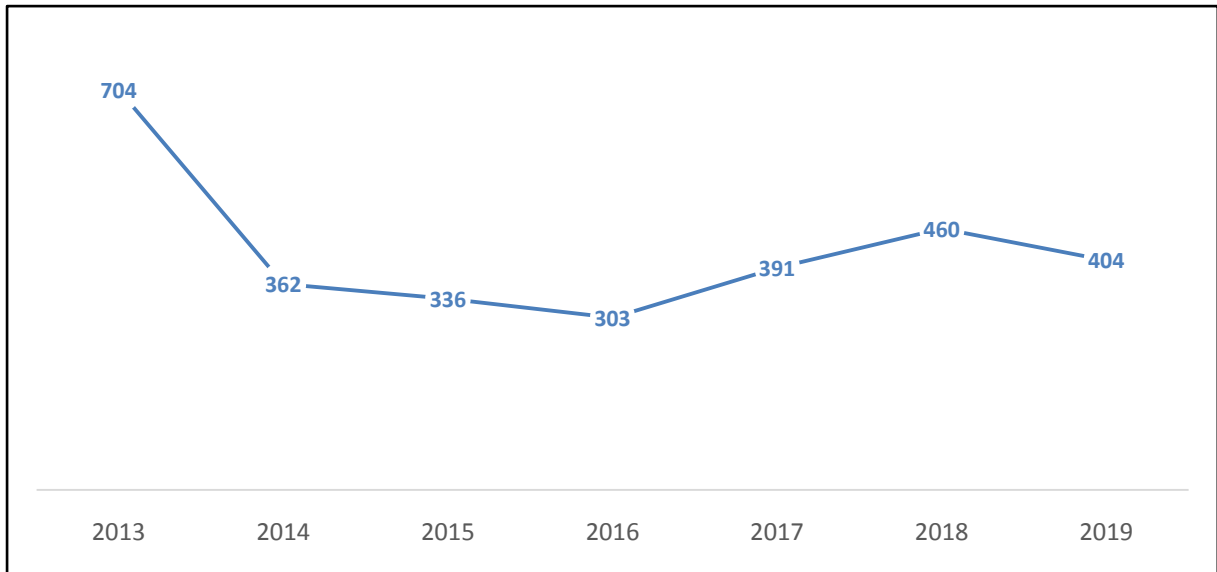


Após isso, é encaminhado para a Secretaria da Fazenda para assinatura do Secretário e posterior para Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), também para assinaturas. Após ambos terem assinado, é enviado à secretaria solicitante para fazer à justificativa e a solicitação de contratação e, caso seja necessário, criação de cargo, para a Secretaria da Administração e Transparência (SEAT), onde é analisada e deferida ou indeferida. No caso de indeferimento, o processo é encaminhado ao Departamento de Gestão de Pessoas (DGP) que informa a secretaria solicitante. No caso de deferimento, a SEAT faz uma Solicitação de Projeto de Lei de Contratação de Pessoal à Procuradoria Geral do Município, que elabora o Projeto de Lei com os dados informados e encaminha à Câmara de Vereadores, onde o mesmo irá para votação. Indo para votação, caso ele seja aprovado, o projeto vira lei após assinatura do Prefeito Municipal, que após assinado é enviada ao SEAT que encaminha a documentação ao DGP que, caso não haja nenhum processo seletivo vigente referente ao cargo solicitado, abre um processo seletivo simplificado para realização da contratação. Caso haja um processo vigente, o Departamento simplesmente abre um edital de contratação, convocando para entrega de documentos, certidões, realização de exames, para posterior assinatura de contrato por prazo determinado. Caso a solicitação seja para nomeação, é feito um Edital de Convocação do concurso público vigente, posterior é gerado Termo de Posse e a efetiva nomeação.

Na sequência apresenta-se a quantidade de vagas abertas entre os períodos de 2013 e 2019 na Prefeitura de Santa Cruz do Sul.

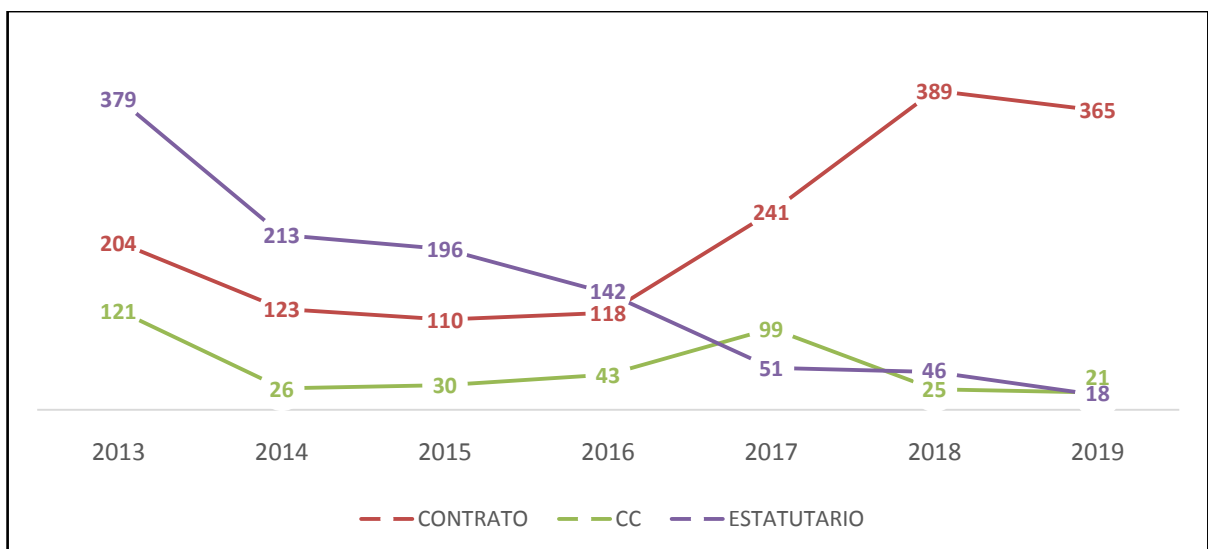
### **3.2 Quantidade de vagas abertas entre 2013 e 2019**

Para analisar a quantidade de vagas abertas entre os anos supracitados, é necessário analisar primeiramente as admissões e demissões realizadas nesse período. No Gráfico 1 percebe-se a variação entre as admissões entre os anos de 2013 e 2019.

