

O REGIME CELETISTA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES

RESUMO EXECUTIVO

Núcleo Direito da Profissão Docente

Mariana Vilella (coord.)

Clarissa Ferreira de Melo Mesquita

Fabiana Bartholi Guimarães

Jacqueline Leite de Souza

SETEMBRO DE 2025



Realização

A pesquisa foi realizada pelo Núcleo Direito da Profissão Docente, um núcleo de pesquisa jurídica da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp.

Esta pesquisa contou com o apoio do Movimento Profissão Docente.

Líder de pesquisa: Mariana Vilella

Coordenadora da Escola de Formação Pública da sbdp. Pesquisadora do Observatório do TCU. Doutora e Mestre em Educação pela PUC-SP.

Pesquisadoras:

Clarissa Ferreira de Melo Mesquita.

Fabiana Bartholi Guimarães.

Jacqueline Leite de Souza.

Ficha Técnica da Publicação

Pesquisa e textos: Sociedade Brasileira de Direito Público.

Projeto gráfico, diagramação e capa: Luiz Felipe Gualtieri Monteiro

I. O Regime Jurídico Único e a ADI nº 2.135 do STF

Originariamente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os servidores de um mesmo ente público (União, Estados e Municípios) deveriam ser todos admitidos com base nas mesmas regras, ou seja, sob um mesmo regime jurídico. Essa regra ficou conhecida como Regime Jurídico Único (RJU), mas foi modificada posteriormente pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, que retirou a obrigatoriedade do regime único e permitiu que os entes públicos adotassem regimes diversos (estatutário e celetista) na contratação de seus servidores.

A constitucionalidade dessa mudança foi contestada no STF, na ADI nº 2.135, sob alegação de que a EC não havia observado o processo legislativo adequado. Durante quase duas décadas, existiu uma insegurança jurídica a respeito dessa matéria, até 2024, quando o STF decidiu definitivamente pela constitucionalidade da EC. Com isso, ficou reconhecida a não obrigatoriedade do RJU, respeitadas as garantias constitucionais e os termos da decisão.

Quanto a esses termos, o STF vedou a conversão de vínculos existentes até a data do julgamento, falando expressamente na impossibilidade de transformar servidores estatutários em celetistas, caso eles tenham ingressado no serviço público até novembro de 2024, para evitar problemas administrativos e previdenciários.

II. A presença de servidores celetistas nas redes públicas de educação

Mesmo antes da decisão do STF na ADI, já era possível encontrar servidores públicos, inclusive professores, com vínculo CLT, basicamente de duas formas: ou porque o ente, no caso municípios, adotaram o regime CLT como Regime Jurídico Único para a administração pública local. Ou porque a respectiva lei local de contratação de temporários prevê a aplicação da CLT a esses contratos.

Considerando este panorama, buscou-se analisar com maior profundidade casos concretos de redes de ensino com um número significativo de professores contratados sob o regime celetista. A presença de docentes CLTs foi identificada a partir de dados do Censo Escolar de 2024, organizado pelo Instituto Nacional

de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Ministério da Educação (MEC).

Conforme os dados divulgados, a rede federal possui uma porcentagem ínfima de professores contratados pelo regime celetista: são apenas 0,38%, ou 149 dos 38.799 docentes federais. Nas redes estaduais, 1,81% dos professores estão sob o regime celetista, com destaque para a região sudeste. Os estados com a maior porcentagem de docentes celetistas em suas redes de ensino são São Paulo (6,4%), Rondônia (2,6%), Ceará (1,7%) e Sergipe (1,7%).

Nas redes municipais, os dados do Censo Escolar de 2024 também mostram que a maior concentração de vínculos CLT ocorre especialmente em cidades dos estados de São Paulo. Municípios como Duartina (SP), Guarulhos (SP), Ponta Grossa (PR), Franca (SP) e Santo Antônio da Alegria (SP) apresentam mais de 80% de seus professores contratados sob esse regime.

Em Franca (SP), foi possível concluir que o professor celetista desta rede de ensino, ao menos nos últimos anos, integra o quadro permanente de servidores do município, sendo contratado por meio de concurso público. Ele convive com professores temporários, mas, aparentemente, não há professores estatutários, o que indica a existência de um regime jurídico único celetista no município.

Em Guarulhos, segundo o Censo, há 4.175 professores contratados com vínculo celetista, representando 84% do total de professores do município. Verificamos que a rede já contratou docentes celetistas efetivos, mas o município os converteu em estatutários. A conversão chegou a ser questionada judicialmente, mas foi validada pelo STF. Também verificamos que os últimos processos seletivos para temporários adotaram o regime celetista para celebração desses contratos, embora a lei local de temporários não preveja o regime CLT. Guarulhos pode ser um caso interessante para aprofundar a pesquisa in locu.

Já em Ponta Grossa (PR) há 1.508 professores sob o regime CLT, representando 83% do total de professores do município. A rede adota exclusivamente a CLT para a contratação de professores efetivos e temporários.

É importante alertar que identificamos limitações nos dados do Censo Escolar, em razão das categorias utilizadas para classificação dos vínculos. Isso porque o Censo utiliza a categoria concursado/efetivo/estável como sinônimo de estatutário. Porém, um professor celetista também é concursado e efetivo. Além disso, como há municípios que aplicam o regime CLT aos contratos temporários, pode haver

inconsistência nos dados ao declararem como CLT professores que, na verdade, são temporários.

O que se pode afirmar, com algum grau de certeza, a partir desse primeiro levantamento é que, independentemente da vigência do Regime Jurídico Único, mesmo antes da decisão do STF validar a utilização do vínculo celetista, diversos municípios já faziam uso da contratação de docentes sob regime CLT, seja porque adotavam o regime celetista como regime jurídico prioritário no município (caso de Duartina, Franca e Ponta Grossa, além de Guarulhos, até 2019), seja porque os contratos de professores temporários naquela localidade se regem pela CLT (caso de Ponta Grossa e, em parte, Guarulhos).

III. Perguntas e respostas sobre o modelo CLT na administração pública

1. Como é o modelo CLT na administração pública e como são combinadas as regras do direito público e do direito privado na sua aplicação?

É um regime jurídico da carreira de servidores públicos em que as regras são as da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Este é o modelo utilizado para contratação dos empregados públicos, ocupantes dos chamados empregos públicos.

Uma das principais incidências do regime público está na obrigatoriedade do concurso público para acesso ao cargo. A demissão também é condicionada à motivação pelo poder público.

Quanto ao regime previdenciário, os empregados celetistas estão submetidos ao regime geral da previdência social.

2. Qual é o amparo jurídico do modelo CLT? Precisa de lei nacional/local regulamentando?

No âmbito federal, o amparo está na Lei n.º 9.962/2000, que é a Lei federal para empregados públicos na administração direta, autarquias e fundações públicas da União, aplicável apenas para a figura do empregado público federal.

Já estados e municípios, obrigatoriamente, precisam de leis próprias para amparar a criação dos cargos celetistas. Essas leis locais não podem modificar ou excepcionar a CLT, porque somente a União pode legislar sobre legislação trabalhista. Além da compatibilidade com a CLT, é preciso verificar se uma lei local, criando um vínculo celetista para professores, seria compatível com as demais leis sobre servidores. Caso haja previsão do regime jurídico único estatutário na Lei Orgânica do Município ou na Constituição Estadual, poderá haver incompatibilidade da lei que cria cargos CLT com essas normas.

Quanto à lei nacional, não é necessária, mas é desejável, pois a disciplina geral da matéria traz segurança jurídica, validação nacional do modelo e inspiração de boas práticas.

3. Como é ou deve ser a seleção de profissionais e professores no modelo CLT? É obrigatório fazer concurso?

A seleção de profissionais e professores no modelo CLT é condicionada à prévia realização de concurso público, obrigatório não só para servidores estatutários, como também para empregados públicos celetistas, conforme Constituição Federal.

4. Como é o desligamento na CLT? Precisa de um processo?

Apesar de não existir garantia de estabilidade, o servidor contratado sob o regime CLT não pode ser demitido de forma totalmente livre. O STF já decidiu pela necessidade de justo motivo para a demissão. Quanto à necessidade de processo administrativo, na lei federal de empregados públicos o processo administrativo é necessário para a hipótese de demissão por desempenho, garantida ampla defesa e grau recursal. Nos estados e municípios a lei de criação da respectiva carreira CLT deverá determinar a forma de desligamento. Como o STF exige justo motivo, essa motivação deverá constar ao menos em um ato administrativo formal, mas não há certeza jurídica quanto à necessidade de processo.

5. Qual regime é mais vantajoso para a administração pública?

Do ponto de vista da gestão, existem algumas vantagens no regime celetista, como:

- Benefícios padronizados da CLT, em oposição à fragmentação das remunerações e gratificações típicas dos regimes estatutários;
- Maior transparência na política remuneratória e nos adicionais devidos, afastando discussões sobre remunerações diversas, gratificações e quais valores incorporam ou não ao vencimento dos servidores;
- A exoneração é mais simples do que em casos de servidores com estabilidade, ainda que não seja livre;
- Em comparação aos temporários, há maior garantia de direitos para servidores CLT, com menor fragilização do vínculo.

Quanto à vantajosidade econômica para a administração, isso depende de com qual regime estamos comparando. Certamente o regime celetista é mais caro do que o regime administrativo especial para contratação de temporários, especialmente por conta da necessidade de recolhimento do FGTS e de outras verbas correlatas. Já em comparação com os estatutários, a vantagem econômica para a administração dependerá de quanto custa o regime estatutário, o que é muito variado entre os entes

6. Como implementar o modelo para contratação de professores?

Devem ser seguidos alguns pontos:

1. Verificação da compatibilidade de criação de vínculo CLT com a lei orgânica do município ou a constituição estadual. Se o ente tiver previsão de um RJU, ele precisa ser alterado/revogado.
2. Verificação da compatibilidade com as demais leis educacionais locais.
3. Aprovação de lei local criando uma carreira docente de vínculo celetista. Como se trata da criação de cargos, essa lei é de iniciativa do poder executivo, portanto do prefeito ou governador.
4. Autorização do poder executivo para abertura de concurso.
5. Realização de concurso público para contratação de docentes com vínculo CLT.

7. É possível a conversão de servidores de um regime para o outro?

Antes da decisão do STF, era possível, por meio de lei, converter um regime para o outro (desde que os servidores fossem concursados). Entretanto, após a decisão da ADI no 2.135, o STF expressamente vedou a conversão de estatutários em celetistas, o que delimita os efeitos da nova jurisprudência e assegura estabilidade aos vínculos anteriores. Como a decisão é muito recente, espera-se que manifestações futuras do judiciário e do STF esclareçam a possibilidade de conversão.

