ANTEPROJETO

Lei Geral de Contratação por Tempo Determinado no Setor Público

Em 28 de fevereiro 2020, foi editada a Medida Provisória 922, que alterava a lei federal de contratações por tempo determinado (lei 8.745, de 1993). Levantamento realizado à época pela Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp)[1] identificou 186 emendas à proposta, sendo a grande maioria com o objetivo de ampliar as circunstâncias que autorizam o uso da contratação por tempo determinado pelo setor público.[2]

A MP 922 não foi votada e caducou. Mas, durante a sua tramitação no Congresso Nacional, o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) manifestaram apoio à alteração da lei e elaboraram carta conjunta dirigida ao Presidente da Câmara dos Deputados pedindo atenção com o projeto, em especial, com a emenda que tinha o objetivo de estender a aplicação da lei federal 8.745, de 1993, de modo subsidiário, aos estados e municípios.

Em 2021, o Movimento Pessoas à Frente[3] e a sbdp celebraram parceria para aprofundar as discussões em torno do tema das contratações por tempo determinado. Seu objetivo foi pesquisar quais as principais questões jurídicas discutidas nos tribunais envolvendo esta modalidade de contratação.[4] O resultado desse trabalho levou o

---

[1] A sbdp (www.sbdp.org.br) é uma entidade científica não governamental e sem fins lucrativos, ativa desde 1993, voltada ao estudo e inovação do direito público. Desde 2015, atua em parceria com o Núcleo Público da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP).

[2] A radiografia das emendas à MP 922, de 2020, elaborada pela sbdp, está disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Radiografia-das-Emendas-Parlamentares-a-MP-922-2020.pdf.

[3] O Movimento Pessoas à Frente (https://movimentopessoasafrente.org.br/) é formado por especialistas, parlamentares, representantes do Governo Federal, Governos Estaduais, Sindicatos, Judiciário, Órgãos de Controle e organizações do Terceiro Setor que buscam trabalhar conjuntamente para construir propostas concretas e baseadas em evidências para um novo paradigma de Gestão de Pessoas no Setor Público, com foco na efetividade do Estado e na valorização dos gestores públicos.

[4] O relatório final da pesquisa está disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Relatorio-final-contratacoes-por-tempo-determinado-em-juizo-com-anexo-resultado.pdf

Movimento a apresentar, ainda em 2021, proposta de o Brasil ter uma *lei nacional sobre contratações por tempo determinado*, listando os principais temas que deveriam ser objeto de uma lei nacional.[5] À época, não houve a elaboração de texto de norma.

Em 2024, o Movimento e o Consad celebraram uma parceria com o objetivo de aprofundamento do diagnóstico com vistas à obtenção de informações mais detalhadas para munir a elaboração de proposta de lei nacional sobre contratação por tempo determinado. O Consad realizou pesquisa junto aos estados e mapeou a legislação existente, identificou áreas e casos em que a contratação de agentes especiais é utilizada, os gargalos enfrentados pelos gestores na contratação desses agentes, o modo como são feitos os processos seletivos, além das características dos contratos, dos direitos garantidos e a judicialização enfrentada.

Neste contexto, o Movimento solicitou à sbdp a elaboração de minuta de lei. Sob a liderança da professora Vera Monteiro e consultoria do professor Carlos Ari Sundfeld, foi elaborada a proposta apresentada em anexo, cujo texto é resultado do acumulado de aprendizado sobre o tema, bem como do diálogo e da compreensão das dificuldades e dos desafios enfrentados pelos entes subnacionais na contratação de pessoal por tempo determinado. A proposta tem o objetivo de suprir a ausência de norma sentida em muitos entes e a baixa qualidade técnica de alguns textos legais, o que tem ocasionado sérios problemas de governança no uso do instituto, potencializado pela alta judicialização provocada pelos contratados e pela contestação das contratações pelos órgãos de controle.

Como resultado apresentamos em anexo proposta 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 Federal.

A proposta partiu das seguintes premissas:

a) a lei deve ter abrangência nacional e ser curta, com o objetivo de dar segurança jurídica ao processo que já está ocorrendo de aumento significativo de contratação de agentes públicos especiais em todas as esferas federativas;
b) a lei deve uniformizar um regime mínimo em âmbito nacional, de modo a melhorar problemas de governança no seu uso por parte de estados e municípios e, com isso, uniformizar e garantir tanto segurança jurídica à administração contratante, quanto direitos aos contratados, de modo a promover serviços públicos de qualidade e com continuidade;
c) a lei deve ajudar a diminuir a desconfiança que os órgãos de controle, incluído o Judiciário, têm com relação ao instituto, tendo em vista seu histórico;
d) a lei deve ser capaz de moralizar o uso do instituto, fixando regras mínimas como prazo, direitos dos agentes especiais, proibindo o nepotismo de demais tipos de patrimonialismo;

[5] A proposta está disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/proposta-de-lei-nacional-sobre-contratacoes-por-tempo-determinado/.

e) a lei não deve listar as hipóteses específicas de contratação por tempo determinado; esta é função das leis locais (federal, estaduais e municipais), a partir de suas necessidades; e
f) a lei deve ter a cautela de não inviabilizar soluções locais legítimas em curso em matéria de contratação de pessoas no setor público, preservando a competência de cada ente para garantir outros direitos aos agentes públicos especiais, inclusive de natureza remuneratória.

