

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**

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

NOTA TÉCNICA

| SETEMBRO DE 2025

Dados e evidências para uma regulamentação nacional da contratação por tempo determinado:

Diagnóstico multidisciplinar dos temporários na União e nos estados



DIRETORIA EXECUTIVA

Jessika Moreira

ADVOCACY E MOBILIZAÇÃO

*Ianna Brandão
Lucas Porto*

COMUNICAÇÃO

*Marina Cipolla
Netally Pessoa*

CONHECIMENTO

*Eduardo Araujo Couto
Thalles Vichiato Breda*

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Renata Oliveira

CONSULTORIA POLÍTICA GOVERNAMENTAL

Israel Batista

ASSESSORIA DE IMPRENSA

Analítica Comunicação

REDAÇÃO, ANÁLISE E PROCESSAMENTO DE DADOS

*Felipe Drummond
Maria Fernandes Teixeira
Elisa Amorim Boaventura*

REVISÃO TÉCNICA

*Eduardo Araujo Couto
Thalles Vichiato Breda*

PREPARAÇÃO E REVISÃO TEXTUAIS

Flávia Marques

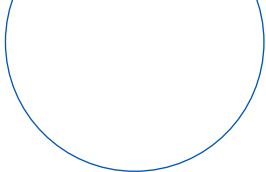
PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Leonardo Araujo Couto

FALE COM O MOVIMENTO!

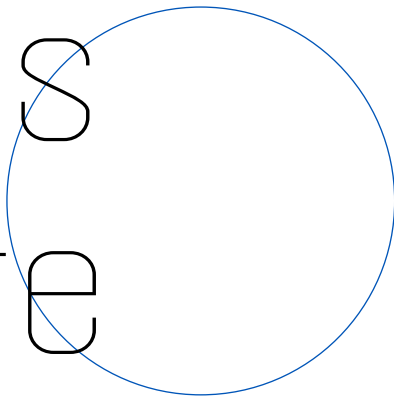
Email:
contato@movimentopessoasafrente.org.br

Site:
movimentopessoasafrente.org.br



Sobre o

Movimento Pessoas à Frente



Somos um movimento da sociedade civil, plural e suprapartidário, que elabora coletivamente diretrizes para uma gestão mais efetiva do Estado brasileiro. Com base em evidências e dados, ajudamos a construir e viabilizar propostas para aperfeiçoar políticas de gestão de pessoas no setor público, com foco em lideranças. Nossa rede de membros une especialistas, parlamentares, integrantes dos poderes públicos federal e estadual, sindicatos e terceiro setor, com visões políticas, sociais e econômicas plurais. Acreditamos que, com lideranças públicas que representem toda a diversidade da população brasileira, mais aptas, bem preparadas e com as condições necessárias para gerir suas equipes, é possível garantir políticas e serviços públicos cada vez mais eficazes, promovendo uma vida mais digna e justa para todas as pessoas, além de um melhor Estado.

SOBRE OS AUTORES



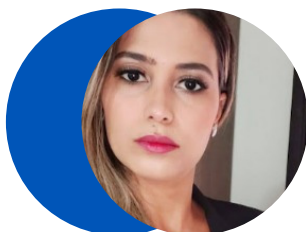
Felipe Drumond

Administrador público. Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Graduado pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Foi servidor da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Governo do Estado de Minas Gerais e atuou como consultor para a construção de políticas de pessoal para o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a República.org., a Fundação Lemann e o Movimento Pessoas à Frente.



Myrelle Jacob

Advogada. Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Direito nas Relações Econômicas e Sociais pela Faculdade Milton Campos. Especialista em Direitos Humanos pela Faculdade CERS. Capacitada em questões de gênero pela George Washington University. Atuou como consultora para a construção de políticas de pessoal para o Banco Mundial, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP), o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará e a Polícia Rodoviária Federal (PRF).



Laís Montgomery

Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Católica de Dom Bosco (UCDB). Tem ampla experiência em Direito Administrativo, tanto na esfera consultiva quanto contenciosa, com ênfase em direito dos servidores públicos. Atua na elaboração de políticas públicas, propostas legislativas e normas infralegais voltadas para a valorização do serviço público, o aprimoramento da gestão de pessoas e a promoção de ambientes institucionais seguros e inclusivos.

RESUMO EXECUTIVO



A presente **Nota Técnica** visa subsidiar, por meio de **diagnóstico multidisciplinar**, o anteprojeto de **Lei Geral de Contratação por Tempo Determinado no Setor Público**, que dispõe sobre normas gerais de contratação de agentes públicos especiais, nos termos do inciso IX, do art. 37, da Constituição da República. O trabalho é fruto de construção coletiva promovida pelo **Movimento Pessoas à Frente**, com o apoio da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad), e do Movimento Profissão Docente.

A contratação temporária, conforme prevista no art. 37, IX, da Constituição da República, é instrumento legítimo e necessário para assegurar a continuidade de serviços públicos em situações emergenciais e transitórias. Entretanto, a ausência de um marco legal nacional, a diversidade normativa subnacional e o uso indevido do instituto comprometem a sua constitucionalidade, gerando insegurança jurídica, precarização de vínculos e fragilidade na prestação de serviços essenciais, em especial na Educação.

Nesse contexto, a nota estruturou em três grandes eixos: (i) **referencial teórico**; (ii) **diagnósticos quantitativo, legislativo e jurisprudencial**; e (iii) **proposta**.

I REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico apresenta uma análise histórico-normativa da contratação por tempo determinado. A pesquisa nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987–1988 mostra que o instituto só foi incorporado ao texto final por emenda de plenário, após rejeição sistemática nas comissões temáticas. A redação vigente representa um compromisso entre a necessidade de flexibilidade administrativa e o compromisso com a profissionalização do serviço público por meio do concurso público.

Do ponto de vista jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem fixado balizas constitucionais indispensáveis para a validade da contratação por tempo determinado, como que: (i) os casos excepcionais estejam previstos em lei; (ii) o prazo de contratação seja predeterminado; (iii) a necessidade seja temporária; (iv) o interesse público seja excepcional; (v) a necessidade de contratação seja indispensável. Em decisões de repercussão geral e em controle concentrado, a Corte reafirma que a contratação temporária não pode ser convertida em solução estrutural de pessoal.

Nesse sentido, o anteprojeto de lei geral foi estruturado a partir de seis premissas centrais: (i) conferir abrangência nacional e segurança jurídica à matéria, sem engessar as soluções locais legítimas; (ii) estabelecer um regime mínimo comum que promova direitos básicos e melhor governança; (iii) superar a desconfiança dos órgãos de controle quanto ao uso do instituto; (iv) moralizar o seu uso com a definição de prazos, direitos mínimos e vedações ao nepotismo; (v) preservar a competência dos entes federativos para detalhar hipóteses e complementar direitos; e (vi) respeitar a autonomia local, evitando rigidez excessiva.

2 DIAGNÓSTICO

O diagnóstico realiza mapeamentos legislativo, empírico e jurisprudencial inéditos sobre a contratação por tempo determinado no Brasil. Os principais achados estão organizados a seguir.

2.1. ANÁLISE QUANTITATIVA

A **análise quantitativa** consistiu na coleta, na sistematização e na comparação de **dados secundários** sobre a **composição da força de trabalho** nos Estados, no Distrito Federal e na União, considerando os anos de 2017 e 2023. Foram utilizados dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC/IBGE), Painel Estatístico de Pessoal (PEP) do governo federal e Portal da Transparência de Minas Gerais.

Os vínculos analisados foram agrupados em três categorias principais: efetivos, temporários e comissionados exclusivos. A partir dessas informações, avaliaram-se as evoluções numérica e percentual dos tipos de vínculo, identificando as seguintes tendências e os desequilíbrios estruturais na gestão do pessoal público no período analisado.

Redução do quadro efetivo. A tendência mais marcante é a redução do número 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.

Crescimento das contratações temporárias. Em contrapartida, observou-se um crescimento expressivo do número de vínculos temporários, de 42,1% nos entes subnacionais e 10,6% na União. Nesse sentido, 21 dos 26 entes analisados marcaram aumento nas contratações temporárias, com exceções de Ceará, Rio Grande do Norte, Amazonas, Minas Gerais e Paraná. Destes, Rio Grande do Norte e Amazonas apresentaram as reduções mais expressivas, correspondendo, respectivamente a 60,1% e 99,4% — que, todavia, combinam-se com a redução de efetivos.

Desconfiguração do modelo constitucional de administração pública.

A combinação dessas tendências — queda de efetivos e aumento de temporários e comissionados — sugere um processo gradual de substituição do corpo efetivo, composto por servidores de carreira, e por um corpo flexível, composto por trabalhadores com vínculos não permanentes.

2.2. ANÁLISE LEGISLATIVA

A **análise legislativa** consistiu na identificação, na sistematização e no exame comparado das leis federais, estaduais e distritais que regulamentam as contratações por tempo determinado. Para tanto, foi estruturado um conjunto de **variáveis específicas**, incluindo hipóteses autorizadoras, prazos de contratação e prorrogação, formas de seleção, modelos remuneratórios, garantias trabalhistas, enquadramento previdenciário e proibições impostas aos contratados. Os principais aprendizados dessa análise são:

Legislações com diversos padrões normativos. A União, os Estados e o Distrito Federal contam com leis gerais para contratações temporárias (exceto o Ceará), classificadas em três padrões normativos distintos: (i) restritivo, que limita o uso às hipóteses específicas, em geral ligadas a serviços essenciais; (ii) intermediário ou híbrido, que equilibra situações emergenciais com contratações estratégicas; e (iii) amplo ou flexível, com grande número de hipóteses autorizadoras, abrangendo diversas áreas além das emergências tradicionais.

Núcleo comum de hipóteses de contratação. A análise das legislações da União, dos Estados e do Distrito Federal revelou a existência de 342 hipóteses legais, cuja categorização apontou uma predominância de hipóteses gerais, formando um núcleo comum presente na maioria dos entes federativos, independentemente de suas particularidades administrativas, geográficas ou socioeconômicas. Em contrapartida, as hipóteses específicas expressam particularidades locais, enquanto as hipóteses amplas e genéricas demandam mais atenção em razão do risco jurídico.

Heterogeneidade e baixa proteção trabalhista. Os direitos trabalhistas assegurados aos contratados temporários variam significativamente entre os Estados, destacando-se a garantia de férias remuneradas (21 Estados), décimo terceiro salário (20 Estados) e licença-maternidade (10 Estados). Contudo, a ausência de padrões mínimos nacionais deixa muitos contratados temporários sem proteções essenciais, evidenciando desigualdades e fragilidades nas garantias trabalhistas.

Fragilidade na definição de prazos. Grande parte das legislações admite renovações frequentes ou indefinidas. Além disso, é predominante a ausência de regras sobre intervalos mínimos (quarentena) entre contratos sucessivos, especialmente na área da Educação, contribuindo para a institucionalização e a perpetuação dos vínculos temporários.

Diversidade remuneratória e ausência de parâmetros claros. Os modelos remuneratórios adotados são altamente variados e, em muitos casos, não têm referência obrigatória à remuneração de cargos efetivos equivalentes, permitindo a ocorrência de disparidades salariais significativas, inclusive abaixo de padrões mínimos nacionais, como o piso do magistério.

2.3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

A **análise jurisprudencial** foi realizada a partir do levantamento e do exame qualitativo das decisões do STF sobre contratações por tempo determinado. A pesquisa utilizou como fonte primária o portal de jurisprudência do Supremo, aplicando-se filtros específicos para selecionar julgamentos das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Como resultado, identificaram-se 52 decisões colegiadas, excluindo-se quatro, por falta de pertinência temática. Adicionalmente, também foram analisadas decisões de Tribunais de Justiça estaduais, desde que expressamente mencionadas no corpo das leis subnacionais mapeadas.

Como resultado, verificaram-se os principais vícios que ensejam a declaração de inconstitucionalidade de normas federais, estaduais e distritais, no tocante às contratações por tempo determinado, quais sejam:

(i) vício material por cláusulas genéricas: o uso de expressões vagas como “necessidade do serviço” ou “interesse público” é reiteradamente invalidado pela Corte;

(ii) utilização do vínculo para funções permanentes: o STF tem vedado contratações temporárias para cargos típicos de Estado (policiais, defensores, fiscais etc.);

(iii) ausência de prazo certo ou prorrogação ilimitada: normas que permitam prazos indeterminados ou renovações sucessivas são consideradas inconstitucionais;

(iv) vícios formais: incluem usurpação de competência do Executivo e ausência de estimativa de impacto orçamentário.

2.4. RECORTE SOBRE EDUCAÇÃO

A análise das **contratações temporárias na área da Educação** revelou um uso frequente e generalizado dessa modalidade pelos Estados, com destaque para hipóteses relacionadas à substituição de professores efetivos afastados e à expansão ou à reestruturação das redes de ensino. As legislações analisadas indicam processos seletivos simplificados como regra geral, baseados principalmente em critérios de titulação e experiência, sem padrões claros ou uniformes. Observou-se também uma considerável diversidade quanto às garantias trabalhistas e ao cumprimento dos parâmetros remuneratórios mínimos, como o piso salarial do magistério, além de ausência generalizada de intervalos obrigatórios entre contratações sucessivas, o que sugere uma institucionalização preocupante do vínculo temporário como solução permanente nas redes estaduais de Educação.

3 PROPOSTA NORMATIVA

O anteprojeto de **Lei Geral de Contratação por Tempo Determinado no Setor Público** propõe um novo marco nacional para as contratações temporárias, com os destaques a seguir.

Criação da categoria de agente público especial, com regime jurídico próprio, distinto do servidor efetivo e do comissionado.

Definição de hipóteses autorizadoras, com base em dois fundamentos: (i) emergências e calamidades; (ii) hipóteses em que o provimento efetivo não se justifique em razão de obsolescência ou transitoriedade comprovada.

Estabelecimento de direitos trabalhistas mínimos, como férias, décimo terceiro proporcional, licença-maternidade e repouso semanal remunerado, assegurando a proteção social mínima, em conformidade com os direitos fundamentais reconhecidos pelo Supremo.

Criação do Portal Nacional de Contratações por Tempo Determinado (PNTD), com o objetivo de assegurar transparência ativa, controle social e governança federativa, permitindo o aprimoramento das políticas de pessoal com base em dados públicos e acessíveis.

Previsão de sanções e nulidade das contratações realizadas sem observância dos requisitos legais, fortalecendo o controle institucional e desestimulando a utilização indevida do instituto, ao garantir a efetividade das regras estabelecidas pela lei nacional.

1 INTRODUÇÃO
·12·

2 REFERENCIAL
TEÓRICO
·17·

3 DIAGNÓSTICO
·38·

4 PROPOSTA
·103·

5 ANEXO I
ROL DE DECISÕES
JUDICIAIS ANALISADAS
·115·

6 ANEXO II
DADOS SOBRE A
COMPOSIÇÃO DA
FORMA DE TRABALHO
·118·

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

01

INTRODUÇÃO

A **Constituição da República de 1988** nasce de um contexto de **redemocratização**, consolidando diversos direitos fundamentais, como os sociais de acesso universal à saúde e à educação e os individuais de igualdade, liberdade e dignidade. Tais previsões, na tese de Daniel Capecchi Nunes, são classificadas como **promessas constitucionais**, que significam mais que enunciados simbólicos; são compromissos institucionais que visam promover transformações concretas na sociedade.¹

Nesse sentido, a concretização das **promessas constitucionais** depende da atuação efetiva das **instituições democráticas**. Em outras palavras, depende de que as instituições públicas tenham capacidade de “transformar em realidade o conteúdo promissório do texto constitucional”.² Para tanto, o modelo constitucional da administração pública é predominantemente estruturado por servidores efetivos, selecionados mediante concurso público e protegidos pela estabilidade, responsáveis pela execução técnica, contínua e impessoal das políticas públicas.

1 Nunes, Daniel Capecchi. “Promessa constitucional e crise democrática: o populismo autoritário na Constituição de 1988”. 2022. 279 f. Tese (doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2022. pág. 90. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/18110/2/Tese%20-%20Daniel%20Capecchi%20Nunes%20-%202022%20-%20Completa.pdf>. Acessado em 31 de maio de 2025

2 Ibid. Pág. 90.

Dessa forma, a profissionalização do serviço público constitui uma condição essencial para a realização efetiva das promessas previstas na Constituição.

Nesse contexto, como condição de desenvolvimento do modelo constitucional de administração pública, o concurso público firmou-se como o principal meio de ingresso no serviço público, admitindo-se somente as exceções previstas na Constituição, como: (i) os cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, que, ainda assim, deverão ser parcialmente preenchidos por servidores públicos efetivos (art. 37, II e V, CR/88); e (ii) as contratações por tempo determinado destinadas a atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, nas hipóteses fixadas em lei (art. 37, caput, IX, CR/88).

Por esse motivo, torna-se essencial compreender com clareza os limites e as finalidades das contratações temporárias, garantindo que esse instrumento seja utilizado de maneira constitucionalmente adequada. Quando empregados com moderação, transparência e estrita relação com o interesse público, os vínculos temporários podem cumprir um papel relevante na gestão pública. Por outro lado, o seu uso indiscriminado e desvinculado de situações efetivamente excepcionais compromete os fundamentos do modelo constitucional da administração pública, enfraquece a profissionalização dos servidores e afasta o Estado da concretização dos compromissos constitucionais.

REFERENCIAL
TEÓRICO

02

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. CONSTRUÇÃO DO TEXTO: OS TRABALHOS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988

A possibilidade de contratar agentes por tempo determinado foi debatida durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988. O texto final aprovado, ainda em vigor na Constituição de 1988, afirma que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público” (art. 37, IX, CR/88).

Contudo, como será demonstrado, o anteprojeto de Constituição³ propunha a proibição integral das contratações temporárias para o desempenho de atividades permanentes ou sazonais. Durante os debates na (i) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; na (ii) Comissão da Ordem Social; e na (iii) Comissão de Sistematização, diversas emendas foram apresentadas com o objetivo de

3 Câmara dos Deputados. Fase I — Anteprojeto de Constituição. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/anteprojeto-de-constituicao. Acesso em 31 de maio de 2025.

permitir esse tipo de contratação, mas todas foram rejeitadas. A autorização para contratações por tempo determinado só foi incorporada ao texto constitucional posteriormente, na fase de deliberação em Plenário.

Subcomissão dos direitos dos trabalhadores e dos servidores públicos

Durante as discussões na **Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos**, uma das principais preocupações era impedir a precarização do trabalho no setor público. Por isso, o texto original propunha proibir contratações temporárias para atividades permanentes ou sazonais, combatendo práticas como terceirização indevida ou substituição de servidores concursados por contratados sem estabilidade.

Nesse contexto, alguns constituintes, como Teotônio Vilela Filho e Francisco Carneiro, defenderam exceções, por meio das Emendas nº 00104 e nº 00193,4 alegando que o texto original era rígido demais e desconsiderava a realidade administrativa. Eles sugeriram permitir contratações temporárias em casos urgentes e para funções que não fossem atividades-fim. Todavia, as propostas foram rejeitadas, sob o argumento de que poderiam abrir margem para formas de exploração dos trabalhadores urbano e rural, alinhando-se com as reivindicações das entidades representativas de classe.

4 Câmara dos Deputados. Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Fase I — Emendas ao anteprojeto do relator da Subcomissão. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. (Série História da Constituinte, v. 189). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-189.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2025.

Como resultado, a Subcomissão aprovou o seguinte texto: “Proibição de locação e sublocação de mão de obra e de contratação de trabalhadores avulsos ou temporários para a execução de trabalho de natureza permanente ou sazonal”,⁵ que seguiu para apreciação da Comissão da Ordem Social.

Subcomissão da ordem social

Na Comissão da Ordem Social, foram apresentadas cinco emendas ao texto aprovado anteriormente pela Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, mas nenhuma delas resultou em alteração substancial. Dentre as propostas, destaca-se a Emenda nº 00739, apresentada por Michel Temer, que permitia contratações temporárias, por até quatro meses, na administração indireta até a realização de concurso público. Bem como a Emenda nº 00747, de Vivaldo Barbosa, para que o texto constitucional permitisse o exercício da função pública por meio de contrato celetista com duração máxima de quatro anos (dois anos prorrogáveis por mais dois), sem possibilidade de nova prorrogação após esse período.⁶

Apesar das tentativas de flexibilização, a Comissão de Ordem Social optou por manter a redação rígida, proibindo contratações temporárias para atividades de natureza permanente ou sazonal. Com a conclusão dessa etapa, o texto foi encaminhado à Comissão de Sistematização para consolidação e eventual revisão antes da votação em Plenário.

5 Câmara dos Deputados. Assembleia Nacional Constituinte. VII — Comissão da Ordem Social. VI — a — Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Anteprojeto. Volume 191. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, s.d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-191.pdf>. Acesso em 16 de junho de 2025.

6 Câmara dos Deputados. Assembleia Nacional Constituinte. VII — Comissão da Ordem Social. Emendas oferecidas à Comissão da Ordem Social. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. (Série História da Constituinte, v. 182). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-182.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2025.

Comissão de sistematização

Na Comissão de Sistematização, foram apresentadas dez emendas com o objetivo de permitir a contratação por tempo determinado no setor público.⁷ No entanto, todas as propostas foram integralmente rejeitadas e o texto aprovado pela Comissão da Ordem Social foi mantido sem alterações substanciais.

Dentre as propostas rejeitadas, destaca-se a Emenda nº 04248, de Márcio Braga, propondo autorizar que leis especiais de cada entidade pública permitissem a contratação de servidores por até dois anos, em três hipóteses: (i) urgência, até realização de concurso; (ii) natureza temporária; e (iii) natureza técnica-especializada. O constituinte justificou que a regra rígida do concurso público imobilizava a administração em situações emergenciais e que a emenda oferecia uma alternativa legal para contratações rápidas.

A Emenda nº 09567, apresentada por Victor Faccioni, propunha permitir a admissão provisória de servidores, em casos excepcionais e de interesse público, por prazo determinado e improrrogável. Argumentou que impor limites às admissões temporárias é uma exigência ética, visto que essas contratações tendem a se tornar permanentes, gerando distorções e ineficiências na administração pública ao longo do tempo.

A Emenda nº 14150, de autoria do constituinte Lúcio Alcântara, propunha permitir que a administração pública contratasse, sob o

7 Câmara dos Deputados. Quadro histórico dos dispositivos Constitucionais: art. 37, inciso IX. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2018. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/c3842c8e-7822-420c-9e01-88618805b2e8>. Acesso em 6 de junho de 2025.

Câmara dos Deputados. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Emendas oferecidas ao anteprojeto de Constituição: Volume II (Emendas 2732 a 5683). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. (Série História da Constituinte, v. 222). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-221.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2025.

regime celetista e por até dois anos, servidores para atividades temporárias, vedando a renovação do contrato e impondo quarentena de dois anos para nova contratação. A proposta também previa sanções ao agente público que descumprisse essas regras e restringia direitos e funções dos contratados.

A Emenda nº 15485, apresentada por Luiz Gushiken, visava permitir a contratação de servidores pelo regime celetista em casos de necessidade comprovada e quando não fosse possível o imediato provimento do cargo por concurso. Previa, ainda, a criação do cargo público correspondente ou seu provimento por concurso em até um ano, com desligamento do contratado temporário. O descumprimento das regras configuraria ato lesivo ao patrimônio público, passível de ação popular.

A Emenda nº 15941, de Humberto Lucena, previa que o regime dos trabalhadores contratados por tempo determinado seria definido por lei, deixando claro que esses vínculos não poderiam, em nenhuma hipótese, se tornar permanentes. A justificativa da emenda resgatava o histórico da legislação federal, destacando a distinção entre regimes estatutário e contratual conforme a natureza da função, e defendia um regime especial para contratos temporários.

A Emenda nº 16453, de Francisco Amaral, propunha permitir a contratação de servidores temporários sob o regime celetista, por até dois anos, com proibição de renovação e vedação de nova contratação pelo prazo de dois anos. Estabelecia também a responsabilidade pessoal do agente público que desrespeitasse essas regras e restringia os direitos dos contratados, proibindo gratificações, afastamentos e promoções. Justificava-se pela necessidade de suprir emergencialmente a falta de servidores, mas defendia que tais vínculos fossem temporários e onerosos para evitar o seu uso recorrente.