**Gráfico 1 – Admissões realizadas entre 2013 e 2019**

Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

Entre janeiro de 2013 e agosto de 2019, a prefeitura teve um total de 2960 admissões. O ano de 2013 teve um total de 704 admissões e, ao longo dos próximos anos, notamos um decréscimo nos números até o ano de 2016 (o mais baixo de todos) chegando a 303 admissões. A partir de 2017 é possível notar um aumento de admissões, tendo 391 admissões em 2017, 460 em 2018 e, até agosto de 2019, 404. Dessas admissões, pode-se perceber um aumento gradual a partir de 2016 das contratações de cunho emergencial, ilustrado no Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Evolução admissões por tipo de contrato entre 2013 e 2019**

Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

O ano de 2013 se destaca pelo fato de 379 admissões serem do cunho estatutário, 204 ser da modalidade contrato emergencial e 121 como cargo em comissão. Em 2017 também foi o ano em que as admissões na modalidade contrato começaram a subir, chegando a marcas se 241 em 2017, 389 em 2018 e, até agosto de 2019, 365.

Referente à modalidade Cargo em Comissão, pode-se destacar dois anos como os principais: 2013 e 2017. O motivo se dá ao fato de serem anos pós-eleição. Como cargo comissionado refere-se a cargos de confiança de cunho exclusivamente político, cargos são oferecidos a partidos aliados do partido vencedor à eleição, gerando uma grande rotatividade nessa modalidade de contratação, com ênfase para os cargos de secretário municipal, chefe de divisão e coordenador de departamento.

Referente à nomeação estatutária, o grande movimento de admissões ocorre nos dois primeiros anos de edital, onde a maioria das vagas emergenciais são convocadas de acordo com sua necessidade imediata, bem como suas demissões, de pessoas que não se adaptaram com suas funções/secretarias/local de trabalho, ou que não obtiveram rendimentos satisfatórios durante seu período de estágio probatório, ou até mesmo motivos pessoais. No Quadro 1 tem-se os cargos com maiores admissões entre os períodos de 2013 a 2019.

#### **Quadro 1 – Admissões por cargos e tipo entre 2013 e 2019**

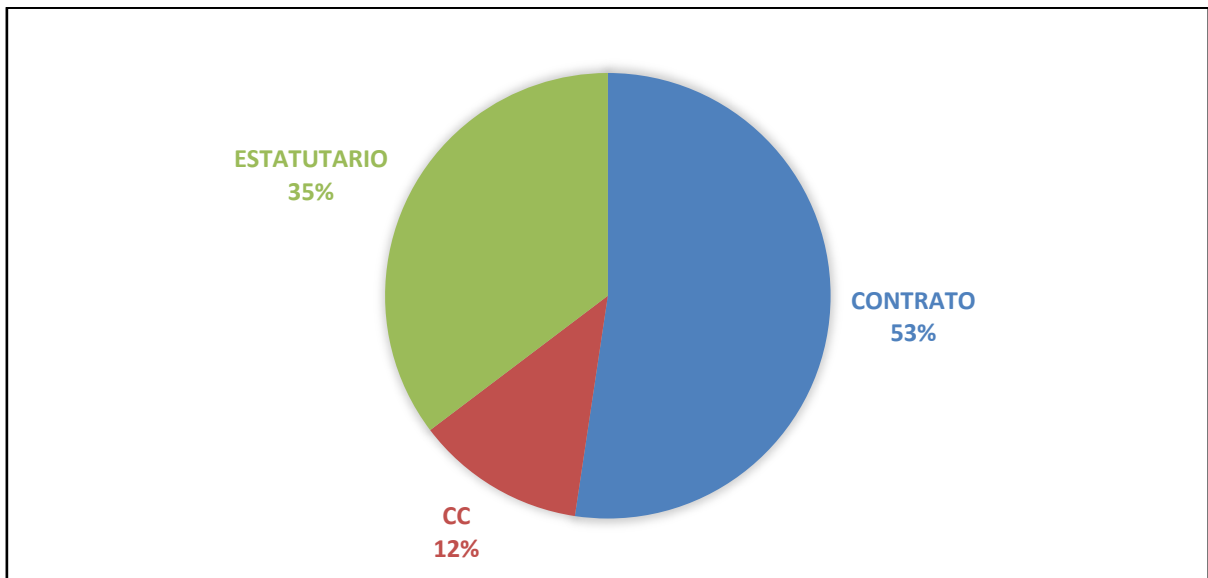
<b>CARGOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>CONTRATO</b>	<b>CC</b>	<b>ESTATUTARIO</b>
Atendente de emei	456	340	0	116
Professor 20h	435	177	0	258
Operário	341	318	0	23
Servente	173	98	0	75
Agente comunitário de saúde	163	23	0	140
Coordenador de departamento	123	0	123	0
Chefe de divisão	95	0	95	0
Agente de combate as endemias	58	58	0	0
Monitor social	58	45	0	13
Secretario municipal	57	0	57	0
Auxiliar de escola	53	53	0	0
Demais cargos (124)	948	438	90	420

Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

Dentre os cargos que mais tiveram admissões entre 2013 e 2019, foram destacados 11 cargos que representam 67,97% de todas as admissões, onde

somente os cargos de **Professor 20h** e **Agente comunitário de saúde** possuem a maioria estatutária, e **Coordenador de departamento**, **Chefe de divisão** e **Secretário municipal** são de totalidade comissionada, o restante refere-se a contratos emergenciais, onde mostra a fragilidade do município em manter pessoal nomeado em seu quadro de servidores. No Gráfico 3 percebe-se o quanto as contratações emergenciais impactaram nos níveis de admissões no período analisado.