Contratação por tempo determinado é um tipo especial de vínculo contratual com o setor público. Por meio desse instrumento a administração pública contrata agentes públicos especiais por prazo pré-estabelecido para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público. A nomenclatura *agente público especial* tem sido utilizada na literatura ao tratar do regime jurídico funcional, apartando, de um lado, o regime comum (estatutário e celetista), e, de outro, o regime especial (contratação por tempo determinado).

Esta modalidade de contratação está prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. No âmbito federal, é disciplinada pela lei 8.745, de 1993, que regula e prevê hipóteses para a contratação por tempo determinado. Estados e municípios também apresentam leis locais sobre o tema, mas não há uniformidade entre elas.

Exemplos de situações que autorizam a contratação por tempo determinado, previstas na lei federal, são a assistência a emergências em saúde pública, admissão de professor substituto e a realização de recenseamentos.

As contratações por tempo determinado também podem ser utilizadas para que pessoas com determinada qualificação ou experiência singular contribuam temporariamente no setor público, como em pesquisas (caso do professor visitante) ou para suprir demandas provenientes de políticas públicas (como a contratação de profissional especializado para atendimento a pessoas com deficiência).[6]

Estudos recentes apontam que há grande uso das contratações por tempo determinado no Brasil, sobretudo em âmbito local.[7]

As contratações por tempo determinado não substituem contratações permanentes, nem servem para atividades exclusivas de estado. Tais contratações não podem ser utilizadas, por exemplo, para funções públicas de administração da Justiça ou

[6] Em âmbito federal, essas hipóteses estão previstas, respectivamente, nos incisos IV e XII, art. 2º, da Lei 8.745 de 1993.

[7] O Anuário de Gestão de Pessoas publicado em outubro de 2024 pelo Republica.org revela que entre 2003 e 2022 o número dos vínculos temporários no serviço público brasileiro aumentou 1760%, passando de 38,5 mil para 716,2 mil. Disponível em: https://republica.org/2024/10/31/anuario-revela-perfil-e-desafios-do-servico-publico/. Estudo de 2019 do Banco Mundial já indicava, por exemplo, que no Mato Grosso, em 2016, os agentes contratados por tempo determinado equivaliam a 41% do pessoal; em Santa Catarina, em 2017, a 32%; e no Paraná, em 2018, a 20%. *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro*. Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/news/infographic/2019/10/09/brazil-wage-bill-report-public-sector.

conexas, como aquelas exercidas por policiais militares, promotores, defensores públicos e juízes. Esse inclusive é o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal.

Essas contratações também não devem ser utilizadas como remédio à desorganização administrativa. Isto é, não cabe o uso das contratações por tempo determinado para suprir falhas recorrentes de planejamento na gestão da força de trabalho no setor público.

Mas, se bem planejadas, as contratações por tempo determinado podem oferecer vantagens para a administração em termos de flexibilidade e eficácia na prestação dos serviços públicos.

A flexibilidade está na permissão para que o gestor tenha agilidade para atender demandas específicas dos cidadãos, as quais podem envolver problemas pontuais (como uma pandemia) ou a necessidade de atração de profissionais atualizados para desenvolvimento de projeto específico e estratégico por tempo determinado no setor público (como ocorre na área de tecnologia).

Quanto a viabilizar maior eficácia na prestação de serviços públicos, a contratação por tempo determinado é instrumento essencial para que o setor público dê continuidade aos serviços oferecidos nos casos em que a oferta depende diretamente de servidores públicos e há altos níveis de absenteísmo, além da rotatividade entre os ocupantes de cargo e consequente necessidade de recrutamento.

Diante do exposto, a proposta da edição de uma lei nacional com regras mínimas de boa governança para as contratações por tempo determinado tem o potencial de reduzir as desigualdades dentro do setor público, trazer mais segurança jurídica a estados e municípios e assegurar direitos aos agentes contratados por tempo determinado.

A lei nacional, tal como proposta, pode produzir impacto relevante e imediato nos recursos humanos do setor público.

O texto em anexo foi elaborado com notas de rodapé, cujo objetivo é esclarecer e justificar as escolhas feitas.

São Paulo, 13 de junho de 2025.

ANEXO

LEI GERAL DE CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO NO SETOR PÚBLICO

Lei nº , de de de 2025.

Dispõe sobre as normas gerais de contratação de agentes públicos especiais, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal[1]

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Agentes públicos especiais contratados

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais[2] de contratação de agentes públicos especiais[3] pelas administrações diretas e autárquicas, incluídas as fundações de direito público, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a aplicação dos princípios da administração pública.