A Emenda nº 28920, apresentada por Humberto Lucena, previa que o regime empregatício de servidores contratados por tempo determinado fosse estabelecido por lei, vedada a concessão de vínculo permanente com a administração pública. O autor justificava a proposta com base em uma dicotomia no caráter da atuação estatal, pontuando que: (i) quando o Estado atuar como poder público (atos de império), os

servidores devem se submeter a um regime estatutário, regulado unilateralmente por lei, o que é necessário em funções soberanas, como segurança pública e fiscalização; e (ii) nas atividades em que o Estado atuar de forma análoga à iniciativa privada (atos de gestão), seria possível adotar o regime contratual, regido pela legislação trabalhista comum.

Em resumo, os principais motivos de rejeição das emendas pela Comissão de Sistematização foram: (i) **contrariar o princípio do concurso público obrigatório, pilar do projeto constitucional**; (ii) **abrir brechas para contratações por vias indiretas**, perpetuando práticas irregulares; (iii) **comprometer a unificação dos regimes de contratação** no serviço público; (iv) **enfraquecer a lógica de estabilidade e mérito** como fundamentos da administração pública; e (v) **manter a desorganização estrutural** que a nova Constituição buscava eliminar.

Dessa forma, o texto seguiu como anteriormente aprovado pela Comissão da Ordem Social, sendo incluído no Projeto A, primeiro anteprojeto de Constituição apresentado pelo relator da Comissão de Sistematização para as discussões em Plenário.

Plenário

Em Plenário, Waldeck Ornélas, junto dos constituintes do Centro Democrático,⁸ apresentou a Emenda Substitutiva nº 02039, com a proposta de texto atualmente vigente na Constituição de 1988, dispondo que: “A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”. A justificativa apresentada reuniu todas as modificações propostas no Título III do Projeto A de Constituição, não tendo tratado especificamente das contratações por tempo determinado.

As emendas do “Centrão” foram integralmente aprovadas, com exceção da Emenda nº 02043, resultando em substitutivo ao Projeto A. Em seguida, procedeu-se à elaboração do Projeto B de Constituição, concebido com base no Projeto A da Comissão de Sistematização e nas emendas individuais e coletivas, mantendo-se a disposição que autorizava as contratações por tempo determinado.⁹

8 Conforme explicado pela Câmara dos Deputados, um “grupo de parlamentares conhecido como Centrão apresentou emendas, que foram posteriormente aprovadas em Plenário, com exceção da Emenda nº 02043, e tornaram-se substitutivos ao Projeto A”. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes-Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf. Acesso em 30 de maio de 2025.

9 Câmara dos Deputados. Assembleia Nacional Constituinte. Relacionamento das emendas com o projeto da Comissão de Sistematização (comparativo entre o Projeto de Constituição A com as emendas substitutivas do Centrão e as emendas individuais, populares e coletivas) — Título III. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes-Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol278_FaseSSIMtituloIII.pdf. Acesso em 30 de maio de 2025. Câmara dos Deputados. Projeto de Constituição. Redação para o segundo turno de discussão e votação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/chttps://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol299-sup01.pdf>. Acesso em 30 de maio de 2025.

Diante da aprovação do novo texto, permitindo as contratações temporárias no setor público, Eduardo Jorge apresentou a Emenda Supressiva nº 01294 para que a autorização fosse retirada. O constituinte fundamentou que a contratação por tempo determinado havia sido utilizada, historicamente, como brecha para evitar concursos públicos, constituindo um mecanismo de subversão à moralização do serviço público pretendida. Todavia, a proposição foi rejeitada sob o fundamento de que, para lidar com situações de comprovado interesse público, os órgãos e as entidades devem ter a possibilidade de contratar pessoal de forma temporária, com prazos definidos, cabendo à sociedade exercer o controle e garantir que essa autorização seja usada conforme os limites legais estabelecidos.¹⁰

Em resumo, a vedação a qualquer forma de contratação temporária no setor público foi validada nas discussões na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, na Comissão da Ordem Social e na Comissão de Sistematização. Contudo, ao compor o Projeto A de Constituição, o texto original fora alterado por meio de Emenda Substitutiva do Centrão, passando a integrar o Projeto B de Constituição, e o texto final aprovado na Assembleia Nacional Constituinte de 1987–1988. Como resultado, a Constituição, o texto original fora alterado por meio de Emenda Substitutiva do Centrão, passando a integrar o Projeto B de Constituição, e o texto final aprovado na Assembleia Nacional Constituinte de 1987–1988. Como resultado, a Constituição de 1988 nasceu com três formas de vínculo com a administração pública:¹¹ (i) efetivo, composto pelos servidores públicos estatutários, aprovados em concurso público; (ii) comissionado externo, composto pelos ocupantes de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração; e (iii) temporário, composto pelos contratados por tempo determinado.

10 Câmara dos Deputados. Assembleia Nacional Constituinte. Secretaria-Geral da Mesa. Projeto de Constituição (B). 2º Turno. Título III. Emendas e destaques organizados por dispositivos. Disponível em: <https://www.cmaria.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-309.pdf>. Acesso em maio de 2025.

11 Constituição admite: (i) o acesso e a nomeação em tribunais estaduais, federais, superiores e tribunais de contas da União e dos Estados; (ii) as hipóteses de estabilização previstas no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); e (iii) a investidura em cargos eletivos por agentes políticos.

2.2. CONSTRUÇÃO DE SENTIDOS - INTERPRETAÇÕES DO STF

Como visto, a Constituição de 1988 admitiu, de forma excepcional, a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Dessa forma, o Supremo tem desenvolvido balizadoras constitucionais para delimitar o uso desse instrumento, reafirmando o seu caráter de exceção à regra do concurso público.

Balizadoras constitucionais para as contratações por tempo determinado

O STF compreende que, para que se considere válida a contratação temporária, devem ser atendidos os seguintes requisitos: (i) os casos excepcionais estejam previstos em lei; (ii) o prazo de contratação seja predeterminado; (iii) a necessidade seja temporária; (iv) o interesse público seja excepcional; e (v) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, que devem estar dentro do espectro das contingências normais da Administração.¹²

Como a contratação por tempo determinado é uma exceção à regra do concurso público, o STF confere interpretação restritiva ao texto constitucional. Sendo assim, entende-se que as hipóteses de contratação precisam estar previstas em lei, pois a Constituição não confere, ao chefe do Poder interessado na contratação, a atribuição de declarar a necessidade e o excepcional interesse público. Por essa razão,

¹² STF, ADI 7057, relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 9/12/2024, publicado em 12/12/2024; RE 658026, relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 9/4/2014, publicado em 31/10/2014; ADI 2229, relator Ministro Carlos Velloso, julgada em 9/6/2004, Tribunal Pleno, publicada em 25/6/2004; ADI 3430, relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgada em 12/8/2009, Tribunal Pleno, publicada em 23/10/2009; ADI 3116, relatora Ministra Cármen Lúcia, julgada em 14/4/2011, Tribunal Pleno, publicada em 23/5/2011.

as hipóteses legais não podem ser amplas e genéricas, pois configuraria subdelegação, para o administrador, da competência para distinguir casos de contratação temporária.¹³ Além disso, as hipóteses genéricas de contratação por tempo determinado são insuficientes para demonstrar o excepcional interesse público.

O STF também entende que **a lei não pode permitir a perpetuação indeterminada das contratações por tempo determinado**,¹⁴ posto que visam atender a uma necessidade temporária. Razão pela qual deve estabelecer o prazo de duração dos contratos, designando um limite de tempo razoável e cabendo-lhe imputar, aos agentes, prazo de impedimento para nova contratação.¹⁵ Isso acontece porque, como advertiu a Ministra Cármen Lúcia, há o risco de se transformar “em ordinário o que é, pela sua natureza, extraordinário e transitório”,¹⁶ convertendo a exceção em regra. A cláusula de impedimento para recontração é adequada e proporcional, por assegurar os princípios da moralidade, da impessoalidade e da igualdade no acesso às funções públicas. Trata-se de medida que evita favorecimentos pessoais e garante que as contratações temporárias não se convertam em formas disfarçadas de provimento permanente de cargos.

Ainda no tocante à interpretação do comando “necessidade temporária”, o STF tinha o entendimento de que era vedada a contratação por tempo determinado para exercício de atividades de natureza permanente e previsíveis que integrem as obrigações contínuas

13 STF, ADI 3721, relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgada em 9/6/2016, publicada em 15/8/2016; ADI 3210, relator Ministro Carlos Velloso, julgada em 11/11/2004, Tribunal Pleno, publicada em 3/12/2004.

14 STF, ADI 890, relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgada em 11/9/2003, publicada em 6/2/2004.

15 STF, Repercussão Geral, Tema 403 — Requisitos para contratação de professor substituto no âmbito de instituições federais de ensino superior. RE 635648, relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 14/6/2017, publicado em 12/9/2017.

16 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, pág. 244. Citado no STF, RE 635648, relator Ministro Edson Fachin, julgado em 14/6/2017, Tribunal Pleno, publicado em 12/9/2017.

do Estado.¹⁷ Pois a administração pública deve atuar de forma planejada, criando e preenchendo os cargos públicos necessários para garantir a prestação adequada e eficiente dos serviços. Caso contrário, corre-se o risco de violar a Constituição e comprometer a competência administrativa.

Todavia, houve uma evolução no entendimento, firmando-se a tese de que a **transitoriedade se relaciona com a necessidade e não a atividade**.¹⁸ Em outras palavras, é possível prever hipóteses de contratação temporária para atividades perenes da administração pública, desde que a necessidade seja transitória. **A ideia de transitoriedade indica que a situação é passageira.** Isso significa que a função exercida pelo contratado pode até ser uma atividade permanente dentro da administração, mas a justificativa para a contratação deve ser temporária, como a ausência momentânea de um servidor efetivo ou uma demanda urgente. Nesse caso, não é a função em si que precisa ser provisória, mas a necessidade específica que exige a contratação naquele momento. Por isso, o vínculo é considerado temporário e não substitui o provimento regular por concurso público.

Apesar disso, **o Supremo mantém o entendimento de que determinadas atividades exclusivas de Estado não podem ser exercidas por trabalhadores contratados por tempo determinado**, ainda que se alegue a existência de necessidade de excepcional interesse público. Isso acontece porque tais funções, por sua natureza permanente e por estarem diretamente vinculadas às competências institucionais do Estado, exigem provimento por concurso público.

17 STF, ADI 2380 MC, relator Ministro Moreira Alves, julgada em 20/6/2001, publicada em 24/5/2002; ADI 2987, relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgada em 19/2/2004, publicada em 2/4/2004; ADI 890, relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgada em 11/9/2003, publicada em 6/2/2004; ADI 3430, relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgada em 12/8/2009, publicada em 23/10/2009.

18 STF, ADI 3222, relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 18/8/2020, publicada em 4/9/2020.

Dentre os exemplos já reconhecidos pelo STF, destacam-se os cargos de naturezas policial e jurídica.¹⁹

Em resumo, para que a contratação por tempo determinado seja constitucional, a lei deverá definir, de forma clara e restrita, as hipóteses que autorizam a contratação temporária, fixar o prazo máximo de duração dos contratos e fundamentar as situações de interesse público excepcional. Já o gestor, no momento da aplicação, deve justificar a existência da necessidade temporária específica, demonstrar a urgência ou excepcionalidade do interesse público, comprovar que a contratação seja indispensável para evitar a descontinuidade do serviço e fixar um prazo certo e compatível com o limite legal.

19 STF, ADI 5163, relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgada em 8/4/2015, publicado em 18/5/2015; ADI 3222, relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 18/8/2020, publicada em 4/9/2020; ADI 2125 MC, relator Ministro Maurício Corrêa, julgada em 6/4/2000, publicada em 29/9/2000; ADI 4843 MD-ED, relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgada em 11/12/2014, publicada em 19/2/2015; ADI 2229, relator Ministro Carlos Velloso, julgada em 9/6/2004, publicada em 25/6/2004.

Repercussões da contratação por tempo determinado

A tese de repercussão geral é a proposição jurídica firmada pelo Supremo no julgamento de recursos extraordinários²⁰ cuja matéria constitucional tenha sido reconhecida como relevante para além do interesse das partes envolvidas. Como resultado, a tese firmada vincula os demais órgãos do Judiciário, garantindo uniformidade na interpretação constitucional e promovendo segurança jurídica. O STF fixou diversas teses com repercussão geral relacionadas à contratação por tempo determinado, que vinculam todas as instâncias do Poder Judiciário. Destacam-se a seguir.

20 Recurso Extraordinário (RE) ou Recurso Extraordinário com Agravo (ARE).

Competência da justiça comum

O STF firmou o entendimento de que a competência para processar e julgar causas envolvendo contratações temporárias realizadas pela administração pública é da Justiça comum, desde que o vínculo seja regido por norma de direito público.

Tese com repercussão geral

- **Tema 43:** “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”.

Julgado ilustrativo

ARE 1.499.343. O STF reafirmou a incompetência da Justiça do Trabalho para julgar ações envolvendo a validade de contratações temporárias para o exercício de função pública. A controvérsia surgiu a partir de decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (TRT15), que havia julgado improcedente uma ação rescisória proposta pelo município de Taubaté, reconhecendo a competência da Justiça do Trabalho para analisar a relação jurídica entre o ente público e o trabalhador temporário. Contudo, com base em precedentes consolidados, especialmente a decisão cautelar na ADI 3.395/DF, o Supremo reiterou que a competência para julgar causas que envolvam o Poder Público e servidores contratados sob regime jurídico-administrativo é da Justiça comum. Isso inclui a análise da validade da contratação por tempo determinado. A Corte ainda destacou que o simples fato de haver dúvidas sobre o vínculo jurídico não justifica a competência da Justiça do Trabalho. Assim, o STF deu provimento ao recurso extraordinário, julgou procedente a ação rescisória e determinou a remessa dos autos à Justiça comum estadual.

Limites constitucionais a concentrações temporária

A contratação por tempo determinado deve observar os critérios estabelecidos no art. 37, IX, CR/88. O STF reafirma que a regra do concurso público só pode ser afastada em hipóteses legalmente previstas, desde que preenchidos cumulativamente os requisitos constitucionais de excepcionalidade, temporariedade, necessidade pública e prazo certo. Descumpridos tais pressupostos, o vínculo é nulo e não gera efeitos funcionais, ainda que possa produzir efeitos remuneratórios limitados. A jurisprudência também proíbe a extensão judicial automática de vantagens dos servidores efetivos aos contratados temporariamente.

Tese com repercussão geral

- **Tese 403:** “É compatível com a Constituição Federal a previsão legal que exija o transcurso de 24 (vinte e quatro) meses, contados do término do contrato, antes de nova admissão de professor temporário anteriormente contratado”.
- **Tema 608:** “O prazo prescricional aplicável à cobrança de valores não depositados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é quinquenal, nos termos do art. 7º, XXIX, da Constituição Federal”.
- **Tema 612:** “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”.

- **Tema 916:** “A contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público realizada em desconformidade com os preceitos do art. 37, IX, da Constituição Federal não gera quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos servidores contratados, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/1990, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)”.
- **Tema 1344:** “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, observado o Tema 551/RG”.

Julgados ilustrativos

- **RE 765.320:** o STF declarou a nulidade do contrato firmado entre o Estado de Minas Gerais e uma trabalhadora contratada por quase quatro anos para exercer atividade permanente e típica do Poder Judiciário. A contratação foi realizada sem concurso público, sem prazo certo e sem comprovação de excepcionalidade. A Corte reconheceu que não foram observados os requisitos constitucionais para a contratação temporária, tornando o vínculo inválido. Contudo, assegurou à trabalhadora o pagamento pelos serviços prestados e o direito ao levantamento dos depósitos do FGTS.
- **RE 1.500.990:** o STF declarou a nulidade do contrato firmado entre o Estado de Minas Gerais e uma servidora contratada por quase quatro anos para exercer atividade permanente e típica do Poder Judiciário. A contratação foi realizada sem concurso público, sem prazo certo e sem comprovação de excepcionalidade. A Corte reconheceu que não foram observados os requisitos constitucionais para a contratação temporária, tornando o vínculo inválido. Contudo, assegurou à servidora o pagamento pelos serviços prestados e o direito ao levantamento dos depósitos do FGTS.

- **ARE 1.010.380:** trabalhador contratado sucessivamente pelo Estado do Acre ajuizou ação para levantar valores do FGTS. O STF reconheceu a nulidade dos vínculos e aplicou a prescrição quinquenal, de forma global, considerando que a ação foi ajuizada antes da modulação de efeitos definida no Tema 608 (RE 709.212). A Corte reafirmou que, mesmo em vínculos nulos, são devidos: (i) os salários pelos serviços prestados; (ii) o levantamento dos depósitos do FGTS; (iii) e o prazo prescricional aplicável é o de cinco anos, nos termos do art. 7º, XXIX, da Constituição.

Direitos fundamentais e garantias mínimas dos contratados temporários

Embora o vínculo temporário não se equipare ao cargo efetivo, o Supremo reconhece que certos direitos fundamentais e garantias mínimas devem ser estendidos a contratados por tempo determinado, especialmente em situações que envolvam dignidade da pessoa humana, maternidade, proteção à infância e remuneração mínima.

Teses com repercussão geral

- **Tema 542:** “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”.
- **Tema 551:** “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”.

- **Tema 1072:** “A mãe servidora ou trabalhadora não gestante em união homoafetiva tem direito ao gozo de licença-maternidade. Caso a companheira tenha utilizado o benefício, fará jus à licença pelo período equivalente ao da licença-paternidade”.

Julgados ilustrativos

- **RE 842.844:** o STF reconheceu que a proteção à maternidade se impõe independentemente do regime jurídico. A gestante contratada temporariamente tem direito à licença-maternidade e à estabilidade provisória, mesmo quando o vínculo for precário ou decorrente de cargo em comissão. O Tribunal afirmou que a maternidade é valor constitucional que justifica a limitação da liberdade administrativa, sem converter o vínculo em permanente.
- **ADI 7532:** no controle abstrato de constitucionalidade, o STF firmou três premissas relevantes: (i) a gestante contratada por tempo determinado tem direito à licença-maternidade; (ii) a duração da licença deve observar a legislação estadual aplicável ao respectivo regime jurídico; (iii) é inconstitucional qualquer norma que discrimine adotantes ou que fixe prazos diferenciados com base na idade da criança.

Natureza jurídica e regime de vínculo

O STF reafirma que a contratação por tempo determinado se submete a um regime jurídico-administrativo próprio, distinto do estatutário e do celetista. A jurisprudência tem rechaçado tentativas de equiparação com vínculos celetistas e reforçado que os contratados temporários não estão abrangidos pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), salvo em situações específicas de desvirtuamento.

Tese com repercussão geral

- **Tema 1114:** “O sistema de prestação voluntária de serviço auxiliar de Polícia Militar, previsto pela Lei Federal 10.029/2000 e instituído

no Estado de São Paulo pela Lei 11.064/2002, cujas despesas são custeadas por auxílio mensal, de natureza meramente indenizatória, não gera vínculo empregatício nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim”.

Julgados ilustrativos

- **RE 1.152.713:** 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.
- **RE 777.230 AgR:** neste caso, o STF reafirmou que a relação entre a administração pública e o trabalhador temporário contratado sob regime jurídico-administrativo não gera direito ao FGTS, pois não se trata de vínculo regido pela CLT. A tentativa de interpretar extensivamente as expressões “trabalhador” e “contrato de trabalho” contidas na Lei nº 8.036/1990 foi afastada pela Corte, que reforçou a distinção entre o vínculo administrativo e a relação celetista.

Casos com teste em construção

Além das teses já firmadas, o STF reconheceu a repercussão geral de novas controvérsias relevantes envolvendo contratações por tempo determinado, cujos casos paradigmas encontram-se pendentes de julgamento.

- **Tema 1189:** “Discute-se a aplicabilidade da norma constitucional que define prazos de prescrição para ajuizamento de ação trabalhista (artigo 7º, XXIX, da Constituição), nos casos em que se pleiteia a cobrança, contra o Poder Público, dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) não recolhidos, decorrentes de nulidade de contratações temporárias”.

- **Tema 1308:** “Saber se o profissional da educação escolar pública contratado em regime temporário tem direito à complementação de remuneração do piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica”.

A análise sistematizada dos temas de repercussão geral fixados pelo STF evidencia a consolidação de balizas constitucionais rígidas para a contratação por tempo determinado, com ênfase na proteção ao concurso público como regra na vedação ao uso indiscriminado de vínculos precários e no reconhecimento de garantias mínimas em situações excepcionais. Essa jurisprudência, portanto, não apenas orienta a conformação das legislações locais como também reforça a necessidade de um marco normativo nacional que assegure segurança jurídica, respeito aos princípios constitucionais e proteção adequada aos direitos fundamentais desses agentes públicos.

2.3. CONSTRUÇÃO DO ANTEPROJETO ESTABELECENDO PREMISSAS

A presente Nota Técnica tem como objetivo consolidar a proposta de anteprojeto de Lei Geral de Contratação por Tempo Determinado no Setor Público, que dispõe sobre normas gerais de contratação de agentes públicos especiais, nos termos do inciso IX, do art. 37, da Constituição da República.

O anteprojeto originou-se de um amplo processo de discussão, análise comparativa e construção coletiva conduzida pelo **Movimento Pessoas à Frente**, com o apoio da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad), e do Movimento Profissão Docente, em que foram estabelecidas as premissas a seguir.

- Ter **abrangência nacional** e **redação concisa**, com o objetivo de conferir **segurança jurídica** diante do aumento expressivo da contratação de agentes públicos especiais em todas as esferas federativas.
- Estabelecer um **regime jurídico mínimo comum**, capaz de aprimorar a governança nas contratações temporárias realizadas por Estados e municípios, ao garantir **segurança jurídica** para a administração e a **proteção aos direitos fundamentais** dos contratados, promovendo, assim, a **continuidade e a qualidade dos serviços públicos**.
- Contribuir para a **superação da desconfiança** histórica que os órgãos de controle, incluindo o Poder Judiciário, ainda mantêm em relação ao instituto da contratação por tempo determinado.
- **Moralizar o uso do instituto**, por meio da fixação de regras básicas, como definição de prazos, direitos mínimos para os agentes públicos especiais e **vedação ao nepotismo e a outras práticas patrimonialistas**.

- **Evitar a definição exaustiva das hipóteses de contratação** na própria lei geral, atribuindo essa responsabilidade às legislações específicas de cada ente federativo (federal, estadual, distrital e municipal) conforme as suas particularidades e necessidades.
- Atuar com cautela para **não inviabilizar soluções locais legítimas** já adotadas, assegurando a **autonomia dos entes federativos** para complementar o regime com outros direitos, inclusive de natureza remuneratória, respeitando as suas competências constitucionais.

Dessa forma, o anteprojeto de Lei Geral de Contratação por Tempo Determinado no Setor Público propõe um conjunto de medidas concretas voltadas para a implementação de um marco legal que promova mais segurança jurídica, melhore as condições de trabalho dos contratados e assegure a conformidade constitucional do instituto.

DIAGNÓSTICO

03

Estabelecidas as premissas e os referenciais teóricos, caminhou-se para o desenvolvimento de diagnóstico acerca das contratações por tempo determinado na União, nos Estados e no Distrito Federal, que se organizará em três eixos de análise: (i) quantitativa; (ii) legislativa; e (iii) jurisprudencial.

DIAGNÓSTICO

O primeiro eixo dedica-se à **análise quantitativa** da composição da força de trabalho nas administrações públicas federal, estadual e distrital, mediante a coleta, a sistematização e a análise de dados quantitativos secundários. Buscou-se avaliar a distribuição atual e a evolução histórica do quantitativo de vínculos ativos nas três principais modalidades: servidores efetivos, ocupantes de cargos comissionados e contratados por tempo determinado. Como resultado, foi possível identificar desequilíbrios estruturais e compreender o papel assumido pela contratação temporária no serviço público brasileiro.

O segundo eixo consiste na **análise legislativa**, voltada para a identificação e a sistematização das leis federais, estaduais e distritais que regulam as contratações por tempo determinado. A investigação foi orientada por um conjunto de variáveis que possibilitou o **exame comparado** dos principais aspectos normativos relacionados ao vínculo temporário, tais como hipóteses legais de contratação, prazos, formas de seleção, direitos assegurados, regime previdenciário aplicável e restrições específicas. Buscou-se identificar os padrões, as inovações e as lacunas existentes nos diferentes marcos normativos subnacionais e federais.

