

Limites Críticos das Noções de Precariedade e Desprecarização do Trabalho na Administração Pública¹

Autores²

Roberto Passos Nogueira³

Solange Baraldi⁴

Valdemar de Almeida Rodrigues⁵

Brasília-DF, Brasil
2004

¹ Este texto faz parte da produção do Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/UnB), que conta com patrocínio do programa de cooperação OPAS/Ministério da Saúde. Pode ser encontrado na categoria *Gestão* da seção *Projetos e Estudos* do sítio web: <http://www.observarh.org.br/nesp>. Contribuições e sugestões podem ser enviadas para o endereço eletrônico: observarh.unb@observarh.org.br.

² Os autores agradecem a jornalista Mariana Abreu Oliveira pela revisão e comentários sobre o texto.

³ Doutor em Saúde Coletiva, pesquisador do Ipea e do Observatório de Recursos Humanos em Saúde da Universidade de Brasília.

⁴ Enfermeira, doutora em Políticas Públicas de Saúde pela Universidade de São Paulo.

⁵ Enfermeiro, especialista em Saúde Coletiva pela Universidade de Brasília.

Introdução

A noção de trabalho precário ganhou grande voga ultimamente nas discussões acerca da gestão de recursos humanos em saúde e tem sido usada sobretudo para denotar um déficit de observância de direitos trabalhistas e sociais em situações de emprego mantidas pela administração pública. Tal noção ganha hoje proeminência numa política que se dirige ao objetivo de desprecarizar o trabalho no Sistema Único de Saúde (SUS).

Os pressupostos de natureza jurídica envolvidos nessa discussão têm sido mais ou menos os seguintes: a) existem direitos consagrados na Constituição que se aplicam a todo trabalhador, seja do setor público, seja do privado; por exemplo, férias, décimo terceiro salário, licença maternidade, aposentadoria, etc.; b) o Estado como empregador, mais do que qualquer agente privado, deveria garantir a seus empregados estes direitos associados ao trabalho. No entanto, no SUS, uma parte substantiva da força de trabalho (que se calcula entre 30 e 50% dos empregados) não usufrui destes direitos, o que caracteriza uma situação absurda de precariedade criada e mantida pela administração pública; c) é necessária uma política de recursos humanos que promova a desprecarização desses vínculos de trabalho em todo o SUS e, portanto, sustente a plena observância dos direitos dos trabalhadores no setor.

Neste texto, queremos chamar atenção para os limites dos conceitos de precariedade e desprecarização do trabalho de acordo com os pressupostos acima mencionados, realizando um esclarecimento das bases doutrinárias do trabalho na gestão pública, com base no direito administrativo e sua atual configuração normativa, decorrentes da Constituição Federal de 1988.

O Cenário Geral

Os anos 80 e 90 são marcados por mudanças profundas nas formas em que o mundo do trabalho é organizado em sua estrutura, funcionamento e distribuição no espaço. Desregulamentação dos mercados de capitais e do trabalho, liberação de controles e de fronteiras para os fluxos de

capitais e diminuição do poder de intervenção do Estado sobre a economia são alguns dos fenômenos mais proeminentes das décadas recentes. Por outro lado, as políticas públicas têm reconhecido que tais mudanças acarretaram conseqüências negativas para as condições de vida e de trabalho dos assalariados.

Em um contexto de elevado desemprego, acirra-se a concorrência dentro do mundo de trabalho. Em épocas anteriores, a concorrência entre os trabalhadores estava quase que circunscrita aos de menor qualificação; hoje, atinge dramaticamente os trabalhadores com elevada qualificação, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos, o que faz com que o valor médio do trabalho caia, além de induzir a um deterioro das formas jurídicas, ambientais, etc., sob as quais os trabalhadores exercem suas atividades.

O trabalho escravo e o trabalho servil, que reaparecem em pleno século XXI, são exemplos extremados dessa realidade geral, mas o descumprimento das normas de proteção social ao trabalho tem sido talvez o elemento mais salientado e discutido pelos analistas da área. Este processo é mais bem evidenciado nos setores produtivos, mas também já vem sendo notado nos setores de serviços, dentre eles, a saúde. Entretanto, uma das contradições evidentes no setor saúde é o fato de que a flexibilização e a precariedade do trabalho parecem manifestar-se devido a fatores que não o maciço desemprego, na medida em que em alguns países detecta-se que este setor, tanto no segmento público quanto no privado, comporta-se como um forte indutor de emprego, como é o caso do Sistema Único de Saúde no Brasil.

Conceitos de Informalidade e Precariedade

No levantamento bibliográfico⁶ realizado, não foi encontrada uma definição precisa para os termos precariedade e informalidade do trabalho. Alguns autores tendem a usar o termo precariedade como um eventual sinônimo de “trabalho flexível”. A expressão “trabalho flexível”

parece ter sentidos diversos em função da posição teórico-política: a uns parece algo positivo, pois referir-se-ia à possibilidade do trabalho ser diversificado, não-monótono e não necessariamente envolver um pagamento menor que a média do mercado; a outros, negativo, pois abrangeria a flexibilidade jurídico-política do capital e do Estado de contratar e demitir trabalhadores sem obediência a certos direitos consagrados. No entanto, muitos autores sequer usam estes dois termos.

Três principais conceituações de precariedade e informalidade do trabalho são encontradas entre os autores:

- 1) caracteriza uma situação de déficit ou ausência de direitos de proteção social;
- 2) decorre de uma instabilidade do vínculo, do ponto de vista dos interesses dos trabalhadores; e
- 3) está associada a condições de trabalho de determinados setores da economia que criam vulnerabilidade social para os trabalhadores aí inseridos.

De acordo com o primeiro recorte conceitual, a precariedade do trabalho diz respeito à situação de desproteção social do trabalho; situação em que este se realiza desprovido de certos direitos e benefícios que assistem classicamente ao trabalhador. Entre tais direitos e benefícios, podem ser mencionados: a licença maternidade, as férias anuais, o décimo terceiro salário, a aposentadoria, etc., comumente assegurados pela legislação trabalhista e de seguridade social.