§ 1º Para os efeitos desta lei, consideram-se agentes públicos especiais aqueles contratados para exercer atividade remunerada, em atendimento a necessidades temporárias de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

§ 2º A contratação de agentes públicos especiais será regida por esta Lei e pelas leis e regulamentos específicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no que forem compatíveis com esta Lei.

[1] CF, 37, IX – "A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público".

[2] São normas que devem ser seguidas pelas leis de cada ente (federal, estadual, distrital e municipal) por serem interpretação do próprio texto constitucional.

[3] A expressão "agentes públicos especiais" tem o objetivo de bem identificar o pessoal contratado pelo regime da lei, evitando-se, assim, que lhe sejam estendidos automaticamente direitos de outras categorias do funcionalismo público.

Art. 2º Independentemente dos casos previstos nas leis específicas, os agentes públicos especiais poderão ser contratados para atender a situações: [4]

I - de emergência, urgência ou calamidade pública; e

II - em que o meio ordinário de preenchimento de cargo público não se justifica, consideradas as circunstâncias atuais e futuras da atividade, como transitoriedade, rotatividade e mudança demográfica, devidamente justificadas em ato próprio, que motivem a futura revisão da necessidade de trabalhadores permanentes na área.[5]

§ 1º A contratação de agentes públicos especiais não poderá envolver o conjunto de atividades-fim reservadas às carreiras jurídicas, de fiscalização tributária, policial militar, de polícia judiciária e de guarda municipal, podendo envolver apoio parcial e acessório, ainda que com a mesma qualificação profissional.[6]

---

[4] Os incisos deste artigo listam os dois tipos de excepcionalidade abrangidos pela expressão "excepcional interesse público" do inc. IX do art. 37 da CF: (a) o sentido mais comum, que considera situações emergenciais e, por isso, transitórias (como seria o caso de calamidade pública); e (b) o sentido de contraposição à situação ordinária, regular, com preenchimento de cargo público via concurso público. Neste segundo tipo, a excepcionalidade está em não se justificar o meio ordinário de a administração suprir a força de trabalho, em razão de circunstâncias atuais e futuras da atividade, devidamente justificadas. É o caso, por exemplo, quando, por situação de transitoriedade, rotatividade e tendência de diminuição demográfica, a necessidade de trabalhadores permanentes da administração precisa ser repensada, considerando o planejamento futuro da força de trabalho. A contratação temporária, neste segundo sentido, pode servir para suprir atividades públicas que eram permanentes e deixaram de ser (ou vão deixar de ser), desde que não o faça de forma artificial e sem justificativa.

Esse duplo sentido da expressão "excepcional interesse público" é reconhecido na ADI 3.247/MA (rel. Min. Cármen Lúcia, plenário, j. 26/3/14), cuja decisão foi reafirmada no julgamento do RE 658.026/MG (rel. Min. Dias Toffoli, plenário, j. 9/4/2014), com repercussão geral, no qual foi fixada a seguinte tese para o 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."). O caso analisado no RE 658.026/MG envolveu a constitucionalidade do seguinte dispositivo da lei municipal 509/1999 de Bertópolis/MG, afinal declarado inconstitucional por ser aberto demais: "art. 192 – Consideram-se como necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a: (…) III – suprir necessidades de pessoal na área do magistério".

[5] A lei 8.666, de 8/11/2024, do Município do Rio de Janeiro, que trata da contratação por tempo determinado, refere-se expressamente a essa situação no § 1º do seu art. 1º, parte final: "Art. 1º (...) § 1º entende-se como de excepcional interesse público a situação que demande urgência para assegurar a prestação regular ou a continuidade de serviço público essencial e que não possa ser atendida como quadro de pessoal permanente de que dispõe a Administração Pública Municipal Direta e Indireta, *ou aquela que, por sua transitoriedade e/ou excepcionalidade, não justifique a admissão de pessoal em caráter permanente*".

[6] Atividades exclusivas de estado não podem ser atribuídas via contrato por tempo determinado, ainda que para atender a necessidade de excepcional interesse público. Nessa categoria encontram-se os policiais civis e militares, por exemplo. Neste sentido, o STF julgou inconstitucional lei do Estado de Goiás que instituía uma classe de policiais temporários, sob o argumento de que função de natureza policial militar não pode ser preenchida sem concurso público (ADI 5.163/GO, rel. Min. Luiz Fux, plenário, j. 8/4/2015). No mesmo sentido, o STF também já julgou inconstitucional lei gaúcha que criava o programa de militares estaduais temporários da brigada militar (ADI 3.222, rel. Min. Cármen Lúcia, plenário, j. 18/8/2020). Cargos da área jurídica também já foram qualificados como "típicos de carreira" para o fim de não ser possível autorizar contratação temporária para eles (ADI 2125-MC, rel. Min. Maurício Corrêa, plenário, j. 6/4/2000; ADI

§ 2º Na caracterização das situações a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo, serão levados em consideração os estudos técnicos sobre necessidade e disponibilidade de força de trabalho, sobre a evolução demográfica da população atendida pelos serviços públicos e sobre a eventual necessidade de criação e preenchimento de cargos públicos efetivos.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, serão consideradas metas e percentuais para desestimular o crescimento e reduzir gradativamente as contratações geradas por falhas administrativas, preferencialmente por meio de planejamento da política de pessoal em cada órgão ou entidade.[7]

§ 4º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística disponibilizará dados para os estudos referidos nos §§ 2º e 3º deste artigo, incluindo os necessários para melhor adequação da força de trabalho nos entes subnacionais.