O terceiro eixo concentra-se na **análise jurisprudencial**, com foco na identificação de decisões judiciais, especialmente do Supremo, em controle de constitucionalidade abstrato, que examinaram as **leis federais, estaduais e distritais que regulamentam as contratações por tempo determinado**. Neste ponto, os objetivos eram: (i) compreender o grau de conformidade constitucional das referidas leis; e (ii) identificar as principais dificuldades enfrentadas na **elaboração de marcos**

normativos compatíveis com as diretrizes constitucionais, contribuindo para a formulação de parâmetros legislativos mais seguros e tecnicamente adequados.

Como um eixo adicional, promoveu-se um recorte específico sobre as contratações por tempo determinado na área da Educação, com base nas análises legislativa e jurisprudencial. O estudo considerou aspectos como a existência de hipótese legal e/ou lei específica para contratação na Educação, limitação do percentual de temporários em relação ao corpo efetivo, adoção do piso do magistério e direitos trabalhistas assegurados, com objetivo de identificar distorções, fragilidades e padrões que possam afetar a valorização dos profissionais da área e a qualidade do serviço prestado.

3.1. ANÁLISE QUANTITATIVA

A **análise quantitativa** das contratações por tempo determinado pautou-se em dados quantitativos secundários sobre a **composição da força de trabalho** nas administrações públicas estaduais, federal e distrital, considerando os anos de 2017 e 2023. O objetivo era compreender as transformações ocorridas no período, com especial atenção à natureza dos vínculos empregatícios adotados e às tendências de precarização ou estabilidade do emprego público.

Fonte de dados

Utilizaram-se dados consolidados por ente federativo, extraídos de diferentes fontes oficiais, conforme descrito a seguir.

Nos casos de **São Paulo** e **Amapá**, os dados utilizados foram extraídos das edições de 2018 e 2023 da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A escolha dessas edições decorre da ausência ou inconsistência das informações fornecidas por esses Estados nas edições de 2013 e 2017, o que inviabilizou a sua inclusão na série adotada para os demais entes.

Para **Minas Gerais**, a fonte utilizada foi o Portal da Transparência do governo estadual. Foram considerados os vínculos classificados como

contratos temporários, com base nos dados disponibilizados para os meses de março de 2017 e março de 2023. A escolha decorreu da ausência de dados comparáveis da ESTADIC para esse Estado nos anos em questão.

Nos demais, com exceção de Alagoas e Rondônia, os dados foram extraídos das edições de 2013 e 2017 da ESTADIC, que apresentaram maior taxa de resposta válida sobre contratações por tempo determinado. Essas edições permitiram a construção de uma base minimamente comparável entre os entes estaduais no recorte temporal analisado.

Quanto à **União**, a análise utilizou informações sobre vínculos temporários registrados nos meses de outubro de 2017 e março de 2023, obtidos por meio do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), que consolidam informações de pessoal das administrações públicas federais direta e indireta.

Por fim, os Estados de **Alagoas e Rondônia** foram excluídos da análise quantitativa em razão da indisponibilidade de dados confiáveis ou da existência de inconsistências nas respostas fornecidas às pesquisas ESTADIC, o que inviabilizou comparações com os demais entes.

Adicionalmente, foram excluídos os vínculos classificados como “sem vínculo” e “celetistas” nas bases da ESTADIC, em decorrência da presença de inconsistências. Por simetria metodológica, foram considerados apenas os vínculos compatíveis (efetivos, temporários e comissionados exclusivos) também nos dados de Minas Gerais e do governo federal, ainda que provenientes de fontes distintas.

Nesses termos, a **análise quantitativa** resultou na sistematização e na organização dos dados, permitindo identificar: (i) a composição da força de trabalho por tipo de vínculo — efetivos (concursados), temporários (contratados por tempo determinado) e comissionados exclusivos (ocupantes de cargos em comissão, sem vínculo efetivo) —; (ii) a evolução do número absoluto de vínculos em cada categoria, por Estado e por região; e (iii) as variações relativas (percentuais) entre 2017 e 2023, tanto por tipo de vínculo quanto no total da força laboral.

Panorama geral da composição da força de trabalho

A análise quantitativa dos dados consolidados entre 2017 e 2023 revela mudanças significativas na composição da força laboral das administrações públicas federal, estaduais e distrital. O período é marcado por três tendências principais: (i) redução do número de servidores efetivos; (ii) expansão de vínculos temporários; e (iii) crescimento da ocupação de cargos comissionados exclusivos, ainda que com variações expressivas entre os entes federativos.

Redução do quadro efetivo. A tendência mais marcante é a redução do número 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. Minas Gerais é o único Estado que registrou aumento de efetivos, combinado com redução de temporários e comissionados exclusivos. Nos demais Estados que registraram aumento de efetivos — quais sejam, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Pará —, identificou-se um aumento muito mais relevante de temporários e/ou comissionados exclusivos. 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.

Crescimento das contratações temporárias. Em contrapartida, observou-se um crescimento expressivo do número de vínculos temporários, de 42,1% nos entes subnacionais e 10,6% na União. Nesse sentido, 21 dos 26 entes analisados marcaram aumento nas contratações temporárias, com exceções de Ceará, Rio Grande do Norte, Amazonas, Minas Gerais e Paraná. Destes, Rio Grande do Norte e Amazonas apresentaram as reduções mais expressivas, correspondendo, respectivamente, a 60,1% e 99,4%, que todavia, combinam-se com a redução de efetivos. Esse aumento pode visar responder, ao menos parcialmente, às demandas por continuidade da prestação de serviços públicos. Contudo, o padrão de crescimento quantitativo, dissociado de medidas de qualificação ou estruturação dos vínculos, exige atenção quanto ao desvirtuamento da regra do concurso público.

Ampliação de cargos comissionados exclusivos. Outra tendência observada é o aumento dos cargos comissionados ocupados por pessoas sem vínculo efetivo: de 14,2% nos entes subnacionais, em contraponto à redução de 24,1% no âmbito federal. Dos 26 entes analisados, 19 registraram aumento no número de comissionados exclusivos, com exceções de Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Destes, Goiás e Rio Grande do Sul apresentaram uma redução pouco considerável de 0,1%. Embora legalmente permitidos, os cargos comissionados exclusivos demandam mais atenção quanto aos critérios de nomeação, ao controle institucional e à promoção do mérito, sob pena de comprometer os princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência.

Reconfiguração da composição da forma de trabalho no setor público.

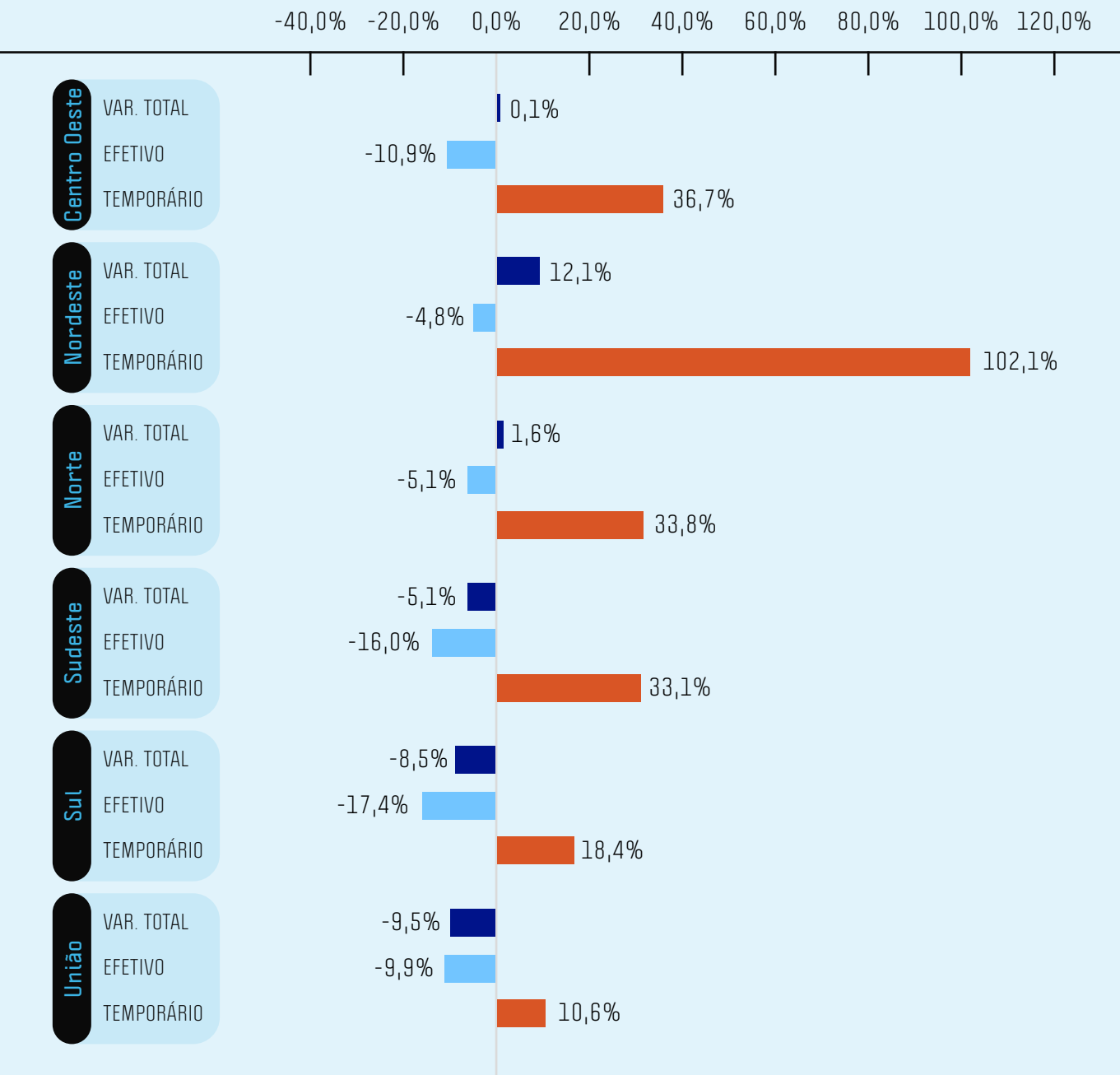
A combinação dessas duas tendências — queda de efetivos e aumento de temporários e comissionados — sugere um processo gradual de substituição do corpo efetivo, composto por servidores de carreira, e por um corpo flexível, composto por trabalhadores com vínculos não permanentes. Esse cenário levanta preocupações sobre a: (i) capacidade institucional de planejamento de longo prazo; (ii) continuidade de políticas públicas, especialmente em áreas sensíveis; e (iii) desvalorização das carreiras públicas estruturadas, com reflexos na atratividade, na qualificação e na retenção de talentos.

Análise da composição da força de trabalho por região

A análise desagregada por unidade da Federação permite identificar padrões regionais e variações consideráveis entre os entes no que diz respeito à gestão da força de trabalho. O gráfico a seguir apresenta a **variação percentual** no número de temporários e no total da força laboral entre 2017 e 2023, por região e no âmbito federal. Embora os dados sobre os comissionados externos não estejam representados visualmente, a análise considera também as variações nessa categoria, conforme tabela descritiva do Anexo I.

Evolução percentual dos vínculos efetivos e temporários por região (2017-2023)

Fonte: elaboração própria a partir de dados da ESTADIC/IBGE (2017 e 2023), do Portal da Transparência de Minas Gerais (março de 2017 e 2023) e do PEP do governo federal (outubro de 2017 e março de 2023).



Região Centro-Oeste

O Centro-Oeste apresentou uma **leve retração geral (-0,1%)**, resultante do aumento de temporários (+36,7%) e comissionados exclusivos (+10,7%), combinado com a redução de efetivos (-10,9%).

- **Distrito Federal:** redução de 5,2% no total de vínculos, com aumento expressivo de temporários (+54,8%) e comissionados exclusivos (+22,6%), combinado com redução de efetivos (-12,7%).
- **Goiás:** redução de 5,5% no total de vínculos, com aumento de temporários (+12,6%) e redução de efetivos (-12,5%) e comissionados exclusivos (-0,1%).
- **Mato Grosso:** aumento de 13,7% no total de vínculos, com alta expressiva de temporários (+54,8%), combinado com redução de efetivos (-8,1%) e comissionados exclusivos (-9,8%).
- **Mato Grosso do Sul:** aumento de 4,9% no total de vínculos, com alta de temporários (+27,1%) e comissionados exclusivos (+22%), combinado com redução de efetivos (-4,9%).

Região Nordeste

O Nordeste apresentou o **maior crescimento da força de trabalho total (+12,4%)**, resultante do aumento de temporários (+102,1%) e de comissionados (+24,4%), combinado com a redução de efetivos (-4,8%).

- **Bahia:** crescimento discreto de 0,8% no total de vínculos, com redução de efetivos (-10,8%), combinada com o aumento de temporários (+46,6%) e de comissionados exclusivos (+19,2%).
- **Ceará:** crescimento de 12% no total de vínculos, com destaque para o aumento de efetivos (+20,6%) e de comissionados exclusivos (+52%), em contraponto à redução de temporários (-18,4%).
- **Maranhão:** crescimento de 34,4% no total de vínculos, resultante do aumento de efetivos (+12,5%), temporários (+172,6%) e comissionados exclusivos (+49,4%).

- **Paraíba:** maior crescimento no total de vínculos da região, de 39,5%, resultante do maior crescimento de temporários (+493,4%) e de comissionados exclusivos (+15%), em contraponto à redução de efetivos (-15,1%).
- **Pernambuco:** crescimento de 18,4% no total de vínculos, com aumento discreto de efetivos (+2%), alta significativa de temporários (+106,6%) e redução de comissionados exclusivos.
- **Piauí:** crescimento de 15,2% no total de vínculos, com aumento significativo de temporários (+133,6%) e comissionados exclusivos (+38,6%), combinado com redução de efetivos (-11,8%).
- **Rio Grande do Norte:** único Estado da região com redução no total de vínculos (-24,6%), resultante da redução significativa de temporários (-60,1%) e de efetivos (-24,6%), com leve aumento de comissionados exclusivos (+12,9%).
- **Sergipe:** Estado com o maior crescimento de temporários do País, registrando crescimento de 16,3% no total de vínculos, resultante do aumento expressivo de temporários (+1.473%) e de comissionados exclusivos (+24,7%), combinada com a redução de efetivos (-16,5%).

Região Norte

O Norte apresentou **crescimento discreto da força de trabalho (+1,6%)**, resultante do aumento de temporários (+33,8%) e comissionados exclusivos (+17,3%), combinado com a redução de efetivos (-4,8%).

- **Acre:** crescimento de 4,8% no total de vínculos, com alta de temporários (+45,5%) e comissionados externos (+40,9%), em contraponto à redução de efetivos (-10,9%).
- **Amazonas:** Estado com maior crescimento no total de vínculos (+42,1%) e de efetivos (+15,3%), combinado com aumento de temporários (+208,3%) e de comissionados exclusivos (+131,3%).
- **Pará:** crescimento de 10,7% no total de vínculos, com aumento de efetivos (+3,7%), de temporários (+45,1%) e de comissionados exclusivos (+38,2%).

- **Roraima:** crescimento de 21,5% no total de vínculos, com aumento considerável de temporários (+310,2%) e comissionados exclusivos (+22,8%), combinado com a redução de efetivos (-9,7%).
- **Tocantins:** redução de 10% no total de vínculos, resultante da redução significativa de efetivos (-19,4%) e aumento de temporários (+21,4%) e comissionados exclusivos (+5,8%).

Região Sudeste

O Sudeste apresentou, em geral, **redução do número total de vínculos (-5,1%)**, com destaque para a diminuição de servidores efetivos (-16%) e de comissionados exclusivos (-1,8%), em contraponto ao aumento de temporários (+33,1%).

- **Rio de Janeiro:** registrou a maior redução da força de trabalho total da região (-16,1%), com queda expressiva de efetivos (-18,8%) e aumento de temporários (+39,2%) e de comissionados exclusivos (+27,8%).
- **São Paulo:** apesar da redução da força de trabalho total (-4,6%), apresentou queda significativa de efetivos (-21,9%) e comissionados exclusivos (-23,2%), combinada com crescimento expressivo de temporários (+180,6%).
- **Espírito Santo:** exceção na região quanto ao crescimento da força de trabalho total (+9,5%), resultado da redução de efetivos (-14,5%) e crescimento considerável de temporários (+53,6%) e comissionados exclusivos (+11,2%).
- **Minas Gerais:** único Estado da região que registrou aumento de efetivos (+4%), com redução de temporários (-8,1%) e comissionados exclusivos (-17,6%).

Região Sul

O Sul também apresentou **retração na força de trabalho total (-8,5%)**, especialmente em virtude da diminuição de servidores efetivos (-17,4%) em contraponto ao aumento de temporários (+18,4%) e de comissionados exclusivos (+11,8%).

- **Rio Grande do Sul:** redução de 12,5% no total de vínculos, com queda acentuada de efetivos (-25,1%), leve redução dos comissionados externos (-0,1%) e aumento de temporários (+33,4%).
- **Paraná:** redução de 11,5% no total de vínculos, com queda no número de efetivos (-14,2%) e de temporários (-4,5%) e crescimento expressivo de comissionados exclusivos (+63,3%).
- **Santa Catarina:** aumento discreto de 3,2% no total de vínculos, com queda de efetivos (-10,2%) e de comissionados exclusivos (-38,6%), combinado com aumento relevante de temporários (+29,5%).

União

- **Governo federal:** redução de 9,5% no total de vínculos, resultante do aumento de temporários (+10,6%) combinado com a redução de efetivos (-9,9%) e comissionados exclusivos (-24,1%).

Em resumo, a análise regional evidencia tendências distintas na gestão da força de trabalho no setor público brasileiro. Enquanto a Região Nordeste se destaca pelo crescimento significativo do total de vínculos, impulsionado por contratações temporárias e, em alguns casos, aumento de efetivos, o Sudeste e o Sul apresentaram retração considerável, especialmente na categoria de servidores efetivos. O Centro-Oeste manteve relativa estabilidade no total de vínculos, mas com forte substituição de efetivos por temporários. Já a Região Norte apontou crescimento modesto e heterogêneo entre os Estados, com ampliação do uso de vínculos precários. No governo federal, a redução do total de vínculos também esteve associada à diminuição do quadro efetivo, ainda que com leve aumento de temporários. O conjunto dos dados aponta para um padrão nacional de enfraquecimento dos quadros permanentes, compensado, em grande parte, pelo crescimento de vínculos temporários e de comissionados externos, com variações de intensidade e estratégia conforme a realidade de cada ente federativo.

3.2. ANÁLISE LEGISLATIVA

A **análise legislativa** contemplou as leis federais, estaduais e distritais que regulamentam as contratações por tempo determinado, considerando as normas de caráter geral e as normas específicas da área da Educação.²¹ O exame organizou-se com base nas seguintes variáveis: (a) leis que disciplinam as contratações temporárias; (b) hipóteses de contratação; (c) prazos de contratação e prorrogação; (d) prazos de impedimento entre contratações; (e) formas de seleção; (f) remuneração; (g) efeitos trabalhistas; (h) enquadramento previdenciário; (i) hipóteses e repercussões de extinção contratual; e (j) proibições.

A. LEIS QUE DISCIPLINAM AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS

A União, os Estados e o Distrito Federal, com exceção do Ceará, contam com lei geral regulamentando as contratações por tempo determinado.²² Destaca-se que Bahia e Rio Grande do Sul regulamentam as contratações temporárias dentro do Regime Jurídico Único (RJU) dos Servidores Civis. Além disso, 7 (sete) Estados têm lei específica para a contratação temporária na Educação: Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Santa Catarina.

21 Destaca-se que leis esparsas, que tratam de contratações por tempo determinado para outras áreas, além da Educação, não foram incluídas no escopo de análise.

22 Apesar de não contar com uma lei geral tratando das contratações por tempo determinado, o Ceará tem duas leis destinadas à Educação, divididas entre ensinos básico e superior, que será analisada ao longo do presente diagnóstico.

Relação de leis gerais, nos âmbito federal, estadual e distrital que regulamentam as contratações por tempo determinado (2025)

UF	LEI GERAL SOBRE AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS
União	Lei Federal nº 8.745/1993
Acre	Lei Complementar Estadual nº 56/1998
Alagoas	Lei Estadual nº 7.966/2018
Amapá	Lei Estadual nº 1.724/2012
Amazonas	Lei Estadual nº 2.607/2000
Bahia	Lei Estadual nº 6.403/1992 – Estatuto dos Servidores
Ceará	Não tem
Distrito Federal	Lei Distrital nº 4.266/2008
Espírito Santo	Lei Complementar Estadual nº 809/2015
Goiás	Lei Estadual nº 20.918/2020
Maranhão	Lei Estadual nº 6.915/1997
Mato Grosso	Lei Complementar Estadual nº 600/2014
Mato Grosso do Sul	Lei Estadual nº 4.135/2011
Minas Gerais	Lei Estadual nº 23.750/2020
Pará ²³	Lei Estadual Complementar nº 7/1991
Paraíba	Lei Estadual nº 13.532/2024
Paraná	Lei Complementar Estadual nº 108/2005
Pernambuco	Lei Estadual nº 14.547/2011

23 Consulta ao site da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa) confirmou a existência de versão compilada da legislação estadual. A Lei Complementar nº 007/1991, que regula as contratações temporárias, foi alterada pelas leis complementares nº 131/2020, nº 167/2023 e nº 183/2024. No entanto, identificou-se também a alteração pela Lei Complementar nº 175/2024, de 3/7/2024, que ainda não consta na versão atualizada disponível. Neste documento, serão consideradas as modificações trazidas por essa norma, com a devida indicação da sua origem.

UF	LEI GERAL SOBRE AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS
Piauí ²⁴	Lei Estadual nº 5.309/2003
Rio de Janeiro	Lei Estadual nº 6.901/2014
Rio Grande do Norte	Lei Estadual nº 6.454/1993
Rio Grande do Sul	Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 — Estatuto dos Servidores
Rondônia	Lei Estadual nº 4.619/2019
Roraima	Lei Estadual nº 323/2001
Santa Catarina	Lei Complementar Estadual nº 260/2004
São Paulo	Lei Complementar Estadual nº 1.093/2009
Sergipe	Lei Estadual nº 6.691/2009
Tocantins	Lei Estadual nº 3.422/2019

Fonte: elaboração própria, com base em pesquisa direta aos bancos de dados dos Poderes Legislativos federal, estaduais e distrital.

Classificação

Como resultado do mapeamento sistemático das legislações federais, estaduais e distritais, elaborou-se uma classificação dos modelos normativos adotados para a contratação por tempo determinado, revelando diferentes padrões de desenho institucional e de aplicação do instituto. De forma didática, esses modelos foram agrupados em três grandes categorias: (i) **restritivo ou rígido**; (ii) **intermediário ou híbrido**; e (iii) **amplo ou flexível**.

24 A consulta à Lei nº 5.309/2003 no site da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí (Alepi) foi prejudicada pela ausência de versão atualizada e compilada. O sistema apresenta apenas o texto original da norma, sem indicar alterações ou revogações. Embora tenham sido localizadas normas que modificaram dispositivos da lei, o processo de atualização manual mostrou-se ineficaz, em razão de trechos incompletos e ausência de parágrafos. Diante disso, a análise legislativa será feita com base no texto original. Pontua-se que houve tentativa de acesso à versão atualizada da norma por meio da Ouvidoria da Assembleia Legislativa, da Ouvidoria-Geral e da Procuradoria-Geral do Estado do Piauí, sem retorno até a conclusão deste estudo.

O **modelo normativo restritivo ou rígido** agrupa os entes cuja legislação limita o uso da contratação temporária a setores muito específicos ou a hipóteses detalhadamente delimitadas, geralmente associadas a funções de natureza essencial, como a Educação. O Amapá é o caso paradigmático, pois a sua legislação prevê apenas quatro hipóteses de contratação, voltadas para situações emergenciais ou de comprovada insuficiência momentânea de servidores a fim assegurar serviços essenciais, como Saúde, Educação e Segurança. Outros Estados se aproximam desse modelo ao restringirem a contratação temporária a casos de calamidade, surtos epidêmicos ou licenças funcionais, sem permitir ampliação para setores técnicos, administrativos ou de inovação.