A segunda maneira de caracterizar a precariedade diz respeito à extensão temporal dos contratos. São às vezes classificadas como precárias as formas de contrato por tempo determinado. O caráter de precariedade diz respeito, nestes casos, não só à eventual redução da amplitude da proteção social ao trabalho, implicando em um menor número de direitos e benefícios, mas também ao fato de esse tipo de contrato ter duração curta ou bem delimitada no tempo, criando um sentimento de instabilidade no trabalhador.

⁶ Para este trabalho de investigação, foram consultados, fichados e organizados para divulgação 50 documentos que foram distinguidos em duas

A terceira interpretação de precariedade/informalidade toma em consideração a instabilidade ou vulnerabilidade da condição de emprego do trabalhador em determinados setores da economia, destacando os empregadores que mantêm menos de seis empregados. Este é o conceito de informalidade do trabalho adotado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Neste caso, a vulnerabilidade do trabalhador não é definida em termos da inexistência de proteção social ou da limitada duração do contrato de trabalho, mas pelo fato de que esses empregos são facilmente destruídos pela falta de vigor e competitividade do setor econômico que os gera.

Dois dos principais temas de grande importância nas discussões e convenções promovidas pela OIT estão relacionados com o item da precariedade e irregularidade do trabalho, ou seja, trabalho decente e vulnerabilidade social do trabalhador.

O trabalho decente, segundo a OIT, está fundado em quatro pilares estratégicos: a) a promoção de emprego (como assalariado ou trabalhador por conta própria); b) que o emprego conte com adequada proteção social; c) que o emprego respeite os princípios fundamentais e direitos no trabalho; e d) que se realize com diálogo social (entendimento entre os diversos atores envolvidos).

Bases Conceituais do Trabalho Decente segundo a OIT

A vulnerabilidade social do trabalhador é definida pela OIT como sendo “um estado de elevada exposição a determinados riscos ou incertezas, combinado com uma capacidade diminuída para se proteger ou defender-se deles e para fazer frente a suas conseqüências negativas”.

Para a OIT é importante determinar o nível de proteção do trabalhador de acordo com sua situação no mercado de trabalho e caracterizar, deste modo, seu nível de vulnerabilidade. Os trabalhadores de alta vulnerabilidade são os dotados de escassa qualificação, que trabalham por

conta própria ou trabalham em empresas com menos de seis empregados; ou ainda, os que se encontram sem remuneração ou estão desempregados (ver quadro seguinte).

A tipologia proposta no Relatório do Panorama Laboral 2003 (OIT, 2003), coloca o trabalhador da administração pública como sendo de baixa vulnerabilidade, assumindo que ele conta com proteção em relação a benefícios sociais (férias, licenças, aposentadorias, etc.) e prerrogativas trabalhistas.

Grau de Vulnerabilidade Social dos Trabalhadores segundo suas Condições no Mercado de Trabalho

Vulnerabilidade	Relação de Trabalho	Empresa	Qualificação
Baixa	Patrão	Todas	Todos
	Assalariado	Grande (> 5 trab.)	Todos
	Assalariado	Pública	Todos
	Conta própria	-	Nível superior
Alta	Assalariado	Pequena (< 6 trab.)	Todos
	Conta própria	-	Sem nível superior
	Sem salário ou desocupado	-	Todos

Fonte: OIT, Panorama Laboral da América Latina, 2003.

Para efeitos da descrição teórica da questão, a OIT focaliza os aspectos sociais e econômicos do conceito de informalidade. Considera que trabalho socialmente vulnerável é sinônimo de trabalho informal e que, em resumo, são *trabalhadores informais aqueles que têm empregos de baixa produtividade, em geral instáveis e de baixos salários, em setores marginais*. Esta é, por assim dizer, uma conceituação centrada nos aspectos econômicos (baixa produtividade e baixos salários) e sociais (incertezas e riscos).

Essa definição não corresponde à noção específica de *precariedade de trabalho* que tem a ver, de um modo geral, com o grau de proteção legal, em termos de obediência a direitos sociais e trabalhistas, ou com o grau de estabilidade ou continuidade da relação de trabalho, *independentemente do setor da economia em que se insere*.

Evidentemente, o tipo de desproteção sócio-legal implicado pela noção de precariedade do trabalho está associado a certos aspectos excludentes do processo de desenvolvimento

econômico, que atualmente tende a ser pautado pela globalização/mundialização do capital, com fortes influências sobre as condições individuais e coletivas de vida e de trabalho. De um modo geral, as características econômicas desse tipo de desenvolvimento fazem com que o trabalhador seja levado a “aceitar” a relação contratual precária, dado que se encontra num país com considerável índice de desemprego estrutural e no qual, portanto, a outra opção é a situação de desemprego, socialmente mais excludente. Este aspecto pode ser mais bem evidenciado na contradição existente entre o que pregam os diversos documentos, declarações e acordos assinados em fóruns internacionais sobre trabalho e justiça social e o que têm sido as conseqüências concretas dos acordos econômicos internacionais. Tal contradição foi apontada em documento da OIT que trata dos “Princípios e Direitos do Trabalho no Contexto da XII Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da OEA” (XIII CIMT, 2004).

Apesar do termo “decente” poder abarcar um conteúdo moral significativo, a OIT designa como sendo “trabalho decente” as relações de trabalho que respeitam suas oito principais convenções: *Forced Labour Convention (1930)*; *Freedom of Association and Protection of the right to organise Convention (1948)*; *Right to organise and Collective Bargaining Convention (1949)*; *Equal Remuneration Convention (1951)*; *Abolition of Forced Labour Convention (1957)*; *Discrimination (Employment and Occupation) Convention (1958)*; *Minimum Age Convention (1973)*; e *Abolition of the Worst Forms of Child Labour Convention (1998)*.

O conceito de “trabalho decente”, no sentido dado pela OIT, pode ser útil para estabelecer um conjunto mínimo de direitos comuns a todos e quaisquer trabalhadores. Esta organização chegou a criar um conjunto de indicadores, baseados neste conceito, para medir o “trabalho decente” nos países.