Controle e governança

Art. 3º É criado o Portal Nacional de Contratações por Tempo Determinado (PNTD), sítio eletrônico destinado a divulgação centralizada e obrigatória das contratações de agentes públicos especiais pelas administrações diretas e autárquicas, inclusive as fundações de direito público, incluídos:[8]

I - inteiro teor dos atos convocatórios dos processos seletivos simplificados;

II - instrumentos de contrato com agentes públicos especiais, e seus termos aditivos, como condição de sua eficácia; e

III - informações sobre o número de agentes públicos especiais contratados em atividade, por área, atualizado anualmente.

§ 1º O PNTD deverá, entre outras funcionalidades, oferecer sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes aos agentes públicos especiais de que trata esta Lei, permitindo o acompanhamento, avaliação, medição, comparação e divulgação dos seus resultados.

§ 2º O PNTD adotará o formato de dados abertos e observará as exigências previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), devendo ainda promover a transparência ativa, em meio de fácil acesso e na forma de

---

4843-MC-ED-Ref, rel. Min. Celso de Mello, plenário, 11/12/2014; ADI 2229, rel. Min. Carlos Velloso, plenário, j. 9/6/2004).

[7] O sistema administrativo que coordenará e acompanhará as contratações temporárias poderá, por normativo próprio, fixar metas percentuais, customizadas para cada órgão ou entidade contratante, de modo a desestimular o uso exagerado desse mecanismo. A medida está em consonância com o dever de articulação de reforma ampla da política de pessoal do estado.

[8] O PNTD é inspirado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), criado pela Lei de Licitações e Contratações (lei 14.133/2021).

dados abertos, sistematizados, das informações de interesse coletivo ou geral referentes aos agentes públicos especiais de que trata esta Lei.

§ 3° Consideram-se de interesse coletivo ou geral, para fins do disposto no parágrafo anterior, no mínimo, as seguintes informações:

I - número, em cada unidade do órgão ou da entidade, de agentes públicos especiais;

II - identificação nominal de cada ocupante dos postos a que se refere o inciso I;

III - valores percebidos a qualquer título por cada ocupante dos postos a que se refere o inciso I; e

IV - dados agregados de identificação étnico-racial e de gênero, idade, escolaridade e tempo de serviço público dos ocupantes dos postos a que se refere o inciso I.

Art. 4º O PNTD será mantido pela União e gerido segundo diretrizes estabelecidas por um Comitê de Orientação a ser presidido por representante indicado pelo Presidente da República e composto de:

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; e

III - 2 (dois) representantes dos Municípios indicados pela Confederação Nacional de Municípios.

Art. 5º Sem prejuízo do disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, os órgãos e entidades contratantes deverão instituir ou participar de sítio eletrônico oficial para transparência e divulgação complementar, bem como para a realização das respectivas contratações.

§ 1º. Desde que mantida a integração com o PNTD, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento.

§ 2º O sistema a que se refere o caput deste artigo contará com a participação dos órgãos de gestão, de controle interno e de advocacia pública e será organizado e atualizado por atos normativos do Poder Executivo, sempre precedidos de consulta pública.[9]

§ 3º No prazo e condições estabelecidos em ato do Poder Executivo, os órgãos e entidades fornecerão, ao sistema a que se refere o caput, informações completas sobre suas contratações.

[9] Na esfera federal, CGU e a AGU devem participar desse ambiente de governança, cujas regras para funcionamento e atuação serão definidas pelo Poder Executivo, sempre com prévia consulta pública.

Art. 6º A partir de 1º de janeiro do terceiro ano após a publicação desta Lei, serão proibidos de efetuar contratações nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal os órgãos e entidades ainda não integrados ao PNTD e que não tenham sistema administrativo próprio que acompanhe, avalie, meça e divulgue os seus resultados.[10]

Parágrafo único. Excepcionam-se da proibição disposta no caput as situações de emergência, não podendo as contratações ter prazo superior a 120 (cento e vinte) dias.

Contratos com os agentes públicos especiais

Art. 7º A contratação dos agentes públicos especiais de que trata esta Lei será efetivada mediante contratos individuais com tempo determinado.