Ressalta-se que ter poucas hipóteses de contratação não garante, por si só, a conformidade constitucional da norma. Mesmo legislações restritivas podem conter redações genéricas que delegam ao gestor a definição do que seria uma necessidade temporária, em desacordo com o art. 37, IX, da Constituição. A classificação como modelo restritivo refere-se apenas à forma da norma, sem dispensar a análise da clareza e da precisão do seu conteúdo.

Características: poucas hipóteses de contratação, baixa diversidade temática e autorização para contratações apenas em setores essenciais.

Entes enquadrados: Amapá, Bahia, Ceará,²⁵ Piauí, Rio Grande do Sul, Tocantins e Santa Catarina.

O modelo normativo amplo ou flexível concentra os Estados cuja legislação confere alto grau de flexibilidade à administração, com detalhamento extensivo das hipóteses que vão além dos casos clássicos de calamidade pública ou déficit pontual de pessoal. Trata-se de marcos normativos com grande diversidade temática, os quais permitem contratações em praticamente todos os setores da administração pública, incluindo áreas técnicas, administrativas, de apoio à inovação, Tecnologia da Informação (TI), convênios e programas especiais.

25 Tem legislação exclusivamente setorial, voltada para a substituição de professores nas educações básica e superior, sem lei geral aplicável às demais áreas da administração pública.

Características: elevado número de hipóteses, grande diversidade temática e autorização para contratações em setores além das situações emergenciais tradicionais. **Entes enquadrados:** Acre, Espírito Santo, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rondônia e União.

B. HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO

A Constituição estabeleceu que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado” (art. 37, IX), de modo que a definição das hipóteses que autorizam a contratação temporária é um dos aspectos centrais para a conformidade constitucional desse regime. Nesse sentido, a construção de sentidos pelo STF de que a autorização para contratação temporária deve ser delimitada de forma clara e específica, sendo vedadas previsões amplas ou genéricas.

A vedação a autorizações amplas ou genéricas se justifica em dois fundamentos principais. Primeiro, porque isso implicaria transferir ao gestor público uma competência que é exclusiva do legislador: a definição, de forma taxativa, das situações que autorizam a contratação. Segundo, porque redações genéricas são insuficientes para demonstrar, no caso concreto, a existência de um interesse público verdadeiramente excepcional, como exige o texto constitucional.

Partindo dessa premissa, caminhou-se para a análise das situações autorizadoras previstas nas leis federais, estaduais e distritais, resultando na identificação de **342 hipóteses legais de contratação por tempo determinado**. Em seguida, classificaram-se as hipóteses em três categorias analíticas: (i) **gerais**, com 256 casos, composta por situações amplamente reconhecidas e recorrentes entre os entes federativos; (ii) **específicas**, com 48 casos, relacionada a demandas setoriais ou contextos locais delimitados; e (iii) **amplas e/ou genéricas**, com 39 casos, caracterizada por formulações vagas ou abertas, que podem levar a um uso indevido da contratação temporária.

Constatou-se uma predominância das hipóteses gerais, formando um **núcleo comum** presente na maioria dos entes federativos, independentemente de suas particularidades administrativas, geográficas ou socioeconômicas. Em contrapartida, as hipóteses

específicas expressam particularidades locais, enquanto as hipóteses amplas e genéricas demandam mais atenção em virtude do risco jurídico associado à sua aplicação inadequada.

Classificação das hipóteses de contratação por tempo determinado presentes nas legislações federais, estaduais e distritais, distribuídas por grupos e subgrupos (2025)

Grupos	Subgrupos	Nº de Hipóteses	% do Total
Hipóteses Gerais	Educação e Pesquisa	95	28%
	Emergências e calamidades	73	21%
	Déficit transitório de pessoal	30	9%
	Saúde Pública	14	4%
	Estatística	12	4%
	Agropecuária	16	5%
	Cooperação e convênios	13	4%
Hipóteses Específicas	Tecnologia da Informação	10	3%
	Engenharia e Infraestrutura	8	2%
	Meio Ambiente	7	2%
	Indígenas e quilombolas	5	1%
	Demarcação territorial	5	1%
	Forças Armadas	2	1%
	Segurança pública	3	1%
	Outros	10	3%
Hipóteses Genéricas	Vagas e indeterminados	39	11%

Fonte: elaboração própria, com base em pesquisa direta aos bancos de dados dos Poderes Legislativos federal, estaduais e distrital.

A análise das legislações federais, estaduais e distritais revela dois padrões predominantes. O primeiro é que **a maior parte das hipóteses legais de contratação por tempo determinado tem caráter geral**, voltado para situações amplas, como emergências em saúde, calamidades públicas e carência transitória de pessoal. Essas hipóteses são recorrentes na maioria dos entes federativos e compõem o **núcleo comum** das autorizações normativas.

O segundo padrão é a **concentração expressiva de hipóteses na área da Educação**. Diversos Estados estruturam a própria legislação para atender, prioritariamente, à substituição de professores efetivos afastados, à ampliação temporária de turmas e à execução de programas específicos na rede pública de ensino. Em muitos casos, a Educação representa o principal (ou até o único) setor com previsão detalhada de contratações temporárias.

As **hipóteses específicas** de contratação por tempo determinado refletem demandas regionais muito particulares, previstas por um número reduzido de Estados. Essas autorizações normalmente estão vinculadas a áreas especializadas — como Vigilância Agropecuária —, atuação em territórios indígenas, obras de infraestrutura localizadas ou programas de regularização fundiária. Em geral, trata-se de **hipóteses pontuais, desenhadas para atender a políticas públicas ou realidades administrativas próprias de determinados contextos estaduais**.

Apesar de serem classificadas como específicas, algumas hipóteses apresentam **similaridades temáticas entre diferentes entes federativos**, como aquelas voltadas para a demarcação territorial, a vigilância e a inspeção agropecuárias, a educação escolar indígena e quilombola, a TI e a revisão de processos de trabalho. Essas convergências indicam que, mesmo diante de demandas regionais, certos campos de atuação se repetem em distintas legislações.

Por outro lado, também foram identificadas hipóteses **altamente particularizadas**, com destaque para o Estado do Acre, que inclui contratações para atuação em projetos vinculados ao Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e ao Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). Em São Paulo, há previsão de contratação de guarda-vidas para atividades de prevenção a afogamentos e salvamento aquático. O Paraná

autoriza contratações emergenciais para atuação em rodovias estaduais, federais e municipais, desde que amparadas por convênio. Já o Pará prevê a contratação temporária para atendimento a situações de emergência humanitária decorrentes do aumento súbito do ingresso de estrangeiros.

Por fim, as **hipóteses amplas ou genéricas** são caracterizadas por formulações vagas, com baixo grau de delimitação normativa, que transferem ao gestor público a responsabilidade de interpretar, no caso concreto, o que configuraria uma necessidade temporária de excepcional interesse público. Essas hipóteses costumam empregar expressões indeterminadas, como “aumento transitório da demanda”, “novas atribuições definidas por lei ou regulamento” ou “necessidades que não justifiquem provimento efetivo”, sem vinculação a situações objetivamente verificáveis.

A presença de **hipóteses amplas ou genéricas compromete a segurança jurídica e fragiliza o controle do uso do instituto**, uma vez que abre margem para a sua aplicação em contextos permanentes ou estruturais. Relevante reiterar que o Supremo tem reiteradamente afastada a validade de tais previsões, por entender que estas violam o comando previsto no art. 37, IX, da Constituição. Apesar disso, esse tipo de formulação ainda é encontrado em diversos entes federativos, inclusive na legislação federal, o que reforça a necessidade de diretrizes nacionais claras que restrinjam o uso de cláusulas abertas nas leis locais.

Hipóteses de contratação voltadas para a Tecnologia da Informação

A presença de hipóteses voltadas para a **Tecnologia da Informação (TI)** nas legislações sobre as contratações por tempo determinado representa um ainda pouco homogêneo no ordenamento brasileiro, com previsão entre as normas híbridas e flexíveis de entes como Acre, Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rondônia, São Paulo, Sergipe e União.

As previsões mais frequentes referem-se a **atividades técnicas especializadas em TI e comunicação e revisão de processos**,

evidenciando a tentativa de adaptar a contratação temporária às necessidades contemporâneas de transformação digital e modernização administrativa. Dentre os pontos positivos, destacam-se os potenciais de **acelerar projetos estruturantes, viabilizar respostas ágeis às demandas digitais emergenciais e estimular a adoção de soluções inovadoras**. Por outro lado, o principal ponto de atenção reside no risco de desvirtuamento: a falta de critérios normativos claros pode levar à utilização recorrente do vínculo temporário para atividades contínuas, resultando na precarização de funções estratégicas para o funcionamento digital da administração pública.

Hipóteses para contratações de especialistas

A **contratação temporária de profissionais especialistas** constitui uma hipótese relevante e estratégica nas normas que regulamentam as contratações por tempo determinado, especialmente para áreas de conhecimentos altamente técnicos, científicos, inovadores ou que exijam aprofundamento em temática pouco difundida no quadro efetivo. Essa previsão tem dupla função: complementar as competências já existentes na administração pública e ampliar a capacidade do Estado de responder, com agilidade, a projetos ou demandas complexas e temporárias, como pesquisas científicas, implantação de tecnologias, reestruturação de processos ou desenvolvimento de políticas públicas inovadoras.

Em termos normativos, as hipóteses de contratação de especialistas se distribuem em três grupos principais: (i) **admissão de pesquisadores, nacionais ou estrangeiros**, para atuação em projetos de pesquisa, inovação e desenvolvimento tecnológico, como no Espírito Santo, no Pará, no Mato Grosso, em Pernambuco e em São Paulo; (ii) **admissão de professores visitantes, especialistas em campos específicos ou docentes estrangeiros** voltados para a atuação em universidades e institutos públicos, como em Goiás, na Bahia, no Mato Grosso do Sul, no Pará e em Roraima; e (iii) **contratação de profissionais de notória especialização ou saber** para áreas como Pesquisa Científica, Tecnologia, Administração e Saúde, voltadas para o atendimento de demandas específicas, a reestruturação de processos ou a resolução de problemas complexos na gestão pública, como no Acre, no Piauí e em Pernambuco.

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.

No entanto, observa-se que essas hipóteses normativas **tendem a privilegiar perfis vinculados ao ambiente acadêmico e à pesquisa científica**, reforçando uma lógica de seleção baseada em títulos, produção intelectual e vínculo com universidades ou institutos públicos. Embora esse modelo atenda adequadamente a determinadas políticas públicas, especialmente nas áreas de Ciência e Tecnologia e no ensino superior, ainda não contempla, de forma ampla e clara, a admissão de especialistas com trajetória consolidada em setores estratégicos da iniciativa privada, consultorias técnicas, organizações internacionais ou ambientes de inovação.

Essa **concepção restrita de especialização pode limitar a capacidade da administração pública de atrair profissionais com competências práticas**, aplicadas e alinhadas com as demandas contemporâneas da gestão pública. Experiência técnica, liderança em projetos complexos, inovação organizacional e atuação em campo são formas legítimas de especialização que, no entanto, raramente são valorizadas nas hipóteses legais vigentes.

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

Hipóteses de contratações para atividades com previsão de obsolescência

Identificou-se, em algumas legislações estaduais, a possibilidade de contratação por tempo determinado para o exercício de atividades com

potencial de obsolescência em razão de transformações sociais, econômicas ou tecnológicas. A hipótese está prevista de forma expressa nas normas de **Goiás, Pará e São Paulo**.

Em Goiás, a contratação é autorizada quando necessária para evitar o colapso das atividades que se tornarão obsoletas no curto ou no médio prazo, diante das **transformações sociais, econômicas ou tecnológicas** que desaconselham o provimento efetivo. O Pará adota redação semelhante, vinculando a autorização à desvantagem de prover cargos efetivos em função da obsolescência. Em São Paulo, a hipótese também é vinculada, adicionalmente, à **transformação demográfica**, que, nos termos do decreto regulamentar, justifica a não realização de concurso público.

Embora inovadora, a previsão apresenta fragilidades normativas relevantes. As leis não definem: (i) critérios técnicos objetivos ou parâmetros operacionais verificáveis para caracterizar a obsolescência funcional da atividade; e (ii) exigência de apresentação de estudos, diagnósticos institucionais ou justificativas formais que comprovem a transitoriedade da demanda. A ausência desses elementos compromete a delimitação da hipótese e dificulta o controle de excepcionalidade exigido pelo art. 37, IX, da Constituição. Conforme entendimento do Supremo, a validade da contratação por tempo determinado exige hipótese legal expressa, demonstração concreta da necessidade excepcional e delimitação temporal precisa. Dessa forma, a constitucionalidade dessas previsões depende da existência de regulamentação complementar que defina os critérios de aplicação e os limites temporais da contratação.

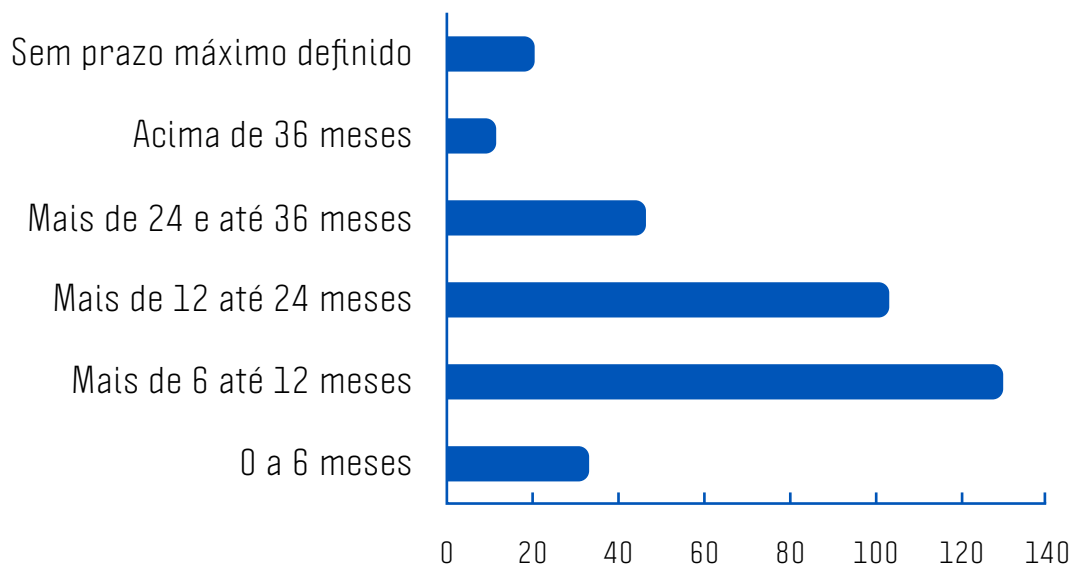
C. PRAZOS DE CONTRATAÇÃO

“É temporário aquilo que tem duração prevista no tempo, o que não tende à duração ou à permanência no tempo. A transitoriedade põe-se como uma condição que indica ser passageira a situação, pelo que o desempenho da função, pelo menos pelo contratado, tem o condão de ser precário.” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Malheiros, 1999. pág. 241).

Os **prazos máximos de contratação** por tempo determinado são, em regra, definidos conforme a hipótese autorizadora prevista em lei. É a natureza da situação excepcional que dita a duração do vínculo: **quanto mais urgente e pontual a necessidade, menor tende a ser o prazo; quanto mais estruturada e contínua, maior costuma ser a duração autorizada**. Situações emergenciais, como calamidades públicas ou surtos epidêmicos, costumam estar associadas a prazos curtos, entre 3 e 12 meses, com possibilidade de prorrogação enquanto persistir a causa. Já hipóteses mais estruturadas, como projetos de pesquisa, atividades técnicas especializadas, substituições de docentes e execução de obras, admitem prazos mais longos, geralmente entre 12 e 36 meses.

Por outro lado, **uma parcela menor dos entes adota modelo normativo com prazo fixo e uniforme para todas as hipóteses de contratação temporária**. Entre a União, os Estados e o Distrito Federal, 8 (oito) unidades federativas utilizam esse modelo, com destaque para Estados como Bahia, Ceará e Amapá, que estabelecem o limite geral de 1 (um) ano para qualquer contratação. Alagoas prevê prazo único de 2 (dois) anos, e o Rio Grande do Sul, por sua vez, não especifica prazo máximo em sua norma. Esse tipo de abordagem, **embora simplifique a aplicação da legislação, pode comprometer a adaptação entre a duração do contrato e a complexidade da atividade desempenhada**, especialmente em casos que demandem continuidade técnica, planejamento de médio prazo ou execução de projetos.

Classificação dos prazos de prorrogação previstos nas legislações federais, estaduais e distritais, por hipótese de contratação (2025)



Fonte: elaboração própria, com base em pesquisa direta aos bancos de dados dos Poderes Legislativos federal, estaduais e distrital.

Prazos nas contratações da Educação

Na área de Educação e Pesquisa, observa-se um modelo normativo que tende à **padronização dos prazos dentro de cada ente federativo**, independentemente da especificidade da hipótese, como substituição de professores, atuação em programas educacionais ou suporte pedagógico. No entanto, essa padronização não se repete entre os entes; os prazos máximos variam de forma significativa de um ente para outro, oscilando entre 1 (um) e 4 (quatro) anos. Isso aponta que, embora cada ente trate suas hipóteses educacionais de forma uniforme, não há um critério nacional comum que oriente a definição da duração dos contratos na área.

Um outro aspecto relevante é a existência de hipóteses em que o prazo de contratação **não seja determinado de forma objetiva**, mas vinculado à duração da situação motivadora — por exemplo “enquanto perdurar a causa”. Esse modelo é mais comum em situações de calamidade pública, emergências e surtos epidêmicos, permitindo flexibilidade à administração, mas também gerando pontos de atenção quanto ao controle e à temporariedade efetiva desses vínculos. Em contrapartida, há Estados que adotam prazos fixos e improrrogáveis para todas as hipóteses, reforçando o caráter transitório do vínculo e a vedação ao uso continuado da contratação temporária para atividades permanentes.

Contudo, a análise das legislações estaduais revelou que **poucos entes adotam expressamente hipóteses de contratação temporária com prazo indefinido**. São os casos da União, do Acre, do Amazonas, do Rio Grande do Norte, do Rio Grande do Sul, de Roraima e de São Paulo,²⁶ cujas normas preveem hipóteses com duração vinculada à persistência da situação excepcional, sem prazo máximo fixado. Embora ofereça margem de gestão, essa abordagem acarreta riscos jurídicos e administrativos relevantes, como a perpetuação indevida do vínculo e a dificuldade de fiscalização.

Prazos de prorrogação

A análise das normas estaduais revela que, **assim como os prazos contratuais iniciais, as regras de prorrogação variam, em regra, conforme a hipótese de contratação prevista na legislação**. Isto é, um mesmo ente pode adotar modalidades distintas de prorrogação de acordo com a natureza da necessidade pública: hipóteses emergenciais podem admitir prorrogação enquanto perdurar a situação motivadora, ao passo que atividades estruturadas frequentemente estão sujeitas a limites máximos, com ou sem previsão de renovação.

²⁶ Minas Gerais tem previsão de hipótese de contratação, na Lei Estadual nº 23.750/2020, pelo lapso que perdurar a necessidade de substituição de servidores efetivos nas hipóteses sem vacância do cargo. Todavia, limita ao prazo total de dois anos.

Prazos indeterminados e hipóteses excepcionais

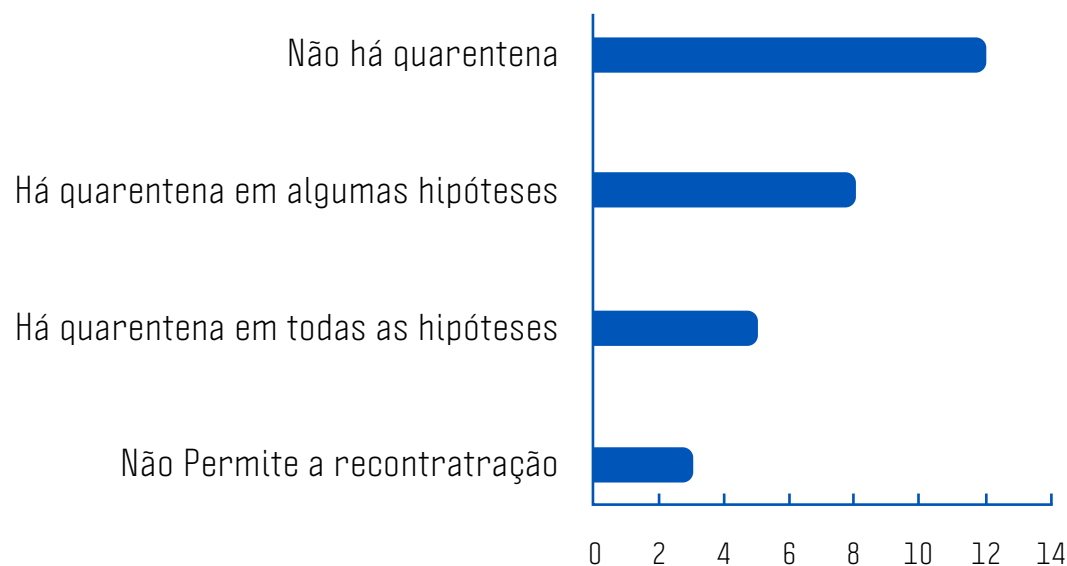
Apesar dessa tendência majoritária, foi possível identificar dois grupos de exceção. O primeiro é composto por **entes que vedam completamente a prorrogação**, aplicando essa restrição a todas as hipóteses legais previstas em suas normas. São os casos do Amazonas, do Rio Grande do Norte, do Rio Grande do Sul e de Roraima. O segundo grupo reúne **entes que adotam uma regra única de prorrogação para todas as hipóteses**, aplicando um prazo adicional padronizado independentemente da natureza da atividade. São os casos do Amapá, da Bahia, do Ceará, do Pará, do Rio de Janeiro, de Santa Catarina, de Sergipe e do Tocantins.

A predominância de prorrogação variável conforme a hipótese confirma a lógica de que a duração total do vínculo deve guardar coerência com a transitoriedade da necessidade pública que o justifica. Já os modelos fixos ou que vedam integralmente a prorrogação, embora simplifiquem a gestão normativa, podem comprometer a adaptação entre o tempo de contrato e a complexidade das atividades exercidas, principalmente em projetos que demandem execução prolongada. Tais inconsistências reforçam a importância de critérios mais claros para a definição da forma de seleção compatível com cada hipótese de contratação.

D. PRAZOS DE IMPEDIMENTO ENTRE CONTRATAÇÕES

As legislações federais, estaduais e distritais sobre contratações temporárias apresentam diferentes modelos de regulamentação quanto à vedação de recontrações sucessivas, também conhecida como “quarentena”. De modo geral, é possível identificar quatro principais enquadramentos normativos: (i) **entes que não estabelecem regra geral de impedimento entre contratações**; (ii) entes que **preveem regra geral de impedimento entre contratações, mas admitem exceções**; (iii) entes que **estabelecem, de forma uniforme e sem exceções, prazos de impedimento** para todas as hipóteses de contratação; e (iv) entes que **vedam a recontração de um mesmo agente temporário**.

Distribuição dos modelos de impedimento entre contratações temporárias por ente federativo (2025)



Fonte: elaboração própria, com base em pesquisa direta aos bancos de dados dos Poderes Legislativos federal, estaduais e distrital.

A maior parte dos entes federativos não estabelece prazo de impedimento entre contratações temporárias, como são os casos do Acre, da Bahia, do Ceará, do Espírito Santo, de Goiás, de Minas Gerais, da Paraíba, do Paraná, do Rio Grande do Sul, de Rondônia, de Santa Catarina e do Tocantins. No entanto, mesmo entre esses Estados, foram identificadas situações específicas que impõem restrições à recontração por determinado período de tempo. No Espírito Santo, por exemplo, se o contrato for encerrado antes de atingir o prazo mínimo estabelecido para a hipótese de contratação, aplica-se um impedimento de 1 (um) ano para nova admissão.