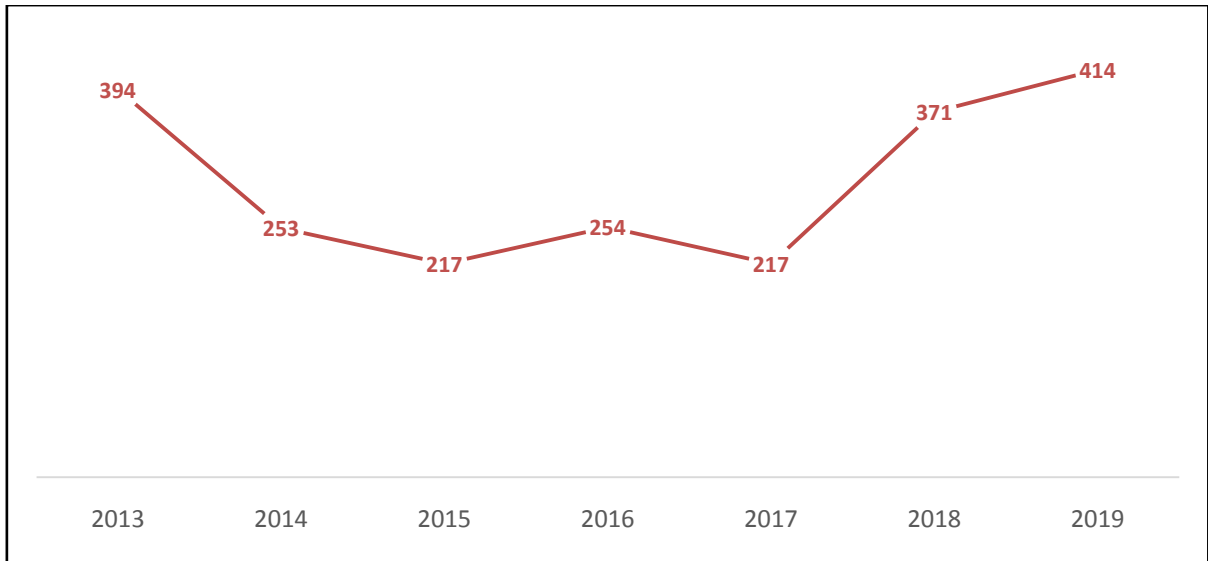
**Gráfico 3 – Tipo de admissões realizadas entre 2013 e 2019**



Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

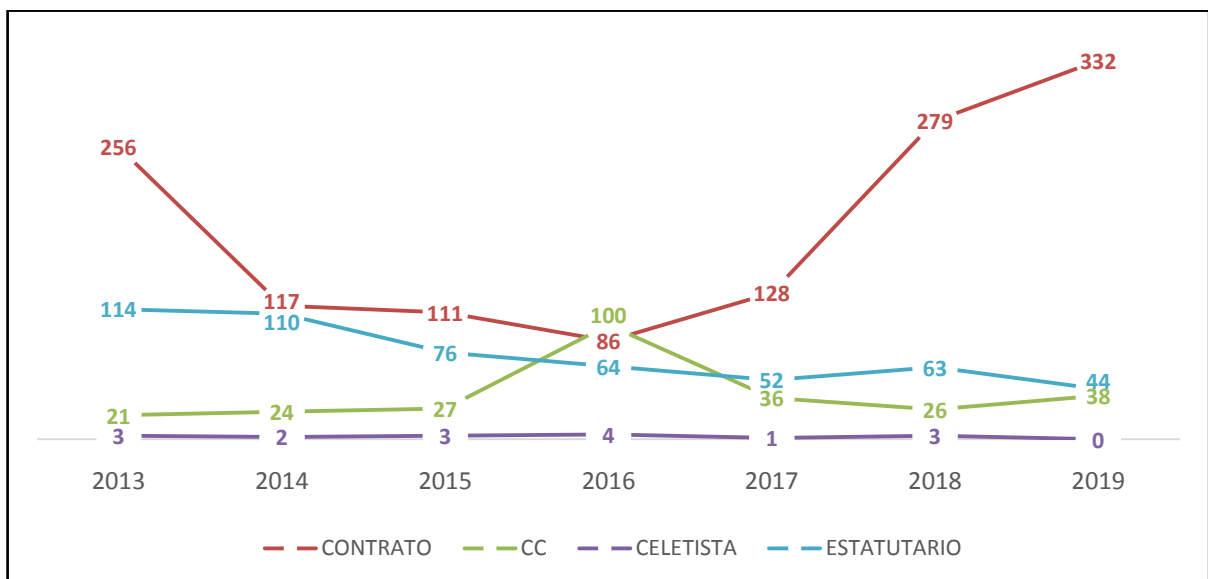
Concentrando-se na totalidade de admissões, 53% são Contratos Emergenciais, 35% Estatutário e 12% Cargos Comissionados, sendo mais da metade referente a contratos, com duração máxima de um ano que, enquanto não substituídas por nomeações estatutárias, seguem um ciclo anual de processos seletivos, admissões e demissões.

Como se trata de uma alta rotatividade de pessoal, os números referentes às demissões seguem a mesma linha de admissões, conforme ilustrado no Gráfico 4.

**Gráfico 4 – Total de demissões realizadas entre 2013 e 2019**

Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

Entre 2013 e 2019 ocorreu um total de 2120 demissões. Em 2013 teve-se um total de 394 demissões, número que diminuiu até o ano de 2015, que fechou com 217. Esses números variaram em 2016 e 2017, chegando a 254 e 217, respectivamente. A partir de 2018 é que nota-se um grande aumento, chegando a 371 demissões em 2018 e, até o mês de Agosto de 2019, o número já chega a 414. Esse número é explorado mais a fundo no Gráfico 5, onde é mostrado por tipo de contrato.

**Gráfico 5 – Evolução demissões por tipo de contrato entre 2013 e 2019**

Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

Levando em conta os tipos de contratos, nota-se uma estabilidade de demissões referente aos Celetistas, que é o antigo regime regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, de servidores já estáveis que optaram por não realizar a troca para o regime estatutário. Referente aos Cargos em Comissão, de 2013 a 2015 tem-se uma constância, tendo 21 demissões em 2013, 24 em 2014 e 27 em 2015. Porém em 2016 foi o ápice das demissões desse tipo de contratação, chegando a 100 demissões, decaindo para 36, 26 e 38 nos anos seguintes.

A modalidade Estatutária obteve um decréscimo contínuo de 2013 a 2017, chegando de 114 a 52 demissões, respectivamente, uma leve ascensão em 2018, com 63 demissões, porém uma nova baixa em 2019, com 44.

Referente aos Contratos emergenciais nota-se uma baixa absurda nos números de demissões entre os anos onde o concurso público de 2012 e 2014 estavam ativos. Em 2013 temos 256 demissões, referente a contratos anteriores ao concurso de 2012 que ainda estavam ativos. Em 2014 esse número já cai para 117, seguido para 111 e 86 nos anos seguintes. Em 2017 (ano em que o Concurso Geral de 2012 terminou seu prazo para convocação), os números começaram a subir, indo para 128, mais que dobrando no final de 2018, chegando a marca de 279 e, até agosto de 2019, esse número já estava em 332 demissões realizadas. No Quadro 2 tem-se os cargos com maiores admissões entre os períodos de 2013 a 2019.