Parágrafo único. Os litígios envolvendo os contratos de que trata o caput serão resolvidos pela Justiça comum.[11]

Prazo

Art. 8º Os prazos máximos dos contratos observarão o disposto nas leis específicas, não podendo, em nenhuma hipótese, superar 6 (seis) anos.[12]

Parágrafo único. É admitida a prorrogação dos contratos, desde que o prazo total não exceda o previsto no caput deste artigo ou os limites das leis específicas.

Deveres gerais e direitos dos contratados

Art. 9º Na condição de agentes públicos especiais, os contratados nos termos desta Lei ficarão sujeitos a regime diferenciado, sem prejuízo das restrições e responsabilidades próprias do exercício da atividade pública, sendo seus direitos e vantagens limitados ao previsto na forma da lei específica a seu regime.[13]

---

[10] O uso da contratação temporária deve vir acompanhada de salvaguardas institucionais no âmbito do próprio Poder Executivo que controlem e garantam a boa governança da iniciativa. É nesse sentido o dever de integração das informações e dados a um sistema administrativo como condição para as contratações. Seu foco deve ser o acompanhamento, avaliação, medição, comparação e divulgação de resultados. Além disso, a padronização das exigências é uma forma de pautar o modo como os órgãos de controle, especialmente tribunais de contas, fazem a fiscalização das contratações por tempo determinado.

[11] A competência da Justiça comum (e não da Justiça trabalhista) para julgar casos envolvendo a contratação por tempo determinado já foi confirmada pelo STF (Rcl 5171, rel. Min. Cármen Lúcia, plenário, j. 21/8/2008).

[12] A legislação federal e subnacional traz variados prazos de vigência máxima dos contratos. A referência para o prazo de 6 anos veio da lei federal de contratação temporária (lei 8.745, de 1993), quando se refere à atividade de professor. Mas há caso de prazo maior previsto na legislação, para o serviço militar temporário, cujo prazo máximo autorizado é de 8 anos (lei 4.375, de 1964, art. 27, § 3º).

[13] A regra tem o objetivo de combater a judicialização nos casos em que se pleitear a equiparação ao agente público estável, seja via Judiciário ou por interpretação administrativa. O disposto no § 3º reforça esta linha.

§ 1º A avaliação sobre a atuação, diligência e assiduidade dos agentes públicos especiais contratados, vinculada a métricas de produtividade, bem como às competências e habilidades dos contratados, será considerada para eventuais prorrogações, para extinção do contrato antes do término da sua vigência e para a concessão de aumentos reais de remuneração.[14]

§ 2º Será inválida a decisão administrativa que estender, aos agentes públicos especiais contratados, o direito à estabilidade ou outros direitos e vantagens peculiares da condição de servidor público, inclusive em regime de emprego público.[15]

§ 3º O exercício de funções semelhantes não equipara os agentes públicos especiais contratados aos servidores públicos de que trata o § 2º, mesmo para fins financeiros ou de outras vantagens.

Art. 10. São direitos mínimos dos agentes públicos especiais contratados nos termos desta Lei, sem prejuízo de outros estabelecidos nas leis específicas:[16]

---

[14] A vinculação dos aumentos reais dos agentes públicos especiais ao seu real desempenho impedirá a extensão de benefícios típicos que hoje possuem as carreiras permanentes, como os relacionados ao tempo de serviço. Além disso, adota-se uma diretriz que é importante, inclusive, para a reforma das carreiras permanentes.

[15] É a proibição expressa de perenização da condição dos agentes públicos especiais e de sua transformação em servidores estáveis. A norma quer desestimular medidas incompatíveis com o art. 41, caput, da Constituição Federal ("Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.").

Neste sentido, o STF, fixou em 22/5/2020 a seguinte tese para o 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". Em 11/9/2017 já tinha fixado tese sobre os direitos incidentes no caso de contratação por tempo determinado fora das hipóteses constitucionais. Confira-se a tese para o 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 por Tempo de Serviço FGTS".

O STF fez uma interpretação conjunta das teses 551 e 916 e conclui que, "na hipótese de "comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações", aplica-se o Tema 551, segunda ressalva, o que não exclui a incidência, no caso do Tema 916 da repercussão geral, considerando-se que o contrato está em desconforto com o disposto no art. 37, IX, da CF" (RE 1.410.677-MG, rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, j. 9/4/2024).

[16] As leis locais que regem as contratações por tempo determinado apresentam grande diversidade no tocante aos direitos desses agentes. Os diplomas variam não apenas em relação à quantidade de direitos garantidos aos temporários, mas também quanto à forma de enunciá-los. Algumas leis elencam de modo direto os direitos dos agentes contratados por tempo determinado. Outras disciplinam os direitos desses agentes a partir de referência a outras normas, atribuindo aos temporários o mesmo regime dos demais servidores públicos locais. Outras leis, ainda, fazem referência aos direitos sociais trabalhistas previstos no art. 7º da Constituição Federal. Há aquelas que atribuem a esses agentes os direitos previstos na CLT. E as que não fazem nenhuma menção aos direitos desses agentes.