Com relação ao conjunto de políticas e programas adotados por diversos governos em relação ao mundo do trabalho, o conjunto dos documentos aponta para a combinação de duas grandes estratégias:

1) desregulamentação das relações entre contratante e contratado - flexibilização do mercado de trabalho - sob a égide do combate ao desemprego; e

2) políticas ditas como compensatórias desta desregulamentação, voltadas, na sua maioria, à formação ou à qualificação de mão-de-obra.

A primeira estratégia relaciona-se diretamente às reivindicações realizadas pelos empregadores e diversas organizações nacionais e internacionais e vincula-se à racionalidade econômica de liberdade de demanda e oferta, seguidora da mão invisível (quase que evolucionista) do mercado, conforme a visão desenvolvida originalmente por Adam Smith.

A segunda, também apresentada como forma de combate ao desemprego e fruto das demandas de determinados setores do movimento sindical, traz como consequência a exacerbação da concorrência entre os próprios trabalhadores, contribuindo para que haja maior oferta de mão-de-obra com uma melhor qualificação; logo, uma maior queda no valor médio do salário. Portanto, seu efeito sobre a diminuição do índice de desemprego geral é muito limitado.

Devido a essas conceituações peculiares acerca do trabalho informal, não foram identificados documentos da OIT que tratem diretamente do tema da desprecarização e regularização do trabalho no setor público. No entanto, a questão do trabalho informal ou precário neste setor deve ser tratado, naturalmente, com base no princípio do entendimento entre empregador público e trabalhadores estabelecido pela Convenção 151 (OIT, 1978), que diz no seu artigo 7:

Deverão ser adotados, se necessário, medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação coletiva entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos acerca das condições de emprego, ou de quaisquer outros métodos que permitam aos representantes dos empregados públicos participar da determinação de ditas condições.

A Soberania do Estado e o Direito Administrativo

Nas discussões acerca da noção de precariedade do trabalho no SUS, consideramos que existe um equívoco renitente por parte de alguns sindicalistas e gestores públicos que não discernem certas características fundamentais do Estado na qualidade de empregador. O Estado jamais pode ser tomado como um agente empregador como outro qualquer. Naturalmente, tanto o empregador privado quanto o público, num Estado de direito, estão submetidos a regras comuns de ordenamento jurídico, mas com duas diferenças fundamentais:

- o direito público está acima do direito privado e exerce uma supremacia sobre este;
- o Estado só pode fazer o que está legalmente determinado.

O Estado é uma instituição criada de maneira soberana em face dos interesses e dos direitos dos agentes privados, pois cabe a ele zelar pelos interesses e pelos direitos de todos. A norma de natureza pública, que organiza o Estado e rege sua ação, tem supremacia em relação à norma que regula o agente privado. O agente privado pode fazer tudo o que não contraria a Lei (princípio da autonomia da vontade), sendo que a Lei busca garantir que os interesses de um particular não derroquem os direitos de outro. Porém, o Estado está limitado em sua soberania pelo império da Lei, ou seja, só pode fazer o que está legalmente estabelecido ou determinado.

São estas as duas diferenças que marcam, na origem, a gestão do Estado em relação à gestão privada e que se traduzem como a preeminência do princípio da soberania e do princípio da legalidade na ação do Estado. Se a norma pública é superior à norma de aplicação privada, se o interesse do Estado está acima dos interesses particulares, então a única garantia de soberania democrática é que o próprio Estado se submeta rigorosamente às leis que são elaboradas pelos representantes do povo e, particularmente, que obedeça aos ordenamentos constitucionais em tudo o que faz. O princípio da legalidade dirige e restringe a ação do Estado, buscando evitar o despotismo, o clientelismo, a corrupção e outros vícios eventuais da administração pública.

Segundo MEIRELLES (2002), o Direito Administrativo é o (...) *conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado*. Sendo assim, o princípio da legalidade é o fundamento desta forma de direito: os fins desejados pelo Estado devem estar em consonância com a Lei.

Trabalho Protegido na Administração Pública

Existem quatro formas de regime de trabalho adotadas pela administração pública brasileira: 1) estatutária; 2) celetista; 3) especial; 4) cargos em comissão.

O trabalho na administração pública tem a particularidade de ser, na sua origem, um vínculo não contratual regido por uma lei específica, um estatuto que discrimina os direitos e deveres dos servidores públicos. Por exemplo, os servidores estatutários federais são regidos pelo Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112, de 11/12/90). Mas o vínculo estatutário não é o único admitido na administração pública. Devido a iniciativas próprias da modernização da gestão do Estado, o vínculo contratual, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), foi amplamente utilizado na administração direta nas duas décadas anteriores à Constituição de 1988 e foi reintroduzido com a Emenda Constitucional Nº 19, de 04/06/98, sob a denominação de emprego público. Outra forma de vínculo na administração pública é a estabelecida pelo regime especial, que rege a situação dos contratados por tempo determinado em função de excepcional interesse público (Lei Nº 8.745, de 09/12/93). Uma quarta forma de vinculação é a criada pelos ocupantes de cargos comissionados que não são servidores efetivos, ou seja, os que são livremente nomeados pelas autoridades para exercício destes cargos.

Os vínculos de empregados celetistas e os contratos por tempo determinado sofrem restrições decorrentes do princípio da legalidade e obedecem a requisitos gerais da ação do Estado. Por exemplo, os empregados públicos não podem ser livremente contratados, mas devem passar por

procedimentos seletivos de natureza pública. A Lei também estabelece limites para os ocupantes de cargos comissionados, havendo uma proporção assinalada para os integrantes de carreiras.

