
Vínculos jurídicos alternativos ao estatutário e a contratação de professores no Brasil

**Núcleo Direito da
Profissão Docente**

Mariana Vilella
Vera Monteiro
Rafael Leite

Jacqueline Leite de Souza

Maio de 2026

Elaboração

MOVIMENTO PROFISSÃO DOCENTE

Haroldo Corrêa Rocha

Diretor-Geral

Maria Cecília Gomes Pereira

Diretora de Políticas Públicas

Lara Lopes Moraes

Coordenadora de Carreiras do Magistério

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO (SBDP)

Carlos Ari Sundfeld

Presidente

Mariana Vilella

Coordenadora acadêmica

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Redação e autoria

Mariana Vilella

Vera Monteiro

Rafael Leite

Jacqueline Leite de Souza

Revisão técnica

Maria Cecília Gomes Pereira

Revisão de Língua Portuguesa

Fábio Fujita

Diagramação

Estúdio Arandu

Sobre o Movimento Profissão Docente

Somos um movimento da sociedade civil que tem como objetivo elevar a qualidade da educação com equidade, por meio do fortalecimento da profissão docente.

Trabalhamos de forma suprapartidária e pautados em evidências e experiências bem-sucedidas. Atuamos junto a governos estaduais e municipais em todo o território nacional, apoiando-os na construção de políticas docentes que possam garantir que todos os estudantes tenham professores bem-preparados, motivados e com boas condições de trabalho.

Há muitos caminhos para transformar a educação.
Todos passam pelos professores.

Conheça mais sobre a nossa agenda em profissaodocente.org.br



O Movimento é promovido por



Sobre a SBDP

A **Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp** é uma entidade científica não governamental e sem fins lucrativos, ativa desde 1993, voltada ao estudo e inovação do direito público. A sbdp realiza cursos, pesquisas e publica conteúdo especializado. As **pesquisas** são desenvolvidas pela equipe da sbdp e por seus colaboradores, com apoio de instituições externas. Debruçam-se sobre temas variados de direito público e geram publicações científicas.

O trabalho da sbdp é pautado na combinação de quatro fatores. Primeiro, a não improvisação. Tudo o que fazemos é longa e rigorosamente preparado. Segundo, o aprofundamento. O objetivo de nossas atividades não é apenas passar informações, mas fazer com que as pessoas trabalhem e pensem por si próprias, individualmente ou em conjunto. Terceiro, a liberdade intelectual. Não há vetos a temas, pensamentos ou pessoas. Todos são convidados a se expressar. Quarto, há um incrível grupo de pessoas intensamente dedicadas a cada projeto, sem as quais a instituição não existiria. Elas fazem a sbdp acontecer.

Resumo do que você vai encontrar neste documento

- » O material atendeu a dois objetivos principais: (i) mapear os diferentes vínculos jurídicos já existentes para contratação de docentes; e (ii) oferecer propostas, em formato de minuta de projeto de lei, para adoção de carreira de professor por prazo indeterminado em regime celetista com progressão salarial por desempenho (ou seja, carreira longa não estatutária) e de carreira de curta duração (ou seja, carreira por prazo determinado em regime celetista ou em regime de direito público). A partir dos achados da pesquisa, propõe-se ainda uma reflexão sobre a viabilidade jurídica de carreira de professor ser construída em etapas, ou seja, iniciada por contrato por tempo determinado com possibilidade de conversão para tempo indeterminado. Nesse sentido, o material também oferece proposta de minuta de projeto de lei.
- » São apresentadas diferentes possibilidades jurídicas para contratação de professores por vínculos alternativos ao estatutário, destacando o fundamento constitucional, a necessidade de lei própria e seus limites, e eventuais entendimentos jurisprudenciais existentes. Trata também do amparo jurídico para mecanismos de progressão funcional em cada regime e de carreiras de curta duração com avaliação de desempenho e evolução de padrão de vencimentos.
- » Para cada vínculo apresentado, também há uma reflexão sobre prós e contras de sua adoção pela rede pública.

- » No caso específico dos temporários, o material esclarece e fundamenta os diversos tipos de contratos com tempo determinado, os quais criam vínculos jurídicos diversos do docente com a administração pública (temporário em regime público, temporário celetista e temporário MEI), apresentando o fundamento legal e exemplos, quando existentes. O material apresenta a ideia de o temporário (em regime público ou celetista) estar inserido em carreira própria, aqui chamada de carreira curta (diferenciando da carreira longa, entendida como aquela em que o vínculo é por tempo indeterminado). O temporário MEI só foi mencionado porque a pesquisa identificou um caso concreto em que esse modelo foi usado, mas não se recomenda a sua adoção pelas redes.
- » Em sessão dedicada à jurisprudência do STF e outros tribunais, são destacados os principais riscos de equiparação judicial entre regimes jurídicos.
- » Em tópico dedicado à proposta de reforma administrativa apresentada em 2025 no Congresso Nacional, apontamos seus possíveis impactos nas carreiras docentes.
- » Por fim, há três minutas de textos legais para a criação de: (i) carreira docente temporária com progressão funcional (carreira curta); (ii) carreira docente celetista por tempo indeterminado (carreira longa); e (iii) carreira curta com possibilidade de conversão para carreira longa.
- » O objetivo do material é sistematizar o conhecimento e o arcabouço jurídico sobre vínculos alternativos ao regime estatutário para a carreira de professor do ensino básico da rede pública, estimulando o debate sobre possíveis inovações no desenho dessa carreira.

Glossário

- » **Servidor público:** designa os ocupantes de cargo público, emprego público ou função pública, contratados pelos regimes estatutário, celetista ou temporário;
- » **Empregado público:** titular de emprego público efetivo com vínculo regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), cujo acesso se dá por meio de realização de concurso público. Possui estabilidade relativa no emprego e segue o regime geral da previdência social;
- » **Emprego público:** designa apenas os servidores com vínculo celetista;
- » **Estatutário:** titular de cargo público efetivo com vínculo regido pelo estatuto do servidor público (Lei no 8.112/1990 para o servidor federal ou leis locais para demais servidores), cujo acesso se dá por meio de concurso público. Possui estabilidade constitucional e segue regime previdenciário próprio;
- » **Temporário:** pessoa física, ocupante de função pública contratada pela administração para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, com regime jurídico especial fixado em lei (CF, art. 37, IX e leis locais, diante da ausência de lei nacional sobre o tema). O acesso se dá através de processo seletivo público simplificado. Não possui estabilidade e segue o regime geral da previdência social. Há notícia de contratação de temporário pela administração pública: (a) pelo regime público (com incidência, em alguns casos, de normas CLT, por expressa previsão na lei local); (b) pelo regime da CLT (art. 443); e (c) pelo regime de microempreendedor individual (MEI);
- » **Regime jurídico dos servidores:** conjunto de normas que estabelece os direitos e deveres dos agentes públicos. Além de direitos e deveres gerais, os servidores públicos também devem observar normas específicas, relativas à atividade exercida;
- » **Regime jurídico único (RJU):** regra constitucional (posteriormente retirada do texto da Constituição) que determinava a escolha de um único regime jurídico (estatutário ou celetista) para todos os servidores pertencentes a pessoas jurídicas de direito público do ente, tanto da administração direta quanto da administração indireta;
- » **Terceirizado:** pessoa física que presta serviços na administração pública, mas não tem vínculo jurídico com o Estado, seu vínculo é com entidade privada (com ou sem fins lucrativos) contratada pelo Estado para prestar serviços.

Sumário

1. O regime estatutário e a superação do regime jurídico único	8
2. Regimes distintos ao estatutário	12
2.1. CLT	12
2.2. Temporários em regime público	17
2.3. Temporários contratados como pessoa jurídica (MEI)	25
2.4. Terceirizados	26
3. Riscos de judicialização e a jurisprudência existente	29
3.1. Judicialização contra carreira celetista	29
3.2. Judicialização contra leis de contratação por tempo determinado	36
4. A proposta de reforma administrativa e seus possíveis impactos nas carreiras docentes	41
5. Evidências internacionais como base para as propostas normativas	43
5.1. Um problema global, não apenas brasileiro	43
6. Minutas de normativos	47
Minuta 1: temporários com evolução de carreira	47
Minuta 2: carreira de emprego público docente	51
Minuta 3: carreira curta com possibilidade de conversão para emprego público docente por prazo indeterminado	53
Referências bibliográficas	59

1. O regime estatutário e a superação do regime jurídico único

O regime jurídico estatutário é um tipo de vínculo dos servidores públicos com a administração pública contratante em que direitos, deveres e garantias são definidos em leis específicas, chamadas de estatutos dos servidores. Cada ente federativo tem seu próprio estatuto.

No âmbito federal, a Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Cíveis da União) trata dos servidores públicos estatutários da União, das autarquias e das fundações públicas estatais federais.

As principais características do regime estatutário decorrem da Constituição Federal (CF) e incluem: acesso por meio de concurso público, estabilidade adquirida após período probatório de três anos, aposentadoria pelo regime próprio de previdência social (RPPS) e estrutura remuneratória e de benefícios definida em leis próprias, com grande variação entre carreiras e entre entes federativos.

O regime estatutário é o mais comum na carreira de professor. Em pesquisa realizada pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), que consultou as sinopses do Censo Escolar de 2024 (MEC/Inep), o vínculo estatutário era o mais presente nas redes de ensino, embora venha perdendo espaço para as contratações temporárias, também definidas em leis próprias. No estado de São Paulo, por exemplo, segundo o Censo Escolar 2024, já há mais servidores temporários do que estatutários no quadro de pessoal da educação.¹ Há ainda municípios que optaram por contratar professores pelo regime da CLT.

A prevalência do regime estatutário se deve à redação original da CF e à sua escolha como regime jurídico único da respectiva administração pública.

¹ Conforme apurado na pesquisa da SBDP (Vilella et al., 2025, p. 19).

Originariamente, a CF estabeleceu que os servidores de um mesmo ente público deveriam ser todos admitidos com base nas mesmas regras, ou seja, sob um mesmo regime jurídico. É o que dizia o art. 39, *caput*, da CF: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios instituirão, no âmbito de sua competência, *regime jurídico único* e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”.

Essa regra ficou conhecida como regime jurídico único (RJU) e objetivava que servidores da administração direta e dos entes com personalidade de direito público tivessem um único regime. Em 1998, essa norma foi modificada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, que retirou a obrigatoriedade do regime único e permitiu aos entes públicos optarem por outros modelos, além do regime estatutário. A nova redação do art. 39, dada pela EC nº 19/1998, é a seguinte: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”.

A constitucionalidade dessa mudança foi contestada no Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI nº 2.135. Durante quase duas décadas, em razão da ação e das liminares proferidas pelo STF, houve grande insegurança jurídica a respeito dessa matéria. Mas, em novembro de 2024, o STF decidiu definitivamente pela constitucionalidade da EC, em favor da nova redação. Como consequência da decisão, a União, os estados e os municípios passaram a ter maior flexibilidade para a contratação de pessoal. Na prática, a decisão reconheceu o cenário que já existe de convivência de mais de um regime de contratação pública de pessoal na administração direta, autárquica e fundacional, para além do estatutário, com a existência de vínculos celetistas, temporários e terceirizados, por exemplo. O resultado confirmou a tendência de que a diversidade de regimes é útil, tendo em vista as particularidades e finalidades específicas de cada função pública, além das necessidades da administração.

A decisão tomada pelo STF na ADI nº 2.135 ainda vedou a conversão de vínculos existentes até a data do julgamento, falando expressamente na impossibilidade de transformar servidores estatutários em celetistas, caso eles tenham ingressado no serviço público até novembro de 2024, para evitar problemas administrativos e previdenciários.²

O julgamento definitivo da ADI nº 2.135 consolidou decisões anteriores do STF, que já vinham validando vínculos celetistas em pessoas jurídicas de direito público (por exemplo, ADC nº 46, ADI nº 5.367, ADPF nº 367, ADI nº 5.615).³

² A análise da decisão do STF foi aprofundada em pesquisa da SBDP (Vilella et al., 2025, p. 9-16).

³ Cf. Pereira et al. (2023).

Mesmo antes das manifestações do STF sobre a matéria, já era possível encontrar servidores públicos, inclusive professores, com vínculo CLT. Isso porque alguns municípios adotaram a CLT como regime jurídico único para a administração pública local.⁴

No caso da educação, o regime estatutário ainda é o prevalecente nas contratações de docentes, embora tenha características e dilemas próprios.

Um dos principais desafios é quanto ao piso nacional do magistério.⁵ O piso salarial dos professores é determinado por norma federal (Lei nº 11.738/2008), que tenta uniformizar os parâmetros de remuneração docente em nível nacional. Mas encontra nos entes federados particularidades nas formas de pagamento e reajuste dos servidores, o que é uma característica típica do regime estatutário,⁶ no qual cada ente tem sua forma de composição da remuneração docente, prevista em regras próprias, muitas vezes fragmentadas em normas infralegais.

O regime estatutário se caracteriza pela grande diversidade entre os entes federados e, mesmo internamente, por uma multiplicação de normas e disputas, sobretudo em matéria de remuneração.

Sobre essas disputas, há uma expectativa grande sobre o que o STF decidirá no tema 1.218, que trata do piso salarial docente em um caso de São Paulo. A Corte vai decidir se os reajustes do piso escalonam ou não para as demais etapas da carreira docente. Se for decidido pelo escalonamento do piso na carreira (chamado de efeito cascata), o regime estatutário pode se tornar inviável em diversos entes federados, demandando alterações nos atuais estatutos da carreira docente, de forma a viabilizar o cumprimento da decisão.

Por fim, mudanças no padrão demográfico da população, com projeção de diminuição do número de alunos, também impõem desafios ao regime estatutário, que se caracteriza pela estabilidade do servidor, permitindo pouca flexibilidade à administração quanto à reorganização dos quadros de pessoal.⁷ Assim, como apontado no relatório do Profissão Docente “Transição demográfica e situação fiscal das 27 unidades federa-

⁴ Cf. Vilella (2025).

⁵ Para uma compreensão mais ampla das demandas e dos desafios dos entes federados envolvendo o piso nacional do magistério, a SBDP produziu dois relatórios de pesquisa em parceria com o Movimento Profissão Docente (Vilella et al., 2024a; 2024b).

⁶ Cf. Mesquita et al. (2025).

⁷ Segundo nota técnica do Movimento Pessoas à Frente, há uma tendência nacional, para além da área da educação, de redução de servidores efetivos: “No total consolidado, essa categoria sofreu uma queda de 11,8% entre 2017 e 2023, sendo a realidade da maior parte dos entes analisados [...]. Essa retração está associada, em muitos casos, à ausência de concursos públicos, ao envelhecimento da força de trabalho e à não reposição de vacâncias, indicando fragilidades na gestão estratégica de pessoal” (Movimento Pessoas à Frente, 2025b, p. 43).

tivas” (2025), o cenário de redução na quantidade de matrículas exige que as redes se planejem e realizem “uma boa combinação entre os diferentes modelos de contratação, sem precarização” (pg. 04).

Essa tendência de diversificação de vínculos se alinha ao cenário internacional, em que redes de ensino em diversos países utilizam contratos por prazo determinado não apenas como solução de emergência, mas como peça estrutural para lidar com a escassez de docentes e a desigualdade na distribuição de profissionais qualificados. Como demonstrado no levantamento de experiências internacionais “Vínculos temporários, carreiras curtas e encarreiramento docente: evidências internacionais para o debate brasileiro” (Leite, 2026), modelos de “carreira curta” (vínculos de um a cinco anos) têm sido desenhados para gerar valor profissional e encarreiramento, mesmo sem a estabilidade vitalícia.

Diante desses desafios e da decisão do STF que validou a possibilidade da coexistência de variados regimes de trabalho para além do estatutário, os entes federados podem considerar outras formas de vínculo jurídico para contratação de seus professores. Tratamos a seguir dos fundamentos legais, riscos e eventuais prós e contras de vínculos alternativos ao estatutário para contratação de docentes.

2. Regimes distintos ao estatutário

2.1. CLT

2.1.1. Fundamentação jurídica

A contratação de professores com vínculo CLT tem amparo constitucional e legal. A CF prevê a figura do “emprego público” (como é chamado o vínculo regido pela CLT) no art. 37, incisos I e II, afirmando que a investidura do empregado público depende de aprovação prévia em concurso público.⁸

Quando trata especificamente dos profissionais da educação, a CF não traz nenhuma restrição ao vínculo celetista. O art. 206, nos incisos que abordam questões das carreiras nas redes públicas, estabelece a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, “na forma da lei”, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público, e um piso salarial nacional, “nos termos de lei federal”.⁹

⁸ Art. 37,

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁹ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Lei nº 14.817, de 2024)

[...]

Com a decisão do STF na ADI nº 2.135 extinguindo a obrigatoriedade de um regime jurídico único do tipo estatutário, ficou confirmada a viabilidade jurídica de os entes criarem carreira docente CLT nas redes públicas, convivendo com outros regimes de trabalho, como o estatutário e o temporário, estando vedada a conversão dos atuais estatutários em celetistas.

O regramento do vínculo CLT no setor público depende de previsão em lei local, de cada ente federativo.

Na União, a Lei nº 9.962, de 2000, disciplina o regime de emprego público de pessoal da administração federal direta, autárquica e fundacional. Ela afirma que a relação de trabalho será regida pela CLT e pela legislação trabalhista correlata, e delega para leis específicas a tarefa de criar os empregos públicos que prevê.

Também dispõe sobre o ingresso por concurso público e disciplina a rescisão do contrato de trabalho pela administração pública, restringindo a demissão nos casos de falta grave, acumulação ilegal de cargos, necessidade de redução do quadro de pessoal por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal ou por insuficiência de desempenho. Neste último caso, exige apuração em processo administrativo.¹⁰

Trata-se de lei enxuta, que apenas prevê os temas citados: possibilidade de contratação CLT pela administração federal, forma de ingresso e forma de demissão, delegando a leis específicas, e à própria CLT, todos os outros termos da relação trabalhista.

A Lei nº 9.962/2000 se aplica somente à União. Os estados e os municípios precisam editar leis próprias para instituir empregos sob o regime celetista.

As leis locais não podem modificar ou excepcionar a CLT, porque somente a União pode legislar sobre legislação trabalhista.

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

[...]

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

¹⁰ Art. 30 O contrato de trabalho por prazo indeterminado somente será rescindido por ato unilateral da Administração pública nas seguintes hipóteses:

I – prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;

II – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

III – necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 169 da Constituição Federal;

IV – insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo, que será apreciado em trinta dias, e o prévio conhecimento dos padrões mínimos exigidos para continuidade da relação de emprego, obrigatoriamente.

Assim, desde que respeitados os termos da CLT, os entes têm autonomia para criar as próprias leis e autorizar esse regime para seu pessoal, tanto uma lei geral autorizando o regime CLT na respectiva administração (nos moldes da Lei federal nº 9.962/2000) quanto leis específicas que criem os empregos de professor e determinem as regras para progressão de carreira.

Para adotar o regime da CLT na administração direta e autárquica, o ente terá de verificar se as respectivas leis orgânicas ou Constituições estaduais permitem tal regime, já que elas podem prever um regime jurídico único para os servidores. Caso exista essa previsão, ela deve ser alterada antes de criar empregos, evitando ilegalidades ou inconstitucionalidades.

Embora o STF tenha autorizado a multiplicidade de vínculos, isso não impede a legislação local de ainda prever um regime jurídico único.

2.1.2. Temporários celetistas

O contrato de trabalho celetista pode ser celebrado por tempo determinado (art. 443, CLT), e não há óbice legal para sua utilização com professores.¹¹

É importante diferenciar o temporário celetista tratado neste tópico (cujo regime é o do art. 443 da CLT) do temporário em regime público (que será tratado no próximo tópico). Neste último caso, a lei local opta por um regime público próprio para os temporários (com relação ao prazo de duração do contrato, por exemplo, maior do que o temporário celetista), ainda que determine a aplicação de direitos e garantias da CLT (ora fazendo genericamente, ora listando alguns direitos e garantias aplicáveis). Há casos de leis locais que remetem à CLT, mas isso não transforma os temporários em regime público de que trata a lei local automaticamente em celetistas. Isso porque a remissão à CLT é

¹¹ Identificamos dois casos de lei local que preveem o regime celetista para o professor temporário. Um é no município de Cabreúva, cuja lei complementar municipal nº 452/2022, que trata do Estatuto do Magistério Público Municipal e do respectivo Plano de Carreira e de Remuneração para os integrantes do quadro do magistério público municipal de Cabreúva-SP, previu o professor temporário, admitido por processo seletivo simplificado, em regime celetista (art. 11, caput e inc. II). Disponível em: <https://www.cabreuva.lawsystem.com.br/paginas/lei.php?id=6439>. Acesso em: 20 nov. 2025. O outro caso envolve professor de ensino superior, de ensino médio e técnico, no âmbito do Centro Estadual de Educação Tecnológica "Paula Souza", do estado de São Paulo (Lei complementar do estado de São Paulo nº 1.044/2008). Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2008/lei.complementar-1044-13.05.2008.html?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 20 nov. 2025. Importante destacar que nem sempre as leis são claras quanto ao regime. No caso de Cabreúva, a lei parece remeter à CLT o regime dos temporários, mas a redação da norma gera dúvida se se trata de temporário regime público com aplicação de direitos da CLT ou se de fato é um contrato de trabalho celetista por tempo determinado, nos termos do Art. 443, CLT.

apenas para a incidência de certos direitos, prevalecendo as regras próprias do contrato em regime público que tenham sido desenhadas na lei local.

O contrato temporário de trabalho da CLT é um contrato específico, previsto no art. 443, e que só pode ser utilizado em hipóteses determinadas pela CLT, a saber: serviço cuja natureza justifique a predeterminação do prazo, atividades empresariais de caráter transitório ou contrato de experiência.¹² No caso da atividade docente nas redes públicas, a hipótese aplicável seria a de serviço cuja natureza justifique a predeterminação do prazo, cabendo à administração fundamentar a necessidade temporária.

Dessa forma, há amparo jurídico para a contratação de docentes celetistas por prazo determinado pela CLT. Porém esse regime de temporário da CLT tem restrições que podem não interessar aos entes federados.

O prazo máximo de duração do vínculo temporário com base na CLT é de dois anos (art. 445, CLT),¹³ incluídas as prorrogações. A CLT também determina que a prorrogação por mais de uma vez ou a sucessão de contratos por tempo determinado em intervalo inferior a seis meses transformam automaticamente o respectivo contrato em contrato de prazo indeterminado (arts. 451 e 452 da CLT).¹⁴

¹² Art. 443. O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito, por prazo determinado ou indeterminado, ou para prestação de trabalho intermitente. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

§1º – Considera-se como de prazo determinado o contrato de trabalho cuja vigência dependa de termo prefixado, ou da execução de serviços especificados, ou ainda da realização de certo acontecimento suscetível de previsão aproximada. (Parágrafo único renumerado pelo Decreto-lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967)

§2º – O contrato por prazo determinado só será válido em se tratando: (Incluído pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

a) de serviço cuja natureza ou transitoriedade justifique a predeterminação do prazo; (Incluída pelo Decreto-lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967)

b) de atividades empresariais de caráter transitório; (Incluída pelo Decreto-lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967)

c) de contrato de experiência. (Incluída pelo Decreto-lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967)

§3º – Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria.

¹³ A contratação de temporário no regime da CLT é uma possibilidade, mas não impede que o ente tenha lei própria sobre contratação por tempo determinado na esfera pública, com regras próprias definidas na lei.

¹⁴ Art. 445 – O contrato de trabalho por prazo determinado não poderá ser estipulado por mais de 2 (dois) anos, observada a regra do art. 451. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967)

Art. 451 – O contrato de trabalho por prazo determinado que, tácita ou expressamente, for prorrogado mais de uma vez passará a vigorar sem determinação de prazo.

Art. 452 – Considera-se por prazo indeterminado todo contrato que suceder, dentro de 6 (seis) meses, a outro contrato por prazo determinado, salvo se a expiração deste dependeu da execução de serviços especializados ou da realização de certos acontecimentos.

Nesse tipo de vínculo, há necessidade de recolhimento do FGTS, o que torna o temporário da CLT mais custoso à administração pública do que o contrato por tempo determinado em regime público (uma vez que a sugestão para esse regime é a não incidência de FGTS, como veremos). Além disso, para o temporário da CLT, os descontos em folha, próprios do regime da CLT, podem reduzir a atratividade do modelo.

2.1.3. Prós e contras de criar uma carreira CLT para professores:

Prós:

- » Pode ser um regime mais simples de se trabalhar e mais padronizado do que o regime estatutário;
- » Pode propiciar maior transparência na política remuneratória e nos adicionais devidos, afastando discussões sobre remunerações diversas, gratificações e quais valores incorporam ou não ao vencimento dos servidores;
- » A exoneração é mais simples do que em casos de servidores com estabilidade, ainda que não seja livre;
- » Incidência do Regime Geral da Previdência Social;¹⁵ e
- » Possibilidade de se optar por contrato de trabalho por tempo indeterminado ou determinado (art. 443, CLT).

Contras:

- » Encarecimento da folha em razão da obrigatoriedade de recolhimento do FGTS;
- » Os descontos em folha reduzem o valor líquido recebido pelos professores, em comparação com o regime estatutário;
- » Embora haja menor rigidez do que no regime estatutário, a obrigatoriedade de concurso e a jurisprudência do STF sobre demissão¹⁶ fazem

¹⁵ Discussões sobre responsabilidade fiscal e regime de previdência do funcionalismo público na educação podem ser encontradas em Schettini et al. (2025).

¹⁶ A questão é objeto do tema 1.022 do STF, que decidiu sobre demissão de empregados públicos por empresas estatais e sociedades de economia mista. Segundo a decisão, deve-se apresentar "motivação razoável" para demissão: "As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo

- com que a vantagem em termos de flexibilidade para a gestão pública não seja tão significativa, ainda que exista;
- » Competência da Justiça do Trabalho para dirimir parte dos conflitos entre a administração pública e os professores, criando uma nova instância para a administração lidar, além da Justiça Comum, que julgará os casos dos servidores estatutários e temporários em regime público; e
 - » Caso seja utilizado para contratação de empregados temporários (art. 443, CLT), o prazo máximo de duração do contrato é de dois anos, além de as regras serem pouco detalhadas e, por isso, pouco aderentes à realidade do setor público (por exemplo, não trata do processo seletivo), potencialmente mais custoso em razão do FGTS e menos atrativo em razão dos descontos em folha.

2.2. Temporários em regime público

2.2.1. Fundamentação jurídica

A contratação de professores em caráter temporário, mediante regime próprio (regime público), não celetista, tem fundamento constitucional e legal.

A autorização está no art. 37, IX, da CF, que permite a contratação por tempo determinado para atendimento de excepcional interesse público e delega para lei específica a previsão dos casos em que a contratação se dará.

A regra constitucional é bastante enxuta e nada diz sobre quais direitos podem ou devem ser garantidos aos profissionais, conferindo à lei essa atribuição.¹⁷ Essa lei pode ser tanto nacional (ainda não editada) quanto local, na esfera de competência de cada ente.

processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista". Como "motivação razoável" é um conceito jurídico indeterminado, há um risco de judicialização quando da demissão desses servidores. Embora a decisão se aplique a empresas públicas e sociedades de economia mista, é provável a extensão desse mesmo entendimento para a administração direta (Secretarias de Educação).

¹⁷ "Abriu-se, assim, um espaço de flexibilidade no direito público dos recursos humanos, pela possibilidade de construção, pelas leis, de regimes que fossem alternativos tanto ao trabalhista (o celetista, esboçado no art. 70 da CF e detalhado na Consolidação das Leis do Trabalho) como ao regime estatutário (previsto em normas constitucionais próprias e beneficiado por alguns direitos semelhantes aos trabalhistas, na forma do art. 39, §30, da CF; o regime estatutário é detalhado nas leis federais, estaduais e municipais). A disciplina dessas contratações temporárias ficou para as leis específicas, editadas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Na prática, estas, além de heterogêneas entre si, no geral atribuíram aos temporários menos direitos do que os aplicáveis a celetistas e estatutários, diminuindo os custos fiscais e aumentando a flexibilidade administrativa" (Parisio; Sundfeld, 2021, p. 16).

Eventual criação de regras de progressão de carreira no contrato por tempo determinado não encontra óbice constitucional ou em norma geral, mas depende de previsão em lei local específica – que pode ser na mesma lei que venha a regulamentar a possibilidade de professor temporário em regime público na localidade.

Hoje alguns entes federativos já têm lei regulamentando a contratação temporária em regime público na sua esfera federativa. É comum, inclusive, que leis estaduais ou municipais sobre contratação temporária façam referência a direitos típicos dos estatutários ou celetistas ao listar os direitos aplicáveis aos servidores temporários. Assim, eventual lei local que pretenda criar progressão remuneratória em um contrato por tempo determinado pode se fundamentar nas mesmas normas de progressão dos efetivos, com as devidas adaptações, para evitar riscos de equiparação judicial com estatutários ou celetistas.¹⁸

No âmbito federal, a norma que dispõe sobre a contratação por tempo determinado é a Lei nº 8.745/1993. Ela elenca as hipóteses em que fica autorizada a contratação temporária na esfera federal,¹⁹ trata das formas de seleção (processo seletivo simplificado ou, em alguns casos, contratação direta por notória especialização) e dispõe sobre os prazos máximos do contrato temporário, os quais variam a depender da hipótese autorizativa da contratação temporária. Também dispõe sobre o procedimento para autorização de contratações temporárias, com algumas regras sobre remuneração, além de proibir cumulação de cargos e trazer hipóteses de extinção do contrato.

Especificamente no tema da educação, ao autorizar a contratação temporária de docentes em instituição federal de ensino, a Lei nº 8.745/1993 lista as razões que autorizam

¹⁸ Ao final do material, propomos uma minuta de projeto de lei para esse fim, adotando terminologia diversa de "progressão de carreira" para mitigar os riscos de equiparação.

¹⁹ São hipóteses ligadas à educação e à docência:

IV – admissão de professor substituto e professor visitante;

V – admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro

l) didático-pedagógicas em escolas de governo; e

VII – admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação. *(Incluído pela Lei nº 10.973, de 2004)*

X – admissão de professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação. *(Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011)*

XI – admissão de professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante integração ensino-serviço, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e da Educação.

a contratação temporária de professor substituto (art. 20, §10)²⁰ e limita o percentual de professores temporários em relação aos efetivos nesses casos (art. 20, §20).²¹

Assim como no caso da lei que disciplina o emprego público federal (Lei nº 9.962/2000), a Lei nº 8.745/1993 apenas se aplica aos órgãos da administração federal. Enquanto não houver lei nacional sobre o tema, estados e municípios devem criar sua própria lei de temporários, que pode ser tanto uma lei geral para toda esfera federativa quanto específica para a carreira de professor.

A nota técnica do Movimento Pessoas à Frente que sistematizou as leis estaduais sobre temporários apresentou um panorama de enorme diversidade entre essas normas. No tema das garantias trabalhistas e remuneração, há modelos muito distintos, ora mais genéricos, ora com rol específico de direitos e garantias (Movimento Pessoas à Frente, 2025b, p. 72).

Alguns entes, inclusive, mesmo dentro do regime público de temporário, preveem a aplicação da CLT aos contratos.²² Todavia, o material não aponta nenhuma lei que preveja progressão do professor temporário durante o prazo de seu contrato ou qualquer tipo de evolução salarial por desempenho.²³ O mais próximo disso são adicionais voltados a atividades docentes ou adicionais por serviços extraordinários (Movimento Pessoas à Frente, 2025b, p. 78).

Quanto à forma de seleção, prevalece o processo seletivo simplificado, mas foram encontradas na legislação dos entes hipóteses de contratação direta, especialmente de especialistas por notório saber. Sobre esse ponto, a nota técnica do Movimento Pessoas à Frente explica que:

²⁰ Art. 20 §10 A contratação de professor substituto de que trata o inciso IV do caput [admissão de professor substituto e professor visitante] poderá ocorrer para suprir a falta de professor efetivo em razão de:

I – vacância do cargo;

II – afastamento ou licença, na forma do regulamento; ou

III – nomeação para ocupar cargo de direção de reitor, vice-reitor, pró-reitor e diretor de campus.

²¹ §20 O número total de professores de que trata o inciso IV do caput não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino.

²² Apesar dos exemplos nesse sentido, a nota técnica do Movimento Pessoas à Frente ressalta que o STF já reconheceu a inconstitucionalidade dessa forma de vínculo (que combina os dois regimes – temporário do regime público e CLT). No RE 1.152.71, "o STF declarou a inconstitucionalidade de norma municipal que previa contratação temporária sob o regime da CLT. A Corte entendeu que essa configuração criava um regime híbrido, em que se combinavam a ausência de concurso com os benefícios típicos do regime celetista, violando os princípios da impessoalidade e da legalidade previstos no art. 37 da Constituição" (Movimento Pessoas à Frente, 2025b, p. 34).

²³ A experiência internacional mostra casos de progressão de carreira em regimes temporários, inclusive entre diferentes contratações. Como exposto no relatório de Leite (2025): "No Chile e na Ucrânia, por exemplo, o status de carreira funciona como uma 'moeda profissional' que o docente carrega consigo. Isso permite que, mesmo em vínculos de curta duração, o profissional progrida em níveis remuneratórios baseados em avaliações de desempenho e certificações reconhecidas centralmente, reduzindo o custo da rotatividade e valorizando a experiência acumulada no contrato temporário".

De modo geral, essas hipóteses exigem a comprovação da especialização ou do notório saber, por meio de análise de currículo, avaliação de títulos e experiência profissional comprovada. Trata-se, portanto, de mecanismos voltados para a qualificação da administração pública em projetos específicos, complexos e com alta exigência técnica. (Movimento Pessoas à Frente, 2025b, p. 52)

Essa possibilidade de contratação por notório saber, embora mais restrita a contextos de pesquisa ou docência no ensino superior, pode ser considerada para o ensino básico na contratação temporária de professores, preferencialmente com expressa autorização em lei local. Pode-se pensar, por exemplo, em estimular o intercâmbio com professores de escolas privadas, com instituições de ensino superior, ou com docentes de outras redes de ensino. A contratação temporária poderia servir para projetos determinados nesses contextos, via contratação direta por notório saber.

O diagnóstico da nota técnica é de que a legislação atual sobre temporários no setor público ainda é muito restrita à comprovação de notório saber unicamente por meio de títulos acadêmicos:

Diante disso, é recomendável que o marco normativo adote formas diversificadas de comprovação de competência, como portfólios, certificações profissionais, experiência prática relevante e reconhecimento técnico em redes especializadas. Com isso, amplia-se a capacidade da administração pública em contar com especialistas qualificados, sem comprometer o controle e a excepcionalidade das contratações por tempo determinado. (Movimento Pessoas à Frente, 2025b, p. 59)

Ainda quanto às hipóteses de contratação por tempo determinado em regime público, embora haja grande autonomia dos entes para legislar sobre a matéria, a jurisprudência do STF é firme em afastar hipóteses genéricas, nas quais não esteja justificada a necessidade excepcional da administração pública, bem como determina que haja prazos razoáveis de tempo de contrato e de possibilidades de renovação, para que o contrato temporário não se converta, na prática, em contrato por tempo indeterminado sem os direitos e garantias dos efetivos.

A criação ou a alteração das leis locais de temporários voltadas à contratação de professores deverão levar em conta essa jurisprudência, especialmente enquanto não houver uma lei nacional que uniformize os parâmetros mínimos para esse tipo de contratação.

2.2.2. Prós e contras do vínculo temporário

Prós:

- » Grande autonomia dos entes para previsão das regras de contratação e do regime jurídico como um todo, desde que dentro dos parâmetros constitucionais;
- » Processo de seleção mais rápido, simples e menos custoso do que a realização de concurso público;
- » Flexibilidade quanto a tempo de contrato e desligamento;
- » Menores custos para administração não apenas com a seleção, mas com os encargos da contratação (ausência da obrigatoriedade de recolhimento de FGTS, salvo no caso de a legislação local prever a sua incidência);
- » Ausência dos descontos em folha próprios da CLT, aumentando o recebimento mensal do trabalhador;
- » Litígios resolvidos pela justiça comum.

Contras:

- » Insegurança jurídica quanto aos limites da autonomia do ente para criação do regime jurídico e de hipóteses de utilização do contrato temporário, dependendo do entendimento jurisprudencial, enquanto não houver uma lei nacional para o tema;
- » O prazo determinado do vínculo pode atrair profissionais menos qualificados, assim como eventual contratação sem regras adequadas e previamente estabelecidas.

2.2.3. Agentes públicos especiais (PL 3.069/2025)

O Projeto de Lei (PL) nº 3.069/2025, que cria normas gerais para a contratação de agentes públicos especiais, nos termos do inciso IX do art. 37 da CF, se for aprovado, poderá trazer segurança jurídica para esse tipo de vínculo, estabelecendo um conjunto de regras mínimas para qualquer ente federativo.

Agentes públicos especiais de que trata o projeto de lei são servidores temporários. O PL optou pela denominação “agente público especial” para englobar todos aqueles contratados por prazo determinado, independentemente da designação utilizada. Ao

adotar uma nova nomenclatura, o PL busca abranger todas as situações e as diversas denominações que os entes federativos atribuem a esses profissionais.

A denominação específica também tem por finalidade diferenciar os contratados temporários dos demais servidores públicos, evitando a extensão automática de prerrogativas das outras categorias.

Em resumo, o PL busca estabelecer nacionalmente um regime mínimo uniforme, garantir direitos aos contratados, evitar precarização e atenuar desigualdades, mantendo a necessária flexibilidade para a administração pública no manejo desses contratos, bem como a autonomia dos entes federativos para definir situações específicas em cada localidade.

A proposta proíbe contratações temporárias em detrimento de concursos vigentes e garante benefícios trabalhistas que já vinham sendo reconhecidos pela jurisprudência, como décimo terceiro proporcional, férias, estabilidade à gestante, licença-maternidade e licença-paternidade. No caso dos docentes, há garantia de pagamento do piso salarial do magistério (art. 20, §30).

A educação é objeto de artigo específico no PL, que trata das particularidades da contratação temporária nesse campo, autorizando expressamente o seu uso nos cenários das transições curriculares, demográficas e estruturais vivenciadas pelas redes de ensino (art. 20).²⁴

Esse reconhecimento, contudo, é acompanhado da obrigação legal dos entes de ampararem a opção pelos contratos temporários em estudos técnicos sobre força de trabalho, evolução demográfica da população atendida e eventual necessidade de criação de cargos efetivos (art. 10, §20), atendendo aos atuais parâmetros de constitucionalidade do STF e evitando o uso do vínculo temporário por conveniência, arbitrariedade ou falta de planejamento.

Além disso, há alguns dispositivos do PL que reforçam o amparo jurídico para casos de criação de mecanismos de progressão de carreira nos contratos temporários. Por exem-

²⁴ PL 3.069/2025, art. 20. A utilização, nas redes de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios, de agentes públicos especiais contratados terá por objetivo atender às necessidades públicas diretamente vinculadas à implantação, à continuidade, à transformação e à qualidade dos serviços educacionais.

§10 Incluem-se no disposto no caput deste artigo as necessidades eventuais como insuficiência, ausência, afastamento ou impedimento de docentes ou pessoal de apoio.

§20 Incluem-se também no disposto no caput deste artigo, nos limites das leis próprias aplicáveis, as necessidades específicas de excepcional interesse público decorrentes de transições:

I – demográficas;

II – nos índices de reprovação e abandono;

III – curriculares; e

IV – da escola parcial para a escola em tempo integral.

§30 O piso salarial profissional será aplicado aos agentes públicos especiais contratados para as funções de que trata a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (Lei do Piso Nacional do Magistério).

pl, há mecanismos para que o desempenho do agente público especial seja acompanhado durante a vigência do contrato, com indicadores de produtividade e demonstração de competências e habilidades exigidas para a função. Segundo o PL, esses elementos serão levados em conta na decisão sobre extinguir ou prorrogar o contrato ou em sua eventual finalização antes do prazo previsto.

Em especial, o art. 90, §10, dispõe que a avaliação de desempenho também poderá ser levada em conta na concessão de aumentos reais na remuneração pactuada.²⁵ Esse dispositivo autoriza explicitamente a criação de níveis ou padrões de vencimentos diferenciados ao longo dos anos de contrato por tempo determinado.,

Por fim, quanto aos riscos de equiparação de regimes, o PL traz expressa a proibição (art. 90 e §§20 e 30).²⁶

2.2.4. Carreira curta seguida de carreira por tempo indeterminado (temporário convertido em celetista ou em estatutário)

Com a superação do regime jurídico único e a flexibilização para a contratação de pessoal no regime da CLT, é possível cogitar um novo desenho, cuja inspiração são experiências internacionais. Dentre as experiências mapeadas, identificamos alguns países que adotam uma espécie de “carreira curta” docente, que é seguida por uma “carreira longa”, ou seja, o docente entra no serviço público com um contrato de curta duração (tempo determinado), podendo seu vínculo ser convertido em contrato de longa duração (tempo indeterminado).

Esse tipo de modelo permitiria que, a critério da administração pública e seguindo requisitos legais ligados à forma de seleção, professores já incorporados à rede como temporários acessassem, sem necessidade de novo concurso, vínculo de mais longa duração, criando um estímulo para o bom desempenho desses profissionais e uma margem de

²⁵ PL 3.069/2025, art. 90 §10 A avaliação sobre a atuação, diligência e assiduidade dos agentes públicos especiais contratados, vinculada a métricas de produtividade, bem como às competências e habilidades dos contratados, será considerada para eventuais prorrogações, para extinção do contrato antes do término da sua vigência e para a concessão de aumentos reais de remuneração.

²⁶ Art. 90 Na condição de agentes públicos especiais, os contratados nos termos desta Lei ficarão sujeitos a regime diferenciado, sem prejuízo das restrições e responsabilidades próprias do exercício da atividade pública, sendo seus direitos e vantagens limitados ao previsto na forma da lei específica a seu regime.

§2º Será inválida a decisão administrativa que estender, aos agentes públicos especiais contratados, o direito à estabilidade ou outros direitos e vantagens peculiares da condição de servidor público, inclusive em regime de emprego público.

§3º O exercício de funções semelhantes não equipara os agentes públicos especiais contratados aos servidores públicos de que trata o §20, mesmo para fins financeiros ou de outras vantagens.

flexibilidade para a administração no planejamento da força de trabalho. Refletimos a seguir como essa proposta poderia ser viabilizada juridicamente.

No Brasil, a “carreira curta” pode se dar por meio de contratação por tempo determinado. Conforme explicamos anteriormente, a contratação de tempo determinado pode tanto ser um contrato CLT quanto um contrato de regime público. Já em relação ao que estamos chamando nessa proposta de “carreira longa”, sua conformação jurídica está na contratação por tempo indeterminado no regime da CLT ou em um vínculo estatutário. Em todos os casos, a conversão de um professor temporário para o regime celetista por tempo indeterminado ou para o regime estatutário dependeria de que sua entrada se desse por concurso público, cabendo ao edital trazer as regras desse modelo, que combinatoria contratação por tempo determinado com a contratação por tempo indeterminado.

A aplicação desse modelo encontra paralelo, por exemplo, na Turquia, que tem um formato de seleção e contratação no qual o docente ingressa por um vínculo temporário de três anos em regiões de difícil provimento e, após demonstrar desempenho satisfatório e cumprir o ciclo inicial de fixação, tem seu contrato convertido em vínculo permanente. Esse desenho permite que o período de “carreira curta” funcione como uma etapa de avaliação prática e estratégica, garantindo que a transição para a “carreira longa” ocorra apenas para profissionais que atendam aos requisitos de qualidade e necessidade da rede (Leite, 2025).

Para que um modelo desse tipo seja interessante para a administração, a conversão da carreira curta em carreira longa não pode ser automática (apenas pelo decurso do tempo), mas uma possibilidade, de acordo com a necessidade da administração e critérios próprios de avaliação de desempenho.

A viabilidade jurídica, por sua vez, além da condição de ingresso por concurso, depende de o modelo não beneficiar os atuais temporários da rede, aplicando-se apenas para futuros ingressantes.

Embora viável juridicamente, o desenho desse modelo demandaria aprofundamento, de modo a serem bem identificados seus benefícios para as redes. Ao final deste relatório, apresentamos uma minuta de normativo que propõe maneiras de viabilizar essa ideia, a partir dos vínculos já existentes no ordenamento.

2.3. Temporários contratados como pessoa jurídica (MEI)

A pesquisa identificou um caso de contratação de temporário na área da educação pública pelo regime de microempreendedor individual (MEI). Trata-se de contratação efetivada pelo ParanáEducação, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, no formato de serviço social autônomo, criado pelo estado do Paraná, pela Lei estadual nº 11.970/1997, para “auxiliar na gestão do sistema estadual de educação, através da assistência institucional, técnica-científica, administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como da captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais” (art. 10).²⁷

A contratação é para atuar como formador nas redes municipais. Segundo o edital, trata-se de processo seletivo de profissionais da educação para atuação no Grupo de Estudo Formadores em Ação – Municípios.²⁸ A participação é restrita aos profissionais da educação das redes municipais de ensino do estado do Paraná, gestores educacionais das Secretarias Municipais da Educação ou das escolas municipais e professores de anos iniciais. Os profissionais selecionados são contratados por tempo determinado via MEI (item 1.11.10 do edital).

Essa solução foi possível em razão da personalidade de direito privado do ParanáEducação, cujo regime de contratação de seu pessoal é o da CLT. Porém trata-se de escolha que embute o risco de ela vir a ser questionada na Justiça do Trabalho, sob o argumento de que isso seria uma pejetização (fraude), à semelhança do que ocorre nos casos em que há camuflagem de vínculo de emprego por prazo indeterminado e quando se reconhece o vínculo de emprego (como o do gari/coletor de lixo e uma empresa privada prestadora de serviços de limpeza, contratada pela administração pública).

Ainda assim, trouxemos o caso de contratação de professores temporários MEI para alertar quanto à possibilidade de o vínculo temporário ser utilizado para contrata-

²⁷ A Lei estadual nº 11.970/1997 foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF (ADI nº 1.864-9-PR). Em 2007, o STF julgou a ADI parcialmente procedente para declarar inconstitucional a atribuição da gestão de recursos públicos “de maneira ampla”. Afirmou que o ParanáEducação não pode decidir, de forma autônoma e sem intervenção do poder público, sobre a aplicação da verba que o estado destina à educação, inclusive as verbas orçamentárias. O STF ainda declarou inconstitucional o dispositivo da lei que permitia aos funcionários públicos sob o regime jurídico único optar pelo regime de trabalho CLT do ParanáEducação (art. 19, §30).

²⁸ Cf. paranaeducacao.pr.gov.br/sites/parana-educacao/arquivos_restritos/files/documento/2024-09/EDITAL_0182024_FORMADORES_MUNICIPIOS_ASSINADO.pdf.

ções com regimes jurídicos diversos, que trazem riscos de ampliação de desigualdades entre docentes e de judicialização.

2.4. Terceirizados

A terceirização da atividade realizada pelos docentes é uma possibilidade jurídica nos casos de contratualização do serviço de educação. Nesses casos, o poder público transfere a execução e a gestão da totalidade ou de etapas do serviço para um parceiro privado, com ou sem fins lucrativos.

Há vários modelos jurídicos de contratualização de serviços públicos, sendo os principais: contrato de concessão (Lei nº 8.987/1995); parceria público-privada (PPP) (Lei nº 11.079/2004); contratos de gestão com organização social (Lei nº 9.637/1998); e termo de colaboração ou fomento com organização da sociedade civil (Lei nº 13.019/2014).

Nos casos aplicáveis ao serviço de educação, um parceiro privado pode vir a gerir escolas e contratar os professores. Essa contratação se daria mediante contratos privados (que podem ser CLT). Não há, portanto, concurso público ou vínculo (trabalhista ou administrativo) desses docentes com a administração pública, mas apenas com a empresa ou a organização contratada para prestar o serviço de educação, daí falarmos em docentes terceirizados (a terceirização é do ponto de vista da administração pública).

A delegação de serviços públicos para a iniciativa privada mediante contratos é prevista na CF (art. 175),²⁹ ao passo que a participação de entidades sem fins lucrativos na educação pública está prevista no art. 213 da CF.³⁰ Em ambos os casos, é possível, juridicamente, a contratação de docentes pelo parceiro privado delegatário do serviço.

Ainda não há exemplos de concessão de atividades pedagógicas para empresas privadas (com fins lucrativos), apenas da concessão de serviços não pedagógicos, mediante parcerias público-privadas (PPPs).³¹ Mas um projeto recente no Paraná incluiu, junto

²⁹ CF, art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

³⁰ CF, art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

³¹ Segundo levantamento do portal Radar PPP, em 2024 havia 23 projetos de PPP em diferentes fases de elaboração, e quatro contratos em execução, todos relacionados a serviços não pedagógicos (Radar PPP, 2025).

às atividades não pedagógicas delegadas à empresa privada, a contratação de professores temporários.

O Programa Parceiro da Escola, instituído pela Lei estadual nº 22.006/2024, estabelece um contrato de gestão compartilhada pelo qual a Secretaria de Educação do Paraná (SEED-PR) transfere a execução administrativa e financeira de unidades escolares para empresas privadas especializadas (sociedades empresárias com fins lucrativos). Nesse modelo, o ente privado assume a gestão da infraestrutura e a responsabilidade integral pela contratação de professores temporários e funcionários de apoio sob regime CLT, e não por vínculo jurídico-administrativo gerido pelo Estado. Embora a legislação preserve a autonomia pedagógica sob a tutela de diretores estatutários e do Conselho Escolar, cria-se um arranjo híbrido em que a gestão de recursos humanos da atividade-fim (docência não efetiva) é delegada ao setor privado lucrativo, que é remunerado mediante repasse público.³²

No caso de contratos com o terceiro setor (organizações sem fins lucrativos), há exemplos de parcerias envolvendo contratação docente.

O município de São Paulo celebra termos de colaboração (Lei nº 13.019/2014) no âmbito da educação infantil.³³ Os docentes das creches parceiras do poder público são contratados pelas organizações privadas e não pelo ente público. Nesse caso, contudo, o equipamento educacional também é privado, então não se trata propriamente da gestão de uma escola pública.

No Ceará, o Instituto Centro de Ensino Tecnológico (Centec) é uma instituição sem fins lucrativos de educação profissional e tecnológica, qualificada como organização social (OS). Editais mais recentes publicados pela OS indicam que ela contrata professores em regime CLT para atuação no ensino médio do estado, especificamente no Programa Ensino Médio Integrado, que contém um eixo de educação profissional.³⁴

No município de Sobral (CE), a Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional (ESFAPEGE), também qualificada como OS, contrata professores formadores que atuam na rede municipal. A ESFAPEGE assume, mediante contrato de gestão, dentre outras funções, a de formação continuada dos professores municipais, recrutando “professores formadores” sob regime CLT via processo seletivo simplificado.

Por último, o Projeto Somar, de Minas Gerais, é um exemplo de gestão privada de escolas públicas via termo de colaboração. Trata-se de um caso de gestão compartilhada de escolas públicas da rede estadual com organizações da sociedade civil (OSCs) credenciadas, as quais são remuneradas por aluno matriculado. Nesse caso, os pro-

³² Cf. <https://www.educacao.pr.gov.br/parceiro-da-escola>.

³³ Cf. [parcerias da educação infantil](#).

³⁴ É possível conferir exemplos desse modelo de contratação nestes editais: [Edital Processo Seletivo professores 016/2023](#) e [Processo Seletivo – Edital EMI 017/2025 – Professores - Centec](#).

fessores são contratados por OSC,³⁵ sendo, portanto, terceirizados em relação à administração pública.

A iniciativa começou com um piloto em três escolas. Entretanto, a expansão do projeto foi recentemente suspensa, tanto pelo Tribunal de Contas quanto pelo Judiciário. Em 29 de julho de 2024, a Secretaria de Educação publicou o Edital de Credenciamento SEE Somar n. 01/2024, “a fim de mapear interessados a realizar a gestão compartilhada de unidades escolares da Educação Básica da rede pública estadual, mediante possíveis e futuras celebrações de Termos de Colaboração com a SEE”.

Em 30 de outubro de 2024, porém, o TCE-MG, após representação feita pela deputada estadual Beatriz Cerqueira (PT), determinou a suspensão de contratações (Mansur, 2024). O TJMG, então, em 4 de novembro de 2025, suspendeu a expansão do projeto após mandado de segurança do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais, reforçando a decisão do TCE-MG de que o projeto “transfere a responsabilidade da gestão pedagógica para a iniciativa privada, sem garantia de gratuidade e sem assegurar a gestão democrática e a valorização dos profissionais do magistério”.³⁶

Os modelos de parcerias na educação, como esses citados, são uma realidade e podem incluir contratação docente. Mas o risco de judicialização dos diferentes projetos é importante, como vimos no exemplo de Minas Gerais.

Na próxima seção, abordaremos os riscos de judicialização para os vínculos CLT e temporário na educação básica.

³⁵ Cf. [edital de seleção de profissionais para escolas do projeto e entrevista com o secretário de Educação](#).

³⁶ Cf. <https://sindutemg.org.br/noticias/tjmg-reforca-tce-e-tambem-aponta-irregularidades-no-projeto-somar/>.

3. Riscos de judicialização e a jurisprudência existente

Além de definir corretamente os limites legais para instituir carreiras que não sejam regidas pelo regime estatutário, é fundamental avaliar os riscos de judicialização que podem surgir com a criação de novas carreiras, sejam **(i)** de empregados públicos, regidos pela CLT, seja de **(ii)** de contratados por tempo determinado com plano de carreira.

Apresentamos a seguir os tipos de litigância que essas mudanças na gestão de pessoal podem gerar, mapeadas por meio de revisão da literatura e de notícias sobre o tema, bem como propostas de mitigação desses cenários.

3.1. Judicialização contra carreira celetista

3.1.1. Criação de nova carreira

O único caso mapeado de insurgência contra a criação de carreira celetista após a decisão do STF na ADI que extinguiu o RJU se deu no TJRJ. Em 23 de maio de 2025, foram criadas 1.500 vagas pela Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias³⁷ e, no mesmo dia, foi aprovada lei que instituiu “o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação, Apoio Técnico e Suporte Interdisciplinar do Município de Duque de Caxias”. Em seu art. 20, ficou estabelecido que “o regime de trabalho previsto nesta Lei será o da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)”.³⁸

³⁷ [Lei n° 3.508, de 23 de maio de 2025.](#)

³⁸ [Lei n° 3.507, de 23 de maio de 2025.](#)

A chamada “celetização da educação” logo resultou em **críticas do sindicato dos professores**, culminando no ajuizamento de representação de inconstitucionalidade pelos deputados Tarcísio Motta e Flavio Serafini, ambos do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

A impugnação apresentada ao Judiciário se sustentou em quatro argumentos centrais: **(i)** vício de inconstitucionalidade formal, caracterizado pela suposta ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro prévio, em afronta direta ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF,³⁹ de reprodução obrigatória pelos entes federativos de acordo com a jurisprudência do TJRJ e em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal;⁴⁰ **(ii)** vício material previdenciário, sob a tese de que a celetização comprometeria a sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), uma vez que a contratação de novos servidores vinculados ao INSS (RGPS) retiraria a base contributiva necessária para custear as aposentadorias dos atuais servidores estatutários; **(iii)** violação ao princípio da isonomia (art. 50, caput, da CF), sob o argumento de que a nova lei criou tabelas salariais superiores para os novos contratados celetistas em comparação aos servidores estatutários antigos que exercem as mesmas funções, gerando uma disparidade injustificada; e **(iv)** afronta aos princípios da reserva legal e da legalidade estrita (art. 37, X e XIII, da CF), pois a norma teria delegado ao chefe do Executivo a definição subjetiva de critérios para a concessão de benefícios remuneratórios (como a gratificação de difícil provimento e o adicional por qualificação) em vez de fixá-los objetivamente em lei específica.

Em resposta a esses argumentos, o órgão especial do TJRJ acolheu o pedido cautelar em 11 de julho de 2025, determinando a suspensão imediata da eficácia de ambas as leis. A decisão acolheu preliminarmente as teses de que **(i)** o processo legislativo não foi instruído com os estudos técnicos exigidos pelo art. 113 do ADCT, configurando vício formal; e de que **(ii)** a migração abrupta de regime, sem uma transição atuarial demonstrada, colocaria em risco o equilíbrio financeiro do RPPS e os direitos dos servidores ativos e inativos, em aparente dissonância com o art. 89 da Constituição Estadual.⁴¹

³⁹ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

⁴⁰ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

⁴¹ Art. 89. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do estado do Rio de Janeiro, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Na defesa do modelo, apresentada em sede de agravo interno,⁴² o município alegou que: **(i)** a adoção do regime celetista é constitucional e foi validada pelo STF no julgamento da ADI nº 2.135, que derrubou a obrigatoriedade do RJU; **(ii)** o estudo de impacto orçamentário-financeiro existia e constava no processo administrativo no 008/001727/2025, embora não tivesse sido anexado à petição inicial da acusação; e **(iii)** a sustentabilidade do RPPS já havia sido endereçada por legislação anterior, não sendo a contratação celetista a causadora de eventual desequilíbrio.

Atualmente, a liminar de suspensão das leis foi mantida por unanimidade pelo órgão especial e o processo aguarda julgamento de mérito. Dada a suspensão judicial do concurso celetista, a prefeitura de Duque de Caxias abriu processo seletivo simplificado para contratação de duzentos professores temporários em 3 de setembro de 2025.

O caso de Duque de Caxias revela a pressão política contrária a mudanças no vínculo adotado pela administração para contratações efetivas, que é, majoritariamente, o estatutário. Para os gestores públicos, a análise desse caso indica que o risco jurídico não reside na impossibilidade de contratação via CLT, tese já superada pelo STF, mas, sim, no processo de criação da nova carreira, sua fundamentação sobretudo quanto ao impacto orçamentário e previdenciário, bem como na modelagem da carreira para evitar lacunas passíveis de judicialização.

A segurança jurídica de futuros projetos depende, portanto, de **(i)** instruir o projeto de lei com estudos de impacto orçamentário robustos, **(ii)** apresentar estudos atuariais prévios que comprovem a sustentabilidade da previdência própria⁴³ e **(iii)** justificar eventuais disparidades remuneratórias dessa nova carreira celetista, quando ela conviver com professores em outros regimes jurídicos.

Embora não tenha sido o fundamento da decisão liminar, a instrução processual evidenciou riscos associados à isonomia salarial. A criação de tabelas remuneratórias para celetistas com valores muito superiores aos dos estatutários foi objeto de impugnação. Recomenda-se, portanto, que a modelagem das carreiras CLT busque, na medida do possível, paridade ou critérios de diferenciação objetivos em relação ao quadro existente para evitar questionamentos de mérito.

⁴² O agravo interno é um recurso utilizado para pedir que o próprio tribunal reveja uma decisão individual tomada por um dos seus integrantes. Ele serve para que a questão seja apreciada pelo órgão colegiado, quando a parte entende que a decisão monocrática não aplicou corretamente a lei ou não examinou adequadamente o caso.

⁴³ Nesse sentido, Schettini et al. (2025).

3.1.2. Transformação de regime

A litigância para a derrubada da transformação de regime ocorre por meio de ações diretas de inconstitucionalidade contra novas leis. Mas, diferentemente da criação de regimes, aqui a administração pública busca transpor seus funcionários de um regime para outro, e não criar novas vagas em regime diverso.

Esse tipo de alteração de regimes na área da educação também já sofreu judicialização. Em 27 de fevereiro de 2019, o município de Guarulhos sancionou a Lei Municipal nº 7.696/2019, a qual estabelece a transposição do regime celetista para o regime estatutário em todo o município.⁴⁴ O caso é relevante porque mostra um movimento contrário à criação de carreira celetista para professor.

Em 22 de novembro de 2029, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) ajuizou ADI contra a lei municipal, sustentando que ela violava os princípios da acessibilidade aos cargos públicos e do concurso público (art. 37, II, da CF e art. 115, II, da Constituição Estadual).⁴⁵

O argumento central da acusação foi o de que a aprovação prévia em concurso para emprego público não autoriza a investidura derivada em cargo público, pois se trata de vínculos jurídicos distintos com naturezas diferentes. Para o MPSP, a migração conferia estabilidade a servidores que não faziam jus a ela originalmente, caracterizando

⁴⁴ Com as seguintes exceções, conforme o artigo 30 da referida lei:

I – os empregados que se aposentaram pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS e que continuam no exercício ininterrupto de seus empregos públicos junto aos entes públicos municipais;

II – os empregados que, na data da vigência desta Lei, já tenham implementados os requisitos para a aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS;

III – os empregados que, na data da vigência desta Lei, se encontrem cumprindo o período de 5 (cinco) anos que antecedem a aposentadoria voluntária nos moldes estipulados pela alínea a, inciso III, §1º do artigo 40 da Constituição Federal;

IV – os empregados contratados por prazo determinado em razão de excepcional interesse público até a vigência desta Lei;

V – os empregados que, na data da vigência desta Lei, implementaram a idade limite para a permanência no regime jurídico estatutário;

VI – os empregados que, na data da vigência desta Lei, estiverem afastados em fruição de benefícios junto ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS;

VII – os empregados que, na data da vigência desta Lei, estiverem licenciados sem remuneração”.

⁴⁵ Art. 37 “II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

Art. 115 “II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, 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”.

uma forma de provimento derivado inconstitucional, equiparável à ascensão funcional vedada pela Súmula Vinculante nº 43 do STF.⁴⁶

Em 12 de agosto de 2020, o órgão especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) acolheu a tese da acusação e julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da norma. O Tribunal entendeu que a “transmutação automática” de regimes desnatura as características da função originalmente oferecida no edital do concurso, violando a exigência constitucional de certame específico para o provimento de cargos estatutários. A decisão determinou o retorno dos servidores ao regime celetista, com modulação de efeitos de 120 dias para a reorganização administrativa.

Essa conclusão, entretanto, não chegou a produzir efeitos. Diante do risco iminente, o município de Guarulhos apresentou pedido de suspensão de liminar (SL 1.402) ao STF. A defesa municipal sustentou que não houve violação ao concurso público, pois os servidores já haviam sido aprovados em certames para as mesmas funções, mantendo-se idênticas as atribuições, locais de trabalho e remuneração. Além disso, pontuou os riscos econômicos que a decisão judicial gerou.

Acolhendo esses argumentos, a presidência do STF deferiu o pedido de suspensão até que fosse julgado o recurso extraordinário com agravo (ARE)⁴⁷ 1.323.727 interposto também pelo município. O STF decidiu esse recurso em 29 de abril de 2022, posicionando-se a favor do município e permitindo a mudança de regime.

No voto, o ministro Gilmar Mendes destacou que a Corte já firmou entendimento no sentido de que a alteração do regime jurídico dos servidores é admissível quando realizada por meio de lei, desde que todos passem a integrar um regime único, sejam observadas as salvaguardas do art. 19 do ADCT⁴⁸ e mantida a regra constitucional do

⁴⁶ “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”

⁴⁷ O ARE é um recurso voltado a destrancar o recurso extraordinário que teve seu seguimento negado pelo tribunal de origem, ou seja, serve para impugnar a decisão de inadmissibilidade e forçar a subida do caso para análise do STF.

⁴⁸ Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

§10 O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§20 O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do caput deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

§30 O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.

concurso público para ingresso no serviço estatal.⁴⁹ Como os trabalhadores celetistas também haviam sido admitidos por concurso, não haveria impeditivo para a sua transposição. De acordo com o ministro:

os dispositivos da Lei Municipal nº 7.696/2019 impugnados preveem expressamente os requisitos exigidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para a extensão do regime estatutário aos agentes públicos originalmente admitidos sob o regime celetista, quais sejam, a prévia aprovação em concurso público ou terem sido beneficiados com a estabilidade extraordinária do art. 19 do ADCT. (ARE, Rel. Min. Gilmar Mendes, 29.4.2022, DJ 2.5.2022)

Mais recentemente, e agora de forma mais ampla, o STF julgou os embargos de declaração (EDs)⁵⁰ na ADI nº 2.135, na qual foi questionada a constitucionalidade do fim do RJU. Os embargantes sustentaram que, no julgamento da ADI, o STF não havia enfrentado adequadamente a questão relativa à transformação dos atuais cargos estatutários em empregos públicos celetistas. Solicitaram que o STF explicitasse “que não está autorizada, em hipótese alguma, a transformação dos cargos públicos hoje ocupados por servidores estatutários em empregos públicos celetistas” e que os atuais vínculos jurídicos deveriam permanecer “íntegros, sem prejuízo da autonomia legislativa para criar novos cargos sob regime distinto apenas para futuras admissões”.

Em seu voto, o ministro relator Gilmar Mendes, assim se manifestou:

Assinalo [...] que não há que falar em omissão acerca da impossibilidade de transformação de cargos públicos ocupados por servidores estatutários. É que, no exame de mérito, esta Suprema Corte compreendeu indispensável modular os efeitos do reconhecimento da constitucionalidade do art. 39, caput, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/1998, de modo a impedir a transmutação de regime daqueles que, à época, já eram servidores, como medida imprescindível para evitar tumultos administrativos e previdenciários. Vale dizer, não se revela admissível que os agentes que ingressaram no serviço público em momento anterior à publicação da ata do julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade (11.11.2024) sejam transpostos para regime jurídico diverso. Trata-se de medida que objetiva evitar tumultos administrativos e previdenciários, jamais do reconhecimento da existência de direito adquirido a regime jurídico. Ademais, conforme a pacífica orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, os pronunciamentos exarados

⁴⁹ No mesmo sentido, decisão da ADI nº 3.636, referente à transposição semelhante ocorrida no Instituto de Medicina Tropical de Manaus.

⁵⁰ O ED é um tipo de recurso voltado a pedir esclarecimento sobre algum ponto da decisão que possa suscitar dúvidas – os chamados vícios de omissão, contradição ou obscuridade.

em sede de controle de constitucionalidade produzem efeitos a partir da publicação da ata de julgamento de mérito. (ADI 711-QO/AM, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 5.8.1992, DJ 11.6.1993, v.g.)

Gilmar Mendes esclareceu que não é permitida a conversão dos vínculos dos servidores estatutários para outros regimes jurídicos, uma vez que essa mudança coletiva poderia gerar “tumultos administrativos e previdenciários”, deixando dúvidas sobre a constitucionalidade da transformação de regimes no futuro, diante da jurisprudência aparentemente contraditória no tema. Será necessário aguardar futuros casos para saber como a jurisprudência do STF vai se consolidar neste tópico específico da transformação de um regime para outro.

3.1.3. Judicialização individual de direitos

Quanto à judicialização individual, no caso de criação de carreiras docentes celetistas, a administração deverá se preparar para lidar com uma nova esfera judicial: a Justiça do Trabalho. Isso porque, hoje em dia, a Justiça do Trabalho possui competência para julgar litígios individuais que englobem contratos celetistas, desde que não seja pleiteada prestação de natureza administrativa.⁵¹ Ou seja, caso um professor com contrato CLT deseje pleitear no Judiciário o recebimento de um adicional previsto para os estatutários, ele deverá acionar a Justiça Comum. Entretanto, caso a demanda esteja relacionada com a CLT, como discordâncias sobre o recolhimento de FGTS, a justiça competente é a trabalhista.⁵²

⁵¹ Essa previsão está vigente desde 23 de setembro de 2023, quando transitou em julgado a decisão do STF no RE 1.288.440, que originou o tema de repercussão geral 1.143. No julgamento, os ministros estabeleceram como tese que “a Justiça Comum é competente para julgar ação ajuizada por servidor celetista contra o Poder Público, em que se pleiteia parcela de natureza administrativa”.

⁵² Além disso, após discussões em ambas as esferas, a competência para julgamento de processos relacionados a contratações temporárias no serviço público também é da Justiça Comum, conforme decisão do STF no RE 573.202, tema de repercussão geral 43. Neste caso, o tribunal estabeleceu que “compete à Justiça comum processar e julgar causas instauradas entre o Poder Público e seus servidores submetidos a regime especial disciplinado por lei local editada antes da Constituição Federal de 1988, com fundamento no artigo 106 da Constituição de 1967, na redação que lhe deu a Emenda Constitucional 1/1969”. Apesar da redação mais restritiva, o TST reconheceu sua prevalência para leis posteriores à Constituição no [RR 215500-02.2005.5.04.0232](#).

3.2. Judicialização contra leis de contratação por tempo determinado

3.2.1. Parâmetros para lei de criação de carreira

Muitas leis de contratação temporária editadas pelos entes subnacionais foram judicializadas, especialmente por conta de indeterminações nos casos de cabimento desse tipo de contratação. A partir disso, é possível extrair quais seriam os requisitos mínimos para uma lei local que pretende criar cargos de professores por tempo determinado, mas com progressão de carreira.

A CF determina que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (art. 37, IX). A partir disso, estados e municípios criaram suas leis locais, por vezes resultando em judicialização perante o STF.

Em 11 de abril de 2014, o STF estabeleceu a seguinte tese de repercussão geral no tema 612 (RE 658026):

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que:

- a.** os casos excepcionais estejam previstos em lei;
- b.** o prazo de contratação seja predeterminado;
- c.** a necessidade seja temporária;
- d.** o interesse público seja excepcional;
- e.** a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

O STF, então, entende que a lei de contratação por tempo determinado não pode permitir a perpetuação indeterminada dos contratos. Para além disso, o tribunal também tratou mais adiante sobre as justificativas para os contratos temporários. Nesse tema, o STF consolidou o entendimento de que serviços públicos de caráter permanente também estão sujeitos a contingências que geram necessidades temporárias, conferindo mais segurança aos contratos temporários na educação, desde que respeitados os demais limites jurisprudenciais.

Conforme a nota técnica do Movimento Pessoas à Frente (2025b), o STF atualmente entende que a transitoriedade se relaciona com a necessidade e não com a atividade. Assim, a administração pública pode realizar contratações temporárias para atividades essenciais e contínuas, desde que a necessidade de pessoal seja passageira. O ponto central é que, embora a função (como a de professor) seja permanente, o motivo da contratação deve ser provisório, a exemplo da cobertura de licenças ou picos de demanda por motivos específicos. Dessa forma, o vínculo por tempo determinado serve para suprir lacunas pontuais, não substituindo a obrigatoriedade do concurso para o preenchimento de vagas efetivas.

Portanto, para além da não prolongação indeterminada do contrato, o ponto crucial para a segurança jurídica é que a lei local não utilize termos genéricos ou abrangentes demais, como “outras situações de urgência” sem especificidade, o que levaria à inconstitucionalidade por violação do dever de concurso público.

Além disso, no planejamento do contrato por tempo determinado, é importante evitar termos que remetam à continuidade ou à estabilidade do contrato. No caso de criação de padrões de evolução funcional e salarial em um contrato de tempo determinado, pode-se evitar falar em “carreira” ou “progressão”, substituindo por termos como “retribuição por função” ou “gratificação por titulação” ou “padrões de vencimentos diferenciados”, para que não haja a indevida equiparação com qualquer regime de contratação por tempo indeterminado (estatutário ou celetista).

Por fim, vale mencionar que, em 3 de março de 2020, no julgamento do RE 1.152.713, o STF declarou a inconstitucionalidade de lei do município de São Pedro do Turvo/SP, que previa contratação temporária sob o regime da CLT. O argumento foi de que a contratação temporária CLT misturaria dois regimes, combinando a ausência de concurso com os benefícios típicos do regime celetista, violando os princípios da impessoalidade e da legalidade previstos no art. 37 da Constituição. Vale dizer que o voto do relator é sucinto e traz poucas diretrizes para o tema. De todo modo, o alerta relevante é de que as leis locais devem optar por explicitar os direitos específicos aplicáveis à carreira dos contratados por tempo determinado, em vez de fazer alusão genérica à CLT.

3.2.2. *Judicialização individual de direitos para temporários*

Pleitos individuais relativos a direitos também podem comprometer a segurança jurídica de novas carreiras no médio prazo. Esse tipo de judicialização é frequente no caso dos servidores temporários, conforme mapeado por Parísio e Sundfeld (2021). Nesses casos, as demandas se relacionavam à falta de uniformidade de direitos entre os agentes temporários, e/ou à discrepância injustificada de direitos em comparação com servidores estatutários e celetistas.

Abaixo, explicamos diferentes pontos de disparidade de direitos que podem ser judicializados e merecem atenção ao planejar uma carreira por tempo determinado.

Licença-maternidade e estabilidade da gestante

Em 2023, no julgamento do RE 842.844, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral: “A trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença-maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicável, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado”. O Tribunal afirmou que a maternidade é valor constitucional que justifica a limitação da liberdade administrativa, sem converter o vínculo em permanente.⁵³

Na sequência, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou ADIs contra todos os estados brasileiros, pleiteando garantir a uniformização do ordenamento do sistema de proteção parental, afastando disparidades entre os estados. Essas ações buscam a equiparação de prazo entre regimes, bem como outros reconhecimentos, como equiparação entre licença-maternidade e licença-adotante, ampliação da licença-paternidade solo, entre outros. Quanto à igualdade entre regimes jurídicos, em suas petições iniciais, a PGR estabeleceu o objetivo de

afastar as disparidades na conformação do sistema de proteção parental no âmbito estadual, assentando estarem as respectivas licenças submetidas a um regime jurídico uniforme em toda a Federação, **independentemente do vínculo laboral dos beneficiários – estatutário civil ou militar, em caráter permanente ou por tempo determinado.**⁵⁴

Muitas da ADIs não foram julgadas. Ainda assim, decisões como na ADI 7.532 (contra o estado de Minas Gerais) estabeleceram que “o prazo para fruição da licença deve

⁵³ Nesse sentido, *Movimento Pessoas a Frente* (2025a).

⁵⁴ Petição inicial na ADI 7.517, ajuizada contra previsões legais do estado de Goiás.

ser concedido de acordo com a respectiva lei estadual que regule a contratação comissionada ou temporária, ou, eventualmente, a legislação trabalhista que incida sobre o caso, na hipótese de vínculo não administrativo”, ou seja, não há obrigatoriedade de equiparação com os 180 dias do vínculo estatutário local, mas há obrigatoriedade de previsão mínima de 120 dias.

Décimo terceiro salário

Em 22 de maio de 2020, o STF estabeleceu como tese de repercussão geral, após julgamento do RE 1.066.677 (Tema 551), que,

Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações.

FGTS

Em regra, o servidor temporário submetido ao regime jurídico-administrativo não possui direito ao depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), uma vez que essa é uma verba de natureza trabalhista (celetista) e não estatutária ou administrativa.

No julgamento do agravo regimental no RE 777.230, em 11 de fevereiro de 2014, o STF reafirmou que a relação entre a administração pública e o trabalhador temporário contratado sob regime jurídico-administrativo válido não gera direito ao FGTS. A Corte afastou a tentativa de interpretação extensiva das expressões “trabalhador” e “contrato de trabalho” contidas na Lei do FGTS, reforçando a distinção constitucional entre o vínculo administrativo e a relação celetista.

Contudo, há um risco de judicialização caso a contratação temporária seja desvirtuada, no sentido de mascarar um vínculo por prazo indeterminado. O STF, ao julgar o RE 765.320 (tema 916), firmou a tese de que, se a contratação temporária for declarada nula, o servidor público terá direito ao depósito do FGTS referente a todo o período trabalhado, nos termos do art. 19-A da Lei nº 8.036/90.⁵⁵

Portanto, a segurança jurídica para o não pagamento de FGTS depende estritamente da regularidade da contratação: se o contrato respeitar os prazos e a hipótese de excep-

⁵⁵ Art. 19-A. É devido o depósito do FGTS na conta vinculada do trabalhador cujo contrato de trabalho seja declarado nulo nas hipóteses previstas no art. 37, §20, da Constituição Federal, quando mantido o direito ao salário. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

cional interesse público, o FGTS não é devido; se houver sucessivas renovações ilegais, o ente público poderá ser condenado ao pagamento retroativo dessa verba.

Gratificações de efetivos e demais direitos da CLT

Em 26 de outubro de 2024, o STF estabeleceu que “o regime administrativo-remuneratório da contratação temporária é diverso do regime jurídico dos servidores efetivos, sendo vedada a extensão por decisão judicial de parcelas de qualquer natureza”.⁵⁶ Assim, há maior segurança jurídica quanto à implausibilidade de equiparação de gratificação das carreiras estatutárias.

No mesmo sentido, ao falar apenas de direitos de celetistas, de acordo com Parísio e Sundfeld (2021, p. 13), “para os magistrados, a Constituição parece ser não só a referência, mas também o limite”. Assim, enquanto servidores temporários teriam direitos constitucionais como a licença-maternidade reconhecidos, o mesmo não seria verdade quando a única base do pleito fosse a CLT.

Piso salarial do magistério

Esse tipo de judicialização já é frequente hoje em dia, tendo resultado no reconhecimento de repercussão geral pelo STF nº ARE 1487739, tema 1.308 que trata da incidência do piso salarial nacional do magistério aos profissionais da educação básica contratados temporariamente.⁵⁷

O STF decidiu o tema pela aplicação do piso aos professores temporários, portanto nos locais em que não há pagamento do piso aos docentes temporários, haverá provável judicialização pleiteando a aplicação da decisão do STF.⁵⁸

⁵⁶ Julgamento do RE 1.500.990, Tema 1.344.

⁵⁷ Além disso, também está pendente de julgamento o já mencionado “Tema 1.218 – Adoção do piso nacional estipulado pela Lei federal 11.738/2008 como base para o vencimento inicial da carreira do magistério da Educação Básica estadual, com reflexos nos demais níveis, faixas e classes da carreira escalonada”. Com o receio de que a procedência do RE torne a carreira de estatutário inviável e possível não aplicação do piso aos professores temporários, é importante mencionar que haverá ainda mais risco de utilização indevida de contratações temporárias no longo prazo (Canuto, 2024), dado que elas serão muito mais baratas do que a carreira estatutária, com piso escalonado, e a própria carreira celetista efetiva, com necessidade de respeito ao piso.

⁵⁸ Também há o Projeto de Lei nº 672/25, que garante o piso salarial de profissionais do magistério público da educação básica aos professores contratados por tempo determinado. O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados em 14 de outubro de 2025 e seguiu para o Senado.

4. A proposta de reforma administrativa e seus possíveis impactos nas carreiras docentes

Em 2025, foi criado um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados, coordenado pelo deputado Pedro Paulo (PSD), para receber e formular propostas em prol de uma reforma administrativa. Segundo declarado pelo próprio deputado, o trabalho resultou em propostas agrupadas em quatro eixos: estratégia, governança e gestão; transformação digital; profissionalização do serviço público; e extinção de privilégios. Um resumo das propostas, além de textos normativos elaborados no âmbito do grupo de trabalho, foi publicado em outubro de 2025.⁵⁹ Foram elaborados três textos normativos: uma proposta de PEC, um projeto de lei complementar (que institui a Lei de Responsabilidade por Resultados da Administração Pública brasileira) e um projeto de lei ordinária (que institui o marco legal da administração pública brasileira). A PEC já recebeu o número de assinaturas necessárias para a sua propositura e está em tramitação como PEC nº 38/2025.

São dois os pontos de atenção no que tange à educação. O primeiro está na PEC nº 38/2025 e a proposta de alterar o art. 22 da CF para incluir competência expressa para a União legislar sobre:

XXXII – normas gerais sobre o ciclo laboral da gestão de pessoas nas administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, estados, Distrito Federal e municípios, inclusive quanto ao planejamento e reorganização da força de trabalho, à estruturação de carreiras, aos concursos públicos e processos seletivos, aos cargos em comissão e às funções de confiança, ao estágio probatório, ao regime e procedimentos disciplinares, ao conflito de interesses, ao desenvolvimento e aproveitamento de pessoal, às políticas de remuneração e de benefícios, à avaliação de desempenho e reconhecimento por resultados;

⁵⁹ Todo o material, incluídas as propostas normativas, está disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/reformaadministrativa/>.

XXXIII – normas gerais sobre organização administrativa, governança pública, planejamento estratégico, acordos de resultados institucionais, prestação de serviços públicos e formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, processo administrativo, inclusive o de natureza sancionatória, e controle interno para as administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, estados, Distrito Federal e municípios;

Apesar de essas novas competências não dizerem respeito especificamente à educação, o seu exercício poderá importar em aspectos da gestão de pessoas também no setor da educação. De fato, a proposta de lei complementar trata amplamente do tema da gestão por resultados, avaliação de políticas públicas e gestão de desempenho. A proposta de lei ordinária, por sua vez, trata de concurso público, gestão de carreiras, gestão de desempenho, estágio probatório, cargos comissionados e funções de confiança; do meio ambiente do trabalho na administração pública; e dos agentes públicos temporários.

O segundo ponto de atenção é o capítulo na proposta de lei ordinária que trata dos “agentes públicos temporários”. A proposta se inspirou no PL nº 3.069/2025, já referido, sem, contudo, trazer regras específicas para a educação. O Movimento Pessoas à Frente (2025a), num esforço de dialogar com a proposta de temporários do referido PL, publicou um breve relatório de análise, indicando os pontos que poderiam ser melhorados no PL durante a tramitação legislativa.

5. Evidências internacionais como base para as propostas normativas

As minutas apresentadas na seção seguinte não decorrem apenas da análise do ordenamento jurídico brasileiro. Elas foram informadas por um levantamento sistemático de experiências internacionais de vínculos docentes de curta duração, conduzido em relatório complementar a este (Leite, 2025), que examinou dez países e jurisdições: Chile, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), México, Turquia, Portugal, Itália, França, Ucrânia, Austrália e Estados Unidos.

A presente seção sintetiza os principais achados dessa comparação internacional que fundamentam as escolhas de desenho das minutas, estabelecendo o elo entre a evidência empírica e a proposta normativa.

5.1. Um problema global, não apenas brasileiro

O cenário de escassez de professores, alta rotatividade e recurso frequente a vínculos temporários não é uma particularidade brasileira. Relatórios de 2025 da OCDE indicam que a preocupação com vagas não preenchidas, o envelhecimento do corpo docente e o aumento da proporção de professores não plenamente qualificados é recorrente na maioria dos países-membros. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por sua vez, destaca a importância de condições adequadas de contratação, remuneração compatível e acesso à formação continuada para a qualidade educacional. Nessa perspectiva, a precariedade não decorre automaticamente da duração do vínculo, mas do modo como ele é estruturado e das garantias profissionais que oferece.

Esse diagnóstico compartilhado é relevante para as minutas aqui propostas por duas razões. Primeiro, ele demonstra que a busca por formas alternativas de organização da provisão docente não é exclusividade brasileira, mas parte de um movimento interna-

cional de diversificação de vínculos como resposta a desafios estruturais de provisão docente. Segundo, ele revela que a questão central não é a simples existência de vínculos temporários, mas a forma como são desenhados e as condições profissionais que oferecem aos docentes.

Da análise dos dez casos internacionais, emergem três princípios de desenho que foram incorporados, em maior ou menor grau, nas minutas propostas:

1. Separação entre vínculo e carreira

No Chile, o Sistema de Desenvolvimento Profissional Docente (SDPD) criou uma carreira nacional que se aplica independentemente do tipo de contrato. Um professor a contrata (prazo determinado) progride nos mesmos tramos que um professor de planta (quadro permanente). Esse princípio fundamenta a Minuta 1, que institui padrões de vencimento diferenciados para temporários sem equipará-los à carreira estatutária, e a Minuta 2, que cria uma carreira CLT com progressão própria.

2. Conversão condicionada como ponte entre vínculos

Na Turquia, o modelo 3+1 utiliza o contrato sözleşmeli (4/B) como fase de entrada: após três anos de serviço satisfatório, o docente é convertido ao regime estatutário (4/A), com contagem integral do tempo anterior. Em Portugal, a “norma-travão” obriga o Estado a converter em vínculo permanente situações de contratos anuais completos sucessivos (atualmente, três anos). Esse princípio de conversão condicionada a desempenho e tempo fundamenta diretamente a Minuta 3, que estrutura a carreira docente em uma fase de indução profissional (prazo determinado) seguida de carreira plena (CLT por prazo indeterminado).

3. Portabilidade de ativos profissionais

Em Buenos Aires, o sistema de puntaje garante que toda experiência, formação e avaliação acumulada pelo docente temporário contem para sua posição nos concursos futuros. Na Ucrânia, o sistema de categorias e títulos pedagógicos funciona como uma “patente” pessoal que acompanha o professor entre empregadores. Esse princípio inspira os mecanismos de valorização do tempo de serviço temporário previstos nas três minutas e reforça a ideia de que a experiência no vínculo curto não deve ser descartada quando o profissional transita para um vínculo longo.

5.1.1. Da evidência à minuta: adaptações ao contexto brasileiro

A incorporação desses princípios ao ordenamento brasileiro não foi mecânica. A seção anterior deste relatório, dedicada à análise de riscos de judicialização, demonstra que a jurisprudência brasileira impõe cautelas específicas que não existem nos sistemas internacionais de referência. Três adaptações merecem destaque:

O modelo turco de conversão automática foi adaptado na Minuta 3 para preservar a lógica de conversão por mérito sem violar o princípio constitucional do concurso público (art. 37, II, CF), que não tem equivalente na Constituição turca.

Os padrões de vencimento diferenciados da Minuta 1 foram expressamente desvinculados de “promoção, progressão ou ascensão em carreira pública” (art. 30, §30), para evitar o risco de equiparação judicial entre temporários e estatutários – risco extensamente documentado na seção de jurisprudência deste relatório, com base em decisões do STF e tribunais superiores.

A portabilidade de ativos, inspirada em CABA e Chile, foi traduzida não como direito automático, mas como mecanismo de valorização em editais: o tempo de serviço e as avaliações de desempenho no vínculo curto podem ser considerados como títulos em concursos futuros, sem gerar direito à efetivação direta.

Essas adaptações ilustram a complementaridade entre os dois relatórios que compõem este estudo. O levantamento internacional (Leite, 2025) forneceu os modelos de referência e os princípios de desenho; o presente relatório jurídico testou sua viabilidade constitucional e os traduziu em sugestões de instrumentos normativos compatíveis com o direito administrativo brasileiro. A leitura conjunta dos dois documentos permite ao gestor compreender tanto o fundamento empírico quanto o enquadramento jurídico de cada proposta.



Minutas de normativos

Nesta seção, elaboramos três minutas de normativos conferindo autorização legal para:

- I.** Criação de mecanismos de evolução de carreira na legislação dos temporários em regime público.
- II.** Criação de carreira CLT na educação.
- III.** Criação de carreira curta que pode ser convertida em carreira CLT por tempo indeterminado para profissionais da educação.

O embasamento jurídico-constitucional e os prós e contras dessas hipóteses foram desenvolvidos ao longo do relatório, nos tópicos pertinentes aos vínculos CLT e temporários. Em complemento a esse conteúdo, indicamos ao final de cada minuta uma justificativa para a proposta.

Minuta 1: temporários com evolução de carreira

A minuta a seguir apresenta um normativo para gestores que queiram instituir uma política de evolução salarial no regime jurídico de agentes públicos temporários, proporcionando reconhecimento e crescimento, mesmo no âmbito de uma carreira curta. A minuta foi pensada para o contexto de temporários em regime público.

Propomos a criação de diferentes níveis de vencimento ou remuneração ao longo dos anos de atuação do temporário. A quantidade de níveis e os critérios para essa espécie de progressão podem ser definidos conforme a realidade de cada rede e por meio de regulamento, permitindo maior flexibilidade na previsão.

O art. 30 da minuta dá margem para que a administração defina as hipóteses de temporários para as quais faz sentido instituir essa política, considerando que pode haver uma lei única de temporários para todo o ente. Se esse for o caso, o normativo poderá indicar, na forma do art. 30, sua aplicação apenas aos temporários lotados na educação ou outros casos em que faça sentido a previsão.

Para maior segurança jurídica do modelo, consideramos importante que ele se aplique apenas a novos ingressantes, não impactando em contratos em vigor.

Ao final, propomos também uma minuta de justificativa a um eventual projeto de lei.

Lei nº..., de... de... de...

Altera a Lei nº..., de... de... de... (lei municipal/estadual, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado nos termos do art. 37, IX da Constituição Federal), para instituir Padrões de Vencimento Diferenciados aplicáveis às contratações por tempo determinado, com base na complexidade das atribuições.

Art. 1º – A Lei nº..., de... de... de... (Lei municipal/estadual de contratação temporária), passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. ... Ficam instituídos **Padrões de Vencimento ou Subsídio Diferenciados**, que deverão ser compostos por [...] níveis, a serem definidos em regulamento próprio, aplicáveis aos contratos por tempo determinado, observadas a complexidade das atribuições e a qualificação exigida.⁶⁰

§1º O enquadramento do contratado nos padrões superiores não decorre de tempo de serviço, ocorrendo exclusivamente mediante **ato de designação da autoridade competente**, condicionado à:

I – Assunção de atribuições de maior complexidade pedagógica ou técnica, descritas em regulamento; e

II – Cumprimento de metas de desempenho específicas.⁶¹

§2º A remuneração correspondente aos padrões superiores possui caráter transitório e **não se incorpora** ao patrimônio jurídico do contratado, devendo este retornar automaticamente ao Padrão de Vencimento ou Subsídio

⁶⁰ O PSS poderá prever que a pessoa pode entrar num nível inicial ou, se a administração precisar de alguém sênior, já contratar ou mover para um padrão mais elevado.

⁶¹ Em vez de “aditivo no contrato”, usamos o termo “ato de designação”, para não confundir com CLT.

inicial caso cesse o exercício das atribuições de maior complexidade ou a designação seja revogada.⁶²

§3º A aplicação dos padrões remuneratórios de que trata este artigo não configura, em hipótese alguma, promoção, progressão ou ascensão em carreira pública, sendo vedada a equiparação com a estrutura da carreira dos servidores efetivos.

Art. 3º – A aplicação dos padrões diferenciados a que se refere o *caput* se aplica apenas às hipóteses de contratação temporária previstas no art. ..., incisos... desta lei”⁶³

Art. 4º – Não se aplica o disposto nesta Lei aos contratos temporários em vigor na data de sua publicação, os quais permanecerão regidos pelas normas contratuais originais até o seu término.

Art. 5º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa:

Os professores com vínculos de trabalho temporários são fundamentais para assegurar o direito à educação e para a adequada organização da força de trabalho nas instituições de ensino.

Diante das mudanças no padrão demográfico, especialmente com a projeção de redução do número de alunos, surgem desafios significativos para a administração pública. Nesse contexto, torna-se imprescindível que as redes de ensino planejem e adotem uma combinação equilibrada entre diferentes modelos de contratação, evitando qualquer forma de precarização dos vínculos, mas garantindo um planejamento flexível de seus recursos humanos.

Há uma tendência internacional de diversificação dos vínculos empregatícios na educação, com diversos países utilizando contratos por prazo determinado não apenas como solução emergencial, mas como componente estrutural para enfrentar a escassez de docentes e a desigualdade na distribuição de profissionais qualificados. Modelos de carreira curta, com vínculos de um a cinco anos, vêm sendo desenhados para agregar valor profissional e permitir o encarecimento, mesmo sem a estabilidade vitalícia. Esses mecanismos têm demonstrado potencial para estimular o desenvolvimento e a valorização dos docentes temporários, promovendo etapas de crescimento e bonificação ao longo da carreira.

⁶² O §2º afasta a equiparação com regime estatutário/CLT. Se o gestor quiser, ele desfaz a designação, e o temporário volta a ganhar conforme padrão inicial ou anterior.

⁶³ A ideia é de que o ente verifique quais hipóteses de contratação temporária da sua lei são compatíveis com padrões diferenciados ao longo do contrato. Por exemplo, em contratações para fins de calamidade pública, não faz sentido falar em evolução funcional ou de vencimentos.

Diante desse cenário, é essencial que o município/estado qualifique sua legislação sobre docentes temporários, criando mecanismos de evolução salarial que garantam valorização profissional. A implementação de evolução salarial permite reconhecer e promover os melhores profissionais e estimular o comprometimento, mesmo em contratos de curta duração, com a possibilidade de um plano de carreira estruturado. Isso contribuiria para a atração e a retenção de talentos, promovendo maior qualidade no ensino e justiça na remuneração, além de alinhar o município às melhores práticas internacionais no campo educacional.

Minuta 2: carreira de emprego público docente

A minuta a seguir apresenta um normativo para gestores que queiram criar uma carreira docente por tempo indeterminado com vínculo celetista.

Diversos municípios já adotam a CLT como o vínculo jurídico predominante na administração pública como um todo. Hoje, com a decisão do STF que extinguiu o regime jurídico único, é possível que um mesmo município ou estado adote diferentes vínculos jurídicos, sendo viável a convivência de diferentes regimes, inclusive no âmbito de uma mesma Secretaria.

Como o vínculo celetista já encontra respaldo e detalhamento na CLT, o normativo se propõe apenas a criar uma autorização legal genérica para a criação de emprego público em uma rede de ensino específica. E destaca a criação concomitante de um plano de carreira, com progressão baseada em desempenho, a ser disposta em regulamento próprio.

Não há necessidade de que todos os detalhes da carreira estejam dispostos na lei, por isso propomos um normativo enxuto, apenas para autorizar sua criação, garantir progressão por desempenho e reforçar a necessidade de que, por previsão constitucional, o ingresso se dê por concurso público.

Ao final, propomos uma minuta de justificativa a um eventual projeto de lei inspirado na minuta.

Lei nº..., de... de... de...⁶⁴

Dispõe sobre a criação de empregos públicos no âmbito da rede municipal/estadual de educação de..., nos termos dos incisos I e II do art. 37 da Constituição Federal, e estabelece o Plano de Carreira e de Remuneração para os empregados públicos profissionais da educação de que trata a lei.

Art. 1º Esta lei cria e organiza os empregos públicos destinados a profissionais da educação, no âmbito da rede municipal/estadual de educação.

⁶⁴ A minuta sugere os quatro primeiros artigos da lei criadora de emprego público docente ou para outros profissionais da educação. Essa mesma lei, ou regulamento, pode trazer as regras detalhando os planos de carreira e de remuneração, conforme a realidade de cada ente. Do ponto de vista jurídico, o ideal é que o quadro de empregos públicos permanentes seja criado por lei (número de vagas e identificação das características da carreira), bem como nela esteja o desenho da evolução funcional (ingresso e plano de carreira) e sistema retributório (salário e vantagens pecuniárias).

Art. 2º O pessoal admitido para emprego público na rede municipal/estadual de educação terá sua relação de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo **Decreto-Lei nº 5.452, de 10 de maio de 1943**, e legislação trabalhista correlata, naquilo que a lei não dispuser em contrário.

Art. 3º Aos empregados públicos de que trata essa lei fica assegurada evolução funcional baseada na avaliação do desempenho e na titulação ou habilitação.⁶⁵

Art. 4º A contratação de profissionais da educação para os empregos públicos criados nesta lei deverá ser precedida de concurso público de provas e títulos, nos termos do art. 37, II da CF e do art. 67, I da **Lei nº 9.394, de 1996**.

[...]

Justificativa:

A contratação de professores sob regime CLT possui respaldo constitucional e legal. A Constituição Federal permite o emprego público mediante concurso, e não há restrição para sua aplicação a profissionais da educação. Inclusive, o STF, ao extinguir o regime jurídico único, reforçou a possibilidade de coexistência entre regimes estatutário e celetista, desde que observadas leis locais.

Entre as principais vantagens de criar uma carreira por tempo indeterminado sob o regime CLT para professores, destaca-se a maior uniformidade do modelo, que segue as disposições da CLT. O processo de exoneração de docentes, quando necessário, é menos complexo do que aquele previsto no regime estatutário. Outro ponto positivo é o vínculo automático ao Regime Geral da Previdência Social, o que garante aos professores acesso aos benefícios previdenciários comuns a todos os trabalhadores celetistas. Por fim, há maior flexibilidade na contratação, pois é possível optar por contratos com tempo determinado ou indeterminado, conforme previsto na CLT, ampliando as alternativas para a administração pública e para os profissionais da educação.

⁶⁵ Entendemos que, em razão do art. 67, IV da Lei nº 9.394/1996 (LDB), não é possível excluir a progressão por titulação da carreira docente, mas é possível criar mecanismos para que o desempenho tenha mais peso na progressão, o que é recomendado, pois se trata de um melhor preditor de qualidade. Estudos internacionais já concluíram que a titulação docente não tem impacto na aprendizagem dos estudantes. Sobre o tema, conferir Franzese e Vilhena (2021, p. 29).

Minuta 3: carreira curta com possibilidade de conversão para emprego público docente por prazo indeterminado

A minuta a seguir apresenta uma ideia de normativo que viabiliza a conversão de um professor temporário (seja no regime de temporário da CLT, seja no regime público de temporário) em professor com vínculo por tempo indeterminado (seja no regime da CLT ou estatutário), conforme desenvolvemos no presente relatório.

O que chamamos de “fase de indução profissional” na minuta é uma contratação temporária que pode ser viabilizada por regime público (conforme lei local de temporários) ou pelo temporário com vínculo celetista, que tem previsão específica na CLT. Essas duas hipóteses estão presentes nos incisos I e II do art. 30 da minuta.

Já a fase chamada de “carreira plena” é viabilizada, na minuta a seguir, por um contrato CLT por tempo indeterminado, mas também poderia ser viabilizada por vínculo estatutário, considerando que o ingresso do profissional, ainda na fase de indução, se daria por concurso público.

A minuta é uma primeira reflexão a partir de aprendizados com carreiras docentes internacionais, e se propõe a lançar uma ideia que seja discutida com gestores, gestoras e estudiosos do tema.

Lei nº ..., de... de... de...

Dispõe sobre a estruturação da Carreira Docente em Ciclo de Indução e Desenvolvimento, institui o regime de contratação inicial por prazo determinado com possibilidade de efetivação em emprego público, e dá outras providências.

O PREFEITO/GOVERNADOR... faço saber que a Câmara/Assembleia decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DA ESTRUTURA DA CARREIRA E DO INGRESSO

Art. 1º Fica instituído o modelo de ingresso e desenvolvimento na carreira docente da rede de educação de [município/estado], estruturado em duas etapas autônomas:

- I. Fase de Indução Profissional:** etapa de qualificação prática em serviço, formalizada mediante contrato por prazo determinado, destinada à adaptação e formação do docente;
- II. Fase de Carreira Plena:** etapa de exercício definitivo, formalizada mediante admissão em emprego público por prazo indeterminado, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Art. 2º O ingresso no ciclo de carreira de que trata esta Lei dar-se-á mediante aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, o qual habilitará o candidato ao ingresso na Fase de Indução Profissional e, exclusivamente após o cumprimento desta, à admissão na Fase de Carreira Plena.

Parágrafo único. O edital do concurso público deverá dispor expressamente sobre:

- I.** O regime jurídico e a duração da Fase de Indução Profissional;
- II.** Os critérios de avaliação de desempenho para fins de conclusão da fase de habilitação;
- III.** A exigência de nova investidura para o ingresso na fase subsequente.

CAPÍTULO II DA FASE DE INDUÇÃO PROFISSIONAL (CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO)

Art. 3º A Fase de Indução Profissional terá duração máxima de [...] anos e poderá ser formalizada, conforme a conveniência administrativa definida no edital do certame, sob um dos seguintes regimes jurídicos:

- I.** Contratação por Tempo Determinado em regime público, regida pela Lei no [Lei local de temporários]; ou
- II.** Contrato de Trabalho por Prazo Determinado, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (art. 443, CLT).

§10 A contratação na fase inicial, independentemente do regime jurídico adotado, será celebrada por prazo de até 12 (doze) meses, observada a compatibilidade com o calendário escolar, permitidas prorrogações sucessivas por períodos iguais ou inferiores, até o limite máximo estabelecido no caput.

§20 A prorrogação do vínculo ao final do prazo pactuado é ato discricionário da Administração, condicionado à avaliação de desempenho satisfatória, à persistência do interesse público na manutenção do programa de indução e à disponibilidade orçamentária, não gerando direito subjetivo à permanência.

§30 O término do prazo contratual sem a formalização expressa de sua renovação implica a extinção automática do vínculo de pleno direito, não sendo devida nenhuma indenização a título de aviso prévio ou multa rescisória.

§40 Na hipótese de adoção do regime celetista, o contrato de trabalho por prazo determinado observará os prazos máximos e os limites de prorrogação estabelecidos na legislação federal trabalhista vigente, sob pena de conversão em prazo indeterminado.

§50 Durante a Fase de Indução Profissional, o contratado não fará jus a vantagens funcionais privativas de cargos ou empregos de provimento efetivo, ressalvada a percepção de valores decorrentes dos Padrões de Vencimento Diferenciados previstos no art. 30-A, enquanto perdurar a designação.

Art. 30-A. Fica autorizada, durante a Fase de Indução Profissional, a instituição de Padrões de Vencimento Diferenciados, a serem regulamentados por decreto, aplicáveis aos contratados que assumam atribuições de maior complexidade pedagógica ou técnica.

§10 O enquadramento nos padrões superiores dar-se-á exclusivamente por ato de designação de livre provimento e revogação, condicionado à assunção de responsabilidades específicas, tais como regência em escolas de alta vulnerabilidade, atuação em educação especial, coordenação de projetos ou mentoria de pares.

§20 A remuneração correspondente aos padrões superiores possui caráter transitório e não se incorpora ao contrato, devendo o profissional retornar ao padrão inicial caso cesse o exercício das atribuições diferenciadas ou por conveniência da Administração.

§30 A alternância entre padrões de vencimento prevista neste artigo ocorre exclusivamente no âmbito da função temporária, não gerando direito a enquadramento na carreira permanente.

CAPÍTULO III DA TRANSIÇÃO E ADMISSÃO NO EMPREGO PÚBLICO

Art. 4º Encerrado o período máximo da Fase de Indução, ou cumprido o interstício mínimo de 3 (três) anos, o docente poderá ser habilitado para nova investidura em emprego público por prazo indeterminado, desde que preenchidos os seguintes requisitos:

- I.** Aprovação em Avaliação Especial de Desempenho;
- II.** Existência de vaga livre no quadro de pessoal permanente;
- III.** Classificação dentro do limite de vagas.

§1º A habilitação de que trata o caput importa na extinção do vínculo temporário da Fase de Indução e na imediata admissão no emprego público regido pela CLT.

§2º Caso o regime da fase inicial tenha sido o Administrativo, a admissão no emprego público inaugura novo vínculo jurídico, sem efeitos financeiros retroativos.

§3º A não aprovação na Avaliação Especial ou a inexistência de vaga resultam na extinção do vínculo temporário pelo advento do seu termo final.

Art. 5º O tempo de efetivo exercício prestado na Fase de Indução será computado exclusivamente após a admissão na fase permanente, para fins de enquadramento em nível salarial e aposentadoria.

Parágrafo único. O tempo de serviço na fase inicial, dada sua natureza de contrato a termo, não gera estabilidade no serviço público.

CAPÍTULO IV DA FASE DE CARREIRA PLENA

Art. 6º A Fase de Carreira Plena corresponde ao exercício de emprego público por prazo indeterminado, regido pela CLT.

§1º A dispensa do empregado público nesta fase observará os princípios da motivação, contraditório e ampla defesa, nas hipóteses de insuficiência de desempenho, falta grave ou excesso de despesa.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 7º Não se aplica o regime desta Lei aos contratos temporários vigentes na data de sua publicação.

Art. 8º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 dias.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa:

A adoção de um modelo de carreira docente estruturado em duas etapas – uma inicial de curta duração, seguida da possibilidade de conversão para uma carreira de longa duração – se apresenta como uma alternativa inovadora e juridicamente viável para a busca de flexibilidade e eficiência na gestão de pessoal na educação. Inspirado em experiências internacionais, esse modelo permite que o ingresso do professor ocorra, a princípio, por meio de contrato temporário (que pode ser CLT ou de regime público), o qual pode ser convertido em vínculo permanente (neste caso, um contrato CLT por tempo indeterminado) a partir de critérios objetivos de desempenho e de acordo com as necessidades da administração pública.

A principal justificativa para a implementação desse modelo reside em sua capacidade de criar incentivos ao bom desempenho dos profissionais temporários, ao mesmo tempo que confere maior margem de flexibilidade ao município no planejamento da força de trabalho. O período inicial de contrato temporário funciona como uma etapa prática de avaliação, permitindo que apenas os docentes que comprovarem qualidade e alinhamento com as demandas da rede sejam efetivados em contratos de longa duração. Ademais, a conversão do vínculo não se dá de forma automática, mas depende de critérios claros de avaliação e da necessidade do ente público, o que evita distorções e garante meritocracia no processo.

Do ponto de vista jurídico, a viabilidade do modelo exige que o ingresso se dê por concurso público e que a conversão do contrato seja prevista em edital, aplicando-se exclusivamente para futuros ingressantes, o que resguarda a segurança jurídica.

Assim, a adoção desse sistema pode contribuir para a valorização e a qualificação do corpo docente atuante na forma de contratos temporários, promovendo um ambiente de comprometimento com os resultados educacionais.



Referências bibliográficas

CANUTO, Luiz Cláudio. “Contratação de temporários é usada para descumprir piso salarial dos professores, afirmam participantes de debate na Câmara”. Câmara dos Deputados, 16 maio 2024. Disponível em: camara.leg.br/noticias/1063389-contratacao-de-temporarios-e-usada-para-descumprir-piso-salarial-dos-professores-afirmam-participantes-de-debate-na-camara/. Acesso em: 14 abr. 2026.

FRANZESE, Cibele; VILHENA, Renata. “Temas estratégicos para as carreiras do magistério”. Conselho Nacional dos Secretários de Administração (Consad) e Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), 2021. Disponível em: consed.org.br/storage/products/fcmkvja3eid4f8cojdh80l5d3xh3zk.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

LEITE, Rafael. “Vínculos temporários, carreiras curtas e encarreiramento docente evidências internacionais para o debate brasileiro”. 2026 (em preparação).

PEREIRA, Ana Carolina Migueis et al. “Regime celetista no serviço público: uma tendência em ascensão?”. *Jota*, 17 jul. 2023. Disponível em: jota.info/opiniao-e-analise/colunas/funcao-publica/regime-celetista-%20-no-servico-publico-uma-tendencia-em-ascensao. Acesso em: 5 set. 2025.

MANSUR, Rafaela. “TCE suspende edital do governo de MG para gestão compartilhada de escolas com a iniciativa privada”. *G1*, 31 out. 2024. Disponível em: g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2024/10/31/tce-suspende-edital-do-governo-de-mg-para-gestao-compartilhada-de-escolas.ghtml. Acesso em: 23 nov. 2025.

MESQUITA, Clarissa et al. “Como aprimorar o piso salarial nacional do magistério?”. *Nexo*, 13 set. 2025. Disponível em: nexojornal.com.br/piso-salarial-nacional-professores-magisterio. Acesso em: 18 nov. 2025.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. “Contratações por tempo determinado: relatório de análise da proposta de reforma administrativa”. Movimento Pessoas à Frente, out. 2025a. Disponível em: movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2025/10/TEMPORARIOS-DOC-COMISSAO.pdf. Acesso em: 23 nov. 2025.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. “Dados e evidências para uma regulamentação nacional da contratação por tempo determinado: diagnóstico multidisciplinar dos temporários na União e nos Estados”. Movimento Pessoas à Frente, set. 2025b. Disponível em: movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2025/10/Dados-e-evidencias-para-uma-regulamentacao-nacional-da-contratacao-por-tempo-determinado-6-Versao.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

MOVIMENTO PROFISSÃO DOCENTE. “Transição demográfica e situação fiscal das 27 unidades federativas”. Movimento Profissão Docente, ago. 2025. Disponível em: https://2609ff94-e92b-4f65-b592-595a0f876360.usrfiles.com/ugd/2609ff_2ad2b68e169d497dbd5fdeb5f6d8cdb7.pdf

PARÍSIO, Isabela de Oliveira; SUNDFELD, Carlos Ari. “Flexibilidade e fragilidade nas contratações temporárias do setor público: percepções do Judiciário”. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021. Disponível em: periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/83041. Acesso em: 1 set. 2025.

RADAR PPP. “Concessões e PPPs de unidades educacionais”. Radar PPP, 11 abr. 2024. Disponível em: radarppp.com/blog/concessoes-ppps-unidades-educacionais/. Acesso em: 18 nov. 2025.

SCHETTINI, Bernardo Patta et al. “Transição demográfica e situação fiscal das 27 unidades federativas: oportunidades para melhorar a qualidade da educação brasileira”. Movimento Profissão Docente, ago. 2025. Disponível em: 2609ff94-e92b-4f65-b592-595a0f876360.usrfiles.com/ugd/2609ff_f96d247dab554ce39d4e0955e51d69b7.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

VILELLA, Mariana (coord.) et al. “Judicialização do piso nacional dos profissionais do magistério, parte I: panorama das principais demandas judiciais”. Sociedade Brasileira de Direito Público, jun. 2024a. Disponível em: sbdp.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Judicializacao-do-piso-nacional-dos-profissionais-do-magisterio-parte-I-panorama-das-principais-demandas-sbdp-jun.2024.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

VILELLA, Mariana (coord.) et al. “Judicialização do piso nacional dos profissionais do magistério, parte II: demandas judiciais movidas por municípios”. Sociedade Brasileira de Direito Público, jun. 2024b. Disponível em: sbdp.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Judicializacao-do-piso-nacional-dos-profissionais-do-magisterio-parte-II-municipios-vs.-uniao-federal-sbdp-jun.2024.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

VILELLA, Mariana (coord.) et al. “O regime celetista na administração pública e a contratação de professores”. Sociedade Brasileira de Direito Público, set. 2025. Disponível em: sbdp.org.br/publication/o-regime-celetista-na-administracao-publica-e-a-contratacao-de-professores/. Acesso em: 18 nov. 2025.



 **Profissão
Docente**

 **sbdp**
sociedade brasileira
de direito público