O diagnóstico é que há enorme diversidade na legislação local sobre o regime dos direitos dos agentes contratados por tempo determinado. O entendimento pacífico na jurisprudência é de que o regime celetista não se aplica às contratações por tempo determinado porque elas são regidas por legislação própria (o STF já afirmou que é inconstitucional norma municipal que determina a aplicação de regime celetista

I - décimo terceiro salário proporcional;

II - gozo de férias nas hipóteses de contratos com prazo superior a 12 (doze) meses;

III - indenização e adicional de férias proporcionais ao tempo de serviço prestado;

IV - repouso semanal remunerado;

V - estabilidade à gestante;

VI - aviso prévio mínimo de 30 dias no caso de extinção antecipada de contrato vigente há 12 (doze) meses ou mais;[17]

VII - remuneração total não inferior ao piso salarial profissional ou salário mínimo estabelecidos em virtude de lei nacional ou, quando for o caso, em virtude de lei estadual, nos termos da Lei Complementar 103, de 14 de julho de 2000;

VIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei.

Art. 11. Os agentes públicos especiais terão, durante o período dos respectivos contratos, direito, no mínimo, às seguintes licenças ou afastamentos, sem prejuízo de outros estabelecidos nas leis específicas:[18]

I - por gestação, por 120 (cento e vinte) dias consecutivos;

---

aos servidores contratados por tempo determinado, RE 1.152.713, rel. Min. Luiz Fux, plenário, j. 3/3/2020). De modo semelhante, o Judiciário também afirma a não aplicação de direitos estatutários aos agentes especiais contratados, com base justamente na diferenciação entre os regimes. Quanto aos direitos sociais trabalhistas previstos no art. 7º da Constituição, de modo diverso dos direitos celetistas e estatutários, os tribunais apresentam posições divergentes, não havendo entendimento pacífico.

A lista de direitos deste dispositivo foi elaborada a partir do diagnóstico apresentado e de uma leitura abrangente da jurisprudência. Especificamente, foi inspirado no art. 9º da LC 809/2015, do Estado do Espírito Santo: "Art. 9º São direitos dos servidores públicos contratados nos termos desta Lei Complementar: I - décimo terceiro salário proporcional ao tempo de serviço; II - gozo de férias nas hipóteses de contratos com prazo superior a 12 (doze) meses; III - indenização e adicional de férias proporcionais ao tempo de serviço prestado; IV - repouso semanal remunerado; V - adicional de remuneração para atividades insalubres ou perigosas, na forma da lei; VI - vale-transporte, na forma da lei".

Vale esclarecer que a minuta não trata do regime de remuneração dos agentes especiais contratados porque preserva a autonomia dos entes federativos a respeito, evitando criar obrigações financeiras que não são capazes de ser suportadas por todos os entes. Cada ente tem autonomia para tratar do tema.

[17] Neste caso, são inaplicáveis, em virtude do § 2º do art. 9º desta lei, as regras da CLT sobre indenização ou outras condições da dispensa.

[18] O dispositivo foi inspirado no art. 10 da LC 809/2015, do Estado do Espírito Santo: "Art. 10. O servidor terá, durante o período do respectivo contrato temporário, direito às seguintes licenças ou afastamentos. I - por gestação, por 180 (cento e oitenta) dias consecutivos; II - paternidade, de 20 (vinte) dias corridos a partir da data do nascimento; III - casamento, por 8 (oito) dias consecutivos; IV - falecimento do cônjuge, companheiro, pais, filhos e irmãos, por 5 (cinco) dias consecutivos; V - para tratamento de sua saúde ou por motivo de acidente ocorrido em serviço ou doença profissional".

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;

V - para tratamento de sua saúde ou por motivos de acidente ocorrido em serviço ou doença profissional.

Parágrafo único. Os dias de licença ou afastamento devem ser descontados para fins do cumprimento do prazo máximo admitido nesta Lei para vigência do contrato.

Art. 12. Os agentes públicos especiais contratados nos termos desta Lei vincular-se-ão obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social.

Extinção

Art. 13. O contrato com agente público especial extinguir-se-á, sem direito à indenização:

I - pelo término do prazo contratual;

II - por iniciativa do contratado, cumprindo nesta hipótese a prévia comunicação à contratante, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;

III - em virtude de avaliação que considere não recomendável a permanência do vínculo contratual, nos termos do § 1º do art. 9º.;

IV - pela extinção ou conclusão dos serviços contratados;

V - por casos fortuitos ou de força maior, que impeçam o prosseguimento do contrato; ou

VI - por descumprimento das obrigações contratuais, apurado regularmente e ouvido o contratado.