Os trabalhadores da administração pública gozam atualmente dos mesmos benefícios e direitos de proteção social que são assegurados aos trabalhadores do conjunto do mercado de trabalho. Este é o resultado de uma evolução que gerou uma paridade ou equidade em relação aos demais trabalhadores da sociedade. Os servidores públicos têm essas garantias de trabalho, protegidos parcialmente em função das conquistas sociais alcançadas pelos trabalhadores em geral. Os direitos assegurados aos empregados públicos decorrem do que dispõem a CLT e o Regime Geral de Previdência Social. Já as vantagens e benefícios dos servidores estatutários estão previstos na Constituição, na lei de instituição de seu regime e no Regime Previdenciário do Servidor Público. Há também direitos e vantagens assegurados aos trabalhadores do regime especial e aos ocupantes de cargos comissionados. Por exemplo, ambos os tipos de vínculo têm determinada sua pertinência ao Regime Geral de Previdência Social, com o que se garantem benefícios similares aos que desfrutam os trabalhadores regidos pela CLT.

Para todos trabalhadores ocupantes de cargo público, o art. 39º da Constituição (modificado pela Emenda Constitucional Nº 19) estabelece certos direitos sociais, que constituem uma seleção daqueles fixados para todos os trabalhadores. Pelo art. 7º, aplicam-se aos servidores públicos os seguintes direitos:

1. salário mínimo, fixado em lei;
2. garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;
3. décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;
4. remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
5. salário-família para os dependentes do trabalhador;

6. duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e 44 semanais;
7. repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;
8. remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;
9. gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;
10. licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;
11. licença-paternidade, nos termos fixados em lei;
12. proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
13. redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;
14. adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei.

O que se pode afirmar a respeito das condições de trabalho na administração pública é que todo tipo de trabalho de instituição regular, ou seja, de acordo com as leis vigentes, é necessariamente um trabalho socialmente protegido e dele se pode dizer que jamais é “precário”. Por outro lado, o aparecimento de situações de trabalho na administração pública que têm déficit de proteção social (ou seja, são “precários”) decorre da criação de um vínculo irregular de trabalho pelos gestores públicos. É importante enfatizar este ponto: todo trabalho regular no âmbito do Estado é constitucionalmente protegido.

A forma predominante de trabalho irregular no setor público é aquela que decorre da contratação sem obediência ao requisito constitucional de concurso ou seleção pública, qualquer que seja a

modalidade de remuneração adotada pelo gestor, usando os recursos públicos de que dispõe. Portanto, trata-se de uma contrariedade ao que dispõe o inciso II do art. 37º da Constituição:

...a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

O Estado só pode contratar trabalho para cargos e empregos públicos, tornados “acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei” (inciso I, do art. 37º da Constituição). É preciso não só uma lei geral que regule o provimento desses cargos e empregos, como também uma autorização específica por parte do Poder Legislativo correspondente para a realização do concurso. Já que os contratados em forma irregular não se submeteram a esses requisitos de admissão, deve-se admitir que trabalho precário no setor público só pode ser sinônimo de trabalho irregular ou ilícito. Com isto, queremos dizer que o que se denomina de “trabalho precário” no setor público surge não de um déficit de proteção social propriamente dito, mas de um ato administrativo que contraria frontalmente o princípio da legalidade.

Nulidade Jurídica do Contrato de Trabalho Irregular

Devido à proeminência do princípio da legalidade no direito administrativo, toda vez que o Estado toma uma iniciativa que não tem amparo em dispositivos legais, o ato administrativo original é considerado juridicamente nulo e não dá lugar a direitos que possam ser reivindicados pelos indivíduos envolvidos. Por exemplo, quando um contrato de compra e venda é assinado por um administrador público com um fornecedor privado de mercadorias, sem que haja a devida obediência às normas de licitação requeridas no caso, o contrato não gera obrigações de direito

para a administração pública e o agente privado, se argüir em tribunal algum dano que lhe foi causado, nada terá a receber, a não ser a reposição dos bens fornecidos. A necessidade de cumprir uma previsão contratual não é juridicamente válida quando está envolvido um ato irregular por parte da administração pública, não sendo geradas obrigações de continuidade e de observância de cláusulas contratuais.

Do mesmo modo, se um trabalhador é contratado por um gestor público sem que haja a observância do critério constitucional do concurso público (ou seleção pública), os direitos do trabalhador não podem ser argüidos em toda sua extensão. É o que afirma sentença do TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 12ª REGIÃO/SC:

A contratação de servidor da administração pública sem o prévio concurso exigido pelo art. 37, inc. II, da Constituição Federal gera nulidade com efeitos 'ex tunc', sendo-lhe devidos apenas os salários 'stricto sensu'. Esse é o entendimento do TST, consubstanciado no Enunciado nº 363 e na Orientação Jurisprudencial nº 85.

A aludida nova redação dada ao Enunciado nº 363 do Tribunal Superior do Trabalho é a seguinte:

A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.

O que se pode afirmar, a partir deste horizonte de entendimento jurídico, é que a nulidade do contrato vale tanto para o trabalhador admitido irregularmente por meio de um vínculo celetista (caso em que se supõe que já sejam realizados regularmente depósitos para o FGTS) quanto para o trabalhador contratado de maneira informal, por uma via administrativa qualquer, que não

obedece a dispositivos legais nem a previsões de proteção social (caso em que os depósitos do FGTS são requeridos do contratante pela decisão judicial). Este é um elemento decisivo da questão porque muitos gestores de recursos humanos crêem que, para combater a precariedade do trabalho, o objetivo maior da administração pública deveria ser o de criar condições contratuais que assegurassem direitos trabalhistas. Como se vê por este enunciado, os direitos de um trabalhador celetista contratado sem concurso não podem ser plenamente argüidos em tribunal, porque o contrato que lhe deu acesso ao serviço público é juridicamente nulo, tanto quanto o é um contrato sem carteira de trabalho assinada.