No Ceará e em Rondônia, a legislação prevê prazo de impedimento de 5 (cinco) anos para recontração de servidores temporários que tenham

sido desligados por condutas graves, como prática de crime contra a administração pública, improbidade, corrupção, abandono injustificado das atividades, uso indevido do cargo ou acumulação ilícita de cargos. Santa Catarina, por sua vez, adota dispositivo semelhante, prevendo impedimento de 5 (cinco) a 10 (dez) anos em caso de demissão qualificada por ilícito penal ou administrativo, e de 2 (dois) a 4 (quatro) anos nos casos de demissão simples. Além disso, Ceará e Minas Gerais exigem que eventuais recontrações sejam precedidas de nova aprovação em processo seletivo simplificado.

Outra situação identificada refere-se aos **entes que estabelecem uma regra geral de impedimento entre contratações temporárias, mas admitem exceções específicas em que essa exigência seja afastada**. São os casos de Alagoas, do Amazonas, do Distrito Federal, do Mato Grosso, de Pernambuco, do Piauí, de Sergipe e da União. As exceções concentram-se, principalmente, em situações de calamidade pública, emergência ambiental e emergência em saúde.

Todavia, Amazonas, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Piauí também afastam o impedimento quando se trata da contratação de professores. A recontração sucessiva de professores substitutos ou temporários, sem qualquer intervalo mínimo, pode levar à formação de quadros paralelos à carreira docente efetiva. Isso descaracteriza a transitoriedade da contratação temporária e enfraquece o regime jurídico próprio dos servidores concursados, tornando a exceção uma prática institucionalizada.

Além disso, o Amazonas também excetua o prazo de impedimento para a contratação de profissionais da área da Saúde e voltadas para a gestão e a fiscalização de projetos. Já no Mato Grosso, a exceção se destina a atividades de vigilância e inspeção relacionadas à defesa agropecuária e de conciliação e mediação para atender às demandas temáticas temporárias. Sergipe, por sua vez, em caso de risco iminente de interrupção na prestação do serviço, aliado à carência de profissionais devidamente habilitados para o exercício do emprego ou da função.

No caso do Amazonas, o afastamento do impedimento também se aplica à contratação de profissionais da Saúde e da gestão e fiscalização de

projetos. Já o Mato Grosso prevê exceção para atividades de vigilância e inspeção relacionadas à defesa agropecuária, bem como para funções de conciliação e mediação voltadas para demandas temáticas de natureza temporária. Em Sergipe, a exceção é autorizada em casos de risco iminente de interrupção na prestação de serviços, aliado à ausência de profissionais habilitados. Trata-se, no entanto, de uma hipótese de redação ampla e genérica, que não delimita a área de atuação ou o tipo de serviço afetado, o que pode fragilizar o controle da excepcionalidade.

Um outro enquadramento concentra os entes que estipulam, de forma uniforme, um prazo de impedimento entre contratações temporárias para todas as hipóteses autorizadoras, sem admitir qualquer tipo de exceção. São os casos do Mato Grosso do Sul, do Pará, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte e de São Paulo.

Neste ponto, vale ressaltar o entendimento do Supremo, desenvolvido na ADI 2410, de que o legislador tem legitimidade para impor um intervalo mínimo entre contratações por tempo determinado, como forma de resguardar o caráter excepcional, temporário e precário desse tipo de vínculo.²⁷ A finalidade é justamente evitar a substituição estrutural de servidores efetivos por contratos sucessivos de natureza temporária, em desvio da regra do concurso público prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição.

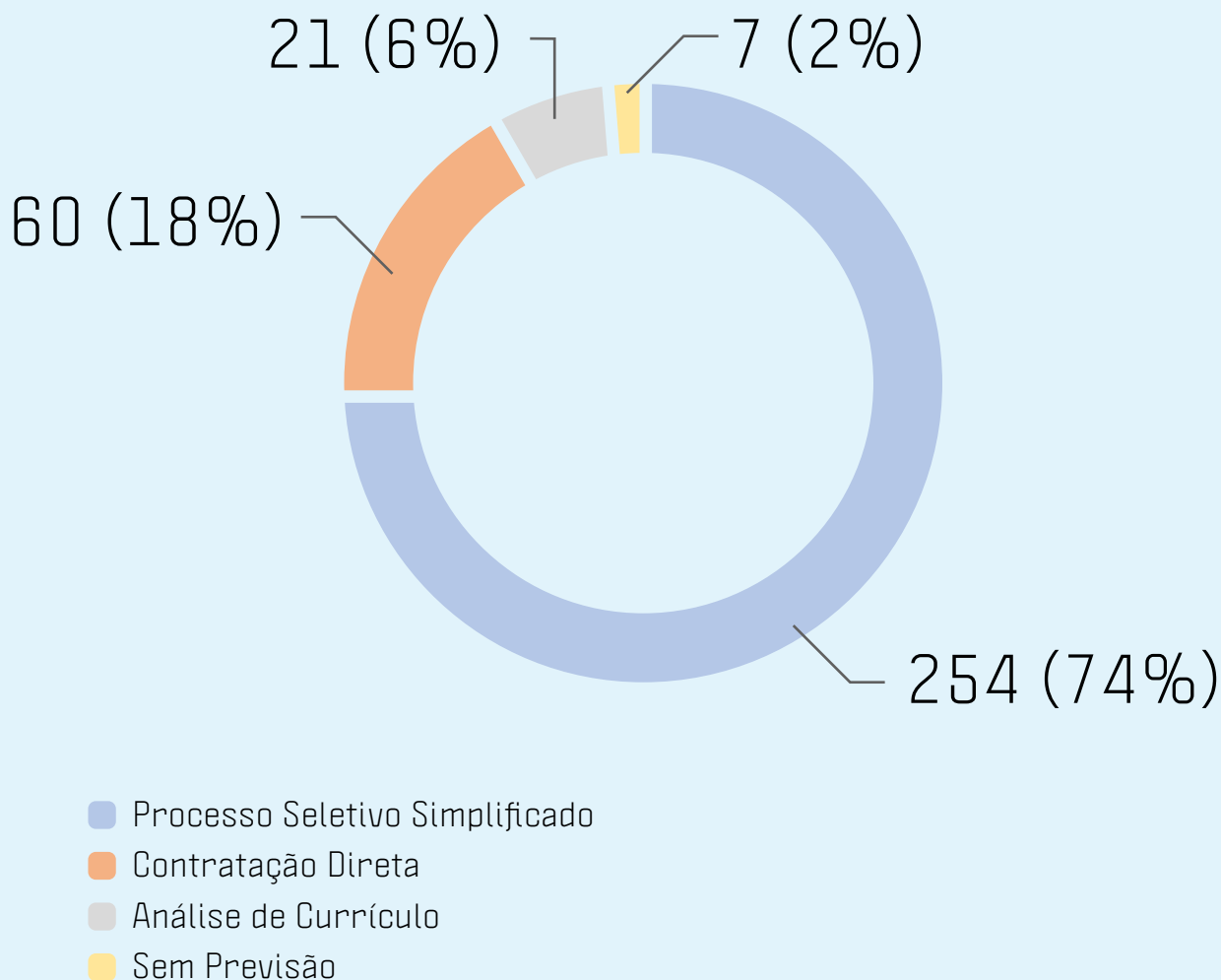
Por fim, **Maranhão, Amapá e Roraima estão no grupo dos que não admitem a recontração de um mesmo agente temporário.** Contudo, Amapá também incluiu uma cláusula aberta que excetua a regra de vedação à recontração, bastando a apresentação de uma “justificativa formal”.

27 Tema 403 de repercussão geral: “É compatível com a Constituição Federal a previsão legal que exija o transcurso de 24 (vinte e quatro) meses, contados do término do contrato, antes de nova admissão de professor temporário anteriormente contratado”.

E. FORMAS DE SELEÇÃO

Verificou-se que as formas de seleção não variam por Estado ou por legislação específica, mas conforme as hipóteses de contratação por tempo determinado previstas em lei. De modo geral, a União, os Estados e o Distrito Federal utilizam três formas principais de seleção, aplicadas segundo cada hipótese autorizadora: (i) processo seletivo simplificado; (ii) contratação direta; e (iii) análise por análise de currículo para verificação de notório saber. As exceções são Rio Grande do Sul e Tocantins, cujas legislações sobre contratações por tempo determinado não apresentam previsão expressa para qualquer modalidade de seleção.

Distribuição das formas de seleção previstas nas hipóteses de contratação por tempo determinado nas legislações federais, estaduais e distritais.



Fonte: elaboração própria, com base em pesquisa direta aos bancos de dados dos Poderes Legislativos federal, estaduais e distrital.

O **processo seletivo simplificado** é a modalidade predominante, marcando presença em todas as legislações estaduais,²⁸ bem como na federal e na distrital. Desse modo, abrange a maior quantidade de hipóteses autorizadoras, com um total de 254 casos, destacando-se como a principal forma de seleção em razão do seu caráter simplificado, mas ainda criterioso, garantindo agilidade e transparência em situações de interesse público. A **contratação direta**, por sua vez, é adotada por um número menor de Estados, concentrando-se em situações de emergência na Saúde, emergência ambiental, calamidade pública, combate a surtos epidêmicos e recenseamento. Em geral, os prazos previstos variam entre seis meses, um ano ou o tempo necessário até cessar a causa motivadora.²⁹

No caso de **Goiás**, observa-se uma particularidade: o Estado prevê hipóteses de contratação direta com prazos mais extensos, podendo alcançar até três anos. Tais contratações visam atender, de forma urgente, às demandas do serviço público decorrentes da ausência de pessoal efetivo, ou da existência de necessidade transitória, para os seguintes casos: (i) atuação em segurança educacional e em atividades de educação e orientação social, destinadas a suprir carências em unidades socioeducativas de atendimento a adolescentes em conflito com a lei; (ii) execução de atividades técnicas especializadas necessárias à implantação de novos órgãos ou entidades e à efetivação de novas atribuições conferidas a estruturas já existentes ou ao atendimento de aumentos transitórios na carga de trabalho; (iii) prevenção de colapsos em atividades temporárias voltadas para a contenção de situações de grave e iminente risco à sociedade, que possam resultar em calamidade pública ou em danos e crimes de natureza ambiental ou humanitária — ou à saúde pública.

28 Com as exceções do Rio Grande do Sul e do Tocantins, que não preveem qualquer modalidade de seleção na lei que regulamenta as contratações por tempo determinado.

29 Pontua-se que a definição do prazo de contratação ou de prorrogação como “enquanto perdurar a causa motivadora” mostra-se inadequado, pois, para situações de emergência, é possível conferir mais flexibilidade ao gestor, sem comprometer a delimitação de prazo máximo, como identificado na legislação do Mato Grosso do Sul.

A **contratação por análise de currículo** é adotada por um número ainda mais restrito de entes, sendo majoritariamente utilizada para as contratações na área da Educação. As principais finalidades incluem seleção de professores substitutos, visitantes, de Centros de Excelência e de educação escolar indígena e quilombola, além de pesquisadores visitantes, nacionais ou estrangeiros. Contudo, algumas hipóteses contemplam outros setores, como: (i) suprimento temporário de serviços públicos essenciais diante da insuficiência momentânea de servidores efetivos, no Amapá; (ii) atividades de gestão e fiscalização de projetos, no Amazonas; (iii) realização de pesquisas estatísticas voltadas às áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, também no Amazonas.

Conclui-se que, apesar de o **processo seletivo simplificado** ser a forma predominante de ingresso nas contratações por tempo determinado, estando presente em 245 hipóteses distribuídas por todas as legislações estaduais, bem como nas normas federal e distrital, há importante lacuna normativa: a maior parte das legislações não detalha as etapas do processo seletivo, tampouco seus critérios de avaliação, requisitos mínimos ou procedimentos de impugnação. Nesses termos, a omissão legislativa pode comprometer a transparência, a qualidade da seleção e a efetiva observância dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Como boa prática, destaca-se o **Ceará**, cuja legislação apresenta maior detalhamento sobre a estrutura do processo seletivo simplificado para contratações por tempo determinado. A lei estadual prevê que a seleção poderá ser realizada tanto de forma presencial como remota, por meio de plataformas virtuais. A avaliação dos candidatos deve incluir, obrigatoriamente, a análise curricular, com possibilidade de pontuação específica para a experiência profissional na área de atuação e para a participação em cursos de capacitação ou formação continuada. Ademais, a legislação exige que o processo seletivo contenha, no mínimo, um dos seguintes instrumentos complementares de avaliação: (i) prova escrita, objetiva ou subjetiva; (ii) análise de plano de aula; (iii) resolução de situação-problema; ou (iv) exposição prática de aula em formato de vídeo.

Nesse mesmo sentido, a legislação do **Ceará** se destaca ao estabelecer **normas específicas para a seleção de docentes temporários em**

escolas indígenas, garantindo que o processo respeite as particularidades culturais, pedagógicas e o princípio da autodeterminação dos povos indígenas. A seleção deve ser realizada em parceria com as comunidades, com participação de lideranças na comissão organizadora e editais adaptados à realidade de cada etnia. A norma permite restringir a seleção a membros das comunidades indígenas e adotar critérios próprios de avaliação, desde que atendidos os requisitos legais de formação. A análise curricular, a carta de intenção, a atuação no movimento indígena e a experiência prévia em escolas indígenas podem ser considerados na avaliação.

Por fim, observou-se que a contratação direta tem sido, em geral, utilizada de forma adequada em situações de emergência na Saúde, calamidade pública e desastres ambientais. Da mesma forma, a análise de currículo mostra-se pertinente principalmente para funções altamente especializadas, com destaque para as áreas de Educação e Pesquisa. No entanto, foram identificadas hipóteses que indicam inadequações na escolha da forma de seleção, especialmente em dois casos: (i) utilização da contratação direta fora de contextos emergenciais; e (ii) adoção da análise de currículo para as funções que não exigem elevado grau de especialização técnica ou científica.

F. REMUNERAÇÃO

No que se refere ao modelo remuneratório das contratações por tempo determinado, verificou-se que **todos os entes federativos contam com regulamentação específica sobre o tema em suas respectivas leis**, com exceções do Ceará (no caso do ensino básico) e do Rio Grande do Sul. Na maior parte dos entes, o modelo remuneratório varia de acordo com a hipótese de contratação, ou seja, um mesmo Estado pode adotar enquadramentos distintos conforme a natureza da função ou o contexto da contratação. Essa diversidade levou à identificação de **19 tipos distintos de enquadramentos remuneratórios** nas legislações analisadas, com predominância do modelo que utiliza como parâmetro a remuneração dos servidores públicos efetivos para funções e/ou cargos similares.

Para fins analíticos e didáticos, esses modelos podem ser organizados

em três grupos principais. O primeiro é formado pelos **modelos baseados em cargo ou função pública**, que tomam como referência a estrutura remuneratória de cargos efetivos já existentes. Dentro dessa categoria, há variações significativas: alguns entes preveem **isonomia ampla** com o cargo correspondente, como são os casos da Bahia, do Distrito Federal, de Minas Gerais, do Pará, do Piauí e do Rio Grande do Norte; outros adotam **a faixa salarial de início ou de final de carreira**, como ocorre no Maranhão, no Mato Grosso, no Mato Grosso do Sul, na Paraíba, no Paraná, em Roraima, em Santa Catarina e em São Paulo.

Ainda nesse último grupo, há hipóteses em que se vincula a remuneração ao piso da carreira, garantindo que o contratado receba, no mínimo, o valor inicial previsto para o cargo equivalente; ao passo que há os que impõem como limite o teto da carreira, impedindo que a remuneração ultrapasse o valor máximo da função pública correspondente. Destaca-se, porém, que nem sempre essa referência implica vinculação obrigatória. Em alguns entes, a remuneração dos servidores efetivos funciona apenas como parâmetro orientador, sem força vinculante, como ocorre em Sergipe e Rondônia. Da mesma forma, há entes que preveem apenas o teto como limite máximo, sem assegurar um piso mínimo, o que pode resultar em contratações temporárias com valores inferiores aos praticados para funções equivalentes no quadro efetivo, como ocorre em determinados enquadramentos de Amapá, Goiás, São Paulo e da União.

O segundo grupo é composto pelos modelos baseados em valor de mercado, que adotam como parâmetro os valores praticados no setor privado ou em padrões externos à administração pública. Esses modelos são aplicados, principalmente, em duas situações: quando não há cargo ou função pública equivalente que possa servir de referência ou quando se trata da contratação de profissionais com notória especialização técnica. Trata de enquadramento previsto para algumas situações do Acre, de Alagoas, do Amazonas, do Distrito Federal, de Goiás, do Maranhão, do Mato Grosso, Mato do Grosso do Sul, de Minas Gerais, do Paraná, de Pernambuco, do Piauí, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, de Roraima, de Santa Catarina e de Sergipe.

Por fim, o terceiro grupo reúne os modelos baseados em outros parâmetros, utilizados de forma mais flexível e variada. Nesses casos, a

remuneração pode ser definida por: (i) hora trabalhada, para a contratação de docentes, como ocorre no Espírito Santo, no Mato Grosso e em São Paulo;³⁰ (ii) unidade produzida em recenseamento ou atividade agrícola, como ocorre em Minas Gerais, no Paraná e em Rondônia; (iii) tabela remuneratória anexa à lei, como ocorre em Alagoas, no Ceará, no Espírito Santo e no Tocantins; e (iv) remuneração não inferior ao piso regional da categoria, fixado em lei estadual, como ocorre no Rio de Janeiro.

G. GARANTIAS TRABALHISTAS

A definição de direitos trabalhistas aplicáveis aos contratados por tempo determinado apresenta elevada heterogeneidade entre os entes federativos. Desse modo, as legislações federais, estaduais e distritais se organizam entre: (i) não há previsão de rol específico ou remissão a outros normativos relacionados aos direitos trabalhistas; (ii) há previsão genérica quanto à aplicação do estatuto dos servidores públicos; (iii) há previsão específica, explicitando quais dispositivos do estatuto dos servidores públicos são aplicáveis; (iv) há um rol próprio de direitos trabalhistas aplicáveis aos contratos temporários.

Panorama geral

O primeiro grupo reúne os **entes que não têm rol específico ou remissão a outros normativos acerca dos direitos trabalhistas aplicáveis aos contratos temporários** — que, conforme foi identificado, são Amapá, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Roraima. Nesses casos, os direitos trabalhistas aplicáveis serão aqueles previstos nos contratos por tempo determinado.

Destaca-se que a legislação do **Mato Grosso**, embora não estabeleça um rol geral de direitos aplicáveis às contratações temporárias, prevê regras específicas para os professores substitutos e visitantes contratados pela Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat).

³⁰ Goiás prevê modalidade de pagamento por hora trabalhada quando “a atividade a ser desempenhada não exigir dedicação em tempo integral e estiver relacionada a uma necessidade pontual da administração pública”.

Conforme a norma, esses profissionais têm os mesmos direitos e deveres atribuídos aos integrantes da carreira de professores da educação superior, excetuadas as seguintes situações: (i) progressão funcional por avaliação de desempenho; (ii) remoção intercampi e departamentos; (iii) afastamento para qualificação em instituições nacionais ou estrangeiras; (iv) afastamento para usufruto de licença-prêmio; (v) licença para atividade política; (vi) afastamento para o exercício de função pública temporária; e (vii) afastamento para o exercício de mandato sindical (art. 20, da Lei Complementar Estadual nº 600/2017).

No caso do **Ceará**, que não conta com uma lei geral sobre contratações por tempo determinado, observou-se que as normas aplicáveis ao ensino básico e ao ensino superior tratam o tema de forma distinta. A legislação referente ao ensino básico (Lei Complementar Estadual nº 22/2000) não apresenta um rol de direitos trabalhistas assegurados aos contratados temporários, enquanto a norma que disciplina o ensino superior (Lei Complementar Estadual nº 14/1999) determina a adoção do **regime celetista** para esses vínculos.

No caso do **Amapá**, embora a legislação não preveja expressamente direitos trabalhistas aplicáveis aos contratos temporários, assegura o direito ao pagamento proporcional ou integral de férias, adicional de férias e décimo terceiro salário no momento da rescisão (art. 14, §2º, da Lei Estadual nº 1.724/2012). Isso permite concluir que os contratados temporários têm, legalmente, direito ao recebimento desses benefícios.

O segundo grupo reúne os **entes cujas legislações tenham previsão genérica quanto à aplicação do estatuto dos servidores públicos aos contratados temporários**, sem especificar quais dispositivos do regime estatutário serão aplicáveis a esses vínculos, quais sejam, Acre, Tocantins, Sergipe e Pará. Destaca-se a legislação de **Sergipe**, que estabelece aos contratados temporários “os mesmos direitos e vantagens dos demais servidores públicos estaduais contratados, observado sempre o termo final do contrato” (art. 12). Tal previsão normativa oferece um grau de clareza maior quanto à amplitude dos direitos garantidos.

No mesmo sentido, a legislação do **Pará** prevê o seguinte: “O regime jurídico dos servidores contratados é de natureza administrativa,

regendo-se por princípios de direito público, aplicando-se-lhes, durante o exercício da função ou a realização do serviço, naquilo que for compatível com a transitoriedade da contratação, os direitos e deveres referidos no Estatuto dos Funcionários Públicos” (art. 4º, Lei Complementar Estadual nº 07/1991). A legislação setorial, que trata da contratação de profissionais da educação básica para atendimento da necessidade de pessoal da educação escolar indígena, não conta com rol de direitos ou menção à aplicação do Estatuto dos Funcionários Públicos.

De maneira menos precisa, há as legislações do **Acre** e do **Tocantins**. A legislação do Acre determina que será aplicado aos contratos temporários “as regras estabelecidas no respectivo contrato e no que couber, as normas ínsitas no Regime Jurídico Único dos servidores públicos estaduais” (art. 7º, Lei Complementar Estadual nº 58/1998). De forma semelhante, a legislação do **Tocantins** estabelece que: “O regime jurídico dos contratos temporários se sujeita às normas de direito público, aplicando-se, ao pessoal contratado, além das cláusulas estabelecidas no respectivo contrato, as disposições do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Tocantins, que não sejam exclusivas de servidores titulares de cargos de provimento efetivo ou que não contrariem o caráter temporário e transitório da contratação” (art. 3º, §1º, Lei Estadual nº 3.422/2019).

Destaca-se que, diante da imprecisão das leis do Acre e do Tocantins, especialmente pela ausência de detalhamento dos direitos trabalhistas abrangidos, não há segurança em afirmar, de modo objetivo, quais direitos serão efetivamente interpretados como compatíveis com os contratos temporários. Essa dificuldade decorre da falta de homogeneidade no tratamento do tema tanto na legislação quanto na jurisprudência, deixando amplo espaço à discricionariedade nas definições específicas dos direitos garantidos em cada contrato celebrado. Por essa razão metodológica, nas análises subsequentes, Acre e Tocantins não serão classificados entre os entes que asseguram expressamente direitos trabalhistas específicos, como a licença-maternidade.

O terceiro grupo concentra os entes onde **há previsão específica, explicitando quais dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos**

são aplicáveis, como Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rondônia, Santa Catarina e União.

No caso de **Minas Gerais**, a legislação determina a aplicação dos direitos dispostos no art. 39, §3º, da Constituição da República, os quais correspondem aos direitos sociais do art. 7º aplicáveis aos servidores ocupantes de cargo público, como décimo terceiro salário, férias remuneradas, adicional noturno, adicional de horas extraordinárias, aviso-prévio, licença-maternidade e licença-paternidade. Adicionalmente, determina-se a aplicação de disposições específicas do Estatuto dos Servidores do Estado de Minas Gerais. Na legislação setorial, esses mesmos direitos são assegurados aos contratados temporários na área da Educação.

No caso de **Santa Catarina**, por sua vez, a legislação geral identifica os dispositivos do Estatuto dos Servidores aplicáveis às contratações temporárias, que correspondem a: (i) férias remuneradas; (ii) adicional de férias; (iii) diárias; e (iv) ajuda de custo. Todavia, a legislação setorial (Lei Estadual nº 16.861/2015), que trata das contratações por tempo determinado no âmbito do Magistério Público Estadual, conta com um rol próprio (e mais amplo) de direitos trabalhistas, que contempla: (i) licença por motivo de doença; (ii) licença-maternidade; (iii) licença-paternidade; (iv) concessão por casamento ou falecimento de familiar próximo; (v) diárias; (vi) auxílio-alimentação; (vii) décimo terceiro salário; e (viii) adicional de férias.