Proibições

Art. 14. Ressalvadas as hipóteses do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, é vedada 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.[19]

[19] Pela regra, servidor público (efetivo, comissionado e também o celetista) não pode ser contratado como temporário, ao mesmo tempo. As exceções são as autorizadas pela Constituição Federal (art. 37, inc. XVI – "É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; b) a de um

Art. 15. Os agentes públicos especiais contratados não poderão:

I - receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato;

II - 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;

III - 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.[20]

Concurso vigente

Art. 16. Havendo candidatos aprovados em concurso público vigente, não será admitida a contratação de agentes públicos especiais com base nesta Lei para o mesmo

---

cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;"). Assim, é possível a acumulação quando as duas posições forem de professor; quando uma for de professor e a outra de técnico ou científico; e quando as duas posições forem de profissionais de saúde, com profissão regulamentada.

[20] A lei federal de contratação temporária (lei 8.745, de 1993) foi alterada em 2008 para expressamente prever a proibição de o temporário ser novamente contratado como temporário "antes de decorridos 24 (vinte e quatro) meses do encerramento de seu contrato anterior" (art. 9º, III). O STF já afirmou a constitucionalidade do dispositivo por ser decorrência direta dos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade. Na ementa da decisão há a afirmação de que "Não se configura ofensa à isonomia a previsão legal de proibição, por prazo determinado, de nova contratação de candidato já anteriormente admitido em processo seletivo simplificado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sob pena de transformar-se "em ordinário o que é, pela sua natureza, extraordinário e transitório"". Com isso, o STF fixou a seguinte tese para o 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". RE 635648/CE, plenário, rel. Min. Edson Fachin, j. 14/6/2017.

O art. 6º da LC 1.093/2009, do Estado de São Paulo, fixou um prazo menor, de 200 dias do término do contrato: "Artigo 6° - É vedada, sob pena de nulidade, a contratação da mesma pessoa, com fundamento nesta lei complementar, ainda que para atividades diferentes, antes de decorridos 200 (duzentos) dias do término do contrato. § 1° - Para suprir atividade docente da rede de ensino público estadual, os docentes poderão celebrar novo contrato de trabalho, observada a existência de recursos financeiros, com fundamento nesta lei complementar, decorridos 180 (cento e oitenta) dias do término do contrato. § 2° - Quando o novo contrato de trabalho a que se refere o § 1° deste artigo tiver como contratados docentes indígenas, o prazo ali estabelecido corresponderá a 30 (trinta) dias".

No Estado do Rio de Janeiro, a quarentena fixada foi de 12 meses e envolveu qualquer órgão ou entidade do Estado (art. 9º, III, da lei 6.901/2014): "Art. 9º - É vedado ao pessoal contratado nos termos desta Lei: I - receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato; II - ser nomeado ou designado, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança; e III - ser novamente contratado, pela Administração direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, antes de decorridos 12 (doze)meses do encerramento de seu contrato anterior. Parágrafo único - A inobservância do disposto neste artigo importará na nulidade do contrato, sem prejuízo da responsabilização administrativa das autoridades envolvidas e do contratado".

serviço ou função, salvo quando indispensável para suprir o afastamento temporário de servidor permanente.

Parágrafo único. Excepcionalmente, se houver estudo que aponte a desnecessidade de provimento em cargo efetivo durante o prazo de vigência de concurso público, o aprovado terá direito de optar por ser contratado como agente público especial, nos termos desta Lei, ficando proibida a abertura de novo concurso público para provimento de cargo efetivo nos 2 (dois) anos seguintes.[21]

Contratação direta

Art. 17. A contratação direta de agentes públicos especiais poderá ocorrer:

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.

Parágrafo único. O processo de contratação direta, sem processo seletivo simplificado, deverá ser instruído com as justificativas de sua adoção e do critério de escolha do agente.

Art. 18. Em qualquer hipótese de contratação direta é vedada a escolha de:[22]

I - parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau, bem como amigos íntimos:

a) dos dirigentes da entidade contratante;

b) dos dirigentes do órgão em que exercerão suas funções; e

c) de qualquer agente político da esfera político-administrativa a que se vincula a entidade contratante;

II - dirigente estatutário de partido político, ainda que licenciado do cargo;

III - titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciado do cargo;

---

[21] A proposta tem o objetivo de evitar que o gestor manobre para descumprir o resultado do concurso. É aceitável que o gestor, com base em estudo sobre a força de trabalho, opte por não ampliar o quadro de efetivos, mesmo quando há concurso aberto. O aprovado poderá optar por ser contratado como temporário, se esse for o caso. Mas não é aceitável que o gestor não goste do resultado do concurso, contrate os aprovados como temporários e, na sequência, abra novo concurso, impondo aos antigos aprovados o ônus de prestar novamente a prova.

[22] Nas contratações diretas, ou seja, sem a realização de concurso público ou processo seletivo simplificado, a medida adequada para evitar pessoalidade na escolha do contratado para a atividade é a vedação de contratação de pessoas com certos vínculos com gestores públicos. A proposta segue o disposto no § 2º do art. 17 da Lei das Estatais (lei 13.303/16) e a vedação ao nepotismo estabelecida pela Súmula 13 do STF.

IV - pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político;

V - pessoa que exerça cargo em organização sindical relacionada à atividade contratada; e

VI - parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas mencionadas nos incisos II a V deste artigo.

Processo seletivo simplificado

Art. 19. O processo seletivo simplificado será regulado por lei ou decreto do Poder Executivo de cada esfera federativa, observadas as seguintes regras:

I - o processo seletivo será estruturado de modo a reduzir seu tempo de duração, simplificar a participação de interessados, aumentar as opções de candidatos e de perfis, racionalizar custos, assegurar o preenchimento tempestivo das vagas e a seleção de pessoas com antecedentes adequados;[23] e

II - poderá se destinar à simples inclusão em cadastro, permanentemente aberto,[24] sendo a ordem de chamada para contratação determinada por critérios objetivos e isonômicos previstos no decreto.

Parágrafo único. O decreto a que se refere o caput, a ser editado com consulta pública prévia, poderá utilizar regras da Lei nº 14.965, de 9 de setembro de 2024 (Lei de Concursos Públicos).

Diretrizes para as redes de ensino estaduais e municipais

Art. 20. A utilização, nas redes de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de agentes públicos especiais contratados, terá por objetivo atender às necessidades públicas diretamente vinculadas à implantação, continuidade, transformação e qualidade dos serviços educacionais.[25]

---

[23] O procedimento deve ser um aliado do resultado pretendido e, por isso, o gestor público deve ter liberdade para desenhar suas etapas, desde que elas cumpram os objetivos apontados, que garantem o cumprimento dos princípios constitucionais, em especial, do art. 37, caput, da Constituição Federal.

[24] Estímulo para a criação de banco de dados com gente qualificada para o cumprimento da atividade. Estando aberto permanentemente, as etapas eliminatórias podem ser realizadas por requerimento dos interessados, com a formação de cadastro qualificado. No momento em que a contratação temporária se mostrar necessária, a proposta autoriza que a ordem de chamada se dê por critérios objetivos. Essa nova solução elimina os problemas de demora na realização de grandes processos seletivos em momento determinado.

[25] Os serviços educacionais a cargo dos estados e municípios têm, há décadas, forte dependência das contratações de agentes públicos especiais nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal. O mecanismo tem se mostrado indispensável para a gestão de redes de grande dimensão e muitas complexidades, em que são de difícil controle as faltas eventuais de professores e demais servidores.

§ 1º Incluem-se no disposto no caput deste artigo as necessidades eventuais como insuficiência, ausência, afastamento ou impedimento de docentes ou pessoal de apoio.

§ 2º Incluem-se também no disposto no caput deste artigo, nos limites das leis próprias aplicáveis, as necessidades específicas de excepcional interesse público decorrentes de transições:

I - demográficas;

II - nos índices de reprovação e abandono;

III - curriculares; e

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

§ 3º O piso salarial profissional será aplicado aos agentes públicos especiais contratados para as funções de que trata a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (Lei do Piso Nacional do Magistério).

Regra de interpretação

Art. 21. As interpretações, aplicações e controles relativos às contratações a que se refere o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal serão orientadas pelo experimentalismo jurídico responsável, devendo contribuir para a qualidade dos serviços estatais, a eficiência e eficácia administrativa, a impessoalidade, o planejamento da força de trabalho no setor público e a modernização do direito administrativo dos recursos humanos.[26]

Disposição geral e vigência da lei

Art. 22. Esta lei não se aplica às empresas públicas e sociedades de economia mista.

Além disso, mudanças importantes vêm ocorrendo nessas redes, por razões demográficas e outras, o que altera o perfil dos profissionais necessários. Torna-se indispensável, assim, contar temporariamente com profissionais de transição.

Os objetivos desta regra, apresentada com base na competência federal para legislar sobre diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, XXIV), são, em primeiro lugar, aumentar a segurança jurídica das contratações, em segundo, impor nacionalmente limites e controles para impedir desvios que hoje ocorrem e, em terceiro, permitir a modernização segura dos processos de contratação, em benefício da educação.

[26] A inclusão de regra de interpretação tem o objetivo de apontar o importante papel das instituições de controle nas contratações temporárias, cuja atuação é fundamental para a garantia do bom uso do instrumento. Além disso, as inovações propostas pela norma servirão para *experimentalismo jurídico responsável*, de modo a permitir a inovação permanente e incorporação da aprendizagem havida, sem o risco de perenização irracional da medida.

Parágrafo único. Nas hipóteses em que esta Lei os dispensa, também não será exigível concurso público ou processo seletivo simplificado para as contratações destinadas a atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público próprias das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, bem como das fundações estatais de direito privado da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.[27]

Art. 23. Esta lei entra em vigor no dia 1º de janeiro do segundo ano após a sua publicação.

[27] A regra é de esclarecer que a hipótese de dispensa de concurso e de processo seletivo simplificado se aplica às empresas estatais. Isso resolve dúvidas que, de tempos em tempos, atrapalham indevidamente os processos de contratação dessas empresas.