Deste modo, para os trabalhadores contratados irregularmente pelo poder público cabe nada mais que uma espécie de indenização em relação a seu trabalho passado. De acordo com o conceito de ato juridicamente nulo, cada parte deveria retornar à posição inicial em que foi firmado o contrato. Esta pressuposição é tranqüila em sua realização quando o bem transacionado é de natureza tangível, sendo materialmente bem definido. Mas o trabalho constitui um bem fungível e já consumido pelo contratante ao longo do tempo de sua prestação. Por isso, não há maneira de repô-lo em suas condições primitivas. Assim, é reconhecida pelos magistrados a necessidade de fazer justiça ao trabalhador e a indenização pelo trabalho já realizado é preconizada no enunciado do TST.

Todos juristas estão de acordo quanto à nulidade jurídica do ato contratual realizado nestas circunstâncias. Persiste, no entanto, uma polêmica no que diz respeito justamente à extensão da indenização pelo trabalho já realizado, havendo advogados trabalhistas que entendem que a nova redação dada ao Enunciado nº 363 traz implícita a possibilidade de atender à totalidade dos créditos acumulados pelo trabalhador, incluindo remuneração de férias e décimo terceiro salário, como observa o NETO, citado por SALVADOR (2000):

Com base nessas premissas dogmáticas, é equivocada, ilegal e iníqua a Súmula 363 do TST, quando declara que a indenização referente ao contrato nulo por inobservância do art. 37, II, CF/88, equivale tão-somente

aos dias trabalhados e pelo valor do salário ajustado. Ora, a indenização deve alcançar todo o prejuízo: férias, 13º. salário, FGTS, tudo em conformidade com o salário devido e não apenas pelo salário ajustado. Dizer que a indenização equivale somente aos dias trabalhados e pelo valor do salário ajustado é o mesmo que nada deferir, premiando o órgão da administração pública que utilizou mão-de-obra qualificada sem qualquer encargo trabalhista.

Deste modo, a dimensão efetiva dessa indenização, que é devida em vista de um trabalho efetivamente já realizado, é matéria de debate e reconhecida em extensão variável segundo o arbítrio dos magistrados nos tribunais do trabalho. Apesar dessas disputas acerca da extensão da indenização devida ao trabalhador, infere-se que o trabalhador contratado de forma irregular pelo setor público não tem direitos prospectivos, ou seja, obrigações que devam ser cumpridas doravante pelo empregador quando a irregularidade da situação é argumentada em juízo. Assistem ao trabalhador tão-somente alguns benefícios retrospectivos de salário direto e indireto. Mas o que deve ser observado na indenização não são rigorosamente pagamentos de direitos trabalhistas, de acordo com a universalidade que os caracteriza. Este é um caso exemplar em que prevalece o princípio da soberania do direito público, em face à falência da gestão pública em observar o princípio da legalidade. Tratando-se de contratos que não cumprem com a exigência legal de admissão por concurso, o direito público põe em evidência seu princípio de soberania e se sobrepõe, em maior ou menor medida, ao direito do cidadão na relação de trabalho. Cumpre acrescentar que tal situação não prevalece em relação ao contrato de trabalho estabelecido com um empregador privado quando o trabalhador tem um de seus direitos legítimos negados pelo empregador.

Bases de Interpretação Jurídica sobre Trabalho Irregular e Contrato Irregular na Administração Pública Brasileira

O debate em torno da irregularidade dos vínculos de trabalho na administração pública brasileira pode ser dividido em duas linhas temáticas: 1) a dos vínculos diretos estabelecidos por uma pessoa com a administração pública, ou seja, a admissão e a contratação de trabalhadores por este setor; 2) a dos vínculos indiretos estabelecidos por mediação de uma entidade privada qualquer, ou seja, os contratos de terceirização. Estas duas linhas temáticas invocam problemas jurídicos específicos que, em geral, são muito mal compreendidos pelos gestores do setor saúde.

As referências constitucionais acerca da exigência de concurso público para o provimento de cargos e empregos no setor é um dos grandes temas em destaque encontrados nas discussões jurídicas sobre a questão dos vínculos diretos. O que muitos juristas enfatizam é a significativa ampliação dessa exigência imposta pela Constituição Federal de 1988 em relação a:

- tipos de funções - aplica-se tal obrigatoriedade tanto aos cargos quanto aos empregos públicos, incluindo as funções temporárias de excepcional interesse público;
- tipos de entidades estatais - os concursos públicos e seleções públicas são requeridas de qualquer ente administrativo, seja da administração direta ou indireta, incluindo as empresas do Estado que se equiparam às empresas do regime de livre competição no mercado;
- tipos de carreiras - o servidor não pode ser transposto a uma carreira diferente daquela para a qual foi concursado.

A exigibilidade do concurso e da seleção pública é definida pela Constituição como indispensável ao próprio cumprimento dos princípios essenciais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

I -

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A admissão ao serviço público que obedece a tais requisitos de aferição pública de competências justifica-se, como critério de justiça, pelo fato de contornar os males que costumam acompanhar as contratações realizadas a bel prazer dos gestores e, portanto:

- a) evita o favorecimento, o apadrinhamento e diferentes formas de clientelismo;*
- b) obedece ao princípio do mérito, promovendo o acesso virtual a todos os cidadãos que tenham as competências requeridas;*
- c) assegura a transparência e a publicidade do processo de admissão.*

Os três pontos mais importantes do debate jurídico sobre a admissão irregular são os seguintes:

a) a ilicitude da admissão sem concurso como ato de improbidade administrativa; b) o caráter juridicamente nulo da admissão sem concurso; c) e o requisito de seleção pública na admissão de trabalhadores por excepcional interesse público.

A caracterização da responsabilidade civil do gestor público em todos esses aspectos que cercam a admissão de servidores é bem clara e está balizada pela Lei nº 8.429/92. A não observância de concurso público não constitui crime, mas representa um ato de improbidade administrativa e o gestor deve responder por ela perante as instâncias jurídicas do Estado, conforme os motivos circunstanciais, podendo ser por isto penalizado, sobretudo por ação movida por um órgão do Ministério Público.

De acordo com FERNANDES (1997), as irregularidades mais frequentes no que diz respeito à maneira de admissão ao serviço público são as seguintes:

- a) admissão sem a prévia aprovação em concurso público;*
- b) admissão mediante aprovação em concurso público em cuja realização não se seguiram os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade;*
- c) admissão mediante aprovação em concurso público regularmente instituído e realizado, mas violando a ordem de classificação oficialmente divulgada;*
- d) admissão mediante aprovação em concurso público regularmente instituído e realizado, mas procedida após decorrência do prazo de validade do certame, com violação ao disposto no artigo 37, III;*
- e) admissão mediante qualquer uma das antigas formas derivadas de provimento, tais como transferência, enquadramento, ascensão, etc.*

De longe, a questão jurídica mais polêmica que se encontra nessa área é a nulidade do vínculo de trabalho quando a admissão da pessoa ocorreu de forma irregular, condição prevista pela própria Constituição no citado artigo 37. Segundo o jurista supracitado,

os atos irregulares de admissão de pessoal, por expressa disposição constitucional, são nulos de pleno direito, não gerando quaisquer efeitos, acarretando à sua prática a punição da autoridade responsável, do ponto de vista penal, administrativo, civil e até mesmo político.

Nestas condições, o trabalhador admitido irregularmente não teria como fazer valer direitos tais como tempo de serviço, remunerações devidas, etc. Esta disposição constitucional exalta a soberania da legalidade da ação do Estado em detrimento de qualquer direito individual do trabalhador.

Na teoria e na jurisprudência, tem-se procurado relativizar tal interpretação em defesa de direitos mínimos que sejam assegurados ao trabalhador que se encontra nesta condição. A nulidade de um contrato implica, conforme o Código Civil, na restituição às partes daquilo com que cada agente participou ou despendeu. Essa retroação às condições iniciais do contrato, entendem alguns juristas, é impossível de ser obtida no caso de uma relação de trabalho em que houve prestação de fato de serviços por um tempo maior ou menor. Então, há que se recompensar de alguma maneira o trabalhador por suas perdas inevitáveis nestas circunstâncias.

É o que se pode ler numa sentença da PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO/AM:

(...) tenho a dizer que, mesmo nulo, não se poderá olvidar que houve prestação pessoal de trabalho, muitas vezes de boa-fé e, sendo assim, o “contrato de trabalho” produzirá seus efeitos até a data da decretação de sua nulidade, porquanto não se poderá mais devolver às partes o ‘status quo’ ante, mormente ao obreiro, pois impossível restituir-lhe a força de trabalho despendida na prestação pessoal de serviço. Apesar do que está pacificado no Judiciário Trabalhista, a minha posição pessoal é a de que ao trabalhador deverá ser garantido, além do equivalente às parcelas salariais ‘strictu sensu’, o correspondente aos eventuais direitos já consumados, em decorrência do serviço prestado.

No entanto, continuam a pairar sobre essa questão dúvidas e interpretações variadas. PINTO (2004) teve o mérito de inventariar todos os tipos de decisão magistral que têm sido até agora emanadas dos tribunais, quais sejam:

a) o empregado faz jus a todas as parcelas salariais, indenizatórias e rescisórias como se válido fosse o contrato; a razão está no princípio da irretroatividade das nulidades e na não-responsabilização do empregado pelos desmandos do administrador;

b) o empregado faz jus a todas as parcelas salariais e indenizatórias (como diárias), mas não faz jus às rescisórias; a razão está no princípio da irretroatividade das nulidades, mas também no fato de que o contrato pode ser desfeito a qualquer momento, sem necessidade de pré-aviso ou indenização;

c) o empregado faz jus às parcelas estritamente salariais, como salários, 13º salários e férias; a razão é que tais parcelas compensam as energias despendidas;

d) o empregado faz jus apenas ao salário, aí incluídas as diferenças salariais, quando o salário é inferior ao mínimo legal, bem como aos salários atrasados e saldo salarial; a razão é que o salário, e só o salário, compensa as energias despendidas;

e) o empregado faz jus apenas aos salários atrasados e, ainda assim, na forma pactuada, mesmo que seja um valor bem inferior ao mínimo (qual a razão?);

f) o empregado não faz jus a nenhuma parcela, só não tendo que devolver as parcelas recebidas durante o contrato por uma questão de equidade; a razão é que a nulidade absoluta retroage ao início do contrato.

Outro tema destacável nesta linha de discussão da admissão de trabalhadores no setor público diz respeito às funções denominadas de excepcional interesse público, reguladas pela Lei nº 8.745/93 e outros dispositivos legais posteriores que a emendaram. Aqui pairam um conjunto de indefinições e irregularidades que se relacionam com a forma irregular de admissão, a renovação contínua do contrato, o exercício de funções não previstas na lei como de excepcional interesse público, etc.

Conforme LIMA (2000), esse tipo de expediente contratual

(...) atenta especialmente contra os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, porque permite a nomeação de servidores sem a necessária aferição de sua capacidade para o desempenho das funções, negando ainda aos mais capazes qualquer possibilidade de acesso aos cargos públicos, vitaliciamente ocupados pelos temporários.

A exigência de processo seletivo simplificado tem sido reiterada, conforme consta na Lei nº 8.745/93, cujo Art. 3º dispõe: *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.* Recentemente, em obediência a Termos de Ajuste de Conduta, o governo federal vem adotando processo seletivo dessa natureza para a contratação temporária que se faz por meio de organismos internacionais.

Uma parte significativa dos documentos estudados traz à discussão os contratos irregulares relacionados com intermediação de força de trabalho exercida por entidades privadas junto a entidades públicas. São variados os tipos de entidades que executam essa função para o Poder Público, mas as chamadas cooperativas de trabalho são as de maior número e as que envolvem o maior contingente de trabalhadores.

As cooperativas que atuam no setor saúde e em outros setores governamentais são criticadas como irregulares por dois motivos: primeiro, porque burlam os dispositivos constitucionais de avaliação de mérito e publicidade para ingresso de trabalhadores ao serviço público; segundo, porque se constituem como forma de descaracterizar o vínculo empregatício e contornar obrigações fiscais.