#### Quadro 2 – Demissões por cargo e tipo entre 2013 e 2019

	TOTAL	CONTRATO	CCS	ESTATUTÁRIO	CELETISTA
Atendente de emei	317	290	0	27	0
Operário	302	282	0	15	5
Professor 20h	233	126	0	107	0
Servente	143	88	0	53	2
Coordenador de departamento	89	0	89	0	0
Chefe de divisão	69	0	69	0	0
Auxiliar de escola	52	52	0	0	0
Monitora de creche	50	0	0	50	0
Agente de combate a endemias	48	48	0	0	0
Professor 40h	47	21	0	26	0
Médico clínico geral	46	31	0	15	0
Demais cargos (116)	724	371	114	230	9

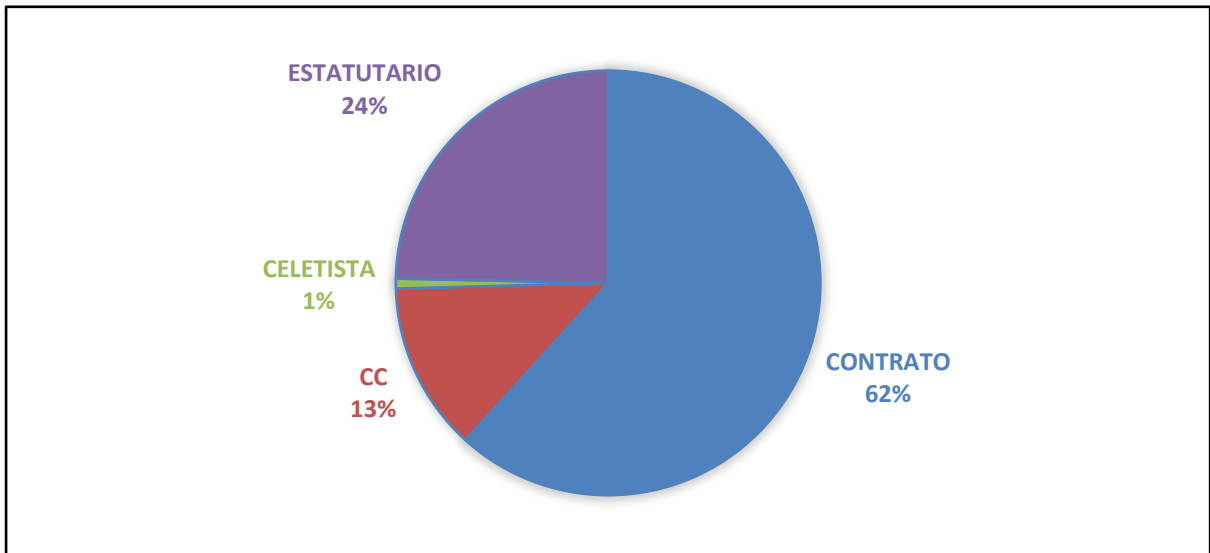
Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

Dentre os 127 cargos que tiveram demissões entre 2013 e 2019, destacam-se 11 cargos que representam 65,57% de todas as demissões, onde somente os cargos de **Professor 20h** e **Monitor de creche** possuem a maioria estatutária, e

**Coordenador de departamento, Chefe de divisão e Secretário Municipal** são de totalidade comissionada, o restante refere-se a contratos emergenciais.

A evolução das demissões por tipo de contrato é evidenciado no Gráfico 6, onde evidencia-se a maioria da modalidade contrato emergencial.

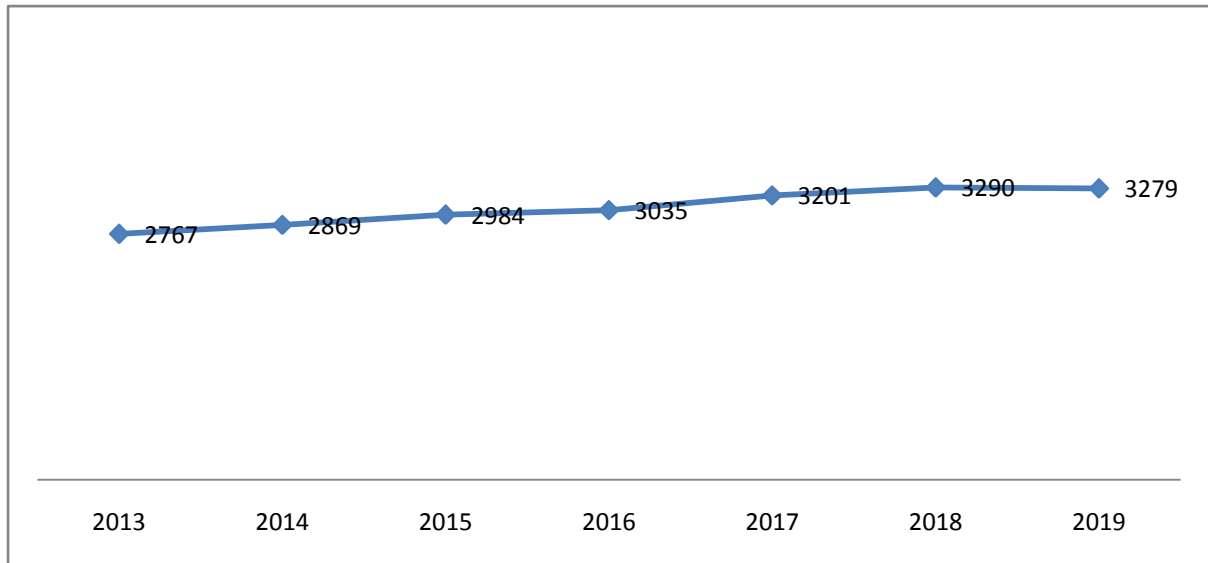
**Gráfico 6 – Tipo de demissões realizadas entre 2013 e 2019**



Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

Concentrando-se na totalidade de demissões, 62% são Contratos Emergenciais, 24% Estatutário, 13% Cargos Comissionados e 1% de Celetistas, sendo mais da metade referente a contratos.

Com os números de admissões e demissões expostos, pode-se ter uma ideia da quantidade de vagas abertas nos últimos anos como evidenciado no Gráfico 7.