Já o **Distrito Federal** estabelece a aplicação de dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei Federal nº 8.112/1990) e da Lei Distrital nº 3.279/2003, que regulamenta o pagamento de décimo terceiro no âmbito do serviço público distrital.

Por fim, o quarto grupo refere-se aos **entes que têm um rol próprio de direitos trabalhistas aplicáveis aos contratos temporários**: Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo.

Pontua-se que o **Paraná** conta com um rol próprio de direitos trabalhistas e também determina a aplicação de direitos previstos no

no art. 34 da Constituição Estadual, como repouso semanal remunerado e adicional por serviço extraordinário. A **Paraíba**, por sua vez, determina a aplicação de dispositivos específicos do Estatuto dos Servidores (Lei Complementar Estadual nº 58/2003), mas também estabelece rol próprio de direitos aplicáveis aos contratos temporários.

No mesmo sentido, a legislação do **Mato Grosso do Sul** faz menção aos dispositivos do Estatuto dos Servidores aplicáveis aos temporários, mas também prevê um rol de licenças próprio. Além disso, o Estatuto dos Profissionais da Educação Básica do Mato Grosso do Sul prevê a possibilidade de convocação para exercício temporário da função de docente, que poderá ser exercido por profissional de educação básica ou a candidato que tenha habilitação para atuar como docente na educação básica. Nesses casos, a legislação prevê a aplicação do regime celetista.

Análise por direito

As legislações que regulamentam as contratações por tempo determinado, estabelecem garantias trabalhistas ligadas a remuneração, adicionais, licenças, benefícios e concessões específicas. Os direitos mais frequentemente assegurados são: (i) férias remuneradas (21 entes); (ii) décimo terceiro salário (20 entes); e (iii) adicional de férias (16 entes).

Em relação aos **adicionais**, identificaram-se: (i) adicional por serviço extraordinário (12 entes); (ii) adicional de insalubridade (11 entes); (iii) adicional de periculosidade (11 entes); (iv) adicional noturno (10 entes); e (v) adicional por atividades penosas (6 entes).

Quanto aos **benefícios e auxílios**, verificou-se a previsão de pagamento de: (i) diárias (17 entes); (ii) ajuda de custo (14 entes); (iii) auxílio-transporte, vale-transporte ou indenização por transporte (10 entes); (iv) salário-família (4 entes); (v) auxílio-alimentação (4 entes); (vi) repouso semanal remunerado (4 entes); e (vii) estabilidade provisória para a gestante (2 entes).

Referente às **licenças remuneradas**, verificou-se a previsão de: (i) licença-gestante ou licença-maternidade (10 entes); (ii) licença-paternidade (9 entes); (iii) licença para tratamento de saúde (9 entes); (iv) licença por acidente no trabalho (3 entes); e (v) licença por doença de pessoa da família (3 entes).

Por fim, sobre as **concessões**, identificaram-se: (i) concessão por casamento ou falecimento de familiares próximos (13 entes); (ii) concessão por doação de sangue (6 entes); e (iii) concessão por alistamento eleitoral (5 entes).

Relação de direitos assegurados por lei aos contratados temporários, por categoria e número de entes federativos que os preveem expressamente em sua legislação

Categoria	Direito Trabalhista	Nº de entes com Garantia em Lei
Remuneração e Adicionais	Férias remuneradas	21
	Décimo terceiro salário	20
	Adicional de férias	16
	Adicional por serviço extraordinário	12
	Adicional de insalubridade	11
	Adicional de periculosidade	11
	Adicional noturno	10
	Adicional por atividades penosas	6
Benefícios e Auxílios	Diárias	17
	Ajuda de custo	14
	Auxílio-transporte, vale-transporte ou indenização por transporte	10
	Salário-família	4
	Repouso semanal remunerado	4
	Estabilidade provisória para a gestante	2

Licenças	Licença-gestante ou licença-maternidade	10
	Licença-paternidade	9
	Licença para tratamento de saúde	9
	Licença por acidente no trabalho	3
	Licença por doença de pessoa da família	3
Concessões	Concessão por falecimento de familiares próximos	13
	Concessão por casamento	13
	Concessão por doação de sangue	6
	Concessão por alistamento eleitoral	5

Fonte: elaboração própria, com base em pesquisa direta aos bancos de dados dos Poderes Legislativos federal, estaduais e distrital.

Além do rol listado, identificaram-se **hipóteses específicas** previstas em alguns entes, conforme descrito a seguir: (i) concessão por convocação para júri e requisição ou convocação da Justiça Eleitoral, no Maranhão; (ii) componentes remuneratórios, como: a) gratificação de incentivo ao serviço temporário de médico, no Distrito Federal; b) gratificações pedagógica; de alfabetização; de ensino especial; em zona rural; de docência em estabelecimento de ensino; e de docência em unidades de restrição de liberdade; e c) gratificação por encargo de curso ou concurso no Distrito Federal e na União; (iii) gratificação pela execução de trabalhos de natureza especial com risco de vida em Pernambuco; (iv) gratificações que são devidas ao cargo correlato à função temporária no Pará; (v) licença por doença de pessoa da família no Amazonas; e (v) adicional de risco de vida no Mato Grosso do Sul.

Ao se considerarem as **legislações setoriais** que tratam das contratações temporárias na Educação, é possível identificar a concessão de direitos trabalhistas adicionais. No **Mato Grosso do Sul**, por exemplo, a legislação específica para o ensino básico prevê a adoção do **regime celetista**, embora a Lei Geral dos Temporários já assegure direitos como décimo terceiro, férias, adicional de férias, licença-maternidade e licença-paternidade, entre outros.

Nos casos de **Mato Grosso e Ceará**, não há previsão de rol de garantias trabalhistas aplicáveis aos contratados por tempo determinado. Todavia, as legislações setoriais determinam a aplicação do regime celetista para as contratações no **ensino superior**, resultando na aplicação de rol de direitos previstos na CLT, como décimo terceiro, férias remuneradas, adicional de férias, licença-maternidade e licença-paternidade.

Por fim, em **Santa Catarina**, uma legislação específica da Educação estabelece um conjunto de direitos trabalhistas mais amplo do que o previsto para os contratos temporários das demais áreas da administração pública. Isso inclui décimo terceiro, férias remuneradas, adicional de férias, licença-maternidade e licença-paternidade.

H. ENQUADRAMENTO PREVIDENCIÁRIO

Em síntese, o enquadramento previdenciário dos contratados temporários segue, em sua ampla maioria, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), refletindo uma tendência predominante entre as unidades federativas e a União. Contudo, a ausência de menção ao regime previdenciário em oito Estados (Acre, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe) representa uma relevante lacuna normativa, criando insegurança tanto para os contratados quanto para a administração pública. Da mesma forma, a inclusão específica no Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais no Maranhão revela uma abordagem isolada, reforçando a necessidade de mais uniformidade e clareza no tratamento previdenciário das contratações temporárias, ao garantir proteção previdenciária adequada e previsibilidade jurídica em todo o País.

I. HIPÓTESES E REPERCUSSÕES DA EXTINÇÃO CONTRATUAL

As hipóteses de extinção contratual concentram-se nos seguintes grupos: (i) **término do prazo contratual**; (ii) **iniciativa do contratado**; (iii) **iniciativa da administração**; e (iv) **falta disciplinar e/ou descumprimento de cláusula contratual**. Identificou-se que Bahia, Pará e Rio Grande do Norte não têm o rol de hipóteses de extinção contratual previsto na lei que disciplina as contratações por tempo determinado.

Além dessas, **também são comuns as hipóteses de extinção dos contratos temporários por**: (i) cessão da situação transitória que justificou a contratação, prevista no Amapá, em Minas Gerais, na Paraíba, em Pernambuco, no Rio de Janeiro, em Rondônia e São Paulo; (ii) conclusão ou extinção do projeto, prevista em Alagoas, no Ceará, no Espírito Santo, no Mato Grosso do Sul e na União; (iii) convocação do contratado para serviço militar obrigatório, prevista no Rio de Janeiro e em São Paulo; (iv) falecimento do contratado, prevista no Amazonas, no Piauí e em Roraima; (v) nomeação de aprovados em concurso público para os cargos ocupados, prevista no Mato Grosso do Sul, em Minas Gerais, no Piauí, no Rio de Janeiro e em São Paulo; (vi) posse do contratado em mandato eletivo que implique afastamento do serviço, prevista no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Entre as **extinções por falta disciplinar e/ou descumprimento contratual**, são causas: (i) ser nomeado ou designado, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista na Paraíba, no Paraná, em Pernambuco, no Piauí, no Rio de Janeiro e em Santa Catarina; (ii) ausência injustificada de sete dias no Paraná, de 30 (trinta) dias no Tocantins, de três dias consecutivos ou cinco intercalados no período de 12 (doze) meses no Rio de Janeiro; (iii) desempenhar atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato, prevista no Piauí, na Paraíba, em Pernambuco e em Santa Catarina; e (iv) não cumprimento injustificado de metas, nos casos de contratações voltadas para a gestão e a fiscalização de projetos no Amazonas.

Identificaram-se, ainda, **hipóteses específicas** de alguns entes, como a extinção por: (i) afastamento por motivo de doença do contratado, por

prazo superior a 15 (quinze) dias consecutivos no Rio de Janeiro; (ii) assumir cargo ou emprego incompatível com as funções do contrato, no Tocantins; (iii) avaliação de desempenho insuficiente em São Paulo; (iv) caso fortuito ou de força maior no Ceará; (v) devolução do profissional contratado à central de recursos humanos do órgão de lotação, por desnecessidade ou não adaptabilidade do contratado em Tocantins; (vi) retorno do titular ao cargo em São Paulo; (vii) superação do limite de despesas com pessoal no Amazonas.

Repercussões

Identificou-se que Bahia, Pará e Rio Grande do Norte não contam com o rol de hipóteses de extinção contratual previsto na lei que disciplina as contratações por tempo determinado. Enquanto isso, as legislações da Paraíba e do Tocantins são omissas quanto aos efeitos da extinção contratual nas diversas modalidades previstas.

Nos demais casos, a extinção resulta no: (i) pagamento de indenização, correspondente a 24 hipóteses; ou (ii) no não pagamento de indenização, correspondente a 106 hipóteses. Dentre as formas de extinção que resultam no pagamento de indenização (24), a maior parte concentra-se na iniciativa e na conveniência da administração contratante (18), com exceção da indenização por cessão a causa transitória que justificou a contratação no Amapá e o término do prazo contratual, em Goiás, no Paraná e no Rio Grande do Sul.

Dentre as indenizações devidas ao contratado pela extinção do contrato, encontram-se: (i) valor correspondente à metade do restante do contrato, no Distrito Federal, no Maranhão, no Paraná, em Santa Catarina e na União; (ii) valor correspondente a 30% do valor restante do contrato no Amazonas e no Piauí; (iii) décimo terceiro proporcional, férias proporcionais e o valor da última remuneração mensal no Sergipe e no Rio de Janeiro; (iv) férias vencidas ou proporcionais e de décimo terceiro salário em Goiás, Rio Grande do Sul e Sergipe; (v) um mês de vencimento em Rondônia, Roraima e São Paulo; (vi) dois meses de vencimento em Alagoas; (vii) saldo de salário, férias, adicional de férias e décimo terceiro no Amapá.

J. PROIBIÇÕES

As legislações federais, estaduais e distritais que regulamentam as contratações por tempo determinado estabelecem um conjunto específico de proibições aplicáveis às administrações contratantes e aos agentes contratados. Dentre essas normas, destacam-se três vedações recorrentes entre os entes analisados.

A primeira vedação refere-se ao **exercício de atribuições não previstas no contrato**. Excetuando-se Amapá, Rio Grande do Sul e Tocantins, todas as legislações proíbem expressamente que o contratado temporário receba encargos, funções ou atribuições que extrapolem aquelas descritas no instrumento contratual.

A segunda proibição recorrente é a **designação de contratados temporários para cargos em comissão ou funções de confiança**, mesmo que a título precário ou em substituição. Trata-se de vedação presente em 18 (dezoito) legislações analisadas, excetuando-se Bahia, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.

A terceira vedação, voltada para a administração pública contratante, trata da **impossibilidade de contratar servidores ou empregados públicos já vinculados à administração direta ou indireta de qualquer ente federativo**. Essa regra consta na maioria das legislações, excetuando-se Bahia, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo. Além disso, alguns Estados — como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo e Tocantins — também proíbem o aproveitamento do contratado temporário em áreas diversas daquela à qual foi originalmente vinculado.

Outras **vedações específicas** também foram identificadas. No Rio de Janeiro, a legislação proíbe a contratação, por tempo determinado, de cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, até o terceiro grau, de autoridades como governador, vice-governador, secretários, subsecretários, diretores de entidades da administração indireta, deputados estaduais e conselheiros do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Adicionalmente, verificaram-se, de maneira pontual, as seguintes proibições: (i) abonar faltas com férias, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina; (ii) acumular férias não gozadas em Santa Catarina; (iii) contratação de pessoal aposentado por incapacidade permanente em Goiás; e (iv) contratação de pessoal com idade igual ou superior a 75 anos em Goiás.

3.3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

A análise jurisprudencial incidiu sobre decisões do Supremo, em sede de controle concentrado, que examinaram a constitucionalidade das leis federais, estaduais e distritais sobre as contratações por tempo determinado, com foco nos limites formais e materiais impostos pelo art. 37, inciso IX, da Constituição da República.

Para tanto, realizaram-se buscas no site do STF, na aba de jurisprudência, com as expressões “tempo determinado” e “contratação temporária”. Em seguida, filtraram-se: (i) no campo “base”, apenas acórdãos (decisões colegiadas); (ii) no campo “classe”, Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) e Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs).³¹

Como resultado, identificaram-se 52 decisões, das quais foram excluídas da análise: (i) a ADI 345, por tratar exclusivamente de servidores públicos efetivos; (ii) a ADI 7038 AgR, por tratar de lei municipal; (iii) a ADI 3395, por tratar da competência da Justiça do Trabalho após a EC 45/2004; e (iv) a ADI 2135 MC, por discutir a constitucionalidade da redação dada ao caput do art. 39 pela EC 19/98, sem relação direta com contratações temporárias.³²

Adicionalmente, a análise também incorporou ADIs julgadas por Tribunais de Justiça estaduais, mas apenas nos casos em que essas

31 Da busca, não resultou nenhuma ADC ou ADO, razão pela qual não houve seleção dessas categorias.

32 A listagem de todas as decisões analisadas encontra-se no Anexo II da presente Nota Técnica.

decisões estavam expressamente mencionadas no corpo das leis estaduais que regulamentam as contratações por tempo determinado.

O objetivo da análise concentra-se em sistematizar os vícios normativos mais recorrentes que motivam as declarações de inconstitucionalidade das legislações federais, estaduais e distritais que disciplinam as contratações por tempo determinado, contemplando as dimensões formal e material.

A. VÍCIO MATERIAL: REDAÇÃO GENÉRICA E VAGA DAS HIPÓTESES LEGAIS

A análise das decisões em controle de constitucionalidade concentrado demonstra que os temas mais amplamente discutidos — e que fundamentam grande parte das invalidações legislativas — são **a ausência de critérios objetivos e a falta de delimitação precisa das hipóteses legais autorizadoras**. Em diversas decisões, o STF destaca que as normas estaduais permitem a contratação com base em justificativas amplas e indeterminadas, como “necessidade do serviço”, “atividade essencial”, “interesse público relevante” e “interesse da administração”, sem vinculação a situações concretas. Essa ausência de definição legal clara transfere ao gestor público uma margem de escolha que contraria os princípios da legalidade estrita e da reserva legal qualificada, previstos no art. 37, IX, da Constituição da República.

Além disso, **identificaram-se reiteradas declarações de inconstitucionalidade de dispositivos legais com redação genérica ou excessivamente ampla das hipóteses**. Isso acontece porque, o STF considera inconstitucionais as normas que autorizam contratações com base em expressões vagas, como “projetos educacionais” ou “execução de políticas públicas”, sem descrição das condições que caracterizam a necessidade temporária ou o excepcional interesse público. A falta de especificidade nas hipóteses leva ao uso indevido do instituto, permitindo a sua aplicação em qualquer situação administrativa, inclusive em contextos estruturais e permanentes, o que configura logro do modelo constitucional de provimento de cargos.

Outro ponto recorrente nos julgados é a **preocupação com o uso reiterado e sistemático das contratações temporárias**, mesmo quando há previsão de prazos definidos. O STF tem considerado inconstitucionais os vínculos precários que, por meio de sucessivas renovações ou recontrações periódicas, produzem efeitos equivalentes à efetivação indireta de pessoal. Essa prática, presente especialmente na área da Educação, é apontada como forma de transformar a exceção — o vínculo temporário — em regra de provimento, o que subverte o modelo constitucional que estabelece o concurso público como forma regular de ingresso no serviço público.

Nesse sentido, a decisão na **ADI 3721** declarou inconstitucional dispositivo da Lei Complementar Estadual nº 22/2000 do **Ceará**, por autorizar contratações para a “implementação de projetos educacionais com vista a erradicação do analfabetismo, correção do fluxo escolar e qualificação da população cearense”, sem delimitação do escopo, do prazo ou da natureza excepcional da necessidade. Segundo o STF, a previsão era ampla a ponto de permitir o uso contínuo e indistinto do vínculo precário, em violação ao princípio do concurso público.³³

No caso do **Distrito Federal**, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), ao julgar a **ADI 20100020143472**, declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Distrital nº 4.666/2008, que previam contratações para finalidades como “atividades didático-pedagógicas em escolas de governo” ou “técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos”, por configurarem formulações genéricas e insuficientes para caracterizar o caráter excepcional e temporário da contratação. A decisão foi confirmada pelo Supremo, no RE 651.398, que entendeu que tais cláusulas não satisfazem os requisitos constitucionais.³⁴

No **Amapá**, no âmbito da **ADI 3116**, a Lei Estadual nº 765/2003 foi declarada inconstitucional por autorizar contratações em larga escala,

33 STF, ADI 3721, relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgada em 9/6/2016, publicada em 15/8/2016.

34 TJDF, ADI 20100020143472, relator Desembargador Romeu Gonzaga Neiva, julgada em 23/10/2015, publicada em 26/10/2015; STF, RE 651.398, relatora Ministra Cármen Lúcia, decisão monocrática, julgada em 20/2/2015, publicada em 25/2/2015.

inclusive em áreas permanentes, como Saúde, Educação e Assistência Técnica, com base em expressões amplas e sem qualquer delimitação legal. O STF ainda apontou como agravante a prática de reedição sucessiva da norma com nova numeração, como tentativa de perpetuar a exceção.³⁵

No **Espírito Santo**, a decisão na **ADI 6812** reconheceu a constitucionalidade de diversas hipóteses de contratação por tempo determinado previstas na Lei Complementar Estadual nº 809/2015, por entender que se trata de situações específicas de necessidade temporária de excepcional interesse público, devidamente justificadas e com prazo determinado. Foram consideradas válidas, por exemplo, as contratações para atividades especializadas de apoio a alunos com deficiência e a admissão de professores para suprir demandas sazonais na educação profissional. Por outro lado, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 17 da referida lei, que autorizava contratações temporárias com base em hipóteses não previstas no texto legal, por configurar autorização genérica incompatível com o art. 37, IX, da Constituição.³⁶

No caso do **Rio de Janeiro**, a decisão na **ADI 3649** declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 4.599/2005, em sua integralidade, por violação do art. 37, IX, da Constituição da República. A norma autorizava contratações temporárias sem delimitar de forma clara e restrita as hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, tratando genericamente de áreas como Educação, Saúde, Sistema Penitenciário e Assistência Social. O STF entendeu que a ausência de critérios objetivos abria margem para o desvio do princípio do concurso público, reiterando que contratações temporárias devem ser excepcionais, emergenciais e por prazo determinado, não podendo funcionar como regra ou substituto permanente do provimento efetivo.³⁷

35 STF, ADI 3116, relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 14/4/2011, publicada em 24/5/2011.

36 STF, ADI 6812, relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgada em 22/2/2023, publicada em 6/3/2023.

37 STF, ADI 3649, relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgada em 28/5/2014, publicada em 30/10/2014.

B. VÍCIO MATERIAL: UTILIZAÇÃO DO VÍNCULO TEMPORÁRIO PARA FUNÇÕES PERMANENTES

As decisões proferidas em sede de controle concentrado demonstram que **determinadas funções públicas, por sua natureza, não podem ser desempenhadas por contratados temporários**, ainda que haja justificativas emergenciais. Trata-se, principalmente, de **funções típicas de Estado**, como aquelas exercidas por policiais, agentes de segurança, defensores públicos, procuradores e outros membros do sistema de Justiça, que exigem provimento efetivo mediante concurso público. Sempre que leis estaduais autorizam a contratação temporária para o exercício dessas funções, o Supremo declara a sua inconstitucionalidade, por entender que tal previsão viola a regra do concurso público.

Como exemplo, na **ADI 7057**, o STF declarou inconstitucionais as leis complementares estaduais nº 163/2016 e nº 169/2016 do **Ceará**, que autorizavam contratações temporárias no **Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo** para o exercício de atividades permanentes, como analista e técnico socioeducativo. A Corte reafirmou que a norma será considerada inconstitucional sempre que autorizar o exercício de serviços típicos de carreira e de cargos permanentes de Estado, sem a realização de concurso público.³⁸

No **Espírito Santo**, a decisão na **ADI 2229** declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 6.094/200, que tratava da contratação temporária de defensores públicos. O STF fundamentou que a Defensoria Pública é um órgão permanente que não comporta defensores contratados em caráter precário. No mesmo sentido, na **ADI 3700**, foi declarada a inconstitucionalidade da Lei Estado nº 8.742/2005 do **Rio Grande do Norte**, que também previa a contratação temporária de advogados para o exercício da função de defensor público. Da mesma forma, decisão na **ADI 4246** declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 54/2006 do **Pará**, que autorizava a permanência de advogados contratados temporariamente no exercício

³⁸ STF, ADI 7057, relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgada em 9/12/2024, julgada em 12/12/2024.

da função de defensor público.³⁹

No **Maranhão**, a **ADI 7098** tratou da contratação de policiais penais sem concurso público, mesmo após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 104/2019. O STF entendeu que, a partir da referida emenda, o preenchimento do quadro de servidores das polícias penais deve ocorrer exclusivamente por meio de concurso público ou pela transformação dos cargos já existentes, como os isolados, os de carreira dos agentes penitenciários e outros públicos equivalentes.⁴⁰

Também no campo da Segurança Pública, na **ADI 4059**, o STF declarou parcialmente inconstitucional a **Lei Estadual nº 7.103/2008 do Pará**, que criava o Serviço Auxiliar Voluntário (SAV) da Polícia Militar. A Corte vedou a interpretação que permitia a utilização desses contratados em estabelecimentos prisionais e determinou que suas funções não poderiam se confundir com o exercício de atividades policiais típicas. Destacou-se, ainda, que com a promulgação da EC nº 104/2019, a responsabilidade pela guarda de presídios passou a ser exclusiva das polícias penais, o que torna incompatível a presença de servidores não concursados nessas funções.⁴¹

No **Rio Grande do Sul**, a decisão na **ADI 3222** declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 11.991/2003, que institui o Programa de Militares Estaduais Temporários da Brigada Militar, por estabelecer contratações precárias para o exercício de funções típicas e permanentes das polícias militares, sem respaldo em legislação federal e em usurpação da competência legislativa da União. O STF rejeitou a justificativa baseada na insuficiência de efetivo, afirmando que a carência estrutural na segurança pública não configura situação excepcional e temporária que autorize contratações fora do regime

39 STF, ADI 2229, relator Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgada em 9/6/2004, julgada em 25/6/2004; ADI 3700, relator Ministro Carlos Britto, julgada em 15/10/2008, publicada em 6/3/2009; ADI 4246, relator Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgada em 26/5/2011, publicada em 30/8/2011.