Uma apreciação crítica similar é feita para o setor privado, onde o que sobressai é o fato de que a cooperativa de trabalho desonera a empresa contratante de uma série de encargos sociais e fiscais. O que está em litígio aqui não é a subcontratação em geral, que é uma tendência forte e modernizadora e que se generalizou na economia em certos setores de ponta, como o automobilístico. A subcontratação de empresas, em que se transacionam bens materiais como

peças ou suplementos, não envolve a contratação direta de serviços ou trabalho vivo e, portanto, constitui uma situação diferente daquela que nos interessa aqui, que é a terceirização de serviços ou de trabalho vivo.

O Enunciado 331 do TST estabelece que, para todas entidades, privadas e públicas, é vedada terceirização de atividades-fim, enquanto a terceirização de atividades-meio é lícita quando não se verificam os pressupostos de subordinação administrativa do trabalho e de pessoalidade na contratação.

Se a contratação de terceiros para a prestação de serviços é contínua, estende-se às atividades-fim e tem características de dependência hierárquica, os tribunais do trabalho interpretam que está oculto nessa condição uma relação de emprego. Neste caso de avaliação da relação de trabalho, importa a relação de fato e não o que consta do contrato, como nota XAVIER (2003):

Então, se na realidade prática ocorrer uma relação de emprego - aquela com as características de pessoalidade, não eventualidade, onerosidade, dependência e subordinação - a forma cede lugar à situação real, reconhecendo-se o vínculo empregatício. É o que comumente é chamado, no âmbito do Direito do Trabalho, de princípio da primazia da realidade, segundo o qual não importa as cláusulas de um contrato de trabalho, mas sim o que efetivamente o empregado faz.

Portanto, o que se busca evitar é a fraude dos direitos do trabalhador, que muitas vezes está embutida na relação terceirizada e que decorre de o contratante querer ser eficiente, isto é, “fazer mais com menos”.

As condições legítimas da atuação das cooperativas são aquelas das exigências fixadas pela Lei 5.764/71: adesão livre, gestão democrática e não visar o lucro. Segundo as normas administrativas do setor público, as cooperativas, ademais, devem ser contratadas em regime de licitação.

A intermediação de força de trabalho com base em cooperativas é fortemente combatida por diversos juristas que consultamos em nossa bibliografia. Ressalte-se o parecer de AQUINO (2004), Juiz do Trabalho Substituto do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB:

A intermediação de mão-de-obra, onde o trabalhador vincula-se diretamente com a empresa fornecedora e subordina-se juridicamente à empresa tomadora, ficando patentes quase todos os requisitos da relação de emprego, previstos na CLT, à exceção da contraprestação, que é paga pela primeira, somente é admitida, em nosso país, na hipótese de trabalho temporário, conforme previsto na Lei nº 6.019, de 1974. E não poderia ser diferente, pois, como bem ressaltou o Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, no Recurso de Revista que originou o Enunciado nº 256, 'A relação jurídica mantida entre a locadora de serviços e o contratado tem as características do arrendamento, locação ou aluguel da força de trabalho e reveste-se de ilicitude, pois os homens não podem ser objeto, ainda que velado, deste tipo de contrato, mas somente as coisas'.

Como o que nos interessa mais de perto aqui é a situação do Poder Público como contratante, é necessário caracterizar em que circunstâncias é lícito esse tipo de contratação de terceiros. De acordo com os textos examinados, os critérios legais que devem ser obedecidos são os seguintes:

- a contratação deve ser precedida de processo licitatório, nos termos da lei (garantindo a impessoalidade e a publicidade do processo);
- os contratados só podem atuar em funções de apoio (tais como limpeza, segurança, alimentação, etc.);
- não podem, portanto, ocupar-se das atividades-fim peculiares à instituição, de tal modo a não caracterizar uma substituição de funções e de servidores próprios ao quadro

permanente da instituição em causa (constituem atividades-fim, por exemplo, os serviços de saúde nos hospitais e o ensino nas escolas ou faculdades);

- os contratados devem estar isentos de subordinação hierárquica aos cargos e empregos próprios da instituição contratante (ou seja, devem responder à estrutura de mando estabelecida pela entidade contratada).

Um fator importante que faz parte do contexto econômico atual é o forte ajuste fiscal imposto pela União. No Brasil, a partir do ano 2000, a diretriz legal para os gastos públicos com pessoal está consubstanciada na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece tetos bem definidos. Muitas vezes se afirma que os contratos precários e terceirizados expressam a intenção do gestor de gastar menos para fugir a esses tetos de gasto. Contudo, essa lei deixa claro que os gastos com terceirização têm de ser contabilizados como gastos com pessoal. Por outro lado, não está claro se os contratos irregulares de trabalho no setor público implicam sempre em menores custos para o empregador estatal, dado que para algumas categorias, como os médicos, o nível de remuneração praticado pode se situar em mais de duas vezes o que se paga nos contratos regulares, que é a situação bem conhecida do Programa de Saúde da Família.

A imprensa tem divulgado que cerca de 60 mil trabalhadores do executivo federal, em 2004, são “fornecidos” por meio de cooperativas de trabalho. O governo Lula assumiu o compromisso de substituir esse contingente com a ampliação de cargos efetivos abertos para concurso e também, em menor escala, por meio de cargos de confiança. Neste sentido, tanto para o governo federal quanto para estados e municípios, a regularização dos vínculos de trabalho da administração pública passa pela eliminação gradual do trabalho “mediado” por essas cooperativas e outras entidades, com sua substituição por servidores devidamente concursados.

A Proposta de Desprecarização do Trabalho na Administração Pública

A proposta de criar uma política de desprecarização do trabalho na administração pública esbarra num óbice jurídico-institucional muito evidente que é o da nulidade do ato contratual, conforme se depreende do exposto acima. Devido ao princípio da legalidade e da soberania do direito público sobre o direito do cidadão, que levam ao entendimento pacífico de que todo contrato irregular não gera obrigações ou direitos individuais, não há bases positivas no direito administrativo brasileiro para se afirmar que o trabalhador admitido ao serviço público sem concurso esteja em situação de precariedade de trabalho, igualada a uma condição de inobservância de direitos trabalhistas ou sociais. De fato, no contexto de um ato jurídico nulo, em virtude de contrariedade a uma norma da Constituição, não há como aludir factualmente a direitos; muito menos a direitos descumpridos. O contrato, na base da relação de trabalho, está viciado e passa a ser nulo do ponto de vista de sua eficácia jurídica. Sendo assim, não pode ter guarida por qualquer instância do Estado, seja do Poder do Judiciário, seja do Poder Executivo, o pleito de uma falha de cumprimento de direitos no caso de um trabalhador dito “precarizado” pela administração pública. Pela mesma razão, não tem cabimento jurídico uma política de Governo que pretenda “desprecarizar” a relação de trabalho na administração pública.

Se o trabalho no setor público se realiza em base a uma tal informalidade e irregularidade contratuais, o que deu origem a essa relação é certamente a ilicitude administrativa do contrato. Ao revés, se o contrato é lícito do ponto de vista do direito administrativo, será sempre um contrato que resguardará direitos trabalhistas e sociais, ainda que o trabalho se exerça por tempo determinado e excepcional interesse público.

Quanto mais se examina esta questão, mais fica claro que se vem cometendo um equívoco conceitual e jurídico ao se falar de trabalho precário na administração pública. O conceito de precariedade do trabalho não se aplica em momento algum ao trabalho que se realiza na administração pública porque, sempre que há carência de direitos do trabalhador, está presente um vício contratual que torna sem sentido a demanda por direitos individuais, dada a soberania

exercida pelo Estado na esfera dos direitos. Em outras circunstâncias, ou seja, nas de um trabalhador admitido por concurso público e a quem é negado algum dos benefícios e vantagens reiterados no art. 39º da Constituição, cabe a alegação de descumprimento de direitos trabalhistas. Mas na relação com o Estado, não faz sentido invocar direitos quando há uma falha de cumprimento de um mandato constitucional tão essencial quanto o da exigência de admissão por concurso público.

A proposta de desprecarizar o trabalho na administração pública se revestiria de validade desde que o vínculo de trabalho pudesse passar de precário (por irregularidade administrativa) a uma situação de plenos direitos do trabalhador, mediante a correção da irregularidade que lhe originou. Porém, esta passagem é impossível de ser feita, já que o reconhecimento jurídico da irregularidade na contratação leva *ipso facto* ao reconhecimento da nulidade do vínculo.

Há uma única maneira de entrada regular ao serviço público, que é a submissão a um concurso público. Mas, neste caso, cria-se um vínculo novo, regular, não havendo um prolongamento do vínculo anterior, que era juridicamente nulo. Portanto, não se pode garantir aos trabalhadores admitidos sem concurso público que seu vínculo de trabalho será regularizado por um processo de desprecarização comandado pelo Governo. Isto pode gerar nos trabalhadores a ilusão de que é possível existir uma política pública capaz de corrigir uma situação inconstitucional.

Referências Bibliográficas

AQUINO, André Wilson Avellar de. *Terceirização - responsabilidade solidária x responsabilidade subsidiária*. Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, Paraíba. Disponível em: <<http://www.trt13.gov.br/revista/6andre.htm>>. Acesso em 08 ago. 2004

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* : promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. - 29. ed atual. e ampl. - São Paulo : Saraiva, 2002.

BRASIL. Lei Nº 5.764 - 16 dez. 1971. *Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>>. Acesso em: 09 abr. 2004.

BRASIL. Lei Nº 8.745 - 09 dez. 1993. *Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da*

Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:
<<http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>>. Acesso em: 09 abr. 2004.

ENUNCIADOS 331 e 363. In: BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes*. - 29. ed atual. e aum. - São Paulo : Saraiva, 2002.

FERNANDES, Flávio Sátiro. *Admissões irregulares de servidores públicos e suas conseqüências jurídicas*. Jus Navigandi, Teresina, a. 2, n. 21, nov. 1997. Disponível em:
<<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=388>>. Acesso em: 12 abr. 2004.

LIMA, Fernando Machado da Silva. *Contratação irregular de servidores temporários*. Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=393>>. Acesso em: 12 abr. 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27ª Edição - São Paulo : Malheiros Editores, 2002.

NETO, José Affonso Dallegrave. Citado por: SALVADOR, Luiz. *Da intermediação de mão-de-obra por cooperativa e a fraude aos direitos trabalhistas*. Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 47, nov. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1193>>. Acesso em: 12 abr. 2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção 151*. Genebra. 1978.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Protección social y mercado laboral en América Latina*. In: Panorama Laboral 2003 - America Latina y El Caribe. Oficina Internacional del Trabajo. Lima, 2003.

PINTO, Alexandre Roque. *Admissão de pessoal sem concurso pela administração. Nulidade. Efeitos. Soluções juridicamente viáveis*. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região, Paraíba. Disponível em: <<http://www.trt13.gov.br/revista/7alexand.htm>>. Acesso em 09 abr. 2004.

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO/AM. *Responsabilidade Civil e Administrativa do Gestor Público na Contratação Irregular de Pessoal e o Procedimento com Vistas a Essa Responsabilização*. Disponível em: <<http://www.mpt.gov.br/publicacoes/pub29.html>>. Acesso em 09 abr. 2004.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 12ª REGIÃO/SC. Nulidade do contrato de trabalho. Violação ao art. 37, ii, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.trt14.gov.br/acordao/Maio_03/AC16_05RO/AC514.htm>. Acesso em: 09 abr. 2004.

XAVIER, Bruno de Aquino Parreira. *Cooperativas de trabalho e relação de emprego*. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3635>>. Acesso em: 12 abr. 2004.

XIII CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE TRABALHO (XIII CIMT). Reunión del Grupo de Trabajo 2. Fortalecimiento Institucional de los Ministerios de Trabajo. Washington, 13-14 mayo 2004. Disponível em:
<<http://www.oas.org/udse/espanol/documentos/00plandettrabajo2.doc>>. Acesso em 01 jun. 2004.