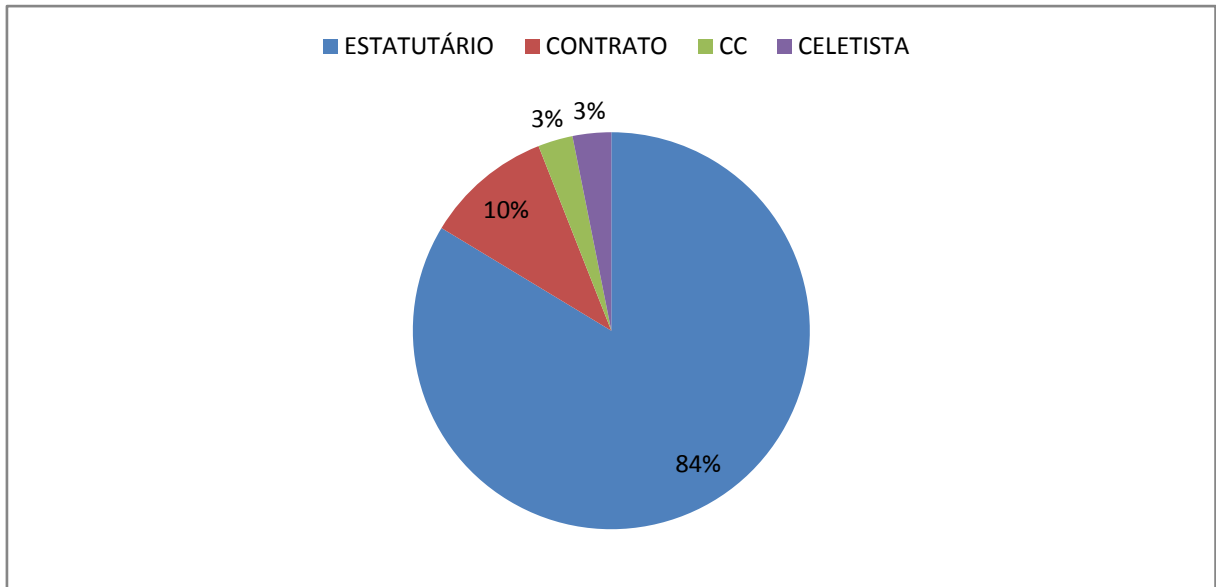
**Gráfico 7 – Servidores ativos entre 2013 e 2019**

Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

No ano de 2013, havia um total de 2767 servidores, isso inclui Contratos Emergenciais, Cargos Comissionados, Estatutários e Celetistas. Esse número aumentou gradualmente até 2018, chegando a 3290 servidores ativos no município. Em 2019, houve um pequeno decréscimo referente a término de contratos que ainda não haviam sido contratados pelo fato dos processos seletivos ainda estarem em andamento. Infelizmente, devido à prefeitura não ter registros de números de cargos disponíveis por ano, tem-se o número referente agosto de 2019, que chega em 3292 cargos criados. No Gráfico 8 observa-se a composição dos servidores ativos em Agosto de 2019.



### Gráfico 8 – Composição atual do quadro funcional de servidores



Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2019)

Nota-se que, apesar dos números indicarem a maioria esmagadora para admissões e demissões para contratos emergenciais, o quadro funcional da Prefeitura de Santa Cruz do Sul chega a 85% composto por estatutários, seguido por 10% para contratos, 3% para cargos em comissão e 3% para celetistas.

A seguir apresentam-se os números referentes a processos seletivos realizados entre os anos de 2013 e 2019.

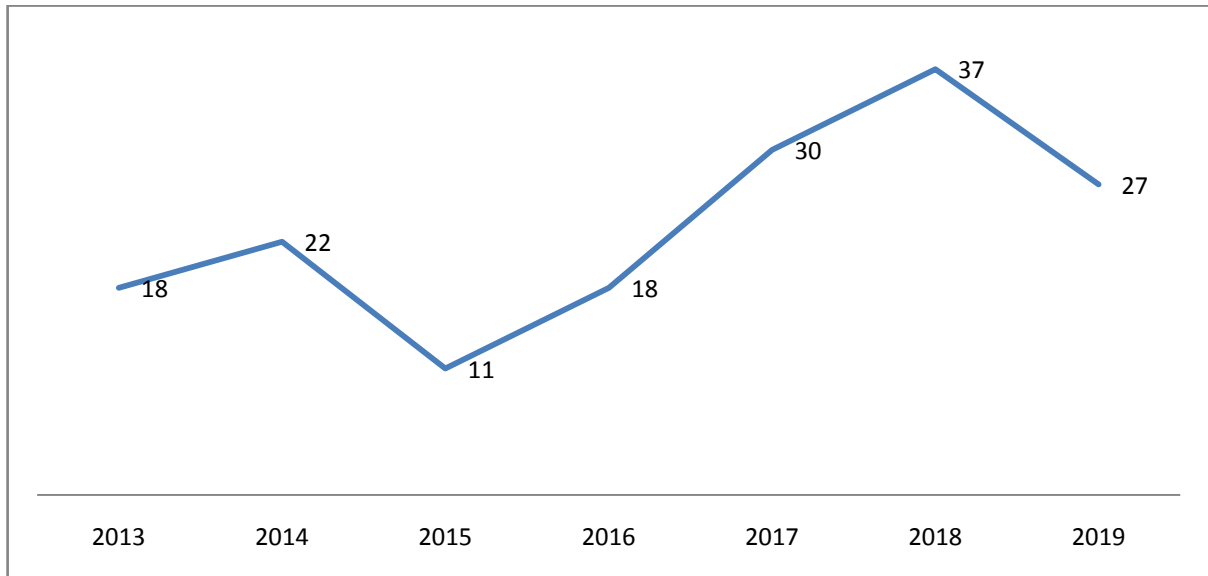
### 3.3 Números de processos seletivos realizados entre 2013 e 2019

Quando é necessária uma contratação imediata e não possui concurso vigente para o cargo em questão, o processo seletivo é uma maneira de abrir ao público que se candidatem a vagas temporárias e supra suas necessidades. Entre o passar dos anos, os processos seletivos foram mais que somente contratações emergenciais, foi uma forma rápida que a prefeitura encontrou de realizar contratações sem grandes custos.

Cabe destacar que no ano de 2012 e 2014 tiveram-se os dois grandes concursos da cidade, em 2012 o concurso geral e em 2014 o concurso da saúde. Cada concurso possui validade de dois anos após sua data de homologação, podendo ser prorrogado por mais dois anos. O concurso geral teve sua homologação final dia 29 de janeiro de 2013, sendo válido assim até 28 de janeiro de 2017. O concurso da saúde teve sua homologação no dia 28 de janeiro de 2015,

sendo válido então até 27 de janeiro de 2019. No Gráfico 9 evidencia-se as quantidades de processos seletivos realizados durante o período analisado.

**Gráfico 9 – Processos Seletivos realizados entre 2013 e 2019**



Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

No ano de 2013, foram realizados 18 processos seletivos, com um total de 17 cargos. Seguido por 2014, onde temos 22 processos para 14 cargos.

Em 2015, após dois anos de vigência do concurso geral, já se consegue perceber processos de vagas que possuem maiores demandas, como Operário e Atendente de Emei. Ainda assim foi um ano com poucos processos, chegando a um total de 11 processos para 12 cargos.

Chegando em 2016, esse número começa a subir com mais ênfase, chegando a 18 processos para 16 cargos durante todo o ano. Mas é em 2017 que pode-se perceber a diferença. Este foi o ano em que a venceu a prorrogação do concurso geral realizado em 2012, e o resultado não podia ser outro: 30 processos de contratação imediata para 32 cargos. Esse número expressivo se dá ao fato de que os processos realizados anteriormente para cargos que não eram de categoria emergencial (seja ela substituição temporária ou não) estão sendo realizados novamente a fim de suprir a necessidade de pessoas e fazer essa rotatividade, além de novos cargos que não possuíam processo seletivo aberto e que fora necessário realizá-lo. Esse ano também entrou para a história do município como o maior processo seletivo público municipal realizado, chegando a 703 inscrições para um único cargo.

Com esse aumento em 2017 e com nenhum concurso com cargos operacionais vigente, o resultado em 2018 não poderia ser diferente: 37 processos realizados e 34 cargos distintos. Enquanto o número de Estatutários estiver em decréscimo, a ascensão do número de processos e contratados fica cada vez maior.

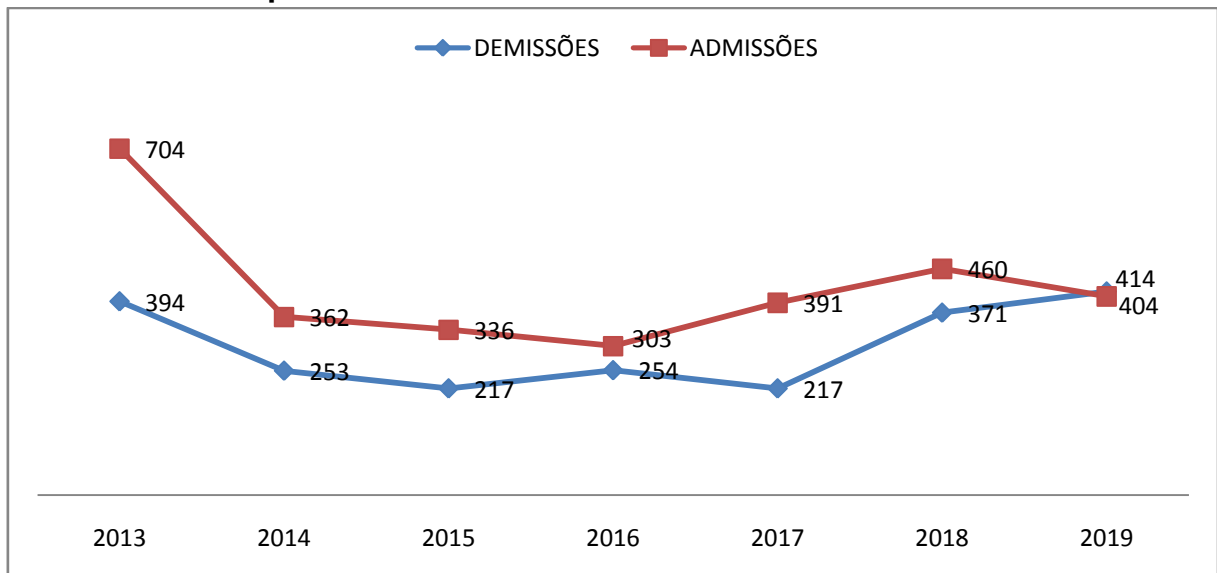
Isso fica ainda mais expressivo quando 2019 é analisado. Os números até o mês de Agosto impressionam: 27 processos e 48 cargos distintos. Um número considerável para um ano que ainda não chegou ao fim.

A seguir apresenta-se Índice de retrabalho causado pelas contratações emergenciais.

### 3.4 Índice de retrabalho causado pelas contratações emergenciais

Uma boa análise em cima de números sempre gera uma visão diferente da convencional. No momento em que se possuem dados concretos, é possível trabalhar com esses dados e enxergar pontos que antes só era possível caso tivesse uma discrepância muito alta. No Gráfico 10 é possível ver o comparativo entre demissões e admissões realizadas entre 2013 e 2019.

**Gráfico 10 – Comparativo demissões x admissões entre 2013 e 2019**



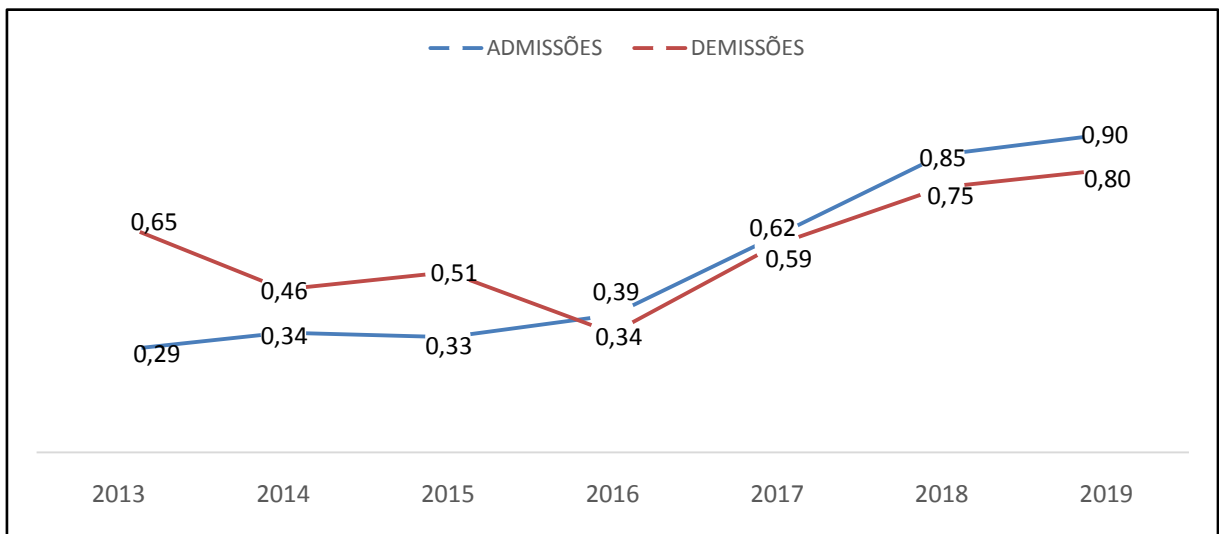
Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

É possível identificar no Gráfico 10 que as linhas são deveras parecidas, mantendo certa constância durante os anos. É possível perceber um notável

aumento das admissões, estando na maioria das vezes acima das demissões, com exceção de 2019, devido ao fato do ano corrente não ter terminado.

A remissão por parte das demissões referente a estatutários e o aumento por parte dos contratos mostra a balança em que vive o serviço público. No Gráfico 11 é possível perceber os índices de admissões e demissões na modalidade contrato emergencial.

**Gráfico 11 – Índices de admissões e demissões de contratos**



Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

A remissão por parte das demissões referente a estatutários e o aumento por parte dos contratos mostra a balança em que vive o serviço público. Em 2013, o índice de demissões por contratos, comparados com os outros tipos era de 0,65, ou seja, a cada demissão realizada, 0,65 era de contrato emergencial. Esse número teve uma leve queda no ano seguinte, chegando em 0,46, e 0,51 em 2015. O ano com menor índice de demissões da modalidade contrato foi o ano de 2016, onde o índice alcançou a marca de 0,34.

O ano de 2017 foi o divisor de águas. De 2016 para 2017 tivemos um aumento de 73,53% do índice de um ano para o outro, chegando à marca de 0,59, sendo ainda maior nos anos seguintes, representando 0,75 e 0,80, respectivamente.

As admissões seguem um caminho diferente. Inicialmente em 2013, as admissões por contratos administrativos foram deixadas de lado, focando mais na modalidade estatutária. De 2014 a 2016 mantiveram-se com certa constância, ficando na faixa dos 0,30. Em 2017, com o vencimento do concurso público geral de

2012, o índice aumentou em 58,97% em relação a 2016, ficando com o índice de 0,62.

Os números de 2018 e 2019 são ainda maiores, ficando em 0,85 e 0,90. Houve um aumento de 45,16% de admissões na modalidade contrato em 2019 em relação a 2017, e se compararmos a 2013, o índice aumenta muito mais: 210,34%.

O tempo despedido, em dias, com a realização de Processos Seletivos Simplificado no Departamento de Gestão de Pessoas é considerável. Essa evidenciação pode ser vista no Quadro 3 com o número de dias entre 2013 e 2019

### Quadro 3 – Dias com processos seletivos em andamento

	Números de PSS	Dias com PSS	%	Dias sem PSS	%	TOTAL
<b>2013</b>	18	193	53%	172	47%	365
<b>2014</b>	22	289	79%	76	21%	365
<b>2015</b>	11	151	41%	214	59%	365
<b>2016</b>	18	173	47%	192	53%	365
<b>2017</b>	30	269	74%	96	26%	365
<b>2018</b>	37	286	78%	79	22%	365
<b>2019</b>	27	222	91%	21	9%	243

Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

No ano de 2013, apesar de ter chegado a ocorrer 18 de processos seletivos, o números de dias em função dos mesmos foi somente de 193 dias, pelo fato de serem cargos com um número baixo de inscrições. Neste ano, pode-se destacar os cargos de **Professor 20h**, **Médico clínico geral**, **Médico psiquiatra** e **Médico pediatra**, que tiveram, em número de processos 4, 3, 3 e 3, respectivamente.

O ano de 2014 teve-se um aumento considerável, chegando a 22 processos e 289 dias envolvido nos mesmos, com destaques para os cargos de **Professor 20h**, que chegou a um total de 9 processos seletivos (recorde de todos os anos analisados) e **Calceteiro**, chegando a 5.

Em 2015 esse número diminuiu, chegando a 11 processos e, pela primeira vez, os dias em que não tiveram processos seletivos em andamento os que tiveram, chegando a 214. Neste ano somente o cargo de Operário tiveram 2 processos seletivos, com os demais cargos ficando somente com 1.

No ano de 2016 o número de processos aumentou em relação a 2015, chegando a 2018, porém em dias envolvidos, ainda não supera o número de dias

não envolvidos com os processos. Um destaque para os cargos de **Professor 20h** e **Borracheiro**, que tiveram um total de 2 processos seletivos cada.

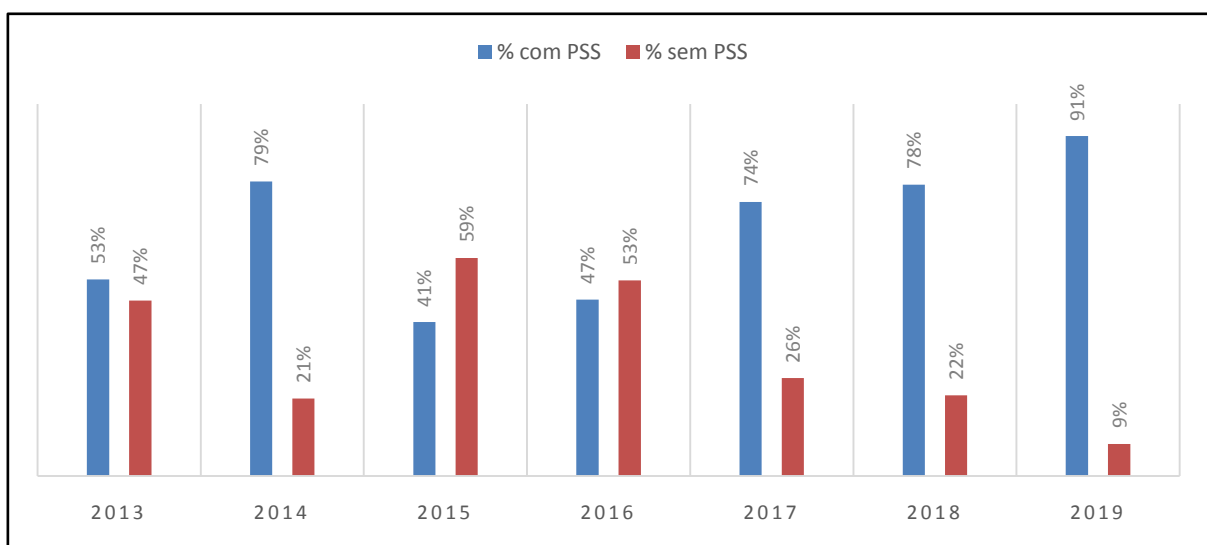
Já 2017 foi um ano mais movimentado, chegando a 30 processos e 269 dias com os mesmos em andamento. Nestes anos teve-se um total de 3 processos para **Operador de máquina vibroacabadora**, 2 para **Assistente social** e **Eletricista**. Neste mesmo ano, o concurso geral de 2012 havia acabado seu prazo de prorrogação, passando qualquer contratação posterior ao dia 28 de Janeiro ser de caráter emergencial.

Em 2018 o número só aumentou em relação a 2017, chegando a 37 processos seletivos e 286 dias em função dos mesmos. Os cargos que mais tiveram processos foram de **Cirurgião dentista**, com 3, **Assistente Social**, **Atendente de farmácia** e **Operário**, com 2 cada.

Já até Agosto de 2019, apesar de não ser um ano completo, esse número é expressivo. Até o momento citado, foram 22 processos, sendo 4 para **Médico clínico geral**, 3 para **Médico pediatra** e 2 para **Agente comunitário de saúde** e **Cirurgião dentista**. O aumento da demanda para cargos da Saúde é relacionado com o fim da vigência do concurso da saúde realizado em 2014, fazendo com que qualquer contratação realizada posterior ao dia 27 de Janeiro fosse de caráter emergencial.

Quando esses números de dias são analisados com uma perspectiva de porcentagem, torna-se melhor o entendimento, conforme Gráfico 12.

**Gráfico 12 – Percentual dos anos ocupados com PSS**



Fonte: Município de Santa Cruz do Sul (2013-2019)

Observa-se um aumento de 54% para 79% do ano de 2013 para 2014 do número de dias com processos seletivos em andamento. Em 2014 e 2015, esses percentuais decrescem, ficando em 41% e 47%, tendo nestes anos mais dias sem PSS ativos. Em 2017 o cenário é bem diferente, chegando a 74% do ano ocupado com a realização de processos seletivos, número que aumenta para 78% no ano seguinte.

Mas o percentual interessante fica para 2019. Este ano mostra realmente a influencia em que os concursos públicos têm no cenário das contratações emergenciais. A partir de janeiro deste mesmo ano, a Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul passou a depender única e exclusivamente de Processos Seletivos Simplificados para manutenção de seu quadro de servidores. Apesar do ano ainda estar em andamento, 91% do período de 2019 analisado está envolvido com a execução de processos seletivos.

Esses percentuais através dos anos fazem com que seja possível verificar o impacto da realização dos Processos Seletivos Simplificados durante os anos, e como isso aumenta a demanda de um único setor em grande escala.

Apesar do Município não ter gastos adicionais com contratos administrativos (pelo menos no quesito realização do processo), torna-se algo repetitivo e desgastante, gerando um índice de retrabalho de mais de 200% (comparando os anos de 2016 e 2018) e afetando principalmente o princípio da eficiência.

## 4 CONCLUSÃO

As contratações emergenciais no município estão cada vez maiores, com inúmeros processos seletivos e vagas abertas para contratos temporários, visando atender suas necessidades de mão-de-obra para completar seu quadro funcional de servidores.

O trabalho foi iniciado com o intuito de analisar qual o impacto isso gera na Administração Municipal, mais especificamente no Departamento de Gestão de Pessoas do Município de Santa Cruz do Sul. Hipóteses como mão-de-obra escassa para determinados cargos, e que as Contratações emergenciais são realizadas como meio de evitar o concurso público foram verificadas.

O tipo de pesquisa utilizada foi a exploratória, juntamente com a abordagem qualitativa. A partir dos dados coletados, foi realizada uma análise das informações produzidas pelo mesmo por meio da pesquisa documental.

Pode-se verificar que, após analisados 5 anos e 8 meses de dados referente à admissões, demissões e outros tipos de afastamentos, o volume de admissões e demissões referente à contratos administrativos representam mais de 50% de todo o trabalho do Departamento de Gestão de Pessoas, que na admissão envolve a realização do Processo Seletivo Simplificado, a convocação e reunião de documentos admissionais, o exame médico até a efetiva contratação, e que na demissão envolve o exame demissional e a própria rescisão.

O tempo gasto com a realização de Processos Seletivos para contratação emergencial é de fato algo preocupante, fazendo com que um departamento com tanta demanda como é o caso da Gestão de Pessoas esteja em maioria do seu tempo ligado à realização de processos para manutenção de seu quadro funcional.

Durante os anos de 2013 e 2014, a realização de processos se deu por insuficiência da banca do concurso público de 2014 em suprir a demanda necessitada de contratação de pessoal, exceto cargos na área da saúde. Em 2015 e 2016, cargos da saúde foram supridos com a realização do concurso da saúde de 2014, sendo necessária somente a realização de processos em maioria da área da educação e operacional. Em 2017 até 2019, esse cenário permaneceu o mesmo, sofrendo uma mudança em 2019, no qual a contratação emergencial passou a ser o principal meio de manutenção de mão-de-obra, pode ser entendido como falta de planejamento.



A importância de um concurso público ativo é alta, visto que os percentuais de servidores estatutários chegam a 84% do quadro funcional do município, fazendo com que essa estabilidade flua para outros setores, tornando mais estáveis a continuação de trabalhos, exigindo menos treinamento de pessoas novas e principalmente, diminuindo a rotatividade de pessoal e aumentando assim a eficiência do serviço público prestado.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. A disciplina constitucional e legal sobre os cargos de provimento em comissão. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3466, 27 dez. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23310>>. Acesso em: 1 abr. 2019

BRASIL. *Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. *Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasil, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO JÚNIOR, Edgar Paiva de. A contratação temporária irregular como ato de improbidade administrativa do agente político. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2148, 19 maio 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12840>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GARCIA, Rayssa Cardoso; ARAÚJO, Jailton Macena de. *Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro*. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 96, jan 2012. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11022&revista\\_caderno=4](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11022&revista_caderno=4)>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. Atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PRINZO, Luis César Duarte. *Contratos temporários na administração pública*. Rio de Janeiro: Dimensão, 2003.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SANTA CRUZ DO SUL. *Decreto n. 10.282, 08 de março de 2019*. Institui o regulamento para a realização de Processo Seletivo Simplificado no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município, disposto no Art. 185, inciso II, da Lei Complementar n. 296, de 11 de outubro de 2005. Santa Cruz do Sul, 2019.

SANTA CRUZ DO SUL. *Lei Complementar n. 296, de 11 de Outubro de 2005*. Consolida a lei complementar n. 31, de 28 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos do município de Santa Cruz Do Sul e dá outras providências. Santa Cruz do Sul, 2005. Disponível em: <<http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-complementar-296-11-10-2005-14580>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

SANTA CRUZ DO SUL, Prefeitura Municipal. *Concursos e Processos Seletivos*. Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: <<http://www.santacruz.rs.gov.br/concursos>>. Acesso em: 10 out. 2019.