40 STF, ADI 7098, relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgada em 27/3/2023, publicada em 5/5/2023.

41 STF, ADI 4059, relator para o acórdão Ministro Flávio Dino, Tribunal Pleno, julgada em 4/02/2025, publicada em 28/3/2025.

concurso público.⁴²

No mesmo sentido, a **ADI 5163** declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 17.882/2012, de **Goiás**, que criou o Serviço de Interesse Militar Voluntário Estadual (SIMVE) na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar. A Corte entendeu que a norma instituiu, de forma inconstitucional, uma categoria de policiais temporários sem concurso público para o exercício de funções típicas de natureza policial militar.⁴³

C. VÍCIO MATERIAL: AUSÊNCIA OU FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DE PRAZOS

Outro obstáculo relevante na elaboração de normas constitucionais sobre contratações temporárias diz respeito à **omissão, à omissão parcial ou à flexibilização excessiva dos prazos de contratação**. O STF tem afirmado que a validade do vínculo temporário está condicionada à fixação de prazo determinado e previamente estabelecido por lei, sendo vedadas prorrogações genéricas ou sucessivas com base em cláusulas abertas como “interesse público” ou “necessidade da administração”. Quando o prazo é indefinido ou a possibilidade de renovação é ilimitada, descaracteriza-se o caráter transitório do contrato, convertendo a exceção em regra e violando o art. 37, IX, da Constituição.

Na **ADI 3662**, o STF julgou inconstitucionais dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 12/1992 do Estado de **Mato Grosso**, por preverem prorrogação de contratos com base no “interesse público”, sem limitação temporal concreta. A Corte destacou que o uso de cláusulas genéricas para justificar prorrogações abre caminho para a perpetuação do vínculo precário e compromete a regra do concurso público.⁴⁴

42 STF, ADI 3222, relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 18/8/2020, publicada em 4/9/2020.

43 STF, ADI 5193, relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgada em 8/4/2015, publicada em 18/5/2015.

44 STF, ADI 3662, relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgada em 23/3/2017, publicada em 25/4/2018.

No **Rio de Janeiro**, a decisão na **ADI 3649** declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 4.599/2005. A norma previa contratações temporárias com prazo de até dois anos, prorrogáveis por mais um, totalizando três anos. Embora a Corte não tenha invalidado diretamente esse prazo para todas as hipóteses, firmou entendimento de que, nas situações em que a contratação decorra da vacância de cargo efetivo — como aposentadoria, exoneração ou falecimento —, a administração pública está obrigada a realizar concurso público e a contratação temporária só pode subsistir pelo tempo estritamente necessário à realização do certame, fixando como parâmetro constitucionalmente adequado o prazo máximo de 12 meses.⁴⁵

No **Distrito Federal**, a decisão na **ADI 890** declarou a inconstitucionalidade da possibilidade de prorrogações sucessivas de contratos temporários prevista na Lei Distrital nº 418/1993. A Corte assentou que a contratação por tempo determinado deve ter prazo certo e predeterminado, sendo vedada qualquer previsão que admita renovações ilimitadas, sob pena de burla à regra do concurso público.⁴⁶

D. VÍCIOS FORMAIS

Além das inconstitucionalidades materiais, muitos dispositivos legais sobre contratações por tempo determinado vêm sendo invalidados por **vícios formais no processo legislativo**. Esses vícios se referem à forma de tramitação e aprovação da norma, incluindo casos de usurpação de competência do chefe do Poder Executivo, ausência de pertinência temática entre a emenda e o projeto original e falta de estimativa de impactos orçamentário e financeiro.

Como exemplo, a **ADI 1.0000.22.136592-7/000**, em que o Tribunal de Justiça de **Minas Gerais** (TJMG) declarou a inconstitucionalidade de dispositivo incluso na Lei Estadual nº 23.750/2020, por meio de emenda

45 STF, ADI 3649, relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgada em 28/5/2014, publicada em 30/10/2014.

46 STF, ADI 890, relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgada em 11/9/2003, publicada em 6/2/2004.

parlamentar que vedava a cogestão ou terceirização nas unidades do sistema socioeducativo. A decisão foi posteriormente confirmada pelo STF no ARE 1.496.144, que entendeu que a matéria, por tratar de gestão administrativa e impacto orçamentário, é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, além de não apresentar qualquer pertinência temática com o projeto de lei original. A Corte reforçou que a atuação do Legislativo deve respeitar os limites formais estabelecidos pela Constituição, sob pena de nulidade da norma.⁴⁷

Ainda em **Minas Gerais**, a **ADI 7532** enfrentou vícios combinados de naturezas material e formal. A ação questionava dispositivos de diversas leis e normas infralegais que tratavam de licenças parentais. Embora o mérito principal tenha versado sobre a isonomia de tratamento entre vínculos, o Supremo também identificou vício de iniciativa em normas que interferiam no regime jurídico de servidores, matéria de competência privativa do Executivo. A Corte reafirmou que alterações legislativas que afetam a estrutura funcional ou a gestão de pessoal devem, necessariamente, ser propostas pelo chefe do Poder Executivo.⁴⁸

Em **Goiás**, a decisão na **ADI 5163** declarou a inconstitucionalidade formal da Lei Estadual nº 17.822/2012, pois trata de um tema já regulamentado por legislação federal. Destacou-se que a Constituição, em seu artigo 24, estabelece que a competência para legislar sobre essa matéria é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, cabendo aos entes federativos apenas complementar as diretrizes fixadas pela norma federal — no caso, a Lei Federal nº 10.029/2000. Da mesma forma, a decisão na **ADI 3608** declarou a inconstitucionalidade formal de dispositivos da Lei Estadual nº 14.012/2001, decorrentes da fixação de regras como limite etário e atribuições para o serviço auxiliar voluntário distintas daquelas estabelecidas pela Lei Federal nº 10.029/2000, extrapolando competência suplementar do Estado de

47 TJMG, ADI 1.0000.22.136592-7.000, relator Desembargador Saldanha da Fonseca, Órgão Especial, julgada em 14/12/2022, publicada em 10/2/2023; STF, 1496144, relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 19/8/2024, publicado em 27/8/2024.

48 STF, ADI 7532, relator Ministro André Mendonça, Tribunal Pleno, julgada em 24/2/2025, publicada em 29/04/2025.

Goiás, configurando usurpação da competência legislativa da União.⁴⁹

No **Ceará**, a decisão na **ADI 7057** declarou a inconstitucionalidade da exigência de lei complementar prevista no art. 154, XIV, da Constituição do Estado, para regulamentar contratações temporárias, afirmando que a Constituição da República exige apenas lei ordinária para essa finalidade. No **Rio Grande do Sul**, o STF julgou improcedente a **ADI 2583**, que tinha como objetivo o art. 2º da Lei Estadual nº 11.639/2001, sobre criação de um cadastro para contratações temporárias, estabelecendo procedimentos administrativos a serem seguidos pelo Poder Executivo estadual. A Corte assentou que o dispositivo analisado, embora oriundo de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do governador, não configurava invasão da competência do chefe do Poder Executivo. Destacou-se que, conforme entendimento consolidado, emendas parlamentares a projetos de iniciativa privativa são admissíveis, desde que mantenham relação temática com o texto original e não acarretem aumento de despesas.⁵⁰

3.4. ANÁLISE DAS CONTRATAÇÕES NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

O Todos Pela Educação, organização da sociedade civil sem fins lucrativos, realizou estudo acerca do panorama da contratação de professores temporários nas redes estaduais brasileiras.⁵¹ Como

49 ADI 5163, relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgada em 8/4/2015, publicada em 18/5/2015; ADI 3608, relator Ministro Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgada em 12/8/2024, publicada em 26/8/2024.

50 STF, ADI 7057, relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgada em 9/12/2024, publicada em 12/12/2024; ADI 2583, relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 1º/8/2011, publicada em 26/8/2011.

51 Todos Pela Educação. “Professores temporários nas redes estaduais do Brasil”. São Paulo: Todos Pela Educação, abril de 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/estudo-professores-temporarios-nas-redes-estaduais-do-brasil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em 27 de maio de 2025.

resultado, identificou-se que, em 2022, pela primeira vez, o número de temporários superou o de efetivos, cenário que se manteve em 2023, com 51,6% de temporários. A pesquisa mostra que, em 15 Estados, essa modalidade já predomina e que, entre 2020 e 2023, a maioria dessas regiões aumentou a contratação temporária. O levantamento também revelou que os processos seletivos são, em geral, simplificados, com foco na titulação e na experiência, bem como que grande parte dos temporários já atua há mais de 11 anos, indicando o uso recorrente dessa forma de vínculo para suprir carências permanentes.

O estudo também avaliou o perfil dos professores temporários e os possíveis efeitos desse regime na qualidade da educação. Embora sejam mais jovens, muitos já têm longa experiência, o que demonstra a incorporação estrutural desses profissionais às redes de ensino. A literatura internacional e os dados nacionais apontam que, em contextos de desvalorização profissional, remuneração inferior à do corpo permanente e falta de formação continuada, a presença de professores temporários pode estar associada a piores resultados dos estudantes, especialmente em Língua Portuguesa e Matemática. Três fatores principais explicam esse resultado: alta rotatividade, fragilidade dos processos seletivos e piores condições de trabalho.

Por fim, **o estudo destaca que os dados não devem ser usados para responsabilizar os docentes temporários, mas para provocar reflexões sobre as fragilidades do modelo atual.** A correlação entre vínculo temporário e baixo desempenho escolar reforça a necessidade de repensar as políticas de contratação, alocação, formação e valorização desses profissionais. O documento ainda defende a construção de um regime mais qualificado, com garantias mínimas de direitos e critérios técnicos mais robustos para seleção e permanência desses docentes nas redes públicas de ensino.

Em complemento aos dados analisados no estudo, o presente diagnóstico adentrou na análise legislativa acerca dos normativos que tratam das contratações por tempo determinado, na Educação, nos âmbitos estadual e distrital, para subsidiar a apresentação de proposta que contemple as especificidades da área, ao passo em que estabelece a segurança jurídica.

Para a análise, foram consideradas as seguintes variáveis: (i) existência de lei específica para contratações temporárias na Educação ou inclusão da área na lei geral de contratações por tempo determinado; (ii) hipóteses autorizadoras de contratação; (iii) limitações percentuais para a contratação de temporários em relação ao número de servidores efetivos; (iv) critérios de remuneração, com destaque para a previsão de pagamento do piso nacional do magistério ou equiparação salarial com profissionais efetivos; (v) existência de prazo de impedimento entre contratos sucessivos; e (vi) direitos trabalhistas assegurados aos profissionais contratados temporariamente.

A. LEIS QUE TRATAM DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Foi constatado que as legislações federais, distritais e estaduais que tratam das regras gerais para as contratações por tempo determinado têm hipótese específica para a área da Educação, com exceções de Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins. Destes, Paraíba e Tocantins adotam previsões genéricas que, embora não mencionem diretamente o setor educacional, podem ser interpretadas como abrangentes o suficiente para atender a essa finalidade. Já Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina contam com lei específica para as contratações na área.

Relação das leis, no âmbito estadual, que regulamentam as contratações por tempo determinado na área da Educação (2025)

ESTADO	LEI SOBRE AS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NA EDUCAÇÃO
Ceará	Lei Complementar Estadual nº 22/2000 — ensino básico
Ceará	Lei Complementar Estadual nº 14/1999 — ensino superior
Mato Grosso Do Sul	Lei Estadual nº 087/2000 ⁵²
Minas Gerais	Lei Estadual nº 24.805/2024
Pará	Lei Estadual nº 10.046/2023
Rio de Janeiro	Lei Estadual nº 10.363/2024
Rio Grande Do Norte	Lei Estadual nº 9.353/2010
Rio Grande Do Sul	Lei Estadual nº 15.991/2023
Santa Catarina	Lei Estadual nº 16.861/2015

Fonte: elaboração própria, com base em pesquisa direta aos bancos de dados dos Poderes Legislativos estaduais.

52 A contratação temporária na área da Educação também está prevista na Lei nº 087/2000, que trata do Estatuto dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul. A referida lei traz capítulo sobre suplência, definindo-a como o exercício em caráter temporário da função docente, por meio da convocação de profissional habilitado para atuar na educação básica.

B. HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO

O exame das legislações revela que as hipóteses autorizadoras de contratação temporária na Educação podem ser agrupadas em seis tipos funcionais, que refletem diferentes lógicas de excepcionalidade, conforme será desenvolvido a seguir.

O primeiro tipo corresponde à **substituição de efetivos afastados**. Trata-se da hipótese mais tradicional e difundida, que se justifica pela necessidade de garantir a continuidade do ano letivo frente à ausência de professor ocupante de cargo efetivo. Abrange: (i) afastamento por licenças médicas, maternidade, qualificação; (ii) vacância decorrente de exoneração, aposentadoria ou falecimento; e (iii) cessão para funções comissionadas ou administrativas.

O segundo tipo refere-se à **implantação, à expansão ou à reestruturação da rede de ensino**. Utiliza-se para responder a mudanças estruturais na rede educacional, tais como: (i) ampliação de instituições ou turmas; (ii) criação de novas unidades escolares; e (iii) implementação de ensino integral ou profissionalizante. Pontua-se que, embora possa justificar contratações excepcionais, essa hipótese deve ter prazo delimitado e estar vinculada à realização de concurso público.

O terceiro tipo envolve a **execução de projetos, programas ou políticas públicas com prazo determinado**. Vincula-se a contratação à execução de projetos educacionais com início, meio e fim definidos: (i) projetos de erradicação do analfabetismo, ensino tecnológico, parcerias com organismos internacionais ou formação continuada; (ii) cursos de capacitação em escolas de governo; e (iii) projetos-piloto de Educação em regiões de difícil acesso. Figura-se como justificável, do ponto de vista constitucional, se a natureza do projeto for extraordinária e temporalmente delimitada.

O quarto tipo está associado à **cooperação federativa e à transição de competências**. Constitui-se por hipóteses associadas à **prestação temporária de serviços educacionais pelo Estado** enquanto se consolida a transferência da responsabilidade aos municípios da educação infantil e do ensino fundamental, no regime de colaboração

previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394/1996). Deve ter natureza transitória e previsão de planejamento para transição, sob pena de se tornar um arranjo permanente inconstitucional.

O quinto tipo diz respeito ao **atendimento de comunidades específicas**. Destina-se a: (i) educação indígena ou quilombola; (ii) educação rural ou em áreas remotas; e (iii) atuação especializada com estudantes com deficiência. Trata-se de hipóteses legítimas quando vinculadas a projetos com metas e prazos definidos, respeitando as especificidades cultural e pedagógica das comunidades atendidas.

O sexto tipo contempla as hipóteses voltadas para o **ensino superior**. Composto os casos de universidades e institutos federais ou estaduais, destacam-se hipóteses específicas como: (i) substituição por licença para mestrado/doutorado ou intercâmbio; (ii) contratação de professores visitantes (nacionais e estrangeiros); (iii) apoio a projetos de pesquisa, extensão ou inovação; e (iv) apoio técnico-científico com notório saber ou titulação mínima (geralmente doutorado).

As hipóteses legais de contratação por tempo determinado na Educação podem refletir situações legítimas de excepcionalidade. No entanto, a análise revela que: (i) há uma normalização da excepcionalidade, com o uso rotineiro e pouco controlado de vínculos temporários; (ii) a generalidade das redações legais e a ausência de critérios de temporalidade objetiva contribuem para o uso indevido da figura contratual; e (iii) a diversidade regional é legítima, mas exige mais uniformização nacional quanto à estruturação e ao limite das hipóteses.

C. LIMITAÇÕES PERCENTUAIS

Identificaram-se que 10 (dez) Estados — quais sejam, Alagoas, Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima, São Paulo, Sergipe e a União — têm previsão de limitação percentual para as contratações por tempo determinado. Desses, somente três, Amapá, Minas Gerais (lei geral) e São Paulo, impõem essa limitação de forma geral, aplicando-a a todas as hipóteses de

contratação temporária. Nos demais entes, a restrição é direcionada exclusivamente às contratações realizadas na área da Educação.

A **União** estabelece que o número total de professores substitutos e visitantes contratados por tempo determinado não pode ultrapassar 20% do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino. No mesmo sentido, **Alagoas** estabelece que os números de professores substitutos e de pessoal de apoio não poderão ultrapassar 20% do total de docentes efetivos em exercício na instituição estadual de ensino.

No **Espírito Santo**, a legislação determina que o número de professores substitutos contratados temporariamente não pode exceder 30% do total de docentes efetivos com jornada padrão de 25 horas semanais. Enquanto isso, o **Pará** fixa que as contratações temporárias destinadas à substituição de professores afastados para capacitação devem observar o limite de 10% do total de cargos da carreira docente.

Em **Pernambuco**, por sua vez, os números de professores e pesquisadores visitantes contratados por tempo determinado não poderão ultrapassar 30% do total de docentes efetivos. Todavia, a limitação do número de professores contratados temporariamente aplica-se apenas a contratações que não estejam vinculadas à substituição de docentes efetivos afastados. Isto é, quando o contrato temporário é utilizado para cobrir vacâncias, licenças ou afastamentos para funções de gestão escolar, não há contagem para fins de limitação.

No **Rio de Janeiro**, há duas leis sobre a limitação percentual de contratações temporárias na educação: a Lei Estadual nº 6.901/2014, que estabelece o limite de 20%, e a Lei Estadual nº 10.363/2024, que define novo teto de 30%. Por ser mais recente e tratar especificamente das contratações no magistério, deve prevalecer o limite fixado pela Lei Estadual nº 10.363/2024. Já em Sergipe, determina-se que o número de professores substitutos não deve ultrapassar 20% do total de docentes efetivos em exercício na rede pública estadual de ensino.

No **Paraná**, a limitação da contratação por tempo determinado é aplicada especificamente às situações de substituição de professores

afastados para capacitação. Nesses casos, a legislação estabelece que o total de contratos temporários não pode ultrapassar 10% do total de cargos da carreira docente previstos no quadro de lotação da instituição. Já em Roraima, a norma estabelece que as contratações para substituição de professores afastados para capacitação ficam limitadas a 5% do total de cargos da carreira docente constante do quadro de lotação.

Por fim, em **Minas Gerais**, o número total de contratados temporários do magistério não poderá ultrapassar 30% do total de cargos previstos em lei para cada órgão ou entidade. Essa limitação aplica-se especificamente a duas hipóteses: (i) substituição por vacância de cargo, quando não for possível manter o serviço com a força de trabalho remanescente; e (ii) atendimento de demandas decorrentes da expansão das atividades das instituições estaduais de ensino, sempre de forma transitória, até a realização de concurso público. Todavia, a norma prevê um cronograma de transição escalonada para órgãos e entidades que estejam com percentual superior a 30%: (i) até julho de 2025, o limite será de 50%; (ii) até julho de 2026, cai para 40%; e (iii) a partir de julho de 2027, passa a vigorar o teto definitivo de 30%.

D. REMUNERAÇÃO

De modo geral, **o modelo remuneratório das contratações na área da Educação é similar ao praticado para as contratações temporárias nas demais áreas da administração pública**. Nenhum dos entes federativos analisados menciona expressamente, em sua legislação, a obrigatoriedade de observância do piso nacional do magistério (Lei nº 11.738/2008) como referência para a remuneração de professores contratados temporariamente. Em geral, os valores são fixados com base na remuneração de servidores efetivos com funções equivalentes ou, na ausência de cargo semelhante, de acordo com valores praticados no mercado. Dessa forma, **a garantia do piso legal para os profissionais da área contratados por tempo determinado depende da política remuneratória adotada por cada ente, podendo haver casos de remuneração inferior ao mínimo previsto em âmbito nacional, o que compromete a isonomia e a valorização do magistério**.

E. PRAZO DE IMPEDIMENTO ENTRE CONTRATAÇÕES

Identificou-se que 12 Estados não têm prazo de impedimento entre contratações temporárias, quais sejam, Acre, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins. Adicionalmente, Amazonas, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Piauí, apesar de preverem prazo de quarentena, afastam o impedimento quando se trata da contratação de professores.

Em outras palavras, em **16 Estados e no Distrito Federal, não há qualquer prazo de impedimento entre contratações temporárias na Educação, permitindo a recontração sucessiva de professores substitutos**. Como resultado, o cenário capturado pelo estudo promovido pela Todos Pela Educação mostra que 43,6% dos professores temporários permanecem nesse tipo de vínculo por, pelo menos, 11 anos, ainda que atuando em diferentes escolas ao longo do tempo.⁵³

F. DIREITOS TRABALHISTAS

De forma ampla, os direitos trabalhistas assegurados aos profissionais da Educação contratados por tempo determinado são similares aos previstos para as contratações temporárias nas demais áreas da administração pública. Com isso, a proteção trabalhista dos profissionais da área contratados temporariamente acaba por depender da política geral de cada Estado, sem garantias específicas de valorização da carreira docente nesse tipo de vínculo. Como exceção, destaca-se a legislação do Distrito Federal, que prevê o pagamento de diversos adicionais voltados exclusivamente para a atividade docente.

53 Todos Pela Educação. "Professores temporários nas redes estaduais do Brasil". São Paulo: Todos Pela Educação, abril de 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/estudo-professores-temporarios-nas-redes-estaduais-do-brasil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em 27 de maio de 2025.

PROPOSTA

04

Com base no diagnóstico realizado e nas contribuições recebidas, o anteprojeto de **Lei Geral de Contratação por Tempo Determinado no Setor Público** propõe uma série de aprimoramentos estruturais voltados para a conformidade constitucional do vínculo temporário.

O objetivo é instituir um modelo mais transparente e impessoal que assegure mais eficiência na gestão por parte dos agentes públicos.

4.1. NORMAS GERAIS

A proposta estabelece normas gerais para a contratação de agentes públicos especiais, nos termos do inciso IX, do art. 37, da Constituição. Trata-se de uma lei de **abrangência nacional**, aplicável às administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da **União**, dos **Estados**, do **Distrito Federal** e dos **municípios**.

Nesse sentido, as normas gerais previstas no anteprojeto têm por finalidade **instituir um regime jurídico mínimo para as contratações por tempo determinado, assegurando isonomia e segurança jurídica e promovendo a moralidade administrativa no uso do instituto. As normas gerais não excluem a autonomia dos entes federativos, que poderão editar normas complementares para regulamentar aspectos específicos conforme as realidades locais, desde que respeitados os limites estabelecidos pela lei geral. Essa repartição normativa preserva o pacto federativo e garante a necessária articulação entre uniformidade e flexibilidade na gestão pública.**

Ao estabelecer balizas mínimas para a contratação por tempo determinado, a proposta também busca prevenir o uso indevido desse instrumento como forma de burlar o concurso público, reafirmando a sua natureza excepcional e temporária. Além disso, promove a cooperação federativa, ao permitir que os entes aprimorem as regulamentações locais com base em diretrizes comuns, contribuindo para mais racionalidade e controle no uso das contratações

4.2. DEFINIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO ESPECIAL

A proposta traz como central a figura do **agente público especial**, categoria própria dos contratados por tempo determinado. A adoção desta denominação, pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), busca assegurar a distinção normativa entre os contratados temporários

e os demais servidores públicos, prevenindo a extensão automática de prerrogativas típicas das demais categorias do funcionalismo público.

4.3. DELIMITAÇÃO DAS HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO

A proposta define, para além das hipóteses específicas em leis próprias, dois fundamentos centrais para justificar contratações temporárias: (i) **emergência, urgência ou calamidade pública**; (ii) quando **o meio ordinário de preenchimento de cargo público não se fundamenta**, consideradas as circunstâncias atuais e futuras da atividade — como transitoriedade, rotatividade e mudança demográfica —, devidamente explicadas em ato próprio, que motivem a futura revisão da necessidade de criação de cargos permanentes na área.

O anteprojeto também **veda expressamente a contratação de agentes públicos especiais para o conjunto de atividades-fim** reservadas às carreiras jurídicas, de fiscalização tributária, policial militar e de polícia judiciária, ainda que o contratado detenha a mesma qualificação profissional exigida para esses cargos. Todavia, **admite-se o desempenho de funções de apoio acessório**, sem atribuição das competências estruturantes da carreira.

Além disso, determina-se que a **caracterização das hipóteses excepcionais** esteja amparada em **estudos técnicos sobre a força de trabalho**, a **evolução demográfica da população atendida** e a **eventual necessidade de criação de cargos efetivos**. Tal exigência atende diretamente aos parâmetros estabelecidos pelo STF, que exige motivação objetiva vinculada à realidade administrativa concreta, impedindo o uso arbitrário ou meramente conveniente da contratação temporária. Ao estabelecer essa base técnica verificável, a proposta oferece mais segurança jurídica aos gestores e aos órgãos de controle.

Complementarmente, **estabelece-se que sejam fixadas metas e percentuais para reduzir gradualmente o número total de contratações temporárias**, promovendo mais racionalidade na gestão

de pessoal e desestimulando contratações motivadas por falhas administrativas, como a omissão no planejamento ou na realização de concursos públicos. Ademais, determina-se que os estudos técnicos mencionados utilizem dados oficiais disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conferindo padronização metodológica, confiabilidade e integração federativa à análise da excepcionalidade.

4.4. IMPLEMENTAÇÃO DE MODELO DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA

A proposta cria o **Portal Nacional de Contratações por Tempo Determinado** (PNTD), um sítio eletrônico que será responsável pela divulgação centralizada e obrigatória das contratações de agentes públicos especiais pelas administrações diretas, autárquicas e fundacionais de direito público. O portal deverá conter: (i) o inteiro teor dos atos convocatórios dos processos seletivos simplificados; (ii) os instrumentos de contrato firmados com os agentes públicos especiais e seus termos aditivos, como condição da sua eficácia; e (iii) as informações atualizadas anualmente sobre o número de agentes públicos especiais contratados em atividade, por área de atuação.

O PNTD deverá, ainda, oferecer sistema de gestão compartilhada com a sociedade das informações referentes aos agentes públicos especiais, permitindo o acompanhamento, a avaliação, a medição, a comparação e a divulgação dos resultados da política de contratações por tempo determinado. Para isso, o portal adotará o formato de dados abertos, observará as exigências da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e promoverá a transparência ativa, com a disponibilização facilitada e sistematizada, em meio eletrônico, das informações de interesse coletivo ou geral.

Consideram-se informações de interesse coletivo ou geral, para os fins da transparência ativa prevista, no mínimo: (i) o número de agentes públicos especiais contratados em cada unidade do órgão ou entidade; (ii) a identificação nominal de cada ocupante; (iii) os valores percebidos

qualquer título por cada ocupante; e (iv) dados desagregados sobre identificação étnico-racial, gênero, idade, escolaridade e tempo de serviço público desses ocupantes.

A manutenção do PNTD caberá à União, enquanto a sua gestão será orientada por diretrizes estabelecidas por um **Comitê de Orientação**, assegurando a corresponsabilidade federativa na governança do sistema. O Comitê de Orientação será composto por: (i) 3 (três) representantes da União, indicados pelo presidente da República; (ii) 2 (dois) representantes dos Estados e do Distrito Federal, indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad); e (iii) 2 (dois) representantes dos municípios, indicados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Sem prejuízo da criação do PNTD, os órgãos e as entidades contratantes deverão instituir ou participar de sítio eletrônico oficial para fins de transparência e divulgação complementar das contratações, bem como para a realização dos respectivos procedimentos. As contratações poderão ser operacionalizadas por sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, desde que mantida a integração com o PNTD, conforme regulamentação específica.

O anteprojeto prevê que, a partir de 1º de janeiro do terceiro ano após a publicação da lei, será proibida a realização de contratações por tempo determinado, nos termos do inciso IX, do art. 37, da Constituição, por órgãos e entidades que ainda não estiverem integrados ao PNTD e que não contarem com sistema administrativo próprio capaz de acompanhar, avaliar, medir e divulgar os resultados das contratações. Excepcionalmente, serão permitidas contratações em situações de emergência, limitadas ao prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias.

O sistema administrativo próprio deverá contar com a participação dos órgãos de gestão, de controle interno e de advocacia pública, e será organizado e atualizado por meio de atos normativos do Poder Executivo, sempre precedidos de consulta pública. Os órgãos e as entidades deverão fornecer, dentro das condições e do prazo e definidos em ato do Poder Executivo, informações completas sobre suas contratações ao referido sistema.

4.5. FIXAÇÃO DE PRAZO MÁXIMO DE CONTRATAÇÃO E PRORROGAÇÃO

A proposta estabelece que os contratos **temporários não poderão, em hipótese alguma, ultrapassar o prazo máximo de 6 (seis) anos**, independentemente do que disponham as legislações específicas dos entes federativos. Nesse sentido, é cabível a prorrogação dos contratos, desde que o somatório entre a contratação inicial e suas eventuais prorrogações não ultrapasse o prazo legal máximo (seis anos), nem o limite previsto na legislação específica aplicável.

A definição do limite de seis anos tem como referência principal a Lei Federal nº 8.745/1993, que, no âmbito federal, permite a contratação de professores por até esse período. Embora existam normas que prevejam prazos superiores — como o caso do serviço militar temporário (Lei Federal nº 4.375/1964), que admite até 8 (oito) anos —, a proposta opta por não estender esse parâmetro mais amplo a outras categorias de contratação temporária civil, preservando a coerência com o entendimento de que esta deve ser transitória e excepcional, sem desvirtuar o provimento por concurso público.

A contratação por tempo determinado prevê que o desempenho do agente público especial seja acompanhado durante a vigência do contrato. A atuação, a assiduidade e a diligência do contratado devem ser observadas com base em critérios previamente definidos, como indicadores de produtividade e demonstração de competências e habilidades exigidas para a função. Esses elementos serão levados em consideração quando houver necessidade de decidir sobre a prorrogação do contrato, a sua eventual finalização antes do prazo previsto ou a concessão de aumentos reais na remuneração pactuada.

4.6. UNIFORMIZAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS E DO ENQUADRAMENTO PREVIDENCIÁRIO

A proposta estabelece que os agentes públicos contratados por tempo determinado estarão submetidos a um **regime jurídico diferenciado**, específico para vínculos temporários, sem prejuízo das obrigações e responsabilidades inerentes ao exercício da atividade pública. Os direitos e as vantagens dos agentes especiais serão limitados ao que estiver expressamente previsto na lei geral e nas normas específicas de cada ente federativo, afastando qualquer possibilidade de extensão automática dos direitos assegurados aos servidores efetivos ou empregados públicos.

O rol de direitos previsto no anteprojeto inclui garantias mínimas essenciais para assegurar condições dignas de trabalho e estabilidade funcional básica, ainda que dentro de um vínculo transitório. Dentre os direitos assegurados, destacam-se: (i) décimo terceiro salário proporcional; (ii) gozo de férias nos contratos com duração superior a 12 (doze) meses; (iii) indenização e adicional de férias proporcionais; (iv) repouso semanal remunerado; (v) estabilidade provisória à gestante; (vi) aviso-prévio de 30 (trinta) dias nos casos de extinção antecipada de contratos vigentes há 12 (doze) meses ou mais; e (vi) remuneração total não inferior ao salário mínimo nacional ou, quando for o caso, do Estado da federação correspondente.

Além disso, são previstas licenças e afastamentos: (i) por gestação, por 120 (cento e vinte) dias consecutivos; (ii) paternidade, a partir da data do nascimento, da adoção ou guarda judicial, nos termos do § 1º, do art. 10, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (iii) casamento, por 3 (três) dias consecutivos; (iv) falecimento do cônjuge, companheiro, pais, filhos e irmãos, por 2 (dois) dias consecutivos; e (v) para tratamento de saúde ou por motivos de acidente ocorrido em serviço ou doença profissional. Os dias de licença ou afastamento devem ser descontados para fins do cumprimento do prazo máximo admitido pela lei, de 6 (seis) anos.

Por fim, a proposta determina que todos os agentes públicos especiais vinculem-se obrigatoriamente ao **Regime Geral de Previdência Social** (RGPS), afastando a possibilidade de inclusão em regimes próprios de previdência, o que contribui para a diferenciação clara entre o vínculo temporário e o efetivo.

4.7. ESTRUTURAÇÃO DAS FORMAS DE SELEÇÃO

A proposta prevê que a contratação de agentes públicos especiais deverá, como regra geral, ser precedida de **processo seletivo simplificado. A regulamentação da seleção será regulada por decreto do Poder Executivo de cada esfera federativa e estruturado para reduzir a sua duração, facilitar a participação dos interessados, ampliar a diversidade de candidatos, racionalizar custos e garantir o preenchimento rápido das vagas.** Também poderá ter como finalidade a formação de cadastro permanentemente aberto, com contratações realizadas conforme a ordem de classificação, salvo quando forem justificáveis outros critérios objetivos, como: (a) residência permanente próxima ao local de trabalho; (b) menoridade, com o objetivo de favorecer o ingresso de jovens no mercado de trabalho; (c) maioridade, com o objetivo de privilegiar a maior experiência profissional ou a maior titulação, quando a atividade o justificar; ou (d) sorteio.

Como exceção, poderá ser dispensada a realização do processo seletivo simplificado, desde que: (i) por emergência ou calamidade pública; ou (ii) quando, pela natureza da atividade, a contratação deva considerar a notória capacidade técnica ou científica do agente público especial, observadas as condições dispostas nas leis específicas. Nesses casos, a contratação direta de agente público especial deverá ser instruída com a justificativa da dispensa e da razão da escolha.

Em quaisquer hipóteses de dispensa do processo seletivo simplificado, será vedada a contratação de: (i) parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau, bem como amigos íntimos dos dirigentes da entidade contratante, dos dirigentes do órgão em que o contratado exercerá suas funções ou de qualquer agente político da esfera político-administrativa

a que se vincula a entidade contratante; (ii) dirigentes estatutários de partido político, ainda que licenciados, ou seus parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau; (iii) titulares de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente federativo, ainda que licenciados, ou seus parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau; (iv) pessoas que, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, tenham integrado estrutura decisória de partido

4.8. DEFINIÇÃO DO ROL DE HIPÓTESES DE EXTINÇÃO CONTRATUAL E DE PROIBIÇÕES

A proposta define, de maneira taxativa, as hipóteses de extinção dos contratos com agentes públicos especiais, sem direito à indenização: (i) término do prazo contratual; (ii) pedido do contratado, com aviso-prévio de 30 (trinta) dias; (iii) avaliação negativa de desempenho; (iv) conclusão das atividades contratadas; (v) caso fortuito ou força maior; e (vi) descumprimento das obrigações contratuais, mediante procedimento regular.

A proposta estabelece um conjunto de proibições aplicáveis aos agentes públicos especiais e aos órgãos contratantes, tais como: (i) a contratação como agente público especial de pessoa que já seja servidora pública, de qualquer esfera federativa, ainda que em cargo em comissão, ou empregada pública; (ii) receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato; (iii) ser nomeados ou designados, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargos em comissão ou funções de confiança, salvo na hipótese de prévia extinção de seus contratos; e (iv) ser novamente contratados para o mesmo serviço ou função, vinculado ao mesmo órgão, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seus contratos anteriores, salvo na hipótese de emergência que não tenha como ser atendida por outros contratados.

4.9. CRIAÇÃO DE LIMITAÇÕES AO CONCURSO PÚBLICO

A norma estabelece uma proteção ao concurso público como forma prioritária de provimento de cargos efetivos na administração pública. Assim, nos casos em que houver candidatos aprovados em concurso vigente, não será permitida a contratação de agentes públicos especiais para exercer o mesmo serviço ou função, assegurando-se a preferência dos concursados. A única exceção admitida é quando houver necessidade comprovada de suprir o afastamento temporário de servidor efetivo, hipótese em que a contratação por tempo determinado pode ser autorizada de forma excepcional.

Além disso, o texto prevê uma regra específica para situações em que um estudo técnico fundamente que não há necessidade de provimento efetivo durante o período de validade do concurso. Nesse caso, o aprovado poderá optar por assumir a vaga como agente público especial, regido por contrato temporário. Como contrapartida, a administração ficará impedida de abrir novo concurso para o mesmo cargo nos dois anos subsequentes, evitando o uso estratégico da contratação temporária para postergar o ingresso efetivo e promovendo segurança jurídica para os aprovados.

4.10. REGULAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA NA EDUCAÇÃO

A contratação de agentes públicos especiais nas redes de ensino estaduais, distrital e municipais deve estar diretamente vinculada às necessidades públicas para implantação, continuidade, transformação e qualidade dos serviços educacionais, incluindo a insuficiência, a ausência, o afastamento ou o impedimento de docentes ou pessoal de apoio.

A contratação de agentes públicos especiais nas redes de ensino estaduais, distrital e municipais deve estar diretamente vinculada às necessidades públicas para implantação, continuidade, transformação e qualidade dos serviços educacionais, incluindo a insuficiência, a ausência, o afastamento ou o impedimento de docentes ou pessoal de apoio.

Dentre as situações que justificam esse tipo de contratação, ressaltam-se aquelas de natureza eventual, como a ausência ou o afastamento de docentes e de pessoal de apoio, bem como casos de insuficiência de profissionais para atender a necessidades pontuais. Nesses casos, o vínculo temporário permite a continuidade das atividades escolares sem comprometer o funcionamento das unidades educacionais, especialmente em períodos críticos ou imprevistos.

Além dessas hipóteses, também estão contempladas as situações de excepcional interesse público decorrentes de transições estruturais nas redes de ensino. Isso inclui alterações no perfil demográfico das comunidades atendidas, mudanças nos índices de reprovação e abandono escolar, reformulações curriculares e ampliação da jornada escolar, como nos casos de transição de escolas parciais para escolas de tempo integral.

Por fim, a norma assegura que, quando os agentes públicos especiais forem contratados para exercer funções docentes nas redes públicas, será observado o piso salarial nacional do magistério, de que trata a Lei Federal nº 11.738/2008 (Lei do Piso Nacional do Magistério).

ANEXO I - ROL DE DECISÕES JUDICIAIS ANALISADAS

UF	TRIBUNAL	PROCESSO	LEI AVALIADA
União	STF	ADI 3237	Lei Federal nº 8.745/1993
União	STF	ADI 3068	Lei Federal nº 8.884/1994
União	STF	ADIs 1764	Lei Federal nº 9.601/1998
União	STF	ADI 1567/MC	Lei Federal nº 8.745/1993 e MP 1.554/1996
União	STF	ADIs 5037 e 5035	Lei Federal nº 12.871/2013
União	STF	ADI 3386	Lei Federal nº 8.745/1993
União	STF	ADI 2380	Lei Federal nº 9.849/1999
AC	STF	ADI 7229	EC Estaduais nº 53/2019 e nº 63/2022
AP	STF	ADI 3116	Lei Estadual nº 765/2003
BA	STF	ADIs 1306 e 1335	Decreto Estadual nº 4.264/1995
CE	STF	ADI 7057	Lei Complementares Estaduais nº 163/2016 e 169/2016
CE	STF	ADI 3721	Lei Complementar Estadual nº 22/2000
CE	STF	ADI 5451	Lei Estadual nº 15.911/2015
DF	TJDFT	ADI 20100020143472	Lei Distrital nº 4.666/2008
DF	TJDFT	ADI 20140020019110	Lei Distrital nº 5.240/2013
DF	STF	ADI 890	Lei Distrital nº 418/1993
DF	STF	ADI 5664	Leis Complementares Estaduais nº 559/2010 e 772/2014
ES	STF	ADI 6812	Lei Estadual nº 809/2015
ES	STF	ADI 2229	Lei Estadual nº 6.094/2000
ES	STF	ADI 1500	Lei Estadual nº 4.957/1994
ES	STF	ADI 3430	Lei Complementar Estadual nº 300/2004
GO	STF	ADI 5163	Lei nº Estadual 17.882/2012
MA	STF	ADI 7098	Lei Estadual nº 10.687/2017
MA	STF	ADI 3247	Lei Estadual nº 6.915/1997
MT	STF	ADI 3662	Lei Complementar Estadual nº 12/1992
MS	TJMS	ADI 1408866-75.2018.8.12.0000	Lei Estadual nº 4.138/2011
MG	TJMG	ADI 1.0000.22.136592-7/000	Lei Estadual nº 23.750/2020
MG	STF	ADPF 915	Leis Estaduais nº 7.109/1977 e 9.381/1986

MG	STF	ADI 100	ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais
MG	STF	ADI 7532	Constituição do Estado de Minas Gerais
MG	STF	ADI 5267	Lei Estadual nº 10.254/1990 e 9.726/1988
PA	STF	ADI 4059	Lei Estadual nº 7.103/2008
PA	STF	ADI 4246	Lei Complementar nº 54/2006
PB	TJPB	ADI 0814181-42.2024.8.15.0000	Lei Estadual nº 12.563/2023
PB	STF	ADI 1219	Lei Estadual nº 5.883/1994
PB	STF	ADI 5559	Lei Estadual nº 10.678/2016
PR	TJPR	ADI 0074922-93.2020.8.16.0000	Lei Complementar Estadual nº 108/2005
PR	STF	ADI 5917	Edital nº 72/2017 da SEE
PR	STF	ADI 3210	Leis Estaduais nº 9.198/1990 e nº 10.827/1994
PE	TJPE	ADI 0004987-07.2018.8.17.0000	Lei Estadual nº 14.547/2011
RJ	TJRJ	RI 0031189-35.2016.8.19.0000	Lei Estadual nº 6.901/2014
RJ	TJRJ	RI 0035442-85.2024.8.19.0000	Lei nº 10.363/2024
RJ	STF	ADI 3649	Lei Estadual nº 4.599/2005
RN	STF	ADI 3700	Lei Estadual nº 8.742/2005
RN	STF	ADI 5477	Lei Complementar Estadual nº 462/2012
RN	STF	ADI 3552	Lei Complementar Estadual nº 233/2002
RS	STF	ADI 3222	Lei Estadual nº 11.991/2003
RS	STF	ADI 2583	Lei Estadual nº 11.639/2001
RO	STF	ADI 5803	Lei Complementar Estadual nº 915/2016
RO	STF	ADI 380	Lei Complementar Estadual nº 39/1990
RO	STF	ADI 6664	Emenda Constitucional Estadual nº 141/2020
SC	TJSC	ADI 2009.040965-2	Lei Complementar Estadual nº 260/2004
SC	TJSC	ADI 8000323-12.2018.8.24.0900	Lei Complementar Estadual nº 260/2004
SC	STF	ADI 2987	Lei Estadual nº 9.186/1993
SP	TJSP	ADI 2003663-93.2018.8.26.0000	Lei Complementar Estadual nº 1.093/2009
SP	STF	ADI 4163	Constituição Estadual

SE	STF	ADI 4197	Leis Estaduais nº 6.346/2008, 6.347/2008 e 6.348/2008
TO	STF	ADI 4125	Lei Estadual nº 1.950/2008
TO	STF	ADI 3440	Lei Estadual nº 1.053/1999

ANEXO II - DADOS SOBRE A COMPOSIÇÃO DE FORMA DE TRABALHO

REGIÃO	ESTADO	2017				2023				VARIA. EFET.	VARIA. TEMPO.	VARIA. COMIS.	VARIA. TOTAL
		EFETI.	TEMPO.	COMI. EXCL.	TOTAL	EFETI.	TEMPO.	COMI. EXCL.	TOTAL				
Centro-Oeste	DF	110.003	10.986	5.777	126.766	96.086	17.010	7.081	120.177	-12,7%	54,8%	22,6%	-5,2%
	GO	61.843	22.436	4.743	89.022	54.107	25.265	4.740	84.112	-12,5%	12,6%	-0,1%	-5,5%
	MT	44.856	24.654	1.616	71.126	41.231	38.174	1.458	80.863	-8,1%	54,8%	-9,8%	13,7%
	MS	27.838	11.225	1.434	40.497	26.487	14.264	1.749	42.500	-4,9%	27,1%	22%	4,9%
REGIÃO CENTRO-OESTE		244.540	69.301	13.570	327.411	217.911	94.713	15.028	327.652	-10,9%	36,7%	10,7%	0,1%
Nordeste	BA	100.447	22.820	6.684	129.951	89.635	33.450	7.969	131.054	-10,8%	46,6%	19,2%	0,8%
	CE	52.185	17.033	1.783	71.001	62.915	13.896	2.711	79.522	20,6%	-18,4%	52%	12%
	MA	39.161	5.741	4.125	49.027	44.068	15.649	6.162	65.879	12,5%	172,6%	49,4%	34,4%
	PB	38.624	4.846	3.575	47.045	32.778	28.755	4.113	65.646	-15,1%	493,4%	15%	39,5%
	PE	76.310	15.268	1.919	93.497	77.825	31.539	1.375	110.739	2%	106,6%	-28,3%	18,4%
	PI	39.383	8.613	1.878	49.874	34.738	20.121	2.603	57.462	-11,8%	133,6%	38,6%	15,2%
	RN	46.380	893	813	48.086	34.959	356	918	36.233	-24,6%	-60,1%	12,9%	-24,6%
	SE	27.081	600	1.752	29.433	22.609	9.443	2.185	34.237	-16,5%	1.473,8%	24,7%	16,3%
REGIÃO NORDESTE		419.571	75.814	22.529	517.914	399.527	153.209	28.036	580.772	-4,8%	102,1%	24,4%	12,1%
Norte	AC	20.899	6.637	1.624	29160	18.612	9.660	2.288	30.560	-10,9%	45,5%	40,9%	4,8%
	AP ¹	19.108	2.424	1.206	22738	22.039	7.473	2.790	32.302	15,3%	208,3%	131,3%	42,1%
	AM	61.576	8.262	2.725	72563	54.865	47	2.847	57.759	-10,9%	-99,4%	4,5%	-20,4%
	PA	67.229	11.951	2.207	81387	69.735	17.342	3.049	90.126	3,7%	45,1%	38,2%	10,7%
	RR	15.719	1.690	3.035	20444	14.188	6.932	3.727	24.847	-9,7%	310,2%	22,8%	21,5%
	TO	30.320	98	17.791	48209	24.442	119	18.825	43.386	-19,4%	21,4%	5,8%	-10%
REGIÃO NORTE		214.851	31.062	28.588	274.501	203.881	41.573	33.526	278.980	-5,1%	33,8%	17,3%	1,6%

Sudeste	ES	29.730	16.062	2.046	47.838	25.412	24.676	2.276	52.364	-14,5%	53,6%	11,2%	9,5%
	MG ²	142.082	152.767	4.114	298.963	147.745	140.446	3.391	291.582	4%	-8,1%	-17,6%	-2,5%
	RJ	168.959	4.016	5.083	178.058	137.213	5.591	6.498	149.302	-18,8%	39,2%	27,8%	-16,1%
	SP ¹	411.700	40.247	5.238	457.185	321.593	112.932	4.024	438.549	-21,9%	180,6%	-23,2%	-4,1%
REGIÃO SUDESTE		752.471	213.092	16.481	982.044	631.963	283.645	16.189	931.797	-16%	33,1%	-1,8%	-5,1%
Sul	PR	118.335	30.776	1.519	150.630	101.500	29.382	2.481	133.363	-14,2%	-4,5%	63,3%	-11,5%
	RS	98.820	26.661	2.120	127.601	74.018	35.560	2.118	111.696	-25,1%	33,4%	-0,1%	-12,5%
	SC	51.903	27.968	1.050	80.921	46.618	36.213	645	83.476	-10,2%	29,5%	-38,6%	3,2%
REGIÃO SUL		269.058	85.405	4.689	359.152	222.136	101.155	5.244	328.535	-17,4%	18,4%	11,8%	-8,5%
TOTAL ESTADOS		1.900.491	474.674	85.857	2.461.022	1.675.418	674.295	98.023	544.242	-11,8%	42,1%	14,2%	-0,5%
BR³		495.691	13.358	5.805	514.854	446.677	14.779	4.404	465.860	-9,9%	10,6%	-24,1%	-9,5%

Fonte de Dados

¹ São Paulo e Amapá — Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), anos de 2018 e 2023.

² Minas Gerais — Portal de Transparência, dados referentes aos meses de março de 2017 e março de 2023.

³ Governo Federal — Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), dados referentes aos meses de dezembro de outubro de 2017 e março de 2023.

Demais Estados — ESTADIC, anos de 2017 e 2023.

Notas

1 — Foram excluídas da base da ESTADIC as informações relativas a profissionais classificados como “sem vínculo” e “celetistas”, em virtude da identificação de inconsistências nos dados.

2 — Em razão desse fator, nos casos do governo federal e de Minas Gerais, cujos dados foram extraídos de outras fontes, consideraram-se somente os três vínculos analisados nos demais entes.



Movimento Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO