



UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS
MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

BRENO BARRETO MOREIRA DE OLIVEIRA

**REGIME JURÍDICO ÚNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:
AVALIAÇÃO DA MAIS RECENTE TENTATIVA DE EXTINÇÃO (PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 32/2020)**

Salvador
2022

BRENO BARRETO MOREIRA DE OLIVEIRA

**REGIME JURÍDICO ÚNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:
AVALIAÇÃO DA MAIS RECENTE TENTATIVA DE EXTINÇÃO (PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 32/2020)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Rodolfo Mário Veiga Pamplona Filho.

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador
UNIFACS.

Oliveira, Breno Barreto Moreira de

Regime jurídico único na administração pública brasileira: avaliação da mais recente tentativa de extinção (Proposta de Emenda à Constituição n. 32/2020). / Breno Barreto Moreira de Oliveira. - Salvador, 2022.

120 f. : il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Rodolfo Mário Veiga Pamplona Filho.

1. Brasil. [Regime jurídico único (1990)]. 2. Serviço público. 3. Brasil - Servidores públicos. 4. Reformas administrativas. I. Pamplona Filho, Rodolfo Mário Veiga, orient. II. Título.

CDD: 341.332

BRENO BARRETO MOREIRA DE OLIVEIRA

REGIME JURÍDICO ÚNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:
AVALIAÇÃO DA MAIS RECENTE TENTATIVA DE EXTINÇÃO (PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 32/2020)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre, aprovada pela seguinte banca examinadora:

Rodolfo Mário Veiga Pamplona Filho – Orientador _____
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP
Universidade Salvador - UNIFACS

Vaner José do Prado _____
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador -
UNIFACS
Universidade Salvador – UNIFACS

Fábio Periandro de Almeida Hirsch _____
Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia- UFBA
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, 21 de março de 2022.

*A Deus,
por ter me colocado em uma família
maravilhosa*

AGRADECIMENTOS

Nunca é tarefa fácil desenvolver um trabalho acadêmico escrito. Revela-se uma missão árdua colocar efetivamente no papel todo o arcabouço de ideias em derredor do tema escolhido. Para tanto, contei com a ajuda direta ou indireta de algumas pessoas, as quais faço questão de agradecer, com muito carinho.

Inicialmente, um especial obrigado ao meu orientador Rodolfo Pamplona Filho que, com suas valiosas lições, ajudou-me bastante na evolução deste trabalho, desde os primeiros debates em torno do tema a ser enfrentado. Com seus ensinamentos e suas pertinentes cobranças de resultado, o presente trabalho pode ser elaborado de modo mais completo. Muito obrigado.

De igual modo, agradeço ao professor Vaner José do Prado, pelo auxílio fundamental no processo de delimitação do tema, bem como pelo suporte bibliográfico cedido.

Agradeço também ao professor Fábio Periandro de Almeida Hirsch, extremamente solícito, pela generosidade de aceitar a participação na banca e contribuir com seu conhecimento.

Gostaria de agradecer ainda a todos professores da UNIFACS que, de algum modo, contribuíram para a formação acadêmica. Sob pena de esquecer algum dos mestres, agradeço ao professor coordenador José Gileá de Souza, em nome de todos.

Não podia deixar de render uma homenagem também a minha turma que, mesmo diante da pandemia e conseqüente afastamento do convívio presencial, se reinventou, engrandecendo nosso curso, e me sinto muito grato por fazer parte. Em particular, meus sinceros agradecimentos a Epifânio e Vanessa, também orientandos de professor Rodolfo, pela mútua ajuda nessa caminhada.

Por fim, agradeço a minha família, especialmente Aline e Alice, por todo o suporte e paciência ao longo desse período, sendo impossível cogitar a conclusão dessa etapa sem vocês.

*“Os melhores reformistas do mundo são
os que começaram por reformar-se”.*
(George Bernard Shaw)

RESUMO

O presente trabalho objetiva examinar o regime jurídico único dos servidores públicos, cuja aparição no mundo jurídico brasileiro se deu com a Constituição Federal de 1988. Até então, não havia qualquer uniformidade ou mesmo orientação formal quanto a adoção de um determinado regramento jurídico para o funcionalismo. Reinava a instabilidade jurídica, com diretrizes não isonômicas nos diversos entes federados, com servidores trabalhando na mesma repartição e desempenhando as mesmas funções, porém recebendo diferenciado tratamento jurídico, uns regidos pela CLT, outros regidos por estatutos próprios, com jornadas e remunerações discrepantes, dentre outras consequências. Nesse contexto, a Constituição de 1988 inseriu no artigo 39 a obrigatoriedade de implementação de um regime jurídico único aos entes públicos. No entanto, em que pese se tratar de instituto jurídico muito aguardado para fins de organização administrativa, o RJU historicamente tem sido alvo de sucessivas tentativas de alteração, especialmente pelas chamadas Reformas Administrativas. Assim, o objetivo perquirido nesta dissertação reside em demonstrar a importância do RJU na Administração Pública brasileira, abordando sua concepção e mutações ao longo do tempo, além da nefasta tentativa de extinção promovida pela PEC n. 32/2020. Com discurso unicamente pautado na perseguição dos servidores públicos, ao invés do aperfeiçoamento da organização administrativa, esta recente política pública reformista propõe a total desarticulação do regime jurídico único, ampliando-se sensivelmente a utilização de vínculos temporários e de simplificado acesso. Avaliando-se a PEC n. 32/2020, em seu recorte temático, observou-se inexistir nexo de causalidade entre o perseguido fim do RJU e o enxugamento da máquina pública ou maior eficiência no setor de pessoal. Caso aprovada, a nova PEC resultará em temerária insegurança jurídica e precarização do serviço público, com imensurável prejuízo a toda sociedade, sua destinatária final.

Palavras-chave: administração pública, regime jurídico único, servidores públicos, Constituição Federal de 1988, reformas administrativas, PEC n. 32/2020.

ABSTRACT

The present work aims to examine the single legal regime of public servants, whose appearance in the Brazilian legal world took place with the Federal Constitution of 1988. Until then, there was no uniformity or even formal guidance regarding the adoption of a certain legal rule for civil servants. Legal instability reigned, with non-isonomic guidelines in the various federated entities, with civil servants working in the same department and performing the same functions, but receiving different legal treatment, some governed by the CLT, others governed by their own statutes, with differing hours and remuneration, among others. other consequences. In this context, the 1988 Constitution inserted in article 39 the obligation to implement a single legal regime for public entities. However, despite being a long-awaited legal institute for the purposes of administrative organization, the RJU has historically been the target of successive attempts to change it, especially by the so-called Administrative Reforms. Thus, the objective pursued in this dissertation is to demonstrate the importance of the RJU in the Brazilian Public Administration, approaching its conception and mutations over time, in addition to the nefarious attempt to extinguish it promoted by PEC n. 32/2020. With a discourse solely based on the persecution of public servants, instead of improving the administrative organization, this recent reformist public policy proposes the total disarticulation of the single legal regime, significantly expanding the use of temporary contracts and simplified access. Evaluating the PEC no. 32/2020, in its thematic cut, it was observed that there was no causal link between the pursued end of the RJU and the downsizing of the public machine or greater efficiency in the personnel sector. If approved, the new PEC will result in reckless legal uncertainty and precariousness of the public service, with immeasurable damage to the entire society, its final recipient.

Keywords: public administration; single legal regime; public servants; Federal Constitution of 1988; administrative reforms; PEC n. 32/2020.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Acórdão
ADIN	Ação direta de inconstitucionalidade
AgInt	Agravo interno
AgRg	Agravo regimental
Art.	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das leis do trabalho
Covid-19	Doença do corona vírus (2019)
DF	Distrito Federal
DJ	Data do julgamento
DJe	Diário da Justiça eletrônico
DVS	Destaque para votação em separado
EC	Emenda Constitucional
EM	Exposição de motivos
Et al.	e outros
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MC	Medida Cautelar
ME	Ministério da Economia
Min	Ministro
PEC	Proposta de emenda à Constituição
Pet-AgR	Agravo regimental na petição
RCL	Reclamação constitucional
RE	Recurso Extraordinário
RESP	Recurso Especial
RJU	Regime jurídico único
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	AGENTES PÚBLICOS.....	17
2.1	TERMINOLOGIA.....	17
2.2	TIPOLOGIA.....	20
2.2.1	Agentes políticos	22
2.2.2	Agentes administrativos	25
2.2.3	Agentes honoríficos.....	26
2.2.4	Agentes delegados.....	27
2.2.5	Agentes credenciados	28
2.2.6	Militares.....	29
3	OS AGENTES ADMINISTRATIVOS E A PRESTAÇÃO DE TRABALHO SUBORDINADO EM FAVOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	32
3.1	CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES.....	33
3.2	REGIMES FUNCIONAIS DOS agentes administrativos	35
3.2.1	Contratuais temporários	35
3.2.2	Contratuais trabalhistas	37
3.2.3	Estatutários	39
4	A CONCEPÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO ÚNICO	42
4.1	A DICOTOMIA ENTRE REGIMES JURÍDICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ATÉ A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	43
4.2	A EXEGESE DO ARTIGO 39, <i>CAPUT</i> , NA IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO.....	49
4.2.1	Do regime jurídico único puramente estatutário	50
4.2.2	Da factível possibilidade de escolha do regime jurídico único e sua relativização (ou flexibilização)	53

4.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRIMEIRA TENTATIVA DE EXTINÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO	61
4.3.1	A Emenda Constitucional n. 19/1998 (Reforma Administrativa 1995-1998).....	61
4.3.2	O julgamento do STF na ADIN n. 2135/DF	68
5	A ATUAL REFORMA ADMINISTRATIVA E MAIS UMA TENTATIVA DE EXTINÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO NO BRASIL	72
5.1	LINHAS GERAIS SOBRE A PEC N. 32/2020: REFORMA ADMINISTRATIVA OU REFORMA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO? ..	73
5.2	O NOVO REGRAMENTO DOS ARTIGOS 39 E 39-A E O FIM DO RJU .	81
5.2.1	A centralização normativa da União Federal quanto aos regimes jurídicos e a possível afronta ao pacto federativo (artigo 39).....	83
5.2.2	A multiplicidade de vínculos jurídicos e a precarização do serviço público (artigo 39-A).....	87
5.3	DA INADEQUAÇÃO DA PEC N. 32/2020 SOB A ÓTICA EXTINTIVA DO REGIME JURÍDICO ÚNICO	97
6	CONCLUSÃO	103
	REFERÊNCIAS.....	108

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva examinar o regime jurídico único (RJU) dos servidores públicos, cuja aparição no mundo jurídico brasileiro se deu com a Constituição Federal de 1988.

O regime jurídico, basicamente conceituado como um conjunto de normas, revela o arcabouço universal de preceitos regedores dos agentes públicos. Carrega em seu bojo disposições sobre o efetivo vínculo com o Poder Público, contemplando deveres e direitos, incluindo a remuneração e aposentadoria, bem como outros temas, à exemplo do processo administrativo disciplinar.

Historicamente, desde o chamado Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei n. 1.713) (BRASIL, 1939), passando pela marcante edição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Decreto-lei n. 5.452) (BRASIL, 1943), existiam diversos diplomas legislativos cujo conteúdo permeava as contratações por parte do Poder Público.

Até que fosse promulgada a Constituição de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), portanto, não havia qualquer uniformidade ou mesmo orientação formal quanto a adoção de um determinado regramento jurídico para os servidores públicos.

Afirma-se, de uma maneira geral, que era comum as entidades da Administração Indireta, mesmo as de natureza pública, contratar pelo regime trabalhista, ao passo que na Administração Direta a prevalência era pelo regramento estatutário.

Tal prática, inclusive, predominou com o advento da CLT até a década de 80, e a Lei n. 6.185 (BRASIL, 1974), ao tratar do pessoal da Administração Federal, representou uma nítida escolha pelo regime celetista na função pública. À época, a determinação pelo regime estatutário era somente para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público (segurança, diplomacia e tributação), sendo as demais regidas pelas normas trabalhistas.

Evidenciou-se, assim, a multiplicidade de regimes jurídicos dos servidores públicos, nos âmbitos federal, estadual e municipal, seja na Administração Direta, seja nas autarquias e fundações públicas.

À guisa de contextualização, antes da Constituição de 1988, o regime estatutário abarcava apenas os funcionários da Administração Direta titulares de

cargo público (regidos pelo chamado novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, a Lei n. 1.711/1952) correspondendo aproximadamente 20% dos agentes que mantinham vínculo com o Governo Federal. Por outro lado, o regime contratual celetista compreendia, também em números aproximados, 80% do funcionalismo da União, muito embora não fosse considerado o regime comum. (RESENDE, 2012, p. 181).

Entretanto, nesse período, houve um certo desvirtuamento dessa política pública de implementação do regime de pessoal.

Não obstante a existência de normas válidas prevendo as diretrizes para adoção do regramento estatutário, ou celetista, a aplicação pelos gestores públicos carecia de critérios objetivos, transparentes e racionais, resultando, “independentemente das intenções”, na incorreta aplicação da lei, ou mesmo na sua inaplicabilidade. (ARAUJO, 2017, p. 5).

À época, a designação de um determinado regime jurídico era desconexa do interesse público e implicava “crescente ineficiência e elevado grau de desvio de finalidade”, sobressaindo entidades públicas destinadas a cumprir finalidades políticas ou clientelistas. (SANTOS, 2013, p. 149).

Com efeito, a desordem resultou na violação, especialmente, do princípio da isonomia, com o surgimento de agentes públicos que, apesar de exercerem uma mesma função e lotados numa idêntica repartição pública, tinham regimes jurídicos distintos.

É nesse contexto que a Constituição Federal de 1988, erigida após amplo debate, traz dentre suas normas a obrigatoriedade de implementação de um regime jurídico único aos entes públicos, nos termos do artigo 39, *caput*.

A presente dissertação, portanto, procura analisar o instituto do regime jurídico único no Brasil, desde o seu nascedouro, destacando as controvérsias teóricas acerca de sua natureza jurídica, bem como as sucessivas tentativas de alteração e/ou extinção, por meio das chamadas Reformas Administrativas. Em um campo mais prático¹ e contemporâneo, numa linha de pesquisa voltada para avaliação das

¹Não é demais recordar, nesse aspecto, o atendimento dos requisitos inerentes às dissertações de mestrados profissionais previstos no artigo 2º da Portaria n. 389, de 23 de março de 2017, *in verbis*: “Art. 2º São objetivos do mestrado e doutorado profissional: I - capacitar profissionais qualificados para o exercício da prática profissional avançada e transformadora de procedimentos, visando atender demandas sociais, organizacionais ou profissionais e do mercado de trabalho; II - transferir

políticas públicas, este autor estuda os possíveis impactos da Reforma Administrativa em trâmite no Congresso Nacional, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 32/2020. (BRASIL, 2020).

Conforme se demonstrará adiante, é possível notar que o Governo Federal brasileiro, mais uma vez em sua história, propõe a total desarticulação do regime jurídico único dos servidores públicos, permitindo-se múltiplos vínculos (com ênfase em contratações por prazo determinado via processo seletivo simplificado), o que afeta não só o serviço público, mas toda a população brasileira.

Evidencia-se, portanto, o seguinte problema de pesquisa: a PEC n. 32/2020 representa nova tentativa de extinção do regime jurídico único? Quais as consequências dessa proposta de roupagem para a Administração Pública brasileira?

Assim, o objetivo perquirido nesta dissertação reside em demonstrar a importância do RJU na Administração Pública brasileira, e compreender que a atual Reforma Administrativa, sob a ótica extintiva do RJU, é inadequada e revela enorme retrocesso, danoso ao funcionamento do Estado e a própria sociedade.

Enquanto objetivos específicos, elenca-se a abordagem do regime jurídico único antes mesmo de sua concepção, e suas mutações ao longo do tempo, bem como a avaliação da política pública reformista promovida pela PEC n. 32/2020, com destaque para o ensaio de reformulação do artigo 39 da Constituição Federal, além da inserção do artigo 39-A.

A relevância dessa pesquisa justifica-se, num primeiro olhar, na análise de um instituto jurídico que nasceu somente com a Constituição Federal de 1988, porém muito aguardado para fins de organização administrativa dos entes federados. Por outro lado, aponta-se também como justificativa do presente trabalho as mais diversas reverberações que circundam a atual Reforma Administrativa (PEC n. 32/2020), dividindo opiniões na sociedade, no funcionalismo e nos próprios membros dos Poderes, diante de suas normas de questionável técnica e imparcialidade acerca da extinção do regime jurídico único.

A pesquisa possui natureza descritiva/exploratória, conforme Pádua (2016), para a qual esta orientação busca esclarecer fenômenos ainda pouco conhecidos ou

conhecimento para a sociedade, atendendo demandas específicas e de arranjos produtivos com vistas ao desenvolvimento nacional, regional ou local; [...]"

que, devido ao grau de complexidade, fragmentação e interligações, não estejam ainda muito claros.

A estratégia de construção da pesquisa foi alicerçada predominantemente sob o método qualitativo que, segundo Pereira *et al.* (2018, p. 67), “este método é um caminho para se realizar a análise de algum fenômeno e, quando se tem o caminho, torna-se mais fácil realizar viagens sabendo o ponto de partida, o ponto de chegada e como fazê-lo.” Os métodos qualitativos são aqueles nos quais é importante a interpretação por parte do pesquisador com suas opiniões sobre o fenômeno em estudo. Neles a coleta de dados muitas vezes ocorre por meio de entrevistas com questões abertas ou leitura de obras amplas e diversificadas.

Operacionalmente, cuida-se, sobremaneira, de pesquisa bibliográfica, com o levantamento e revisão da literatura existente e publicada, à exemplo de livros (escritos e eletrônicos), artigos científicos, dissertações, teses, revistas e outros impressos digitais, além de legislação e jurisprudência pertinentes ao desenvolvimento da fundamentação teórica.

O presente trabalho foi confeccionado em seis capítulos (incluindo este introito), procurando-se preliminarmente abordar de maneira direta, porém com suficiente clareza, a teoria envolvendo o vínculo laboral dos colaboradores do Poder Público.

No capítulo 2 abordou-se os agentes públicos propriamente ditos, revelando-se de grande valia a apresentação desses atores para posterior compreensão do tema. Ultrapassadas questões terminológicas, buscou-se esmiuçar a classificação dos mesmos, com suas diversas nuances e particularidades.

O terceiro capítulo propõe uma delimitação ou corte epistemológico do anterior, de modo a estudar enfaticamente a categoria dos agentes administrativos, dada a elevada importância para a temática da presente dissertação. Destaca-se, assim, os três regramentos funcionais dos agentes administrativos, temporários, trabalhistas e estatutários, comentando-se ainda, em tópico próprio, os conceitos de cargo, emprego e função pública, intimamente ligados ao estudo do regime jurídico único.

O capítulo 4 traz a exposição do RJU propriamente dito, explorando-se controvérsia teórica acerca da exegese do artigo 39, *caput*, da CF/88. Também são tratados aspectos históricos, percorrendo-se o período anterior à Constituição Federal de 1988, no qual era predominante a multiplicidade de regimes jurídicos dos servidores públicos. Abordou-se, assim, a efetiva concepção do RJU, tentando

transmitir ao leitor as ideias que rondavam o período da Assembleia Constituinte. Na sequência, foram apresentadas as mutações sofridas ao longo do tempo na questão da obrigatoriedade do regime jurídico único, com destaque para a Reforma Administrativa oriunda da Emenda Constitucional (EC) n. 19/1998, bem como o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 2135/DF, reservando-se para o capítulo quinto o aguardado debate sobre a mais recente tentativa governista de acabar com o RJU.

O derradeiro capítulo de desenvolvimento desta dissertação busca analisar a política pública reformista esboçada pelo atual governo federal, com a Proposta de Emenda à Constituição n. 32, de 3 de setembro de 2020. Não obstante o discurso de conferir maior eficiência e enxugar a máquina pública, esta propositura, na realidade, extingue o regime jurídico único e possibilita múltiplos vínculos com o Estado, intensificando práticas patrimonialistas e promovendo a precarização do setor público.

Caso a PEC n. 32/2020 siga adiante e seja aprovada pelo Legislativo, é inegável o retrocesso para prestação de serviços públicos, com imensuráveis danos à estrutura e ao funcionamento do Poder Público, e igualmente prejudicial à sociedade brasileira.

À título de conclusão (capítulo 6), demonstra-se que a chamada “PEC da Nova Administração Pública” sequer representa uma reforma administrativa, mas uma reforma do funcionalismo público, pois ao invés de corrigir os problemas conjunturais da máquina pública, preocupa-se mais com a supressão de direitos e prerrogativas dos servidores públicos.

2 AGENTES PÚBLICOS

É sabido que o ordenamento jurídico brasileiro prevê múltiplas funções estatais, devendo o Poder Público criar as respectivas estruturas administrativas, sejam elas físicas (bens públicos) ou de pessoal (agentes públicos), para atender o interesse da sociedade.

Para desenvolver suas atribuições, o Estado se organiza em diversas entidades políticas e administrativas, subdivididas em órgãos (unidades internas sem personalidade jurídica) nos quais são lotados os agentes públicos, verdadeiros responsáveis pelo efetivo desempenho das atividades estatais.

Em outras palavras, os entes da Federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e as entidades da Administração Indireta “têm que se valer, para manifestar a sua vontade no mundo jurídico e para executar seus atos materiais, de pessoas físicas cujas ações ou omissões lhes sejam imputadas, valendo como ações ou omissões da própria pessoa jurídica.” (ARAGÃO, 2013, p. 263).

Desse modo, toda ação ou omissão estatal estará necessariamente ligada à atuação ou à inação de um agente público, revelando-se a estrutura de pessoal uma *conditio sine qua non* para realização da atividade administrativa.

Feitas estas considerações iniciais sobre os agentes públicos, traça-se breves comentários sobre suas nomenclaturas.

2.1 TERMINOLOGIA

De um modo geral, falar de agentes públicos é abordar uma gama de pessoas que mantêm algum vínculo funcional com o Estado. É estudar indivíduos que falam em nome do Poder Público no exercício de competências atribuídas pelo ordenamento jurídico.

Trata-se de uma categoria genérica de pessoas físicas que tem como objetivo desempenhar funções estatais, independentemente da natureza do vínculo mantido com o Poder Público (CUNHA JÚNIOR, 2006, p. 197). Vale dizer, pessoas naturais incumbidas, de forma definitiva ou temporária, do exercício de alguma atividade estatal. (MEIRELES; BURLE FILHO, 2016, p. 79).

Conforme leciona Bandeira de Mello (2013, p. 248), a expressão agentes públicos “é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.”

Assim, qualquer pessoa que venha a desempenhar funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. E exemplifica o citado mestre:

A noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 249).

Cumpra aos servidores, em sentido amplo, fazer a Administração funcionar, e é pelo trabalho deles que as atividades estatais e a gestão de seus bens se operacionalizam. (MEDAUAR, 2018, p. 265).

Ainda no campo doutrinário, Carvalho Filho (2020, p. 1.088) traz o seguinte conceito de agentes públicos:

Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos.

Voltando-se os olhos para o arcabouço jurídico brasileiro, nota-se que a Constituição Federal de 1988 não traz uma definição específica de “agente público”, mas, em um de seus dispositivos, traz a seguinte noção genérica (grifo nosso):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus **agentes, nessa**

qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988).

Convém recordar que, por força do artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, bem como pelo fato do Direito Administrativo brasileiro adotar a chamada “teoria do órgão”, os atos praticados pelos agentes públicos serão imputados ao Estado.

Sobre a teoria do órgão, Justen Filho (2013, p. 871) sintetiza que existe apenas uma atuação jurídica, a de uma pessoa física responsável por exteriorizar juridicamente a vontade estatal. E faz ainda um comparativo simbólico com o corpo humano para explicar tal teoria: a vontade do indivíduo é desenvolvida pelos órgãos que integram seu corpo físico, ao passo que as pessoas jurídicas se valem desses indivíduos como se seus órgãos fossem. Desse modo, agindo juridicamente como órgão, essa atuação individual representa verdadeira manifestação estatal.

Portanto, o Estado responde pelos atos praticados pelo sujeito se ele causar danos no exercício da função pública, considerando que, naquele instante, detém a qualificação de agente público e age em nome do ente estatal (CARVALHO, 2014, p. 712). Registra-se, inclusive, que concorrendo o Poder Público comissiva ou omissivamente para uma aparente legalidade da uma determinada ocasião, deve o mesmo “honrar a legítima confiança depositada pelos particulares que orientaram sua conduta por atos praticados por servidores de fato (aqueles que se apresentam ao público como tais sem sê-lo), ou mesmo por agentes precários.” (BINENBOJM, 2014, p. 218).

Na seara infraconstitucional, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429) (BRASIL, 1992a) estabelece ser “agente público” todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades da administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 2º). Tal definição, inclusive, é plenamente ratificada por norma bem mais recente, a Lei n. 13.869 (que define os crimes de abuso de autoridade), dispondo em seu artigo 2º, parágrafo único, similar descrição. (BRASIL, 2019).

Outra denominação é trazida pelo Código Penal, em seu artigo 327, considerando-se “funcionário público” para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

Não obstante a designação utilizada pelo *codex* de 1940 (“funcionário público”) restar superada no Direito Administrativo, é possível notar, à semelhança das anteriores, sua amplitude conceitual.

Insta registrar também, na constatação de Di Pietro (2020, p. 1.348), que, em nenhuma passagem, a Constituição Federal de 1988 utiliza o vocábulo funcionário, o que não impede seja este mantido na legislação ordinária.

Apenas a título de curiosidade, a expressão “funcionário público” era usual no regime anterior à Lei Magna de 1988, na designação de servidores estatutários da Administração Pública direta. Porém, com a advento da Constituição atual, e com a inauguração do regime jurídico único, todos os empregos existentes na União, autarquias e fundações públicas federais foram extintos, seus ocupantes passaram a ocupar cargos públicos e a serem designados pela expressão “servidores públicos.” (FURTADO, 2016, p. 777).

Desse modo, a expressão “agentes públicos” congrega todas as categorias de pessoas que atuam em nome do Poder Público, pouco importando a forma de ingresso ou de admissão, o prazo de atuação, ou vínculo jurídico existente (DANTAS, 2019, p. 1).

Quanto às espécies ou subespécies, não há um consenso na doutrina (e na própria legislação brasileira) acerca das classificações dos agentes que mantêm algum vínculo com o Estado.

Esse é o objeto do próximo tópico.

2.2 TIPOLOGIA

A classificação de agentes públicos modifica-se conforme a criatividade dos estudiosos no emprego das denominações ou na disposição das espécies e subespécies.

Quando se examina as diferentes categorias, o único ponto de consenso doutrinário é que a expressão “agente público” corresponde ao termo genérico, compreendendo diversas categorias, mas, na indicação dessas, há enorme controvérsia entre os autores. (FURTADO, 2016, p. 772).

De modo peculiar, Justen Filho (2013, p. 884) elabora sua tipologia elegendo, como gênero, o conceito de agente estatal, que pode manter vínculo de Direito Privado

ou de Direito Público e, neste último, pode ser político ou não político (subdividindo-se ainda em civis e militares).

Bandeira de Mello (2013, p. 251) divide os agentes públicos em quatro grandes grupos, indicando inclusive suas subdivisões: a) agentes políticos; b) agentes honoríficos; c) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado; e d) particulares em atuação colaboradora com o Poder Público.

Partindo da escrita da Constituição Federal de 1988, Di Pietro (2020, p. 1.350) estabelece sua classificação trazendo quatro categorias de agentes públicos: a) agentes políticos; b) servidores públicos; c) militares; e d) particulares em colaboração com o Poder Público.

Carvalho Filho (2020, p. 1.089), por sua vez, assevera ser quantitativa e qualitativamente tão abrangente a categoria dos agentes públicos, que se faz necessário, de maneira didática, reconhecer a existência de grupamentos que guardem entre si alguma semelhança, tais como: a) agentes políticos; b) agentes particulares colaboradores; e c) servidores públicos (estes subdivididos em: servidores públicos civis e militares; servidores públicos comuns e especiais; servidores públicos estatutários, trabalhistas e temporários).

Ainda sobre essa diversidade de categorizações, cumpre rememorar lição de Meireles e Burle Filho (2016, p. 80), em sua clássica obra *Direito Administrativo Brasileiro*, sendo indicadas cinco diferentes categorias de agentes públicos (com ulteriores subcategorias): a) agentes políticos; b) agentes administrativos; c) agentes honoríficos; d) agentes delegados; e e) agentes credenciados.

Sem qualquer pretensão de esgotar as classificações, afinal outros renomados autores (clássicos ou mesmo contemporâneos) utilizam distintas categorias, adota-se no desenvolvimento deste trabalho, a terminologia tradicional proposta por Meirelles e Burle Filho (2016), com algumas observações e acréscimos pertinentes de outros doutrinadores.

2.2.1 Agentes políticos

Entende-se por agentes políticos aqueles que constituem a vontade superior do Estado, formando o esqueleto fundamental do Poder, sendo titulares de cargos estruturais da organização política do país. (MARINELA, 2017, p. 1.241).

Considerados autoridades públicas supremas, compõem o Governo nos seus primeiros escalões (investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação) para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atividades com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. (MEIRELES; BURLE FILHO, 2016, p. 80).

Pontua Carvalho Filho (2020, p. 1.090) que os agentes políticos “não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis normalmente as regras constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política.”

À guisa de exemplificação, tem-se, em primeiro lugar, os eleitos por sufrágio universal, detentores de mandato, tais como o Presidente da República, Governadores, Senadores, Deputados, Prefeitos e Vereadores. E, em segundo lugar, os auxiliares imediatos dos chefes de Executivo, à exemplo dos Ministros de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais. (MEDAUAR, 2018, p. 267).

No que concerne aos membros da Magistratura e do Ministério Público, existe relevante controvérsia doutrinária quanto à inserção deles na qualidade de agentes políticos, sendo possível apontar dois grandes entendimentos:

O primeiro, mais amplo e encabeçado por Meirelles e Burle Filho (2016), abarca, além dos servidores de primeiro escalão, os membros da Magistratura, do Ministério Público (Procuradores e Promotores) e dos Tribunais e Contas.

A fundamentação pela inclusão de outras autoridades que atuem com independência funcional, no desempenho de atribuições governamentais, encontra guarida expressamente no texto constitucional. Conforme lição dos citados autores:

O art. 37, XI, da CF/88, com a redação da EC 19/98, consagra esse entendimento. De fato, essa norma, ao relacionar os agentes políticos remunerados mediante subsídio, menciona os "membros de qualquer dos Poderes", os "detentores de mandato eletivo", e emprega, a seguir, a expressão "e dos demais agentes políticos", deixando, assim, entrever que

outros agentes também são considerados "agentes políticos". Nessa linha, para a Constituição Federal/88 são agentes políticos o "membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado, e os Secretários Estaduais e Municipais" (art. 39, §4º), os Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas (art. 73, §3º - aqui, a expressão "vencimentos", anterior à EC 19, ficou claramente com o sentido de "subsídio", e art. 75) e os membros do Ministério Público (art. 128, §5º, I, "c"). (MEIRELES; BURLE FILHO, 2016, p. 83).

Recorda Cunha Júnior (2006, p. 198) que os membros do Poder Judiciário e do *Parquet* tomam importantes decisões políticas, fundamentais para um equilibrado sistema de freios e contrapesos. E exemplifica:

Os juízes, a par de exercerem uma das funções políticas do Estado, podem decidir a respeito da validade constitucional das leis e atos do poder público, inclusive para declarar suas inconstitucionalidades, cuja decisão se apresenta, inegavelmente, como um manifesto colorido de decisão política, já que com ela os membros do Poder Judiciário fiscalizam a supremacia da Constituição Federal e garantem a efetividade da Constituição e dos direitos fundamentais, recusando a validade dos atos emanados dos outros dois Poderes (do Legislativo, com a aprovação do projeto; e do Executivo, com a sanção). Os promotores também tomam importantes decisões políticas, quando promovem o arquivamento do Inquérito Policial ou quando o Procurador Geral respectivo propõe ou se recusa a propor uma ação direta de inconstitucionalidade interventiva. (CUNHA JÚNIOR, 2006, p.199).

Lado outro, existe um entendimento mais restritivo, colocando como agentes políticos apenas àqueles ligados diretamente à função política, à ideia de governo e às decisões fundamentais, sendo este majoritário na doutrina administrativista (Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José dos Santos Carvalho Filho, dentre outros).

Isso porque “o que caracteriza o agente político não é o só fato de serem mencionados na Constituição, mas sim o de exercerem efetivamente (e não eventualmente) função política, de governo e administração, de comando e, sobretudo, de fixação das estratégias de ação, ou seja, aos agentes políticos é que cabe realmente traçar os destinos do país.” (CARVALHO FILHO, 2020, p.1.090).

De fato, a maioria dos estudiosos preferem limitar o conceito de “agentes políticos” somente àqueles que têm o controle político das ações estatais. Os demais agentes, à exemplo dos membros do Poder Judiciário, não obstante sua notoriedade, seriam categorizados como servidores estatutários, ainda que sujeitos a um estatuto especial com previsão na Constituição. (DANTAS, 2019, p. 8).

No entanto, o Supremo Tribunal Federal sempre reconheceu os membros da magistratura como agentes políticos, uma vez “investidos para o exercício de

atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, e com prerrogativas própria e legislação específica.” (STF, RE 228.997/SP, Relator: Min Néri da Silveira, 2ª Turma, DJ: 12/04/2002). (BRASIL, 2002).

Tal discussão, inclusive, não fica somente no campo teórico uma vez que aos agentes políticos é reconhecido um peculiar sistema de responsabilização política, oriundo diretamente do texto constitucional. Eles estão sujeitos à prática de crimes de responsabilidade, que são infrações político-administrativas cujas sanções são peculiares, não penais, como perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública.

Nesta senda, indaga-se acerca da aplicabilidade, ou não, da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, uma vez que a mesma também impõe responsabilização não penal, diante de infrações similares às previstas para os crimes responsabilidade.

E a resposta atual, estampada na jurisprudência dos Tribunais Superiores, é pelo acolhimento do chamado “duplo regime sancionatório”, não havendo *bis in idem* quanto a responsabilização do agente político que pratica tanto crime de responsabilidade, quanto ato de improbidade administrativa (STF, Pet 3.240 AgR/DF, Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, DJe-17, 22.08.2018). (BRASIL, 2018a) (STJ, AgInt no REsp 1607976/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 17/10/2017). (BRASIL, 2017)

A única exceção, também trazida pela jurisprudência, é a do Presidente da República, que responde somente por crime de responsabilidade, cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (STJ, AgRg no REsp 1099900/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 16/11/2010). (BRASIL, 2010).

Em outro tema, vale rememorar entendimentos do Supremo Tribunal Federal pela inaplicabilidade de sua Súmula Vinculante n. 13² quando envolver casos de nomeação para cargos de natureza política. (BRASIL, 2008b)

²A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

É cediço que as nomeações para cargos políticos não se subsumem às hipóteses descritas na Súmula Vinculante n. 13, no entanto, “a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar eventual ‘troca de favores’ ou fraude a lei.” (STF, Rcl 22.339, Relator Min. Edson Fachin) (BRASIL, 2018b) (STF, Rcl 7.590, Relator Min. Dias Toffoli). (BRASIL, 2014)

Ilustrando com um caso prático, convém recordar que o Supremo Tribunal Federal, quanto aos Membros do Tribunal de Contas (Conselheiros e Ministros), considerou tais cargos de caráter administrativo, e não de agente político, estando submetidos a vedação da Súmula Vinculante n. 13 (STF, Rcl 6702 MC-AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009). (BRASIL, 2009b).

2.2.2 Agentes administrativos

Sem dúvida, é a categoria que mais merece atenção neste trabalho (até mesmo pela possível e maciça incidência da PEC n. 32/2020, caso aprovada) uma vez que contempla a maior parte dos colaboradores estatais, com suas diversas nuances, especialmente envolvendo os regimes jurídicos.

Geralmente, os agentes administrativos (ou servidores estatais) têm sua acepção por critério de exclusão, sendo aqueles que detêm vínculo com a Administração Pública, mas não possuem a qualidade de agentes políticos ou particulares em colaboração com o ente público. (CARVALHO, 2014, p. 716).

Quanto aos agentes políticos, os mesmos já foram abordados em tópico anterior.

No que se refere aos particulares em colaboração, Marinela (2017, p. 1.269), com excelente poder de síntese, propõe uma classificação entre requisitados (os convocados para exercer função pública, exercendo *munus publico*); *voluntários* (atuam na Administração de forma espontânea, assumindo a gestão da coisa pública perante situações anômalas); *os contratados por locação civil de serviço* (à exemplo de um contratado para elaborar um parecer ou executar uma escultura - arts. 593 a 609 do CC); *os trabalhadores que atuam nas concessionárias e permissionárias de serviços públicos* (aqueles que exercem uma função pública, como os que prestam transporte coletivo); *os chamados delegados de função* (ou de ofício público, contemplando os que exercem os serviços notariais); *além dos sujeitos que, com o*

reconhecimento do Poder Público, praticam atos dotados de força jurídica oficial (à exemplo do que ocorre com os particulares que prestam serviços públicos, independentemente de contrato de concessão ou permissão, e que recebem o poder para fazê-lo diretamente do texto constitucional, tais como o ensino - diretores de faculdade particular - e a saúde - diretores de hospital privado).

Em paralelo ao conceito residual, pode-se definir os agentes administrativos como sujeitos vinculados ao Estado por questões profissionais, e que estão subordinados à hierarquia funcional e ao regime jurídico adotado pela entidade estatal a que servem. (MEIRELES; BURLE FILHO, 2016, p. 83).

Carvalho Filho (2020, p. 1.093) considera essa a expressão agentes administrativo inadequada “porque diz menos do que o sentido que se deve emprestar à expressão servidores públicos” uma vez que existem muitos servidores que desempenham funções diversas da função administrativa do Estado.

Como se pode notar, esta classificação traz importantes repercussões na abordagem dos regimes jurídicos dos servidores, de modo que, por questões didáticas, seu estudo será melhor desenvolvido adiante, em capítulo próprio.

2.2.3 Agentes honoríficos

De modo conceitual, honorífico é aquele que (ou a quem) confere consideração, homenagem, ou respeito, independentemente de qualquer vantagem material.

Conforme clássica lição de Meireles e Burle Filho (2016, p. 84) são os cidadãos convocados ou designado “para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário.”

Vale dizer, trata-se de uma colaboração transitória pelo simples *status* de cidadão, ou por sua honorabilidade, sem objetivo de perceber recompensa (não obstante rara possibilidade).

Pode-se citar como usuais exemplos os mesários nas eleições (não remunerados), os jurados (não remunerados) e os conselheiros tutelares (remunerados).

A característica marcante dos agentes honoríficos é o exercício de função pública sem contraprestação determinada e, não sendo remunerados, não tem aplicabilidade norma constitucional que veda a acumulação de cargos, empregos ou funções (artigo 37, XVI e XVII), podendo ser designado, por exemplo, para o Conselho da República (artigo 89, VII) sem incorrer em acúmulo ilegal de cargos públicos (FURTADO, 2016, p. 784).

Frisa-se que a doutrina mais contemporânea costuma categorizar tais agentes como “particulares em colaboração com o Estado”, mais especificamente “por requisição.”

Portanto, exercem uma função pública momentaneamente, inclusive podendo receber *pro labore* e contar o período de trabalho como de serviço público, apesar de não gerar vínculo de emprego, nem obrigações de cunho trabalhista ou previdenciário entre as partes. (MEIRELES; BURLE FILHO, 2016, p. 85).

Registra-se, ainda, que os agentes honoríficos são equiparados a funcionários públicos quanto aos crimes relacionados com o exercício da função, na forma do artigo 327 do Código Penal. (BRASIL, 1940).

2.2.4 Agentes delegados

Também classificados como “particulares em colaboração com o Estado.” (na espécie “por delegação”), os agentes delegados atuam em nome próprio, por sua conta e risco, desenvolvendo atividade, obra ou serviço público.

São particulares, pessoas físicas ou jurídicas, que não se enquadram como servidores públicos, honoríficos ou representantes do Estado, constituindo uma categoria à parte de colaboradores, à exemplo dos concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os titulares (pessoas naturais) por delegação dos serviços públicos notariais e registro (na forma do artigo 236 da CF/88), os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, e as demais pessoas que recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo. (MEIRELES; BURLE FILHO, 2016, p. 85).

Exercem função pública e com remuneração advinda de terceiros usuários do serviço, não possuindo relação empregatícia, apesar de sujeitos a fiscalização estatal. (DI PIETRO, 2020, p.1.367).

No entanto, a classificação de concessionárias e permissionárias como agentes públicos delegados é alvo de crítica doutrinária, primeiramente pelo fato da qualificação de “agente” somente ser aplicável a pessoas físicas, de modo que as empresas concessionárias e permissionárias não atendem a esse requisito, embora sejam delegatárias de serviços públicos (FURTADO, 2016, p. 784); e também em razão da atuação dos “delegados” não se dar em nome do Estado, mas sim em nome de uma determinada pessoa jurídica do setor privado que presta serviço por delegação. (CARVALHO, 2014, p. 716).

Ocorre que, a doutrina administrativista majoritária classifica os concessionários ou permissionários como espécie de agentes públicos e, enquanto atuantes na prestação do serviço público delegado, sujeitam-se ao disposto no artigo 37, §6º, CF/88, assumindo responsabilidade civil objetiva pelos atos que pratica (o Estado, por sua vez, teria responsabilidade subsidiária, igualmente na modalidade objetiva), e se enquadram como “funcionários públicos”, na forma do artigo 327 do Código Penal. (BRASIL, 1940).

2.2.5 Agentes credenciados

Na lição do festejado Meireles e Burle Filho (2016, p. 86), agentes credenciados “são os que recebem a incumbência da Administração para representá-la em determinado ato, ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante.”

Dentre os exemplos trazidos pela doutrina, cita-se o do médico particular que atende pelo SUS e é remunerado pelos cofres públicos. Este profissional, inclusive, pode ser uma pessoa jurídica que presta serviços ao SUS ou, de fato, um empregado de hospital particular conveniado ao SUS. Trata-se de um agente credenciado, um particular que não fez concurso público, mas age, naquele momento, enquanto médico da rede conveniada do SUS, podendo gerar a responsabilidade civil do Estado no caso de erro médico. (LIMMER, 2020, p. 141).

Pode-se apontar ainda o caso de determinado particular com a missão de representar o Brasil em um evento ou solenidade internacional, como um renomado artista em um seminário latino-americano que se discuta sobre proteção da

propriedade intelectual. De igual sorte, são funcionários públicos para fins penais na forma do artigo 327 do Código Penal. (BRASIL, 1940).

2.2.6 Militares

A Constituição Federal de 1988, em seu texto originário, no capítulo da Administração Pública, trazia a denominação dos militares como “Servidores Públicos Militares”, fazendo-se um contraponto com os “Servidores Públicos Civis”, regidos pela seção antecedente. (BRASIL, 1988).

No entanto, com o advento da Emenda Constitucional n. 19/1998, alterou-se o Capítulo VII da Lei Magna – Seções II e III, respectivamente, para “Dos Servidores Públicos” e “Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, excluindo desta última Seção qualquer menção aos militares das Forças Armadas (que passaram a ser regidos no artigo 142, §3º). (BRASIL, 1998).

Nesse contexto, discutiu-se a possibilidade da perda da condição de servidor por parte dos militares, mas, “apesar da dissonância com o texto constitucional, fato é que esse equipara a natureza jurídica do militar ao servidor público.” (MARCONDES, 2016, p. 18).

Conforme Silva (2005, p. 701), a Emenda Constitucional n. 19/1998 eliminou a terminologia servidores civis e servidores militares, mas nada mudou ontologicamente, afinal, a distinção está subentendida uma vez que militares também são servidores públicos, estando inseridos neste amplo conceito.

Entretanto, as instituições militares são organizadas com base em duas premissas fundamentais, hierarquia e disciplina (ROSSI, 2020, p. 806). E, dadas às suas peculiaridades, os militares representam uma categoria à parte entre os agentes públicos, sendo regidos por um estatuto específico, diverso da legislação aplicável aos servidores civis. (MAZZA, 2019, p. 1.148).

Sobre a norma de regência, é responsabilidade da União, na forma do artigo 142, *caput* e §3º, CF/88, estabelecer o regime legal dos militares integrantes das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), ao passo que compete aos Estados e o Distrito Federal legislar sobre o regime estatutário dos policiais militares e bombeiros militares, conforme o artigo 42, *caput* e §1º, CF/88. (OLIVEIRA, 2020, p. 1.025).

Sem prejuízo dos citados estatutos específicos, a Constituição Federal assegura aos militares alguns direitos sociais conferidos aos trabalhadores em geral (13º salário, férias, licença gestante, dentre outros), bem como impõe regras próprias dos servidores públicos civis, à exemplo do teto remuneratório e irredutibilidade de vencimentos. Porém, “não obstante tais semelhanças, aos militares são aplicadas vedações que constituem, em regra, direito dos demais agentes públicos, como são os casos da sindicalização, da greve e, quando em serviço ativo, da filiação a partido político.” (ALEXANDRE; DEUS, 2018, p. 422).

Por fim, ainda sobre o caráter particular desta espécie de agentes públicos, acrescenta-se que o artigo 142, §3º, III³, CF/88, assegura ao militar da ativa que vier a tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária (não eletiva e ainda que da Administração Indireta), o direito de ser promovido por antiguidade no cargo militar do qual se encontra temporariamente afastado. (BRASIL, 1988).

À título de curiosidade, convém registrar que a PEC n. 32/2020, apesar de propor uma genuína “reforma trabalhista do setor público.” (conforme estudo aprofundado no capítulo 5), mantém hígida esta peculiar hipótese de promoção por antiguidade dos militares.

Mas, distinto tratamento é conferido pelo atual Governo Federal aos servidores civis, vedando-se peremptoriamente esse direito conforme a proposta de reformulação do artigo 37, XXIII, “h”⁴. Sobre o tema, Vieira Junior e Teles (2021, p. 51) afirmam que a Constituição não pode agasalhar tais critérios antagônicos e anti-isonômicos, de modo que “ou bem o Estado entende que apenas o mérito deve ser o fator de progressão na carreira para todos, civis e militares, ou, ao contrário, admite para todos a progressão por antiguidade ou por tempo de serviço.”

³Art. 142. [...]

§3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: [...]

III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei;

⁴Art. 37. [...]

XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

[...] h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço; (redação dada pela PEC n. 32/2020)

Dessarte, traçado um panorama geral dos agentes públicos, aborda-se na sequência um breve estudo da prestação de trabalho subordinado em favor da Administração Pública, com enfoque para os regimes funcionais dos agentes administrativos.

3 OS AGENTES ADMINISTRATIVOS E A PRESTAÇÃO DE TRABALHO SUBORDINADO EM FAVOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme assinalado anteriormente, a categoria agentes administrativos configura espécie do gênero “agentes públicos”, reunido o maior número de profissionais que laboram em favor do Estado.

Restou também demonstrado que, no campo doutrinário, não é uniforme o entendimento quanto as terminologias e classificações envolvendo os servidores públicos, estendendo-se essa diversidade de conceitos, inclusive, para a seara jurisprudencial.

Nesse passo, revela-se prudente delimitar o alcance das expressões agentes administrativos e servidores públicos para posterior estudo dos regimes jurídicos.

Portanto, considera-se agentes administrativos sinônimo de servidores públicos em sentido amplo e, para uma melhor definição, recorre-se novamente a clássica obra Direito Administrativo Brasileiro (grifo nosso):

Servidores públicos em sentido amplo, no nosso entender, são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob **regime jurídico**:
(a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou
(b) administrativo especial, ou
(c) celetista (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), de natureza profissional e empregatícia. (MEIRELES, BURLE FILHO, 2016, p.518).

Nota-se, de fato, que o traço marcante dessa ampla categoria é justamente a vinculação a um determinado regime jurídico.

Gasparini (2003, p. 226), nesse sentido, reafirma que, estatutários ou celetistas, todos são os servidores públicos, desde que possuam uma individualização pelo caráter profissional e perene da relação de trabalho, bem como uma dependência do relacionamento com as respectivas entidades públicas (a que se vinculam e prescrevem com exatidão seus comportamentos).

Por seu turno, Moreira Neto (2014, p. 406) divide esses servidores em espécies *estatutárias*, em que a lei é a única vontade que define, cria, modifica e extingue o vínculo, sendo a vontade do servidor apenas residual e de limitados restritos efeitos; e em espécies *contratuais*, sendo o contrato determinante para compor e unificar as vontades entre servidor e Poder Público, subdividindo-se em contratados por tempo

determinado (artigo 37, IX, CF/88) e em servidores públicos sob contrato trabalhista (artigos 37, I, e 114, *caput*, ambos da CF/88).

Necessário lembrar que quando alguns autores mencionam apenas “servidores públicos”, tem-se a sua acepção estrita, representando tão somente uma (os estatutários) das três espécies retro mencionadas.

Antes de discorrer sobre elas, porém, cumpre trazer resumidamente alguns conceitos fundamentais relacionados aos agentes públicos, e indispensáveis para o posterior estudo acerca do regime jurídico.

3.1 CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES

A Constituição Federal de 1988, ao tratar dos diferentes tipos de vínculo de trabalho dos servidores, coexistentes na Administração Pública, emprega as expressões cargo, emprego e função.

Para defini-los, imperioso dizer que as competências administrativas são distribuídas em três planos distintos: pessoas jurídicas (União, Estados e Municípios), órgãos públicos (Ministérios, Secretarias, e suas subdivisões), e servidores públicos (ocupantes de cargos ou empregos ou exercentes de função pública). (DI PIETRO, 2020, p. 1.369).

Assim, as atividades a serem executadas pelas entidades públicas são internamente distribuídas aos seus diversos órgãos (unidades internas de atribuição), que repassam aos agentes públicos lotados em seus respectivos cargos ou empregos, ou simplesmente exercendo função pública. (FURTADO, 2016, p. 765).

Cargos públicos, no entendimento de Bandeira de Mello (2013, p. 259), são “as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei.” Seus titulares submetem-se a um regime especificamente concebido, de caráter estatutário ou institucional.

Em outras palavras, cargo público é o “conjunto de atribuições e responsabilidades, criado por lei em número determinado, com nome certo e remuneração especificada por meio de símbolos numéricos e/ou alfabéticos.” (MEDAUAR, 2018, p. 268).

Emprego público, por sua vez, indica o liame profissional entre o Poder Público e os seus agentes, celebrado mediante contrato e regido pelos dispositivos da CLT.

Tais agentes se submetem a normas estipuladas no próprio acordo firmado com o ente público (designado como "contrato de emprego"), devendo ser orientado por todas as garantias mínimas estampadas no artigo 7º da Constituição Federal de 1988. (CARVALHO, 2014, p. 730).

Conforme pondera Di Pietro (2020, p. 1.370), as expressões emprego público e cargo público, respeitadas suas individualidades, são ambas utilizadas para definir uma unidade de atribuições, distinguindo-se uma da outra pelo tipo de vínculo que liga o servidor ao Estado (contratual ou legal). No entanto, também existem atribuições exercidas por servidores públicos, mas sem que lhes corresponda um cargo ou emprego, falando-se, então, em função pública.

Dentre “cargos, empregos e funções”, indubitavelmente a mais genérica é a “função pública”, que significa “o exercício de atividades da competência da Administração, em nome desta e de acordo com as finalidades desta, ou seja, para atender ao interesse público.” (MEDAUAR, 2018, p. 259).

Cuida-se, por conseguinte, de um rótulo ou título legalmente conferido a uma pessoa física, aperfeiçoado por meio de um ato de nomeação ou um ato de designação, possibilitando a atuação de maneira não eventual, em nome do Poder Público.

Recorda Cunha Júnior (2006, p. 209) que todo cargo ou emprego público tem função, entretanto pode existir função sem cargo e sem emprego, a chamada “função autônoma.” Na Constituição de 1988, esta pode ser observada em dois tipos de situações: a) função temporária, desempenhada por servidores contratados temporariamente, na forma do artigo 37, IX, da CF/88; e b) função de confiança, destinada apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, exercida exclusivamente por servidores públicos titulares de cargos efetivos e de comissão, na forma do artigo 37, V, da CF/88.

As três expressões, em suma síntese, correspondem a postos de trabalho com peculiaridades estabelecidas pelo ordenamento jurídico, ocupados por servidores públicos temporários, celetistas ou estatutários, abaixo analisados.

3.2 REGIMES FUNCIONAIS DOS AGENTES ADMINISTRATIVOS

Tratar dos agentes administrativos ou servidores públicos “em sentido amplo”, repisa-se, é discorrer sobre um determinado regime jurídico funcional legalmente estabelecido pelo ente federativo ao qual pertencem.

Atualmente, pode-se elencar três agrupamentos com distinto regime laboral:

3.2.1 Contratuais temporários

Os servidores temporários possuem previsão na Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu artigo 37, IX, assegurando que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. (BRASIL, 1988).

Em observância ao citado dispositivo constitucional, alerta Carvalho (2014, p. 783) o necessário cumprimento de três requisitos para uma regular contratação desses servidores (grifo do autor):

- I. **Serviço temporário**, definido por meio de lei específica que deve especificar seus contornos e características, os limites máximos de duração destes contratos, além de regulamentar o regime aplicado a estes servidores. Sendo assim, trata-se o art. 37, IX da CF/88 de norma de eficácia limitada, somente produzindo efeito se houver regulamentação infraconstitucional para estabelecer seus limites.
- II. **Interesse público**, devidamente justificado pela autoridade responsável pela contratação, dentro das hipóteses permitidas em lei.
- III. Caráter de **excepcionalidade** da contratação. É que a de servidores temporários não pode ser a regra de contratação do órgão ou entidade pública, sendo situação não ordinária. É inconstitucional a contratação de temporários em situação que deveria haver nomeação de servidores efetivos.

Depreende-se ainda da norma constitucional que a contratação desses servidores constitui (ou deveria constituir) hipótese de utilização bastante restrita no serviço público.

Isso porque se pressupõe que a necessidade da contratação seja temporária, e não apenas que o contrato firmado com o servidor tenha prazo limitado. Cita-se, como escoreito exemplo, o regime de contratação temporária verificado no IBGE, na designação de servidores para o recenseamento demográfico. (FURTADO, 2016, p. 780).

Acerca da necessária regulamentação infraconstitucional, tem-se, no âmbito da União, a Lei n. 8.745, que "dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal." (BRASIL, 1993). Como se pode notar, a contratação de temporários necessita de lei regulamentadora específica, devendo cada ente federado providenciar a edição de lei própria.

No tocante à natureza do vínculo funcional, Bandeira de Mello (2013, p. 255), em posição minoritária, defende que os contratados nos termos do artigo 37, IX, CF/88 estão jungidos ao "vínculo trabalhista, sob regime jurídico específico previsto na Lei 8.745, de 9.12.1993."

Porém, há uma prevalência na doutrina administrativista com a indicação de um Regime Especial de Direito Administrativo, de modo que não se trata de regime necessariamente celetista, nem estatutário geral, devendo lei local própria instituir.

Dessa forma, tem-se de um contrato administrativo, de caráter funcional, que expressa um vínculo de trabalho subordinado, podendo a lei instituidora do regime incluir normas com alguma aproximação do regime estatutário. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1.110).

No entanto, conforme será demonstrado no próximo capítulo, a doutrina sequer considera esse regramento especial quando se trata de definir um regime jurídico único. Na lição de Carvalho Filho (2020, p.1.117) (grifo do autor):

Cabe anotar, também, que a **unicidade** de regime jurídico alcança tão somente os servidores permanentes. Para os servidores temporários, continua subsistente o **regime especial**, como previsto no art. 37, IX, da CF. Portanto, será sempre oportuno destacar que a expressão "**regime único**" tem que ser considerada **cum grano salis**, para entender-se que os regimes de pessoal são **dois** – um, o **regime comum** (tido como **regime único**), e outro, o **regime especial** (para servidores temporários).

Nesse sentido, preleciona Araújo (2017, p. 25) (grifo nosso):

Também os **servidores contratados temporariamente (art. 37, IX, da CF)** estarão sujeitos a **regime jurídico próprio, inconfundível com os direitos e deveres correspondentes aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e de cargos em comissão, ou aos empregados públicos do quadro permanente**. Há, inclusive, a possibilidade de que alguns direitos e deveres dos servidores do quadro permanente sejam também aplicados aos contratados temporariamente. Mas grande parte desses direitos e deveres deverá ser distinta, em face da nítida diferença entre os agentes do quadro permanente e os temporários. Ou seja, **não é irrelevante o fato de o regime único e a contratação temporária estarem**

previstos em dispositivos apartados no Texto Constitucional. Essa separação liga-se à necessária distinção de regimes jurídicos que marcam as duas situações.

Portanto, os servidores temporários não titularizam cargos nem ocupam empregos, exercendo apenas função pública, com vínculo de caráter jurídico-administrativo, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, não sendo destinatários do artigo 39, *caput* da Constituição Federal.

3.2.2 Contratuais trabalhistas

De logo, ressalta-se que o regime dos servidores contratuais trabalhistas possui aplicação bastante restrita nos dias de hoje, tendo este regime maior relevância na época em que não havia a obrigatoriedade do regime jurídico único.

De certo modo, atualmente, a contratação de celetistas na Administração Pública brasileira fica limitada aos entes de direito privado, nos quais não se admite a nomeação de servidores sob regime estatutário, com as prerrogativas constitucionais e legais inerentes ao regime de cargos públicos. (CARVALHO, 2014, p. 792).

Trata-se, portanto, de regime jurídico próprio dos agentes que ocupam empregos públicos nas entidades com personalidade jurídica de direito privado da Administração Pública (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas regidas pelo direito privado). Vale dizer, aplica-se o regime de pessoal das empresas privadas (CLT) às entidades administrativas revestidas de caráter privado. (OLIVEIRA, 2020, p. 1.026).

Os empregados públicos, repisa-se, são aqueles cujo vínculo com o Poder Público é pautado pelas mesmas normas destinadas ao campo privado (o Direito Trabalhista), “com as derrogações naturais em razão da presença da Administração Pública em um dos polos da relação jurídica, mantendo, no entanto, a sua natureza privada e contratual.” (ARAGÃO, 2013, p.265).

Parte da doutrina buscar distinguir o conceito clássico de empregado público - o funcionário das pessoas jurídicas de direito privado que compõem a Administração pública, do chamado servidor empregado público, que labora sob o regime de emprego público na Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Em que pese tal diferenciação, este último, também chamado de “celetista especial.” (ANJOS, 2005,

p. 87), também é regido pela CLT, via regime contratual (no plano federal, encontra regulamentação na Lei n. 9.962). (BRASIL, 2000).

Também denominados celetistas ou contratuais trabalhistas, eles têm vínculo permanente com o Estado, com prazo indeterminado, sob relação de emprego, sendo-lhes aplicável o regime da CLT, e subsidiariamente às normas estipuladas por lei específica. (CARVALHO, 2014, p. 792).

Aliada a permanência, pessoalidade e onerosidade, convém recordar, enquanto elementos essenciais para a configuração da relação de emprego, a necessária presença da subordinação. No magistério de Pamplona Filho (2004, p. 5) (grifo do autor):

Trata-se do estado em que se coloca o empregado perante o empregador, quando, por força do contrato individual, põe sua energia pessoal à disposição da empresa para a execução dos serviços necessários aos seus fins. A vinculação contratual da relação de emprego é absoluta. Corresponde a um **estado (*status subjectiois*)** assumido pelo empregado, em razão da celebração do contrato e, independentemente de prestar ou não o trabalho, é que a doutrina se fixou na qualificação de **jurídica** para explicar sua natureza, ressaltando-se que a ausência de subordinação **econômica** ou **técnica** é irrelevante, por si só, para afastar o vínculo empregatício, como, por exemplo, no caso do professor universitário, que não depende do salário da instituição de ensino para sobreviver, nem precisa de seu empregador para aprender o seu ofício.

Não obstante, considerando que o empregador não deixa de ser ente estatal, cumpre ressaltar a extensão de alguns preceitos do regime jurídico estatutário ao regime de emprego público, tais como: “limite de remuneração (CF, art. 37, XI), proibição de acumulação remunerada de outro emprego, função ou cargo (CF, art. 37, XVII), possibilidade de sofrer sanções por improbidade administrativa (CF, art. 37, §4º, e Lei n. 8.429/92, art. 1º).” (MEDAUAR, 2018, p. 276).

Cumprido mencionar ainda, resumidamente, no tocante a discussão doutrinária e jurisprudencial acerca do instituto da estabilidade, prevalecer a tese de que esses agentes não gozam desse direito expressamente, no entanto, a dispensa dos mesmos deve ser devidamente motivada, sobretudo pelo fato de se exigir o concurso público para o ingresso nos respectivos quadros.

3.2.3 Estatutários

Os servidores públicos estatutários, por sua vez, titularizam cargos públicos (efetivos ou em comissão) perante as entidades de direito público, sendo jungidos por um liame institucional, ou seja, um regime estabelecido por lei de cada ente estatal que fixa as atribuições e responsabilidades, além dos direitos e deveres.

Nos termos do artigo 41 do Código Civil são pessoas jurídicas de direito público interno: a) a União; b) os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; c) os Municípios; d) as autarquias, inclusive as associações públicas; e) as demais entidades de caráter público criadas por lei. (BRASIL, 2002).

Não é demais lembrar, na lição de Gagliano e Pamplona Filho (2020, p. 161), que o Código Civil de 2002, em seu artigo 41, V, atento à realidade atual da complexa estrutura administrativa e política brasileira, também enquadra as fundações públicas (com personalidade de direito público) e as agências reguladoras (natureza de autarquias especiais).

Estatutários, nesta senda, preenchem postos de trabalho e são regidos por uma lei de abrangência local (federal, estadual ou municipal), denominada Estatuto dos Servidores, à exemplo da Lei n. 8.112 que disciplina a matéria na União. (BRASIL, 1990).

Diferentemente do que ocorre na relação de emprego público, não há falar em relação contratual e, uma vez nomeado, empossado e em exercício, este servidor deve obediência a uma série de normas pré-estabelecidas sobre sua condição funcional. (DANTAS, 2019, p.553).

Portanto, uma vez lotados no cargo público, recebem o imediato influxo das normas do respectivo estatuto, integrando a denominada “relação de sujeição especial”, ressaltando-se que o servidor não tem o direito que essas regras iniciais sejam as que indefinidamente continuem regendo as suas relações com o Poder Público. (ARAGÃO, 2013, p. 267).

Ou seja, o Estatuto é dinâmico e não gera direito adquirido à sua imodificabilidade.

Em outras palavras, não existe garantia legal de manutenção de regime jurídico remuneratório, salvo eventuais restrições previstas na Constituição, à exemplo do princípio da irredutibilidade salarial. Assim, determinada vantagem estatutária pode

ser extinta, sendo tal situação improvável no regime dos empregados públicos uma vez que a natureza contratual do vínculo impede tal alteração, salvo se for mais benéfica ao trabalhador. (DANTAS, 2019, p. 553).

No regime celetista, o empregado, mesmo sendo “público”, tem direito à manutenção do ato jurídico perfeito que é o seu contrato de trabalho, mesmo que ainda não tenha preenchido todos os requisitos para o gozo dos direitos ali previstos (ARAGÃO, 2013, p. 267).

No entanto, relembrem Meireles e Burle Filho (2016, p. 521) que “quando o servidor preencher todas as exigências previstas no ordenamento jurídico vigente para a aquisição de um direito, este se converte em direito adquirido e há de ser respeitado pela lei nova.”

Nesse sentido, adverte Aragão (2013, p. 285):

A parêmia “não existe direito adquirido a estatuto”, hoje, pode ter seus efeitos mitigados pela aplicação do princípio da segurança jurídica, que vai além da proteção do direito adquirido, exigindo, por exemplo, a depender do caso, regras de transição para aplicação da nova disciplina.

Acerca de situações consolidadas e de manutenção do regime jurídico, Hirsch (2012, p. 61), em sua tese de Doutorado da Universidade Federal da Bahia, traz interessante passagem (grifo nosso):

[...] o direito de alterar o sistema jurídico não pode ser exercitado de maneira arbitrária e, sobretudo, vexatória e prejudicial para aqueles que já cristalizaram suas expectativas legítimas e justas na manutenção do regime jurídico que obtiveram quando forjaram a relação jurídica. **O respeito a situações consolidadas e, também, a expectativas** concretas ou justas expectativas como sustentamos **(exemplo a de manutenção do regime jurídico de um cargo público no que toca a política de remuneração, prerrogativas e vantagens pessoais)** apenas ampara a segurança jurídica que é um dos direitos básicos de todos os brasileiros, pessoas físicas e jurídicas, com fundamento no artigo 5º, *caput* e, em particular para a **estabilidade das relações jurídicas**, no inciso XXXVI da Constituição Federal de 1988.

Por derradeiro, Carvalho (2014, p. 794) chama atenção para a necessária aprovação em concurso público de provas, ou de provas e títulos, tanto para os servidores estatutários, quanto para os celetistas e, com didatismo peculiar, realça as seguintes diferenças entre esses agentes administrativos (grifo do autor):

O **servidor celetista** é aprovado no concurso e, posteriormente, convocado a assinar um **contrato de emprego**. Todos os seus direitos e obrigações estão previstos no contrato, desde que respeitadas as regras mínimas

estipuladas na CLT e, no âmbito federal, na Lei 9.962/00. Logo, sua relação com o Poder Público é contratual e neste acordo estão definidas todas as regras dispostas neste vínculo.

O **servidor estatutário**, após aprovação em concurso público é convocado, mediante ato de nomeação, a tomar posse, assumindo, em decorrência deste ato, um cargo público. Este agente não celebra contrato com a Administração Pública, estando seus direitos e obrigações previstos em diplomas legais específicos, denominados **estatutos**. No âmbito federal, a Lei 8.112/90 é o estatuto que trata dos servidores civis. Logo, não há uma relação individualizada ou contratual, sendo o vínculo jurídico responsável por definir os direitos e obrigações decorrentes diretamente da lei.

Estabelecidas as linhas gerais acerca dos regimes funcionais existentes no Poder Público, este trabalho agora centrará os esforços na questão da obrigatoriedade de se instituir um regime jurídico único para o funcionalismo, enquanto imposição da Constituição de 1988.

Para tanto, a seguir, analisa-se o período imediatamente anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 até a concepção do RJU, seguido do debate acerca da definição de qual regramento devia ser eleito como único, diante das possíveis interpretações do artigo 39, *caput*.

Após, avança-se sobre as alterações do instituto ocorridas ao longo do tempo, seja com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo (através da chamada Reforma Administrativa de 1998), seja com auxílio do Poder Judiciário (no controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal na ADIN n. 2135/DF), (BRASIL, 2007) reservando-se para o quinto capítulo a avaliação da recente política pública reformista do Governo Federal, com mais uma tentativa de eliminar o RJU (PEC n. 32/2020).

4 A CONCEPÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO ÚNICO

Tratar de direitos inerentes aos servidores públicos nunca foi uma tarefa fácil ao longo do tempo e, na maioria das vezes, pelo argumento de se tratar de uma classe minoritária muito valorizada e estimada. Tal fato, inclusive, tem se agravado nos últimos anos, seja por conta da visão da sociedade como um todo, seja por conta das diretrizes traçadas pelo próprio governo (especialmente em âmbito federal, consoante maior detalhamento no capítulo 5 do presente trabalho).

De modo geral, é o regime jurídico o responsável por abarcar esses direitos, bem como os deveres, além de outras tantas disposições envolvendo os interesses dos servidores públicos.

No escólio de Meireles e Burle Filho (2016, p. 520):

O regime jurídico dos servidores civis consubstancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria.

Representa, portanto, uma espécie de arcabouço universal de preceitos regedores dos agentes públicos e, para o escopo do presente trabalho, registra-se como importante marco a promulgação da Constituição Federal de 1988, a primeira do Brasil a impor uma obrigatoriedade de se instituir um regime jurídico único para os servidores.

Até a elaboração desse novo texto constitucional, no entanto, é interessante traçar um esboço histórico evolutivo, para se chegar efetivamente ao RJU, contextualizando os múltiplos regimes jurídicos adotados pelo Poder Público com variados diplomas infraconstitucionais.

4.1 A DICOTOMIA ENTRE REGIMES JURÍDICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ATÉ A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Num recente relato cronológico de acontecimentos, tem-se que o primeiro diploma legal contendo um regime jurídico para os servidores públicos foi o Decreto-Lei n. 1.713/39, denominado Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (ARAUJO, 2017, p. 3).

À época, em paralelo ao regime jurídico pioneiro, era comum a existência simultânea dos chamados servidores extranumerários, sendo associados a funções sem quaisquer cargos correspondentes, e sob a regência de outras normas, diversas do regramento acima citado.

Servidor extranumerário, na clássica acepção de Cretella Júnior (2005, p. 239), seria aquele que, muito embora não esteja abarcado nos quadros permanentes da Administração Pública, exerce função e para tanto recebe contraprestação pecuniária, porém seu vínculo precário possibilita sua dispensa *ad nutum*, salvo lei especial ou cláusula contratual.

Na visão de Cavalcanti (1956, p. 88), eram funcionários que possuíam garantias limitadas, sendo escolhidos por meio de uma seleção mais específica e técnica, se comparada ao provimento dos cargos efetivos.

Com a edição da CLT (Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943), a priori, não se inovou o cenário de contratações por parte do Poder Público, diante de expressas excludentes previstas em sua redação (grifo nosso):

Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação salvo quando fôr em cada caso, expressamente determinado em contrário, **não se aplicam**:

[...]

c) aos servidores públicos do Estado e das entidades paraestatais;

d) aos servidores de autarquias administrativas cujos empregados estejam sujeitos a regime especial de trabalho, em virtude de lei;

e) aos empregados das empresas de propriedade da União Federal, quando por esta ou pelos Estados administradas, salvo em se tratando daquelas cujas propriedades ou administração resultem de circunstâncias transitórias.

Entretanto, por meio de uma interpretação lógica da alínea “d”, é possível observar a admissão, por parte de autarquias, de empregados sujeitos ao regime não

“especial” de trabalho, ou seja, ao regime geral aplicável aos trabalhadores do setor privado.

À guisa de registro histórico, pode-se afirmar que era comum as entidades da Administração Indireta, inclusive as de natureza pública, à exemplo das autarquias, contratar pelo regime trabalhista, ao passo que a Administração Direta admitia seus colaboradores sob o regime estatutário, não obstante a trivialidade da contratação de pessoal sem vínculo permanente, os “extranumerários.” (DANTAS, 2019, p. 769).

Tradicionalmente, os agentes públicos possuíam sua prestação de serviços disciplinada à parte, através de um estatuto funcional elaborado pelo próprio ente federado contratante. E, desde a Constituição de 1946, esta contratação estava condicionada a prévia aprovação em concurso público, quando o servidor fosse ocupante de um cargo efetivo. (PESSOA, 2013, p .4).

Em verdade, rememora Miranda (1947, p. 135) que não apenas “a Constituição de 1946, art. 186⁵, como a Constituição de 1934, art. 170, §2⁰⁶, e a de 1937, art. 156, b)⁷, exigiam que a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas e nos demais que a lei determinar, se efetue depois de concurso (de provas ou de títulos).”

A partir da década de 50, a insuficiência de amparo jurídico para o funcionalismo resultou na publicação de sucessivos diplomas normativos que se esforçavam em aproximar o regime jurídico dos servidores das disposições da CLT (ALEXANDRE, 2020, p. 2).

Foi promulgado um novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Lei n. 1.711 (BRASIL, 1952), entretanto, a adoção de normas distintas para certas categorias de servidores foi mantida.

E, dez anos após a edição da Consolidação das Leis do Trabalho, com a Lei n. 1.890 (BRASIL, 1953), iniciou-se um movimento para aplicação expressa das normas celetistas no âmbito da Administração Pública, com a incidência de vários dispositivos aos mensalistas e diaristas (da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios,

⁵Art. 186: "A primeira investidura nos cargos de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde".

⁶Art. 170, §2º: "a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas e títulos".

⁷ Art. 156, "b": "a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos".

dos Municípios e das autarquias) “que trabalharem nas suas organizações econômicas comerciais ou industriais em forma de empresa e não forem funcionários públicos ou não gozarem de garantias especiais.” (artigo 1º).

Posteriormente, o Decreto-Lei n. 200 (BRASIL, 1967) também avançou em certas contratações de agentes públicos pela legislação trabalhista, tais como técnicos especializados para prestar serviços à Administração Direta e Autarquias (artigo 96⁸), bem como consultores técnicos e especialistas, temporariamente (artigo 97⁹), além de permitir a contratação de trabalhadores eventuais, sem vínculo empregatício (artigo 111¹⁰).

À nível constitucional, cumpre registrar que a Carta de 1967 sustentou aprioristicamente o imperativo do concurso público, não se contentando somente para a primeira investidura. No entanto, com o advento da Emenda Constitucional n. 1 (BRASIL, 1969), abriu-se a ampla possibilidade de serem criadas exceções via normas infraconstitucionais, conforme se depreende de seu artigo 97 (grifo nosso):

Art. 97. Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.
 §1º A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, **salvo os casos indicados em lei.**

Pessoa (2013, p. 4) assevera que, nesse período, caso houvesse o intento de se burlar a forma de contratação via concurso público, seja para o atendimento de interesses pessoais dos gestores, seja para uma célere solução das demandas administrativas por pessoal, o Poder Público lançava mão de contratar servidores pela Consolidação das Leis do Trabalho, e não pelo estatuto funcional instituído.

Mas, foi com a Lei n. 6.185 (BRASIL, 1974) que o ordenamento jurídico federal representou clara opção pelo regime da legislação trabalhista na função pública,

⁸Art. 96. Nos termos da legislação trabalhista, poderão ser contratados especialistas para atender às exigências de trabalho técnico em institutos, órgãos de pesquisa e outras entidades especializadas da Administração Direta ou autarquia, segundo critérios que, para êsse fim, serão estabelecidos em regulamento.

⁹Art. 97. Os Ministros de Estado, mediante prévia e específica autorização do Presidente da República, poderão contratar os serviços de consultores técnicos e especialistas por determinado período, nos termos da legislação trabalhista.

¹⁰Art. 111. A colaboração de natureza eventual à Administração Pública Federal sob a forma de prestação de serviços, retribuída mediante recibo, não caracteriza, em hipótese alguma, vínculo empregatício com o Serviço Público Civil, e somente poderá ser atendida por dotação não classificada na rubrica "PESSOAL", e nos limites estabelecidos nos respectivos programas de trabalho.

sedimentando uma tendência que, na prática, desde os anos cinquenta vinha sendo desenhada. O resultado imediato desta Lei foi o aumento de servidores celetistas da União, inclusive, ultrapassando, de modo expressivo, os regidos por Estatuto próprio e, de igual sorte, tal fenômeno ocorreu nos Estados e Municípios, “tornando-se cristalizada, na década de 1970, a dicotomia de regimes jurídicos.” (ARAUJO, 2017, p.5).

Essa “fuga do regime de Direito Público para o regime celetista”, de fato, restou demonstrada com a promulgação desse diploma legal, que dispôs sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício. (RESENDE, 2012, p.12).

O artigo 1º da Lei n. 6.185 (BRASIL, 1974) já deixava claro que “os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica reger-se-ão por disposições estatutárias **ou** pela legislação trabalhista em vigor.” (grifo nosso).

E, nos artigos seguintes, é delimitado o alcance dessa prioridade pela contratação celetista (grifo nosso):

Art. 2º Para as **atividades inerentes ao Estado como Poder Público** sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, Procurador da Fazenda Nacional, Controle Interno, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e obrigações sejam os definidos em **Estatuto próprio, na forma do art. 109 da Constituição Federal**.

Art 3º Para as **atividades não compreendidas no artigo precedente só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista**, sem os direitos de greve e sindicalização, aplicando-se-lhes as normas que disciplinam o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Art 4º A juízo do Poder Executivo, nos casos e condições que especificar, inclusive quanto à fonte de custeio, **os funcionários públicos estatutários poderão optar pelo regime do artigo 3º**.

Desse modo, é possível notar a prevalência pelo regime estatutário apenas para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público (segurança, diplomacia, tributação, etc), ao passo que as demais atividades seriam regidas pelas normas da CLT. Evidenciou-se, nesta senda, a infiltração das normas celetistas no campo da Administração Pública, tendo o legislador ordinário consagrado uma larga possibilidade de aplicação destas.

Reforça Araújo (2014, p. 296) a predileção pela contratação celetista na esfera federal após a Lei n. 6.185/74, seja na Administração Indireta, ou mesmo na Direta, à exemplo das atividades de assessoramento e assistência, com exceção das chamadas “funções de serviço público”, relacionadas a tributação, segurança pública, dentre outras.

Assim, cerceou-se a aplicação do regime estatutário nos vínculos funcionais, corroborando a tese ampliativa da projeção do regime celetista na Administração Direta, Autárquica e Fundacional. “Para as atividades sem correspondência no setor privado, hoje entendidas como núcleo estratégico, era indispensável a adoção da tese estatutária, ao passo que as demais sujeitar-se-iam às regras do Direito do Trabalho.” (RESENDE, 2012, p.13).

Entretanto, apesar da Lei n. 6.185 de 1974 trazer as diretrizes para aplicação de cada um dos regimes jurídicos, a praxe administrativa ao defini-los era desprovida de critérios objetivos, transparentes e racionais, resultando, “independentemente das intenções”, na incorreta aplicação da lei, ou mesmo na sua inaplicabilidade. (ARAUJO, 2017, p. 5).

Tal desorganização, com o passar dos anos, teve como corolários imediatos dois graves problemas: a tentativa de burla ao concurso público no preenchimento dos cargos (em especial na Administração Direta), bem como o surgimento de agentes que, não obstante o exercício de uma mesma (ou similar) função e lotados numa idêntica repartição pública, tinha regramentos jurídicos distintos.

Na lição de Alexandre (2020, p. 2), gerou-se uma instabilidade jurídica com a profusão do tratamento desigual nos diversos entes federados, de modo que havia “servidores que trabalhavam na mesma repartição, desempenhando as mesmas funções e recebiam tratamento jurídico diferente, uns regidos pela CLT, outros regidos por estatutos próprios, com jornadas de trabalho e remunerações discrepantes.”

É diante desse contexto, numa primeira leitura, que a Lei Magna de 1988 objetivou moralizar o processo de admissão dos agentes públicos, com tentativa de barrar a existência simultânea de profissionais exercendo, muitas vezes, as mesmas funções, porém com regramentos jurídicos diversos.

Com efeito, a designação de um determinado regime jurídico, na essência, era desconexa do interesse público, resultando, de um modo geral, “crescente ineficiência e elevado grau de desvio de finalidade, vindo tais entidades a cumprir finalidades

políticas ou clientelistas totalmente dissociadas de seus objetivos.” (SANTOS, 2013, p. 149).

Vale dizer, a disposição de direitos para determinados servidores de forma não isonômica acaba por delinear um contexto jurídico que afeta diretamente o interesse coletivo pois interfere na prestação de serviços à sociedade de forma ética e responsável. (ALEXANDRE, 2020, p. 2).

Vilipendiado, assim, o princípio da isonomia, e com o surgimento de pautas de reivindicação das entidades representativas dos servidores, e de novos gestores imbuídos em acabar com a desordem e falta de critérios objetivos, iniciou-se o debate para implantação de um regime jurídico único. (ARAÚJO, 2017, p. 6).

Portanto, foi nesse contexto de arbitrariedades nas diversas esferas da Administração Pública que nasce a Constituição Federal de 1988 trazendo, dentre suas normas, a obrigatoriedade de implementação de um regime jurídico único para os servidores.

Ao final dos debates e votação na Constituinte, RJU restou consagrado no *caput* do artigo 39 da Carta Política (grifo nosso):

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único** e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Percebe-se, de logo, que a Lei Magna não cria, por si só, o RJU. Delega tal incumbência aos Municípios, Estados e a própria União, sendo necessária a respectiva promulgação de leis¹¹ especificamente voltadas para o regramento jurídico de seus colaboradores.

Ainda sob uma análise gramatical, nota-se que a Constituição, de fato, não definiu qual seria o regime jurídico dos servidores públicos, ocasionando intenso debate na doutrina administrativista acerca de sua identificação, tema que será abordado no próximo tópico.

¹¹À guisa de exemplificação envolvendo as três esferas governamentais, tem-se a Lei n. 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais; no Estado da Bahia é a Lei n. 6.677/1994 que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais; e, por sua vez, na capital baiana, a Lei Complementar n. 01/1991 institui o regime jurídico único dos servidores públicos do Município do Salvador.

4.2 A EXEGESE DO ARTIGO 39, *CAPUT*, NA IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO

Como visto no esboço histórico acima, a Assembleia Constituinte se instalou no período em que a maioria dos servidores públicos, lotados na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, eram regidos pelo regime celetista.

Antes da Constituição de 1988, o regime estatutário abarcava somente os funcionários da Administração Direta titulares de cargo público (regidos pelo chamado novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, a Lei n. 1.711/1952), correspondendo aproximadamente 20% dos agentes que mantinham vínculo laboral com o Governo Federal. Por outro lado, o regime contratual celetista compreendia, também em números aproximados, 80% do funcionalismo federal, muito embora não fosse considerado o regime comum. (RESENDE, 2012, p. 11).

E, diante dos problemas alhures apontados, visando sobremaneira estabelecer uma certa uniformidade no regime de pessoal, tem-se que a Constituição de 1988 impôs expressamente aos entes federados a necessidade de se instituir um regime jurídico único para os seus servidores (da Administração Pública Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas).

O desígnio do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, portanto, é, em respeito ao princípio da isonomia, promover a unificação do regime jurídico de pessoal da Administração direta, autarquias e fundações públicas, em cada esfera de governo (federal, estadual, distrital e municipal), uma vez que os servidores estarão submetidos, entre si, aos mesmos direitos e obrigações perante a entidade política a que servem. (MORAES, 2020, p. 421).

No entanto, sua redação originária não fez qualquer indicação de qual regime deveria ser utilizado, ressaltando-se apenas o fato de que o mesmo deveria ser único.

A indeterminação do artigo 39, *caput*, implicou em uma lacuna a ser preenchidas pelos entes políticos, podendo o RJU ser de direito público (estatutário) ou de direito privado (trabalhista ou celetista).

Carvalho Filho (2020, p. 1.115) tece as seguintes considerações sobre o dissenso de opiniões acerca do regime jurídico único (grifo nosso):

Muita polêmica se originou desse mandamento, porquanto, não tendo sido suficientemente claro, **permitiu o entendimento, para uns, de que o único**

regime deveria ser o estatutário, e para outros o de que a pessoa federativa poderia eleger o regime adequado, desde que fosse o único. Na verdade, nunca foi dirimida a dúvida. O certo é que havia entidades políticas em que se adotou o regime estatutário, ao lado de outras (sobretudo Municípios), nas quais adotado foi o regime trabalhista.

Pela relevância, cumpre transcrever novamente a norma constitucional cuja interpretação não tem um consenso doutrinário:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Como se pode notar, de fato, o dispositivo não determinou qual seria o regime jurídico dos servidores a ser eleito como único, ocasionando o citado confronto de ideias entre os doutrinadores, especialmente de Direito Administrativo, e até mesmo em âmbito jurisprudencial.

Basicamente, é possível elencar duas correntes interpretativas acerca do conteúdo do regime jurídico único:

- a) a doutrina que defende a natureza necessariamente estatutária do regime jurídico único;
- b) aqueles que sustentam a tese de se optar entre os diferentes regimes de pessoal como único para Administração Direta, Autárquica e Fundacional.

Todavia, conforme se demonstrará adiante, é possível enxergar ainda uma flexibilização interpretativa no alcance do RJU, sem que isso afete a sua *ratio essendi*, dada a existência, por exemplo, de um núcleo de servidores (categorias) necessariamente regidos por um Estatuto, por imposição da própria Constituição Federal.

4.2.1 Do regime jurídico único puramente estatutário

Logo após a promulgação da Constituição de 1988, revelava-se majoritário o entendimento de que o regime estatutário seria o mais adequado ao atendimento do interesse público, considerando ser originado exatamente para esta finalidade ao conferir, por um lado, garantias indispensáveis aos servidores ao exercício pleno e

independente de suas funções e, de outro, à Administração a liberdade de instituí-lo de acordo com suas necessidades. (PESSOA, 2013, p. 5).

Pode-se citar, dentre os defensores da obrigatoriedade de utilização exclusiva do regramento legal ou estatutário para o regime jurídico único, nomes como Marçal Justen Filho, Diógenes Gasparini e Diogo de Figueiredo Moreira Neto.

Fundado em premissas fáticas, Oliveira (2020, p. 1.030) explica que o regime jurídico único deve ser necessariamente o estatutário, ilustrando seu posicionamento com importantes leis que foram editadas: “em âmbito federal, a Lei 8.112/1990 estabeleceu o RJU estatutário” e, de igual modo, “no Município do Rio de Janeiro o RJU também é estatutário, conforme previsão contida na Lei municipal 2.008/1993”.

Acrescenta ainda apoio jurisprudencial na tese exclusivamente estatutária, com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do recurso especial n. 820.696/RJ, em que se definiu a natureza autárquica dos Conselhos Profissionais, sujeitando-os ao regime jurídico de direito público, com o regime de pessoal na forma de Estatuto. *In verbis* (grifo nosso):

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA FEDERAL. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. SERVIDORA. **REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO**. DEMISSÃO. AUSÊNCIA DO REGULAR PROCESSO ADMINISTRATIVO. DIREITO À REINTEGRAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. Os conselhos de fiscalização profissional possuem natureza jurídica de autarquia, **sujeitando-se, portanto, ao regime jurídico de direito público**. Precedentes do STF e do STJ.

2. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, era possível, nos termos do Decreto-Lei 968/69, a contratação de servidores, pelos conselhos de fiscalização profissional, tanto pelo regime estatutário quanto pelo celetista, **situação alterada pelo art. 39, caput, em sua redação original**.

3. Para regulamentar o disposto na Constituição, o legislador inseriu na Lei 8.112/90 o art. 253, § 1º, pelo qual os funcionários celetistas das autarquias federais **passaram a ser servidores estatutários**, não mais sendo admitida a contratação em regime privado [...] Precedentes do STJ em casos análogos. 8. Recurso especial conhecido e improvido (STJ, 5.ª Turma, REsp 820.696/RJ, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 17.11.2008). (BRASIL, 2008a)

Araújo (2017, p. 13), em interessante e específico trabalho sobre o regime jurídico único, aborda alguns argumentos suscitados por esta “doutrina da natureza exclusivamente estatutária.”

O primeiro aborda um possível desrespeito ao princípio ou pacto federativo, com fulcro na competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho

(artigo 22, I¹², da CF/88). Desse modo, considerando que os demais entes federados não dispõem dessa atribuição pela Carta Magna, ao definirem o regime celetista para seus servidores, haveria uma renúncia à autonomia para organização de suas respectivas Administrações, o que seria inconstitucional.

Em complemento, numa exegese puramente gramatical do *caput* de artigo 39 quanto ao verbo instituir (“instituirão”), defende-se que se o regime trabalhista fosse adotado, não estariam aqueles entes instituindo, mas apenas “adotando” um regime que só pela União pode ser elaborado.

Outro argumento é relacionado ao atual artigo 39, §3º, da CF/88¹³ pois, se se determinou a aplicação dos incisos do artigo 7º ali referidos aos servidores públicos, é porque não lhes reconheceu a possibilidade de serem regidos pelo direito trabalhista. Pensar de outro modo, seria o mesmo de inutilizar um dispositivo constitucional, indo de encontro a força normativa da Constituição.

Por derradeiro, pode-se apontar uma interpretação sistemática da Lei Magna, seguida de uma dedução lógica: considerando que a Constituição impôs o Estatuto para determinadas carreiras (juiz, promotor, defensor público, delegado, dentre outras), para que o regime jurídico seja efetivamente único, é natural que os demais servidores também devam ser submetidos apenas ao regime estatutário.

Para essa primeira linha de pensamento, portanto, a Constituição Federal consagrou a obrigatoriedade do regime jurídico único estatutário, eminentemente administrativo e diferente do regime de pessoal celetista dos entes privados.

Nas palavras de Anastasia (1990, p. 60) “o regime jurídico único do servidor público é de direito público, cuja relação funcional sob sua regência é unilateral, consubstanciado o regime em uma norma positiva – o estatuto que alberga os direitos e obrigações dos servidores.”

No entanto, Aragão (2013, p. 267) ressalva que esta corrente em defesa da natureza exclusivamente estatutária, predominante nas legislações dos entes

¹²Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

¹³Art. 39. [...]

§3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

federados, vem sendo rediscutida no decorrer dos anos, com possíveis relativizações ou flexibilizações.

É a abordagem do item a seguir.

4.2.2 Da factível possibilidade de escolha do regime jurídico único e sua relativização (ou flexibilização)

Para outra parte da doutrina, sustenta-se a possibilidade de realizar a opção por um determinado regramento uniforme para o funcionalismo.

É o teor literal do próprio artigo 39, *caput*, da Constituição (e sua clara ausência de imposição) que serve de fundamento para a defesa da admissibilidade de escolha por um determinado regime jurídico único, permitindo os entes federados elegerem o que lhes parecer adequado, dentre o regime estatutário ou celetista.

Esta corrente interpretativa conta com nomes como o de Ivan Barbosa Rigolin e Toshio Mukai.

De modo incomum, Rigolin (2012, p. 33) sugere ainda ser possível um regime jurídico singular, diferente do estatutário e do celetista, porém subordinado aos ditames da Constituição Federal, à exemplo de todo e qualquer regime jurídico a ser criado e adotado.

Mukai (1989, p. 62) perfilha o entendimento que sugere a possibilidade de existência de um regime único para a Administração Direta, e outro regramento, também uniforme, para a Administração Autárquica e Fundacional.

Caso adotado o estatutário, o respectivo ente federado terá a missão de criar, por lei própria, o seu regime de pessoal; ao revés, adotando-se o regime celetista, Estados e Municípios irão se sujeitar à legislação federal, considerando que somente a União, com base no artigo 22, I, da CF/88, tem competência para legislar sobre direito do trabalho.

Contextualizando esta corrente interpretativa, resume Carvalho Filho (2020, p. 1.116) (grifo nosso):

De qualquer modo, pensamos que o **Constituinte nem quis obrigar à adoção exclusiva do regime estatutário, nem, por outro lado, desejou admitir a cisão de regimes** entre a Administração Direta, de um lado, e as autarquias e fundações de direito público, de outro.
[...]

No primeiro caso, não houve expresse mandamento constitucional que conduzisse àquela conclusão; no segundo, a cisão retrataria uma ruptura na lógica criada para a unicidade do regime. Por via de consequência, reiterando pensamento que já adotávamos em edições anteriores, consideramos que a *intentio* do Constituinte foi a de que o regime de pessoal fosse apenas único, seja o estatutário, seja o trabalhista – tese sufragada pela segunda corrente doutrinária já mencionada – com o que se poderiam evitar os velhos confrontos entre servidores da mesma pessoa federativa, tendo por alvo normas diversas estabelecidas por cada um daqueles regimes.

Inclusive, concentrando-se na literalidade do texto constitucional, é possível apontar diversos dispositivos que amparam a tese da não adoção exclusiva do regime único estatutário por parte dos entes federados.

À guisa de exemplificação, as expressões “cargos, empregos e funções públicas.” (especialmente “empregos públicos”) constantes dos incisos dos artigos 37 e 38, CF/88, denotam a admissão da continuidade de servidores celetistas nos quadros do serviço público (grifo nosso) (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

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

VIII - a lei reservará percentual dos **cargos e empregos públicos** para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão; [...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de **cargos públicos**, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: [...]

XVII - a proibição de acumular estende-se a **empregos e funções** e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu **cargo, emprego ou função**;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do **cargo, emprego ou função**, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu **cargo, emprego ou função**, sem prejuízo

da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

Por sua vez, o artigo 39, §3º, CF/88, *a contrario sensu*, não proíbe a aplicabilidade de outras regras trabalhistas, de nível constitucional ou legal, aos servidores compreendidos pelo regime jurídico único. (ARAÚJO, 2017, p. 12).

Outros dispositivos constitucionais também dão a entender que atividades podem ser desenvolvidas sob regime trabalhista, nas próprias pessoas jurídicas de direito público, à exemplo dos artigos 51, IV¹⁴, 52, XIII¹⁵, 61, §1º, II, “a”¹⁶, e 114, I¹⁷.

À título ilustrativo, ventilando-se a tese da não adoção obrigatória do regime estatutário enquanto RJU, decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADIN n. 5.615/SP (grifo nosso), *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIME JURÍDICO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO. LEIS COMPLEMENTARES 1.074/2008 E 1.202/2013 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE EMPREGOS PÚBLICOS NA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AO ART. 39, CAPUT, DA CF. UNICIDADE DE REGIME. IMPROCEDÊNCIA.

1. Compete a cada Ente federativo estipular, por meio de lei em sentido estrito, o regime jurídico de seus servidores, **escolhendo entre o regime estatutário ou o regime celetista, sendo que a Constituição Federal não excluiu a possibilidade de ser adotado o regime de emprego público (celetista) para as autarquias**. 2. Para que haja produção completa dos efeitos do art. 39 da CF, é indispensável que o Ente federativo edite norma específica instituindo o regime jurídico de seus servidores da Administração Direta, das autarquias e das fundações públicas. [...] 4. **A ausência da lei instituidora de um único regime de servidores na Administração Direta, autárquica e fundacional, apesar de se mostrar como uma situação constitucionalmente indesejável, não possui o condão de censurar as normas que estipularem um ou outro regime enquanto perdurar essa situação de mora legislativa**. 5. Ação julgada improcedente (STF - ADI:

¹⁴Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:(...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos **cargos, empregos e funções** de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹⁵Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos **cargos, empregos e funções** de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹⁶Art. 61. [...] §1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: a) criação de **cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

¹⁷Art. 114. Compete à **Justiça do Trabalho** processar e julgar:

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os **entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

5615 SP, Relator: Alexandre de Moraes, Data de Julgamento: 29/05/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/07/2020). (BRASIL, 2020c)

Contudo, a exegese voltada mais ao aspecto literal do artigo 39, *caput*, simplesmente demonstrando ser factível a possibilidade de escolha do regime jurídico único, precisa ser relativizada e mais bem ponderada, consoante entendimento mais flexível.

Isso porque o teor deste dispositivo não pode ser examinado de forma isolada, devendo ser interpretado levando-se em conta todas as demais normas constitucionais, para a manutenção de um sistema uniforme e harmônico. Afinal, a Constituição não se interpreta em tiras, ou em pedaços, consoante precisa lição do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau (2006, p. 38).

Desse modo, o texto da Lei Maior compõe um arcabouço normativo próprio, e a coesão entre seus dispositivos, fruto de uma interpretação sistemática, afasta possíveis incongruências ou incompatibilidades. (TAVARES, 2018, p.191).

A interpretação constitucional, como se sabe, não pode se resumir a apenas um dos métodos hermenêuticos clássicos, sendo necessário elementos “desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência com base em critérios ou premissas (filosóficas, metodológicas, epistemológicas) diferentes, mas, em geral, reciprocamente complementares.” (CANOTILHO, 2002, p.212).

Não se pode olvidar, igualmente, da importância dos princípios da interpretação constitucional, chamando atenção, nesse particular, para o princípio da unidade da Constituição. Consoante lição de Lenza (2012, p.156) (grifo nosso):

Princípio da unidade da Constituição: a Constituição deve ser sempre interpretada em sua globalidade como um todo e, assim, as aparentes antinomias deverão ser afastadas. As normas deverão ser vistas como preceitos integrados em um sistema unitário de regras e princípios.

Aplicados os postulados de hermenêutica constitucional sobre o artigo 39, *caput*, da CF/88, é imperioso reconhecer que os entes federados irão decidir os respectivos regimes de pessoal, ancorados em uma liberdade reduzida.

Vale dizer, não haveria plena liberdade para o Poder Público optar entre dar prioridade a relação celetista ou estatutária, sendo esta última a regra geral, e aquela, exceção, oportuna tão somente na execução de determinadas atividades (ROCHA, 2012, p. 228).

Oliveira (2020, p.1.032) assevera que a uniformidade prevista no artigo 39, *caput*, da CF/88, em verdade, será tão somente relativa, haja vista inexistir a unicidade para todas as pessoas de direito público, considerando que determinadas categorias, a exemplo dos juízes, já se submetem a um peculiar regime estatutário, atribuído por legislação específica.

Nessa perspectiva, é possível intuir que o regime jurídico único a ser estabelecido não seja obrigatoriamente igual para todas as categorias de servidores. Trata-se de um limite imposto pela própria Constituição, que não vai de encontro, muito menos desnatura a essência do RJU, conforme passa a se demonstrar.

Entusiasta dessa aparente flexibilização do *caput* do artigo 39 da Lei Maior, Bandeira de Mello (2013, p. 264) explica, com singularidade, essa nova leitura acerca do regime jurídico único (grifo nosso):

A conciliação destes dispositivos é possível desde que se entenda que **o pretendido pelo art. 39** não foi estabelecer obrigatoriamente um único regime para todos os servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas, mas **impor que a União e suas entidades da Administração indireta, Estados e suas entidades da Administração indireta e Municípios e suas entidades da Administração indireta tenham, nas respectivas esferas, uma uniformidade de regime para seus servidores**. Ou seja: **inadmita-se** que quaisquer destas pessoas adotem para si um dado regime e atribuam à autarquia tal, à autarquia qual ou à fundação tal, diferentes regimes, criando **uma pluralidade** deles como ocorria antes da Constituição de 1988. **Deve haver, isto sim, um “regime jurídico único” na intimidade das diversas ordens de governo**. Em outras palavras: é possível (embora afigure-se-nos inconveniente) que as **atividades básicas estejam sujeitas ao regime de cargo, isto é, estatutário, enquanto algumas remanescentes, de menor importância, sejam exercidas sob regime de emprego**. Inversamente, não é possível haver diversidade de regimes entre Administração direta e as distintas pessoas das respectivas Administrações indiretas.

Desse modo, duas são as constatações na visão de Bandeira de Mello (2013):

- a) afigura-se impossível que uma Administração Direta (seja ela federal, estadual ou municipal) eleja, para si, um determinado regramento jurídico, e na “sua” autarquia ou fundação pública se adote outro;
- b) as atividades basilares se vinculam ao regime estatutário, ao passo que as demais, de menor relevo, são ligadas ao regime trabalhista.

Conforme Araújo (2017, p. 19), é possível a existência de servidores estatutários, ao lado de celetistas, “desde que, compondo este conjunto de regras um regime, seja ele uniformemente aplicável em todos os entes mencionados no art. 39 da CF, dentro de cada esfera política.”

Com um viés mais pragmático, Rigolin (2012, p. 33) chama a atenção para o tratamento diferenciado no tocante aos entes municipais, nessa questão da pseudoliberalidade na definição do RJU (grifo nosso):

Tais dispositivos indicavam que aquele regime único poderia ser tanto o **estatutário (como acabou sendo) quanto o regime da CLT (que dificilmente seria escolhido, considerando-se a virtualmente impossível aplicação da CLT a Juízes ou Promotores, p. ex.)**. Como, entretanto, somente a União e os Estados têm Poder Judiciário, e têm Ministério Público, o mesmo problema, **a mesma dificuldade de implantação da CLT como regime jurídico único, que existe para os Estados e para a União, não existiu para os Municípios**.

Indubitável reconhecer, por exercerem atribuições exclusivas de Estado, os membros da Magistratura, do Ministério Público, os Conselheiros dos Tribunais de Contas, dentre outros, são jungidos, obrigatoriamente, por regimes jurídicos peculiares, de natureza estatutária (MEIRELES; BURLE FILHO 2016, p. 521).

Em síntese, não obstante a possibilidade de se adotar o regime trabalhista¹⁸, existem limites que acabam por moldar efetivamente a escolha desse regime jurídico, evidenciando-se o que a doutrina denominou como “regime normal”, intimamente ligado ao conceito de “regime de cargo”.

Nesta senda, Bandeira de Mello (2013, p. 265) ensina que para os servidores das pessoas jurídicas de Direito Público o regime normal (ou corrente) será o estatutário, admitindo-se, no entanto, a adoção do regime trabalhista para certas atividades subalternas. Conclui o festejado administrativista (grifo nosso):

União, Estados, Distrito Federal e Municípios, adstritos apenas às disposições constitucionais sobre servidores públicos, **legislarão** cada qual para os servidores das respectivas órbitas **e decidirão**, livremente, **se pretendem adotar exclusivamente o regime de cargos ou se instituirão empregos para as atividades materiais subalternas**. O que não poderão fazer, sem afrontar a Lei Magna, é deixar de acolher o regime de cargos como regra geral ou instituir o regime de emprego para atividades que não o comportem.

Segundo lição de Perez (2016, p.121), “para as atuações como jurisdição, coleta de tributos, regulação e fiscalização, diplomacia e congêneres, não se pode

¹⁸À guisa de registro, na prática, todos os Estados, bem como a União Federal, optaram pelo regime único no modelo estatutário, restando aos entes municipais seguir tal padrão ou, de modo diverso, adotar o regime trabalhista.

visualizar a possibilidade de adoção de outro regime de contratação que não o estatutário.”

Inclusive, a noção de que o regime “normal” é o regime estatutário decorre do próprio texto da Constituição, que individualiza detalhadamente as regras envolvendo os servidores públicos em seus artigos 39 à 41, em detrimento ao regramento trabalhista. (OLIVEIRA, 2020, p.1.030).

Para arrematar o tema, recorre-se novamente aos ensinamentos de Bandeira de Mello (2013, p. 266) (grifo nosso):

Finalmente, o **regime normal** dos servidores públicos teria mesmo de ser o **estatutário**, pois este (ao contrário do regime trabalhista) é o concebido para atender a **peculiaridades de um vínculo no qual não estão em causa tão só interesses empregatícios, mas onde avultam interesses públicos básicos**, visto que os servidores públicos são os próprios instrumentos da atuação do Estado. [...] Embora o regime de cargo tenha que ser o normal, o dominante, na Administração direta, autarquias e fundações de Direito Público, **há casos em que o regime trabalhista (nunca puro, mas afetado, tal como se averbou inicialmente, pela interferência de determinados preceitos de Direito Público) é admissível para o desempenho de algumas atividades**; aquelas cujo desempenho sob regime laboral não compromete os objetivos que impõem a adoção do regime estatutário como o normal, o dominante.

Diante do exposto, a escolha do regramento de pessoal não representa um “cheque em branco” para o Poder Público.

Aragão (2013, p. 267) assevera que se “poderia adotar ambos os sistemas, mas para funções diferentes, adotando o celetista para as funções não decisórias, mas não podendo adotar sistemas distintos para as mesmas funções.”

O Supremo Tribunal Federal, frise-se, comungou tal entendimento nas decisões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 2310/DF (BRASIL, 2000b) e 492/DF (BRASIL, 1992b).

Na primeira, analisou-se a constitucionalidade do regime celetista dos servidores das agências reguladoras. Muito embora o caso não tenha sido levado a Plenário (uma vez que os artigos impugnados da Lei n. 9.986 (BRASIL, 2000a) foram revogados, resultando na perda de objeto da ADIN), o relator, Ministro Marco Aurélio, concedeu liminar para declarar inconstitucional o regime celetista tendo em vista que, diante do necessário exercício de poder de polícia, o único regime possível seria o estatutário. *In verbis* (grifo nosso):

Hão de estar as decisões desses órgãos **imunes a aspectos políticos**, devendo fazer-se presente, sempre, **o contorno técnico**. É isso o exigível não só dos respectivos dirigentes - detentores de mandato -, mas também dos servidores - reguladores, analistas de suporte à regulação, procuradores, técnicos em regulação e técnicos em suporte à regulação (...). **Prescindir, no caso, da ocupação de cargos públicos, com os direitos e garantias a eles inerentes, é adotar flexibilidade incompatível com a natureza dos serviços a serem prestados, igualizando os servidores das agências a prestadores de serviços subalternos, dos quais não se exige, até mesmo, escolaridade maior, como são serventes, artífices, mecanógrafos, entre outros** (STF, ADIN 2310, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática proferida em 19/12/2000). (BRASIL, 2000b)

Consignou-se, portanto, nesta importante decisão monocrática, a clara distinção entre os regramentos jurídicos, sendo a flexibilidade inerente aos empregos públicos incompatível com as atividades das agências reguladoras, à semelhança de outras atividades fiscalizadoras em que a regra é o regime de cargo (fiscais do trabalho, fiscais de renda, servidores do Banco Central e dos Tribunais de Conta).

A ADIN n. 492/DF ((BRASIL, 1992b), por sua vez, teve por objeto dispositivos do RJU federal (Lei n. 8.112/90), envolvendo o direito a negociação coletiva e a competência da Justiça do Trabalho em ações dos servidores públicos. Em seu inteiro teor, foi possível extrair que o voto de dois Ministros¹⁹, inclusive o Relator, referenciava as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello quanto a possibilidade de adoção do regime trabalhista para uma parte dos servidores públicos. Mas, quanto a efetiva interpretação do artigo 39, *caput*, a discussão não foi objeto da parte dispositiva da decisão colegiada do STF, não criando, pois, determinação vinculante para as entidades estatais. (ARAUJO, 2017, p. 23).

Ao fim deste subtópico, necessário repisar que, independente da corrente interpretativa (ou da citada flexibilização) acerca do artigo 39, *caput*, o desígnio almejado pelo constituinte originário para do regime jurídico único é exatamente o mesmo: evitar, dentro de um mesmo ente federado, anômalas disparidades entre servidores públicos que lidavam com uma mesma realidade.

¹⁹Trechos dos respectivos votos sobre a possibilidade de se admitir servidores celetistas: “São os contratados para obras públicas, os que exercem funções puramente materiais; serão servidores da União Federal, das autarquias, das fundações públicas federais sob regime contratual, que terão seus dissídios julgados, evidentemente, pela Justiça do Trabalho.” (Ministro Relator Carlos Mário Velloso); “[...] a Constituição, ao preconizar a instituição de regime único, não excluiu a possibilidade de haver empregos ao lado do cargo público, na administração direta, autárquica ou das fundações públicas, ainda que em caráter excepcional, notadamente para o desempenho de atividades materiais subalternas.” (Ministro Ilmar Galvão).

Cuida-se, sobremaneira de uma conquista na redemocratização do Brasil, fundada nos postulados da isonomia, impessoalidade e razoabilidade, visando superar um período em que a multiplicidade de regimes jurídicos enfraquecia o serviço público, sobretudo com a contratação ou manutenção de profissionais sob um contexto de interesses privados de gestores ou chefes.

Sobre o tema, recorda Rigolin (2021, p.16):

Conviviam para o pessoal do serviço público não apenas dois, mas verdadeiramente três regimes jurídicos: o estatutário, o da CLT e um terceiro, de índole administrativa, para temporários ou técnicos especialistas, baseado em lei local autorizada pelo art. 106 da, assim chamada, Constituição de 1969.

Ultrapassada, desse modo, a discussão teórica que ronda a exegese do artigo 39, *caput*, da CF/88, passa-se a analisar a primeira tentativa de eliminação do regime jurídico único e suas garantias, com a Reforma Administrativa no ano de 1998.

4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRIMEIRA TENTATIVA DE EXTINÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO

Neste item procura-se apresentar as mutações sofridas pelo regime jurídico único, tendo como referência a Reforma Administrativa promovida pela Emenda Constitucional n. 19/1998, bem como posterior decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIN n. 2135/DF.

4.3.1 A Emenda Constitucional n. 19/1998 (Reforma Administrativa 1995-1998)

Em 1998 foi promulgada a Emenda Constitucional n. 19, a qual, dentre outros dispositivos, modificou a redação do artigo 39, *caput*, provocando a supressão da obrigatoriedade de instituição do RJU. (BRASIL, 1998).

No entanto, necessário lembrar que essa proposta de reforma da Constituição (PEC n. 173) foi encaminhada desde o ano de 1995, logo no início do primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Sob um olhar crítico do período, Rigolin (2012, p.16) pondera (grifo nosso):

Advinda ao universo das leis em 1990 como o regime jurídico único do servidor federal, aquele anunciado na Constituição de 1988, art. 39, como obrigatório a partir de abril de 1990 para reger o pessoal do serviço público de cada ente integrante da Federação do modo como cada qual desses entes para o seu âmbito legislasse, **o RJU entretanto logo passou, na história, a configurar espinho na garganta do governo federal, que a ele, e à correlata estabilidade constitucional que o servidor adquiria no serviço público, atribuía a qualidade de ser uma das causas principais da pouca eficiência do serviço público, responsável também pelo tradicionalmente decantado imobilismo do serviço público, que a ninguém servia.**

Di Pietro (2015, p. 54), em sua obra “Parcerias na Administração Pública”, enumera possíveis “entraves” que o governo da época enfrentou após promulgação da Constituição de 1988 (grifo nosso):

Quanto à Administração Pública, **a Constituição caminhou na contramão de direção. Revelou tendência inegável para a burocratização**, uma vez que previu **regime jurídico único** para todos os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações públicas; exigiu **concurso público para todas as categorias**, inclusive da Administração Indireta; beneficiou com a **estabilidade um número muito elevado de servidores não concursados (art. 19 do ADCT)**; **tratou de forma semelhante as entidades da Administração Direta e Indireta**, sem ter o cuidado de distinguir as de direito público das de direito privado e sem distingui-las também em função do tipo de atividade que exercem (serviço público ou atividade econômica). **Isto acabou por permitir que, sob vários aspectos, todas tivessem tratamento igual ou assemelhado, em termos de servidores públicos**, contratos, licitação, controle, limitações financeiras e orçamentárias.

Nesse contexto, a chamada “reforma do aparelho do Estado”, jargão utilizado pelo Governo Federal, tinha como um dos vetores básicos a desvinculação da administração tida como burocrática, enaltecida pela Constituinte e identificada por mecanismos mais rígidos quanto a administração de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. Em substituição, exortava a “administração gerencial”, inspirada no setor privado e focada em metas e controle de resultados, com maior autonomia para o gestor público na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros. (ARAUJO, 2017, p. 9).

Pela relevância, insta mencionar e trazer algumas passagens de dois documentos oficiais muito importantes neste período histórico: a Exposição de Motivos Interministerial n. 49 (BRASIL, 1998) e o Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. (BRASIL, 1995b).

Na Exposição de Motivos Interministerial n. 49, de 18 de agosto de 1995, submetida ao Presidente da República por Ministros de diversas pastas (da Justiça,

da Fazenda, da Previdência e Assistência Social, da Educação e do Desporto, da Administração Federal e Reforma do Estado e do Planejamento e Orçamento), tem-se a apresentação da proposta de emenda constitucional “relativa as disposições que regem a administração pública, o regime jurídico e a disciplina da estabilidade dos servidores públicos civis.”

Em suas "Considerações Gerais", é possível vislumbrar as ideias da Administração Pública Federal relacionadas ao servidor público, sendo ressaltado que “não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização.”

Enfatizou-se ainda a expectativa de se alcançar os seguintes resultados (grifo do original):

Recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade: a flexibilidade da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional:

Estimular o desenvolvimento profissional dos servidores: a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração:

Melhorar as condições de trabalho: as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores.

O Governo propôs ainda romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores, com inovação nos métodos de gestão e de controle, especialmente quanto ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória.

Especificamente tratando da “Emenda”, acerca da obrigatoriedade do regime jurídico único imposta pela constituinte originário, são feitas as seguintes ponderações (grifo nosso):

Foi revista a previsão constitucional relativa à adoção compulsória de regime jurídico único para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações. **Quando de sua implantação, o regime único representou uma tentativa de restabelecer o controle sobre a gestão dos recursos humanos no serviço público.** A proliferação de entidades na administração

indireta, em paralelo com uma variedade e superposição de regimes jurídicos e situações funcionais entre os servidores, demandava uma ampla ação no sentido da reorganização dos quadros do Estado.

A opção adotada na Constituição de 1988, contudo, se caracterizou pela ênfase num formato uniformizador, rígido e centralista, representando verdadeira reversão em relação às estratégias descentralizadoras que, no passado, haviam inspirado a adoção, pela administração pública, das figuras jurídicas da autarquia e da fundação.

A implantação do regime jurídico único, nesse sentido, impôs **pesada restrição legal à autonomia e flexibilidade de gestão** imprescindíveis à administração indireta, realimentando as tendências no sentido de um tratamento indiferenciado em relação à administração direta. Além disso, estendeu a Estados e Municípios o mandamento centralizador e uniformizante, retirando-lhes a possibilidade de encontrar soluções próprias e diferenciadas para a organização de seus quadros.

A diversidade de regimes jurídicos para os servidores públicos é requisito que em muito facilitará a implantação de uma nova arquitetura jurídico-institucional que possibilite à administração pública brasileira a sua reorganização em sintonia com as modernas técnicas e conceitos no campo da administração.

Esta nova arquitetura tem como diretriz básica o resgate da autonomia e da flexibilidade de gestão nas áreas responsáveis pela prestação de serviços públicos. Pretende-se que, a partir da desobstrução legal promovida no texto constitucional, seja **possível a definição de regimes jurídicos diferenciados para os servidores, conforme a natureza do órgão ou entidade a que se vinculem.**

Dessa forma, as autarquias e fundações poderão contar com regimes específicos de trabalho, que atendam à necessidade de **maior agilidade no recrutamento e na dispensa de quadros**, mantidas as devidas garantias e a impessoalidade e legalidade próprios do serviço público. Além disso, **a critério de cada esfera de governo, poder-se-á adotar o regime celetista, nas situações em que for julgado mais conveniente.**

Percebe-se, de plano, o reiterado argumento governista de exagerada limitação à autonomia de gestão, sendo perquirida a multiplicidade de regimes jurídicos com vistas à reorganização e à modernização estrutural da Administração Pública.

Não se pode esquecer que, aliada a não obrigatoriedade do regime jurídico único, lançou-se ainda notas sobre flexibilização da estabilidade do servidor público, objetivando “atualizar” o instituto, com uma aplicação diferenciada e graduada conforme as características institucionais de cada segmento da Administração.

Em que pese não constar expressamente o interesse do governo na extinção da estabilidade, a leitura de todo documento, com especial destaque para o aniquilamento do RJU, permite inferir, de algum modo, uma ameaça a

profissionalização do serviço público e ao próprio interesse público, em detrimento de interesses com viés político.

Por seu turno, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), idealizado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, e aprovado em 21 de setembro de 1995, foi elaborado com riqueza de detalhes, traçando objetivos, estratégias e projetos na implantação da Reforma Administrativa. Contou com a seguinte mensagem de apresentação do Presidente da República (grifo nosso):

Os diagnósticos e o quadro teórico apresentados no “Plano Diretor” serviram de base para as propostas de Emenda Constitucional que o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional para as reformas nas áreas administrativa e previdenciária (neste último caso, no que respeita às aposentadorias e pensões dos servidores públicos). Tais propostas de Emenda visam, por um lado, garantir conquistas da Constituição de 1988, as quais, na realidade, nunca se concretizaram, tais como a definição de tetos precisos para a remuneração dos servidores ativos e inativos e a exigência de Projeto de Lei para aumentos de remuneração nos Poderes Constituídos. Por outro lado, **mediante a flexibilização da estabilidade e da permissão de regimes jurídicos diferenciados, o que se busca é viabilizar a implementação de uma administração pública de caráter gerencial.**

Em seu tópico “7.2.1 As Duas Emendas da Administração Pública”, assinala-se expressamente “o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas”. E no “8.2.4”, que dispõe sobre uma “Nova Política de Recursos Humanos”, elege-se como critério para escolha de um determinado regime jurídico a instituição de “carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado”. Em detalhes (grifo nosso):

Com relação às carreiras, elas podem ser classificadas em carreiras de Estado, formadas principalmente por servidores **estatutários** no **núcleo estratégico** do Estado, e carreiras de empregados **celetistas**, utilizadas na administração indireta e nos serviços operacionais **inclusive do núcleo estratégico.**

Por núcleo estratégico, entende-se o setor que define as leis e as políticas públicas – e cobra o seu cumprimento, correspondendo aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República e aos Ministros (além de seus auxiliares e assessores diretos).

Assim, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, não obstante incentivar a multiplicidade de regimes jurídicos, também informa determinadas

categorias de servidores públicos que devem ser formadas “principalmente” por agentes sob o regime legal ou estatutário.

Comentando o processo de aprovação da Emenda Constitucional n. 19/1998, recorda Rigolin (2012, p.16) que não foi uma tarefa fácil (grifo nosso):

Conseguiu o Executivo assim, **apenas em 1998 e após batalha das mais árduas e cruentas já travadas no Congresso Nacional**, fazer aprovar sua originária proposta de emenda constitucional como Emenda n. 19, que foi promulgada em 4 de junho de 1998. Por seu intermédio, o novo art. 39, que conteve, **simplesmente excluía qualquer menção ao regime único do servidor público, exatamente quando toda a Nação já se habituara à ideia da unicidade necessária do regime laboral do servidor público, e já a ela adaptara sua legislação com razoável adequação e propriedade.**

Passou a ser lícito então ao ente público, com a EC n. 19/98, a um só tempo, criar cargos estatutários, criar empregos pela CLT e criar funções pelo terceiro regime, e admitir, por cada regime, servidores públicos, concomitantemente e em absoluta harmonia institucional.

Cumpra rememorar, comparativamente, as redações do *caput* do artigo 39 da Constituição de 1988, antes e após a Reforma Administrativa (grifo nosso):

Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão **conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Constata-se uma modificação textual praticamente na íntegra do dispositivo, não deixando dúvidas da eliminação do RJU e do retorno da pluralidade de regimes na contratação de pessoal na Administração Pública.

Em outras palavras, o *caput* do artigo 39 da Constituição de 1988 foi totalmente desnaturado e, uma vez silente, possibilitou-se, no âmbito de cada ente da Federação, a adoção de regimes jurídicos diferenciados, estatutário ou celetista. (ARAGÃO, 2013, p. 268).

Inclusive, como corolário da alteração promovida pelo Poder Reformador, calha ilustrar a promulgação da Lei n. 9.962 (BRASIL, 2000a), que dispõe sobre o regime de emprego público, na esfera federal, na Administração Direta, e nas autarquias e fundações públicas.

Com efeito, foi a Lei n. 9.962/2000 que verdadeiramente extinguiu o regime jurídico único (RJU) no plano federal, pois trouxe expressamente o regime de emprego público no âmbito das pessoas públicas (OLIVEIRA, 2020, p.1.031).

Carvalho Filho (2020, p.1.115) elucida, com maestria, o efeito prático da alteração constitucional para os entes federados (grifo nosso):

[...] tornou-se **possível**, por exemplo, que um Estado tenha um grupo de servidores **estatutários** e outro de servidores **trabalhistas**, desde que, é claro, seja a organização funcional estabelecida em **lei**. O mesmo foi permitido para as demais pessoas federativas. Aliás, **a própria União Federal, como já vimos, tem a previsão de servidores estatutários (Lei no 8.112/1990) e de servidores trabalhistas (Lei no 9.962/2000 e legislação trabalhista)**. Nada impediria, é claro, que a entidade política adotasse apenas um regime funcional em seu quadro, mas, se o fizesse, **não seria por imposição** constitucional, e **sim por opção administrativa**, feita em decorrência de avaliação de conveniência, para melhor atender a suas peculiaridades. A qualquer momento, no entanto, poderia modificar a estratégia inicial e instituir regime funcional paralelo, desde que, logicamente, o novo sistema seja previsto em lei.

Registre-se que esse diploma normativo, no entanto, deixou de indicar as atividades e categorias para as quais se adotaria o regime trabalhista, não estabelecendo, de igual sorte, balizas para a adequação desses servidores. (ARAUJO, 2017, p. 9).

Dentre outros temas, além de eliminar o regime jurídico único, a Reforma Administrativa também extinguiu o sistema de isonomia funcional que previa remuneração igual àqueles que ocupassem cargos de atribuições iguais ou cargos assemelhados (do mesmo Poder, ou entre servidores dos três Poderes).

Com a Emenda Constitucional n. 19/1998 restabeleceu-se o sistema que gerava reiteradas e injustificáveis discriminações quanto aos salários, culminando na absoluta e irrestrita insatisfação dos servidores públicos. Nada parece mais desanimador do que um servidor saber que, tendo cargo igual ao de outro servidor, ou exercendo funções idênticas ou assemelhadas, sua remuneração é desigualmente inferior.” (CARVALHO FILHO, 2020, p.1.116).

Nesse contexto, uma alteração constitucional dessa magnitude acabou por provocar movimentos de oposição e dissidências políticas, com o consequente ajuizamento da ADIN n. 2135/DF perante o Supremo Tribunal Federal, com o fito de se reestabelecer a situação anterior. (BRASIL, 2007).

4.3.2 O julgamento do STF na ADIN n. 2135/DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 2135/DF foi ajuizada em janeiro de 2000 pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PcdoB) e Partido Socialista Brasileiro (PSB), e teve como Relator, na origem, o Ministro Néri da Silveira.

Em síntese, sob o argumento de que o então Presidente da Câmara dos Deputados teria incluído em pauta a Proposta de Emenda Constitucional n. 173/95 (BRASIL, 1995a) (fase embrionária da EC n. 19/1998) com várias modificações não debatidas em plenário, requereu-se a inconstitucionalidade de diversos dispositivos. Aliado a teses de ordem material (violação ao princípio da isonomia, por exemplo), apontou-se que as efetivas mudanças no conteúdo da proposta não foram amparadas num trâmite legislativo regular.

Contextualizando os fatos envolvendo a votação da reforma administrativa, especificamente ao devido processo legislativo constitucional, tem-se que os parlamentares optaram por destacar alguns dispositivos para votação em separado.

O destaque para votação em separado (DVS) n. 09, dentre outros temas, trazia a supressão do regime jurídico único de forma obrigatória (artigo 39, *caput*, CF/88).

Quando da deliberação, as matérias decididas em separado contaram somente com 298 votos favoráveis, número inferior ao quórum de 3/5 (três quintos) exigido constitucionalmente, e deveriam ser decotadas da emenda constitucional.

Entretanto, o Relator Moreira Franco deu encaminhamento modificando dispositivos não apreciados em plenário (realizando ainda alterações de mérito, contrariando o que foi votado), sendo tal equívoco convalidado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer.

No Poder Judiciário, ao apreciar a ADIN n. 2135/DF, o Supremo Tribunal Federal (STF), depois de sucessivos pedidos de vista, encerrou a votação do pedido de medida cautelar e, com três votos vencidos, acatou a tese de inconstitucionalidade formal e deferiu liminar com efeitos *ex nunc*, restabelecendo a regra constitucional primeva, com a obrigatoriedade da instituição do regime jurídico único. (ARAUJO, 2017, p.11).

Não obstante a calorosa discussão no plenário do Pretório Excelso, o Ministro Relator Néri da Silveira perfilhou o entendimento, acompanhado pela maioria, pelo

descumprimento ao regime de tramitação e aprovação das emendas constitucionais, nos termos do artigo 60, §2º²⁰, da Constituição Federal. O Acórdão, deferindo a liminar na ADIN n. 2135/DF, restou assim ementado (grifo nosso):

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO [...]

1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no **DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários**. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público.

2. O deslocamento do texto do §2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma **tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único** previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quórum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional.

3. **Pedido de medida cautelar deferido**, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressaltando-se, em decorrência dos **efeitos ex nunc** da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso.

[...] 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido (STF, ADIN 2135 MC/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, Rel. para acórdão: Min. Ellen Gracie, julgamento 2.08.2007, DJ 07.03.2008). (BRASIL, 2007)

No dia 2 de agosto de 2007, portanto, o Pleno do STF suspendeu a vigência do artigo 39, *caput*, com a redação atribuída pela Reforma Administrativa, afastando a possibilidade de regime múltiplo na Administração Pública.

O resultado foi de 8 votos a 3, neles computados votos de três Ministros que já não integravam aquela corte: dois a favor da suspensão dos efeitos (Néri da Silveira, relator original, e Sepúlveda Pertence) e um contra sua suspensão (Nelson Jobim). Diante do transcurso do prazo entre início do julgamento e decisão cautelar, tem-se ainda que a participação de mais Ministros do STF: votaram pela suspensão Ellen Gracie, Eros Grau, Carlos Britto, César Peluso, Marco Aurélio e Celso de Mello; e contra ela, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski. E deixaram de votar Cármen Lúcia e Gilmar Mendes, por serem ocupantes das vagas de dois ex-Ministros que

²⁰Art. 60. [...]

§2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

havia votado (Nelson Jobim e Néri da Silveira, respectivamente). (MELLO, 2013, p. 264).

Vale dizer, após quase dez anos de vigência da Emenda Constitucional n. 19/1998, o Supremo Tribunal Federal declarou liminarmente a sua inconstitucionalidade, reestabelecendo, assim, o regime jurídico único previsto originariamente pela Constituição de 1988.

Contudo, devido a natureza cautelar da decisão, com efeitos prospectivos, qualquer legislação que afaste, extinga ou mitigue regimes jurídicos únicos (criada entre a edição da referida emenda e esta decisão da Suprema Corte) continua com sua eficácia preservada até o julgamento final da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2135/DF. (ARAGÃO, 2013, p. 268).

Na esfera federal, por exemplo, pontua-se que os celetistas, contratados via concurso após a Reforma Administrativa, continuam regidos pela Lei n. 9.962/2000, e, considerando o princípio da segurança jurídica, afigura-se razoável que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o mérito da ADIN n. 2135/DF, opte pela aplicação do artigo 27 da Lei n. 9.869/1999 e module os efeitos do *decisum* para salvaguardar direitos dos empregados públicos não alcançados pela decisão liminar. (OLIVEIRA, 2020, p.1.032).

Ou seja, revela-se indefinida a questão dos entes federados que promoveram a mistura dos dois regramentos jurídicos (servidores celetistas que estão em ente que adota o Estatuto, ou vice-versa), tendo o STF aparentemente deixado essa problemática para ser enfrentada no julgamento de mérito da ADIN n. 2135/DF. (MARINELA, 2017, p.1.255).

Vale recordar também que o Supremo Tribunal Federal formalizou entendimento apenas acerca de vício formal no processo de votação da PEC. Inexiste, assim, entendimento acerca da questão de fundo, não se afirmando a impossibilidade material de extinção do RJU, por exemplo.

Para fins de atualização, conforme notícia extraída do *site* do STF (SUSPENSO..., 2021) do mês de agosto de 2021, a Corte retomou novamente o julgamento sobre a constitucionalidade de emenda que extinguiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores públicos.

Inclusive, a atual relatora da ADIN n. 2135/DF, Ministra Cármen Lúcia, já votou pela inconstitucionalidade formal do *caput* do artigo 39 da Constituição Federal, com

a redação dada pela EC n. 19/1998, por violação da regra constitucional que exige aprovação da proposta em dois turnos.

De outro modo, na sessão datada de 18 de agosto de /2021, o Ministro Gilmar Mendes votou pela constitucionalidade da alteração do artigo 39, *caput*, dada pela EC n. 19/1998, considerando que houve apenas um ajuste redacional neste dispositivo, com a transposição de texto previamente já aprovado pela Câmara, e que tal questão deve ser resolvida exclusivamente na esfera do Poder Legislativo, não suscetível de apreciação pelo Judiciário.

No entanto, após a abertura da divergência, o julgamento foi novamente suspenso e adiado após pedido de vista do Ministro Nunes Marques.

Assim, enquanto não finalizado o julgamento, revela-se plenamente válida a medida cautelar deferida, com o retorno do artigo 39, *caput*, da CF/88, em sua versão original, consagrando o regime jurídico único para os servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional.

Apresentada, portanto, a metamorfose sofrida pelo regime jurídico único na Constituição de 1988, com sua obrigatoriedade inaugural, extinção, e restabelecimento via controle de constitucionalidade junto ao STF, passa-se tecer considerações sobre a mais recente Reforma Administrativa, cujo objeto é novamente abolir o RJU.

5 A ATUAL REFORMA ADMINISTRATIVA E MAIS UMA TENTATIVA DE EXTINÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO NO BRASIL

Como analisado em capítulo anterior, desde o advento da Constituição Federal de 1988 a Administração Pública brasileira já foi alvo de uma reforma administrativa, no intuito de torná-la mais moderna e eficiente.

Naquele contexto, lastreada no modelo gerencial, a Emenda Constitucional n. 19/1998 gerou consequências na vida da Administração Pública, alterando o regime administrativo do Estado brasileiro, seus princípios e normas, além de propor o controle das despesas e finanças públicas. (BULOS, 1998, p.69).

Cumprir também rememorar que posterior questionamento perante o STF resultou no afastamento cautelar da EC n. 19/1998 quanto ao artigo 39, *caput*, restabelecendo-se a redação originária com a obrigatoriedade de instituição do RJU para os servidores da Administração Pública Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas.

Com o passar de pouco mais de duas décadas, instaurou-se outra vez no Brasil um pensamento supostamente reformista que, após sacramentar as Reformas Trabalhista e da Previdência, envida esforços para aprovações de outras, tais como a Tributária e a Administrativa.

Esta última, com o lema do ajuste de contas públicas e da diminuição do gasto de pessoal, conjectura estabelecer um novo regramento de contratação para o setor de pessoal e reduzir o número de carreiras, além de rever, dentre outras garantias, a estabilidade dos servidores públicos.

Assim, malgrado a inexistência de uma resolução definitiva no Judiciário acerca da anterior Reforma Administrativa, o Poder Executivo apresentou proposta de emenda constitucional visando novamente extinguir o RJU e promover a ampla possibilidade de regime múltiplo na Administração Pública.

Consoante Carvalho (2021, p.42), “[...] é preciso ter em mente também que a PEC 32/2020 não é a primeira, e provavelmente não será a última reforma administrativa apresentada em nosso ordenamento.”

Entretanto, esta segunda reforma administrativa da atual era constitucional, na verdade, não representa autêntica medida de reorganização administrativa, sendo tão

somente uma reforma gerencial no setor de pessoal (TORREÃO BRAZ ADVOGADOS, 2020, p.1).

É o que se passa a analisar no próximo tópico.

5.1 LINHAS GERAIS SOBRE A PEC N. 32/2020: REFORMA ADMINISTRATIVA OU REFORMA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO?

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 32/2020²¹ foi encaminhada pelo Governo Federal ao Poder Legislativo em 03 de setembro de 2020, abarcando diversas alterações nos dispositivos sobre servidores públicos. (BRASIL, 2020a).

Ela é desenvolvida em 10 (dez) artigos, constando no artigo 1º as modificações planejadas na parte permanente do texto constitucional; as regras de transição entre os artigos 2º e 9º; e, no artigo 10, tem-se as revogações dos atuais dispositivos da Constituição em vigor.

Apelidada pelo governo de “PEC da Nova Administração Pública”, a medida se propõe a modificar 27 trechos, e introduzir 87 novos, na Lei Maior, à exemplo dos que tratam da administração pública em geral (artigos 37 e 37-A); dos servidores públicos (artigos 39, 39-A, 41, 40-A e 41-A); dos militares dos estados, do DF e dos territórios (artigos 42 e 48); das atribuições do presidente da República (artigo 84); dos ministérios (artigo 88); das Forças Armadas (artigo 142); do Orçamento da União (artigo 165); da Previdência Social (artigo 201); e de outras disposições gerais (artigo 247). (BRASIL, 2020a).

Justificando a atual política pública reformista, a Exposição de Motivos (EM) n. 00047/ME (BRASIL, 2020b) propõe um discurso visando conferir maior efetividade no serviço público e desburocratização da máquina do governo, tendo como fonte de pesquisa estudos do Banco Mundial.

Informa que a PEC n. 32/2020 tem como destinatário não só a Administração Pública, mas todo seu corpo de servidores, inserindo-se em uma finalidade maior de transformação do Estado, para trazer mais agilidade e eficiência aos serviços

²¹A PEC n. 32/2020 foi acompanhada da Exposição de Motivos (EM) n. 00047/ME, subscrita pelo Ministro da Economia, sendo enviada ao Chefe do Executivo federal por meio da Mensagem n. 504, de 02 de setembro de 2020.

públicos, “sendo o primeiro passo em uma alteração maior do arcabouço legal brasileiro”. (BRASIL, 2020a).

Conforme divulgação nos próprios órgãos de imprensa oficiais, a proposta de emenda à Constituição seria apenas uma etapa inaugural, inserida num contexto reformista mais amplo que pode ser dividido em três momentos: o primeiro consiste na própria aprovação da PEC; na sequência, a elaboração de diversos projetos de leis para regular temas envolvendo gestão e estatuto do servidor; e, ao final, seria encaminhado um projeto de lei complementar visando trazer os contornos e regras para o chamado “Novo Serviço Público” .(TORREÃO BRAZ ADVOGADOS, 2020, p.1).

Com maiores detalhes sobre as duas fases posteriores, explica Romano (2020, p.1) que a fase 2 contará com o envio de um projeto de lei complementar (e outros seis projetos de lei) acerca de gestão do desempenho e regulamentação de cargos, funções, gratificações e ajustes no estatuto do servidor; ao passo que a fase 3, através de outro projeto de lei complementar, criará o “Novo Serviço Público” enquanto novo marco regulatório das carreiras, governança remuneratória e direitos e deveres do servidor.

Seguindo o exame da Exposição de Motivos (EM) n. 00047/ME (BRASIL, 2020b), nota-se que são elencados quatro princípios norteadores do “novo serviço público.”

- a) foco em servir: consciência de que a razão de existir do governo é servir aos brasileiros;
- b) valorização das pessoas: reconhecimento justo dos servidores, com foco no seu desenvolvimento efetivo;
- c) agilidade e inovação: gestão de pessoas adaptável e conectada com as melhores práticas mundiais; e
- d) eficiência e racionalidade: alcance de melhores resultados, em menos tempo e com menores custos.

E três grandes orientações:

- a) modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência à sua atuação;
- b) aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país; e
- c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade.

Quanto ao primeiro “eixo balizador”, o de modernização do Estado, teoriza-se uma política de gestão de pessoal mais ágil, com dinamismo no relacionamento entre

órgãos públicos e a iniciativa privada, contribuindo com mais efetividade na prestação dos serviços públicos.

Para tanto, propõe-se inovações quanto a constituição dos quadros de pessoal, com “vinculações mais bem alinhadas às necessidades atuais e futuras da Administração”, sendo previstos cinco novos tipos de vínculos com o Estado:

- i) vínculo de experiência, o qual propiciará a existência de período de experiência efetivo como etapa do concurso para ingresso em cargo por prazo indeterminado ou em cargo típico de Estado, estabelecendo um marco bem delimitado para avaliação mais abrangente e tomada de decisão quanto à admissão do servidor em cargo que compõe o quadro de pessoal de caráter permanente, a depender de classificação, dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período;
- ii) vínculo por prazo determinado, que possibilitará a admissão de pessoal para necessidades específicas e com prazo certo, a atender: (a) necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralização em atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; (b) atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e (c) atividades ou procedimentos sob demanda;
- iii) cargo com vínculo por prazo indeterminado, para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas;
- iv) cargo típico de Estado, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado; e
- v) cargo de liderança e assessoramento, corresponderá não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas. (BRASIL, 2020b)

Aliada a descrição desses cinco liames jurídicos, são mencionadas ainda particularidades acerca da estabilidade somente para os ocupantes de cargo típico de Estado e o significativo fato da regulamentação geral envolvendo regime jurídico dos servidores públicos ser veiculada por meio de lei federal (nacional):

Com vistas à garantia de eficiência da gestão pública, os servidores estáveis ocupantes de cargo típico de Estado só poderão perder o cargo público em virtude de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; mediante processo administrativo, assegurado ao servidor ampla defesa; ou mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa. Mesmos critérios serão aplicados aos servidores que já adquiriram estabilidade no serviço público.

A gestão de desempenho e as condições de perda dos demais vínculos e cargos públicos serão estabelecidas em lei. Reservar a regulamentação desses temas para lei implica desconstitucionalizar a matéria e conferir maior autonomia ao legislador.

O servidor ocupante de cargo típico de Estado irá adquirir estabilidade ao permanecer um ano em efetivo exercício no cargo, após o término do vínculo de experiência, com desempenho satisfatório, conforme disciplinado em lei. (BRASIL, 2020b).

Apesar do aprofundamento ser realizado nos tópicos seguintes desta dissertação, não é difícil perceber que as intenções dessa atual política pública reformista (dividida em fases, constitucional e infraconstitucional) são amplamente direcionadas para o regramento jurídico do funcionalismo público²².

Na realidade, a PEC n. 32/2020 revela forte viés ideológico desde o seu nascedouro, sendo público e notório o discurso de desvalorização do funcionalismo por parte da alta cúpula do governo federal, especialmente a ligada ao Ministério da Economia.

Oreiro (2020, p. 55) recorda que “uma reforma que não parta do princípio que os servidores sejam ‘parasitas’ ou ‘inimigos’ já seria um bom ponto de partida.”

Mas, somente com o seu encaminhamento ao Poder Legislativo, e consequente publicidade, que a proposta pôde formalizar por escrito o menoscabo pela figura do agente público, sendo inadequadamente chamada de “PEC da Nova Administração Pública.”

Alguns trechos da própria Exposição de Motivos (EM) n. 00047/ME (BRASIL, 2020b) são suficientes para revelar um tom mais político do que propriamente técnico (ou economicamente benéfico aos cofres públicos), sendo possível visualizar logo no início deste documento oficial (assinado pelo Ministro da Economia) que “**o Estado custa muito, mas entrega pouco.**” (grifo nosso).

Oreiro e Ferreira-Filho (2021, p.494) resumem da seguinte forma as alterações perseguidas da PEC n. 32/2020:

- (i) criar novos vínculos e meios de acesso ao serviço público;
- (ii) facilitar a entrada de pessoas do setor privado em cargos de liderança;

²²Também com temática “agentes públicos”, a proposta de emenda à Constituição veda a concessão de férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano; proíbe o aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; põe fim à aposentadoria compulsória como modalidade de punição; extingue o adicional por tempo de serviço e qualquer benefício relacionado à triênio, quinquênio, licença-prêmio, etc, proíbe o pagamento da indenização de valores não previstos em lei; veda a redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei; veda a concessão de progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço; além de vedar a incorporação da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.

- (iii) retirar direitos constitucionais dos servidores públicos;
- (iv) modificar a gestão de pessoal, carreiras, política remuneratória;
- (v) flexibilizar ou eliminar a estabilidade do servidor público;
- (vi) elevar o poder do Presidente da República na definição da organização de cargos públicos e suas atribuições;
- (vii) reduzir a capacidade de atuação e intervenção estatal;
- (viii) reduzir do Legislativo prerrogativas de decidir sobre os aspectos da administração pública;
- (ix) reduzir graus de liberdade dos chefes de executivo dos Estados e Municípios da função de gerir a administração pública sob sua responsabilidade.

Inúmeras discussões foram levantadas se se tratava de mais uma tentativa de modernização estatal ou, em outro giro, de uma “reforma trabalhista do setor público”, direcionada ao aniquilamento da estabilidade e do regime jurídico único dos servidores.

Indagam Abreu e Reis (2020, p.2) se a nova reforma se não seria uma espécie de reforma trabalhista do setor público, afinal, é eleito “como inimigo geral o Estado, ineficiente, e como principal vilão o servidor, que ganha muito, não é avaliado adequadamente”, ficando desestimulado ou acomodado, e se tornando um verdadeiro obstáculo ao enfrentamento dos desafios colocados pela sociedade.

Em excelente trabalho pautado na análise quantitativa e qualitativa da proposta, Secchi *et al.* (2021, p.1) asseveram que “a PEC 32/2020 dedica mais da metade (53%) do conteúdo total e 74% do seu conteúdo efetivo (dispositivos substantivos) para a regulamentação da relação de trabalho com o servidor público.” E arrematam: (grifo nosso).

[...] fica evidenciado, de um ponto de vista **quantitativo**, que os formuladores da proposta PEC 32/2020 **concentraram suas energias regulatórias sobre o funcionalismo público e o ciclo de gestão de pessoas na administração pública**: recrutamento e seleção (concursos); carreira (vínculos, progressões, promoções); direitos trabalhistas (estabilidade, férias, incorporações, licença-capacitação, licença-prêmio, adicional por tempo de serviço, jornada/ salário); treinamento e desenvolvimento de pessoal (licença-capacitação); e terminação de vínculo (exonerações, desligamentos, aposentadoria compulsória). [...] São **merecedores de destaque** do resultado da SCA exposto no Quadro 1 a **ausência de conteúdo** de desenho organizacional, compras e contratos, auditoria e controle, participação, privatização e mercantilização, **além da baixa ênfase quantitativa para outras disposições típicas de reforma administrativa**, quais sejam regulamentação de orçamento e finanças (65 palavras), descentralização (40 palavras) e implementação interorganizacional (133 palavras).

Com relação ao seu conteúdo **qualitativo**, **destacam-se duas ausências** na PEC 32/2020. **Em primeiro lugar, faltou, na sua exposição de motivos ou na apresentação técnica, um diagnóstico detalhado do problema (ou problemas) de política de gestão pública** que se buscava enfrentar face a

uma evolução histórica e o própria status quo da administração pública brasileira [...]. **A segunda ausência é de base conceitual própria sobre administração pública e reformas administrativas.** [...] Esta ausência é relevante e sintomática, sendo equiparável a uma proposta de reformulação de política monetária que esquece de apontar os conhecimentos científicos fundantes da área de economia ou linhas de pensamento estabelecidas, em especial de política monetária.

Portanto, considerando que reforma administrativa consiste num “conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas.” (SECCHI, 2009, p. 364), é possível afirmar que a “PEC da Nova Administração Pública” destoa desse conceito e, na realidade, corresponde a uma reforma do funcionalismo público quase que exclusivamente.

Quanto aos possíveis destinatários da PEC n. 32/2020, chama a atenção o discurso governista²³ de que as alterações constitucionais, se aprovadas, só valeriam para futuros servidores públicos, nas esferas federal, estadual e municipal, dos três Poderes.

Apontando contrariedades ao discurso governista, Oreiro e Ferreira-Filho (2021, p. 2) arrematam (grifo nosso):

Observe-se que a proposta deixa de exigir Lei Complementar para regulamentar a hipótese de perda do cargo por desempenho insatisfatório do servidor, **sendo que atuais servidores estáveis serão avaliados de acordo com regulamentações em lei ordinária simples, modificadas mais facilmente, gerando instabilidade e variações potencialmente grandes a cada governo.**

Nesse particular, digna de nota a exceção contida no novel artigo 39, §1º-C, com a inaplicabilidade da reforma para os chamados membros de poder, à exemplo de deputados, senadores, membros do Ministério Público e da Magistratura e, dentre outros, os Militares.

A justificativa do governo, com a retirada de determinadas categorias da PEC, baseia-se num “potencial questionamento de inconstitucionalidade por vício de iniciativa.” (PESSOA, 2021, p.28).

²³Não obstante essa “máxima” propalada pelo Governo Federal na mídia, é cediço que o texto da PEC será exaustivamente debatido no Legislativo, inexistindo qualquer certeza de a reforma não atingir atuais servidores, até mesmo pela jurisprudência do STF quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico administrativo (tema abordado no capítulo “3”, item “3.2.3”, deste trabalho).

No entanto, adverte Torreão Braz Advogados. (2020, p 9) que a exclusão dessas categorias consiste em “mera opção política (e não jurídica)”, pelos simples argumentos:

- a) o regime de privatividade das iniciativas legislativas restringe-se às leis ordinárias e complementares (artigos 61, *caput* e §1^o²⁴ e 93²⁵, CF/88), não tendo essa limitação para o caso das emendas constitucionais²⁶;
- b) o Poder Judiciário sequer consta dentre os legitimados para propositura de emenda constitucional (artigo 60²⁷), confirmando a insubsistência da teoria de vício de iniciativa. Exemplificando essa não privatividade, a EC n. 45/2005 (“Reforma do Judiciário”), com diversas mudanças estruturais na carreira da magistratura, teve origem com a PEC n. 96/1992 de autoria parlamentar.

Acerca desse último argumento, Hirsch (2020, p.16) exemplifica com a seguinte passagem (grifo nosso):

O artigo 92 da CF é sucedido pela fixação das regras gerais para o exercício da magistratura (consagradas no denominado **Estatuto da Magistratura, art. 93 da CF, consideravelmente alterado pela Emenda Constitucional nº 45/2004**, bem como nas regras sobre garantias e vedações aos magistrados do art. 95 e parágrafo único da CF).

Sobre essa discussão, Vieira Junior e Teles (2021, p.4) resumem com extrema clareza:

Além disso, inexistente justificativa razoável para que determinadas categorias não fossem abarcadas pela PEC. Isso, na verdade, aprofundará desigualdades existentes no próprio serviço público. Considerada a inexistência de reserva de iniciativa para apresentação de PEC, é falacioso qualquer argumento de ordem jurídica para exclusão de categorias das medidas contidas na proposição.

²⁴Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...]

²⁵Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...]

²⁶Corroborando este pensar, entendeu o STF na ADIN n. 5296/DF que “o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição Federal, **a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expresso no art. 61, §1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário** – poderes constituídos.” (STF, ADIN 5296/DF, Relatora Min Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJ: 04/11/2020) (grifo nosso).

²⁷Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Feitas tais considerações, inegável afirmar que a discussão em torno da PEC n. 32/2020 é envolta de pontos delicados, seja do ponto de vista político, seja técnico-jurídico.

É sabido, igualmente, que a elevada “dose de polêmica” suscita intenso debate na sociedade em todos os seus setores, sendo agravado pelo atual momento brasileiro, um país que se encontra ainda mais dividido ou polarizado politicamente, e com substancial aumento das divergências sobre legislação e políticas públicas.

Por óbvio, existirão posicionamentos favoráveis e contrários a PEC n. 32/2020, desde a sua abrangência, até a derradeira regra de transição sugerida, afinal se trata de uma reforma com especial implicação na prestação de serviços públicos para a sociedade.

Entretanto, já é possível afirmar não parecer correto (sobretudo pela parca fundamentação²⁸) uma proposta de alteração da Lei Maior tratar os servidores como simples custo, desconsiderando por completo o seu verdadeiro papel para a Administração Pública e para a sociedade, voltado ao atendimento do interesse público.

Importante lembrar ainda que o processo legislativo de reforma da Carta Magna é o mais dificultoso, não sendo tarefa fácil a aprovação²⁹ de uma PEC de tamanha magnitude. À semelhança da Reforma Administrativa de 1998, é natural que processo seja marcado por muitas manobras e obstruções parlamentares, com grandes entraves e reviravoltas, haja vista as variadas consequências para a Administração, administrados e servidores.

Decerto o projeto apresentado pelo Poder Executivo terá significativas mudanças tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, de modo que não se pretende, neste trabalho conclusivo de mestrado profissional, esmiuçar o passo-a-passo de sua tramitação³⁰ (com suas sucessivas emendas, pareceres, substitutivos e votos), muito menos discutir todo o seu conteúdo.

²⁸O teor da Exposição de Motivos da PEC n. 32/2020 somente faz menção a dois estudos do Banco Mundial (de 2017 e de 2019).

²⁹Não é demais lembrar que o ano de 2022 tem eleições presidenciais, revelando-se um cenário improvável para aprovações de medidas dita “impopulares”, conforme alguns analistas e cientistas políticos.

³⁰Registra-se, conforme atualização do início do ano de 2022, no *site* da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>), que a PEC n. 32/2020 foi aprovada com alterações na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 25/05/2021; e também aprovada com alterações na Comissão Especial em 23/09/2021, seguindo para apreciação do Plenário. Para

Almejou-se, nesse contexto, analisar a chamada “Nova Reforma Administrativa” do modo em que foi proposta (conforme teor original), com o necessário recorte de pesquisa voltado para a atual tentativa de extinção do regime jurídico único.

Convém informar, por cautela, que as considerações deste capítulo (e de todo trabalho dissertativo) são apartadas de politização ou qualquer juízo político-partidário, servindo apenas para expor um entendimento sobre a atual reforma administrativa conforme a pesquisa realizada.

5.2 O NOVO REGRAMENTO DOS ARTIGOS 39 E 39-A E O FIM DO RJU

Visando uma melhor compreensão acerca dessa nova tentativa de extinção do RJU, não é demais repassar as redações do *caput* do artigo 39, em sua versão original (vigente) e com a alteração promovida pela Emenda Constitucional n. 19/1988 (com efeitos suspensos pelo STF na ADIN n. 2135/DF):

Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A PEC n. 32/2020, para extinguir o RJU e viabilizar a adoção de regimes jurídicos diversos para servidores da Administração Pública Direta, das Autarquias e Fundações Públicas, reformula integralmente a redação do artigo 39, além de adicionar ao texto constitucional o artigo 39-A. *In verbis* (grifo nosso):

Art. 39. **Lei complementar federal** disporá sobre **normas gerais** de:

- I - gestão de pessoas;
- II - política remuneratória e de benefícios;
- III - ocupação de cargos de liderança e assessoramento;
- IV - organização da força de trabalho no serviço público;
- V - progressão e promoção funcionais;
- VI - desenvolvimento e capacitação de servidores; e

fins de esclarecimento, informa-se que as citadas alterações não modificaram o objetivo do presente trabalho dissertativo, pois ratificam a extinção do RJU.

VII - duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas nos termos do art. 37, *caput*, incisos XVI-A e XVI-B.

§1º A competência de que trata o *caput* não exclui a **competência suplementar** dos entes federativos.

§1º-A Até que seja editada a **lei complementar** de que trata o *caput*, os entes federativos exercerão a **competência legislativa plena**, para atender a suas peculiaridades.

§1º-B A superveniência da **lei complementar** de que trata o *caput* **suspende**, naquilo que lhe for contrário, a **eficácia** da lei federal, estadual, distrital ou municipal.

§1º-C O disposto no *caput* **não** se aplica aos membros de instituições e carreiras disciplinadas por lei complementar específica prevista nesta Constituição. (NR).

Art. 39-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão**, no âmbito de sua competência, **regime jurídico** de pessoal, que compreenderá:

I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público;

II - vínculo por prazo determinado;

III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;

IV - cargo típico de Estado; e

V - cargo de liderança e assessoramento.

§1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em **lei complementar federal**.

§2º Os servidores públicos com o vínculo de que trata o inciso II do *caput* serão admitidos na forma da lei para atender a:

I - necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço;

II - atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e

III - atividades ou procedimentos sob demanda.

§3º O disposto no § 2º aplica-se à contratação de empregados públicos temporários. (NR).

O simples cotejo das novas redações permite inferir, de plano, a utilização de semelhante expediente da Emenda Constitucional n. 19/1998, qual seja, a ampla desfiguração do *caput* do artigo 39, dissociando-o completamente do regime jurídico único que foi sacramentado na Assembleia Constituinte de 1988.

Caso aprovada a PEC n. 32/2020, o regramento jurídico insculpido nos artigos 39 e 39-A, além de aniquilar o RJU (literalmente, inclusive) com a possibilidade de novos vínculos ou formas de ingresso no Poder Público, amplia a centralização normativa da União Federal (por normas infraconstitucionais) em temas basilares, à exemplo de normas gerais sobre gestão de pessoas ou de quais seriam as carreiras típicas de Estado.

Apesar de imbuídos em semelhante propósito, propõe-se a abordagem em separado dos artigos 39 e 39-A, com as pertinentes considerações e avaliações desta política pública reformista.

5.2.1 A centralização normativa da União Federal quanto aos regimes jurídicos e a possível afronta ao pacto federativo (artigo 39)

Em uma primeira leitura, percebe-se que o reformulado artigo 39 eleva, sobremaneira, a importância de futura aprovação de uma lei complementar federal (de caráter nacional).

Conforme a nova redação do *caput*, essa lei complementar disporá sobre normas gerais, sendo a responsável por trazer as regras acerca do regime jurídico do funcionalismo, versando sobre gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização da força de trabalho progressão e promoção funcionais, desenvolvimento e capacitação dos servidores, além da duração máxima da jornada de trabalho para fins de acumulação remunerada de atividades nos termos do artigo 37, *caput*, incisos XVI-A e XVI-B.

Por sua vez, os §§1º, 1º-A e 1º-B do artigo 39 dispõem sobre a competência suplementar dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para tratar dos temas supramencionados, sendo garantida a competência legislativa plena destes entes até que a lei complementar de âmbito nacional seja criada (mas, a superveniência desta suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei estadual, distrital ou municipal).

Essencial registrar que o novo artigo 39-A, também, apresenta semelhante necessidade de complementação legislativa quando, em seu §1º, assevera que os critérios para definição do chamado “cargo típico de Estado”³¹ seriam somente estabelecidos em lei complementar federal.

Feita a leitura desses dispositivos, ao menos duas constatações podem ser feitas:

- a) independentemente da instituição dos regimes jurídicos pelos entes federados, no âmbito de sua competência (na forma do artigo 39-A), haverá subordinação a uma lei complementar federal (nacional) quanto as normas gerais do serviço público (sobre gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios etc.).

³¹Possuindo um tratamento deveras diferenciado pela PEC n. 32/2020, esse novo vínculo será abordado no subtópico seguinte, dada às suas importantes particularidades.

Assim, considerando a impossibilidade de contrariá-la, essa Lei Complementar federal acaba por retirar a plena capacidade dos entes subnacionais para deliberar sobre as relações de trabalho de seus servidores, mitigando, por conseguinte, sua autonomia.

Em verdade, conforme lição de Santos (2021, p.31), a competência dos entes subnacionais será usurpada pois pouco restará a estes para regular, “indo muito além do previsto pelo Constituinte Originário, ferindo o limite de emenda do art. 60, §4º, I.”

- b) o estabelecimento somente no futuro da acepção de “cargo típico de Estado”, a ser também definida em Lei Complementar federal (e sequer admite a competência suplementar consoante artigo 39-A, §1º), poderá gerar graves consequências. Afinal, quais seriam as atividades típicas de Estado? Até a edição da futura norma federal, de que modo os demais entes subnacionais poderão instituir seu regime jurídico distribuindo os novos vínculos aos seus servidores (especialmente àqueles com “cargo típico de Estado”)?

Cria-se, dessa maneira, um vácuo na conceituação justamente do mais importante tipo de vínculo jurídico proposto pela PEC n. 32/2020, de modo que os Estados, Distrito Federal, e os Municípios restam impossibilitados de realizar o adequado enquadramento de seus servidores públicos.

Sobre essa total dependência de legislação federal, ante a ausência de competência legislativa plena dos entes subnacionais, Veiga (2021, p. 2) sintetiza que “não é possível definir a política remuneratória e de benefícios, a organização da força de trabalho, a progressão e a promoção nem a política de capacitação sem saber quais serão típicos de Estado e quais não serão.”

Nesse sentido, Modesto (2020, p.1) alerta para a possível ofensa ao Pacto Federativo, considerando a demasiada concentração da competência da União nessas matérias, e o consecutivo decote na autonomia política de Estados, Distrito Federal e Municípios. E conclui (grifo nosso):

Sobrevindo a “lei complementar federal”, o que for incompatível na legislação local ficará suspenso. A rigor, é o contrário do lema “menos Brasília, mais Brasil”, pois aqui o que se fará é ampliar a centralização normativa e de poder (“Mais Brasília, menos Brasil”). **Essa orientação suscitará relevante questionamento jurídico, pois emenda constitucional não pode amesquinhar o princípio federativo em matéria contida em um dos núcleos do direito administrativo. A operatividade dessas normas provavelmente será baixa, se não for nula**, por isso as classifico também

entre as normas-placebo, sem recusar alguma operatividade residual em algum caso concreto ou alguma situação específica.

Com efeito, no entendimento de Vieira Junior e Teles (2021, p. 20), à luz do que estabelecem o *caput* do artigo 18³² e o artigo 60, §4º, I³³, CF/88, revela-se possível a declaração inconstitucionalidade por usurpação de competência legislativa e violação da autonomia administrativa dos entes subnacionais.

Portanto, a formatação adotada na proposta de emenda, quanto a competência dos entes federativos, não parece ser razoável, de modo a gerar possível conflito de normas ao longo do tempo, e grave insegurança jurídica³⁴.

Assim, caso aprovada a PEC n. 32/2020, a posterior inércia do legislador federal infraconstitucional gerará enorme lacuna normativa quanto as regras gerais do setor de pessoal, além de possíveis imbróglis³⁵ diante da óbvia necessidade de contratação de pessoal pelo Poder Público (especialmente o estadual e o municipal) para fazer frente aos respectivos serviços públicos.

A problemática pode ser ilustrada na precisa lição de Veiga (2021, p.03) (grifo nosso):

Como, então, contratar pessoas nesse meio tempo? **Quais os vínculos das pessoas contratadas nesse hiato entre a aprovação da PEC e a aprovação da Lei Complementar?** Apesar de não prever expressamente a autonomia legislativa plena de Estados e Municípios, a PEC 32/2020, na prática, **obriga os entes subnacionais a tomarem a decisão sobre o que é típico de Estado para contratar pessoas, regulamentar a gestão de pessoas (...).** O desenho previsto na PEC 32/2020 **torna precário todos os atos referentes aos servidores públicos entre a aprovação da PEC e a aprovação das leis federais.** Cabe repetir que não há prazo para a aprovação dessas leis, podendo levar décadas, como é o caso da lei que regulamenta demissão de servidor por insuficiência de desempenho.

³²Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³³Art. 60. [...]

§4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

³⁴À guisa de exemplificação, basta recordar que a Reforma Administrativa de 1998 inseriu no artigo 41, III, a necessidade de uma edição de lei complementar para regular uma das hipóteses de perda de cargo por parte do servidor estável (mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho) e, mesmo após mais de vinte anos, este regramento sequer foi criado.

³⁵Considerando que a PEC n. 32/2020 prevê a possibilidade dos entes subnacionais legislarem de modo suplementar (no tocante às normas gerais do artigo 39), uma provável demora na edição da lei complementar poderá dar margem a criação de muitos regimes jurídicos, gerando uma completa instabilidade diante da possibilidade do regramento de gestão de pessoal ser alterado por posterior legislação federal.

Consoante Torreão Braz Advogados (2020, p. 31), a imprecisão da PEC e a insegurança jurídica de suas normas, revelam nítida confusão hierárquica (e de autonomia) entre entes federativos, sendo passíveis de controle de constitucionalidade.

Necessário reconhecer ainda que muitas das alterações propostas na PEC n. 32/2020 não terão aplicação imediata e dependerão da regulamentação posterior por lei, retratando as chamadas normas constitucionais de eficácia limitada.

Segundo informa o próprio Governo Federal, reservar a regulamentação desses temas para lei implica desconstitucionalizar a matéria e conferir maior autonomia ao legislador.

No entanto, tal condicionante de posterior regulamentação legal desvela que a PEC é tão somente o pontapé inicial de várias alterações que poderão surgir, mas sem o dificultoso quórum de aprovação de uma emenda constitucional. (PESSOA, 2021, p. 29).

Nesse sentido, ponderam Oreiro e Ferreira-Filho (2021, p. 5) (grifo nosso):

Esse é um dos pontos baixos da proposta. Primeiramente, divide o funcionalismo em dois níveis, criando uma espécie de segunda classe de servidores. Em segundo lugar, **futuramente, por lei**, seriam regulamentadas quais as carreiras típicas de Estado e as carreiras com prazo indeterminado, o que **faz com que a aprovação desta PEC seja um salvo-conduto para que algo essencial seja definido, a posteriori, de forma mais facilitada.**

Independentemente das futuras (e incertas) adequações legislativas, o fato é que o reformulado artigo 39 já extingue em definitivo a exigência do regime jurídico único.

Encerrando a análise deste dispositivo, o §1º-C prevê a inaplicabilidade do *caput* aos membros de instituições e carreiras disciplinadas por lei complementar. Sob um olhar crítico, comentam Vieira Junior e Teles (2021, p. 33):

[...] detém potencial de deflagrar uma corrida por emendas constitucionais prevendo leis complementares para as mais distintas carreiras, em busca de diferenciação. Mais ainda, entendemos que o dispositivo é despiendo, em decorrência do princípio jurídico de que lei especial derroga lei geral: se existe lei complementar tratando sobre os aspectos do *caput* do art. 39 para determinada carreira, ela se sobrepõe àquela que discipline o mesmo assunto para todos os servidores.

A outra novidade da PEC n. 32/2020, para sacramentar o fim do RJU, situa-se na criação de novos vínculos para o funcionalismo público, adiante detalhados.

5.2.2 A multiplicidade de vínculos jurídicos e a precarização do serviço público (artigo 39-A)

Consoante o inédito artigo 39-A, os entes federados, no âmbito de sua competência, instituirão por lei regime jurídico de pessoal que compreenderá: “I - **vínculo de experiência**, como etapa de concurso público; II - **vínculo por prazo determinado**; III - cargo com **vínculo por prazo indeterminado**; IV - **cargo típico de Estado**; e V - **cargo de liderança e assessoramento**.” (grifo nosso).

Logo, “a reforma troca o regime único por cinco novos tipos de vínculo, cujos critérios serão regulamentados em lei complementar federal em momento posterior.” (SANTOS; DIAS, 2020, p.1).

Percebe-se ainda que a PEC n. 32/2020 deixou de lado as usuais noções de cargo público efetivo ou funções públicas³⁶, sendo empregado o termo “vínculo”³⁷, que tem caráter genérico e nunca foi utilizado para definição das formas de provimento no ordenamento jurídico brasileiro. (SANTOS, 2021, p. 20).

Sobre a eliminação do RJU com as formas de ingresso no Poder Público, Vieira Junior e Teles (2021, p. 35) antecipam possíveis consequências (grifo nosso):

A PEC, ao tratar de regime jurídico de pessoal compreendendo os vínculos enumerados nos incisos do caput, **dá azo a regimes jurídicos distintos** no seio de cada ente federado, conforme os **diferentes liames** entre o servidor e a administração pública.

Sobre isso, cumpre-nos assinalar a dificuldade de gestão de servidores públicos com distintos regimes jurídicos – estatutário e celetista – em um mesmo órgão e exercendo funções semelhantes. Apenas a título de exemplo desses desafios, haverá servidores com vínculo estatutário, sem direito adquirido a regime jurídico, e cujas lides com o órgão ou entidade serão resolvidas na Justiça Federal, dos Estados ou do DF e Territórios; outros, com vínculo de natureza contratual, demandando o mesmo órgão ou entidade na Justiça do Trabalho.

³⁶Art. 37. [...] I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (CF/88, redação original)

³⁷Art. 37. . [...] I - os cargos, **os vínculos** e os empregos públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação da PEC n. 32/2020) (grifo nosso)

Quanto aos novos vínculos trazidos pela proposta de emenda, pode-se resumir que somente a investidura em cargo público com vínculo por prazo indeterminado e em cargo típico de Estado irão preceder de concurso público (artigo 37, II-A e II-B); e apenas os cargos típicos de Estado terão a possibilidade de adquirir estabilidade (artigo 41).

Para melhor compreensão, segue abaixo análise individualizada dos incisos do artigo 39-A conforme a PEC n. 32/2020:

a) “I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público”:

O Inciso I, ao que parece, retrata uma situação de trabalho em que o agente público ainda não logrou aprovação em concurso público, muito menos fora investido em um determinado cargo público.

Conforme relatado na Exposição de Motivos da PEC n. 32/2020, cuida-se de período de experiência efetivo como etapa do concurso para ingresso em cargo por prazo indeterminado, ou em cargo típico de Estado.

Nesse contexto, consoante dispõe os novos incisos do também repaginado artigo 37, a investidura em “**cargo com vínculo por prazo indeterminado**” depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com “cumprimento de período de, **no mínimo, um ano em vínculo de experiência** com desempenho satisfatório.” (II-A, “b”); e a investidura em “**cargo típico de Estado**” depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com cumprimento de período de, **no mínimo, dois anos em vínculo de experiência** com desempenho satisfatório (II-B, “b”) (grifo nosso).

Dentre os demais aspectos, o lapso temporal também será matéria para o legislador infraconstitucional, podendo o mesmo ser ampliado considerando que a PEC não fixou um teto ou limite. Ao final desse período de experiência, julga-se o desempenho dos candidatos e, sendo satisfatório, os melhores dentro do quadro quantitativo disposto no edital serão aprovados e empossados no cargo.

Trata-se, assim, de vínculo *sui generis*, consistindo em uma fase que precisa ser cumprida previamente à investidura. Na prática, seria o cidadão inscrito em determinado concurso público (aprovados nas fases de provas e títulos), exercendo

as funções imputadas ao cargo postulado, sem que seja titular e nem tenha formalmente poderes para tanto.

Diante desse cenário, Torreão Braz Advogados (2020, p. 26) faz as seguintes ressalvas (grifo nosso):

[...] se aprovada a medida, o vínculo de experiência constituirá **“etapa eliminatória” do concurso público, implicando situação anômala** e incompatível com postulados intangíveis (como a segurança jurídica e a confiança legítima nos atos estatais), **ao permitir que atividades exclusivas da Administração Pública sejam realizadas por agentes que não compõem o quadro** de servidores público e carecem, portanto, dos poderes e das prerrogativas inerentes às respectivas atribuições. Outro ponto importante refere-se **à abertura potencial a arbitrariedades que os critérios genéricos do denominado “desempenho satisfatório.**

Sobre as possíveis implicações do vínculo de experiência, Vieira Junior e Teles (2021, p.15) assinalam (grifo nosso):

Em primeiro lugar, por ser uma etapa do concurso público, pode levar a uma **disputa sem limites éticos entre os participantes do processo.** Além disso, questiona-se: **por ainda não serem ocupantes de cargos públicos, podem eles exercer poderes estatais?** É de se **supor que sim**, pois, caso contrário, não seria possível aferir seu desempenho no exercício de funções públicas. **Justamente por isso, que autonomia no exercício de suas funções os candidatos em período de experiência terão, se a chefia poderá dispensá-los?** É da própria essência do processo, tal como concebido na PEC, que alguns não serão efetivados.

Oreiro e Ferreira-Filho (2021, p.5) compartilham semelhante preocupação quanto a forma que se dará a dispensa, dentro do período de experiência (grifo nosso):

[...] não é razoável supor que muitas pessoas continuarão tentando ingressar no serviço público, dando maior competitividade e qualidade aos pleitos, **com a possibilidade de que mesmo desempenhando bem seu papel durante os dois anos de experiência ainda possam ser dispensados, talvez até de forma injusta, por diferenças na subjetividade, no alinhamento ideológico e na severidade da avaliação das chefias.** Além disso, a **situação de um servidor em experiência é curiosa**, sendo que ainda não assumiu o cargo, **não podendo, em tese, desempenhar as atividades legalmente atribuídas ao cargo. Como será avaliado?** Isso para não citar o fato de que, como somente parte será efetivada, haverá margem de **pressão** sobre esses pretendentes a servidores, ampliando a possibilidade de **corrupção e desvios do interesse público.**

Trazendo o interessante e pertinente conceito de “meritocracia de coerção”, Secchi *et al.* (2021, p.13) asseveram (grifo nosso):

Esta medida pretende substituir o estágio probatório, mas com **ênfase na possibilidade de dispensa**, parecendo compartilhar pressupostos

valorativos com as mudanças visadas também nos institutos da estabilidade e da gestão do desempenho, a saber, **uma meritocracia de coerção**, que se opõe ao significado essencial de gestão. O exame que se impõe transcende a formalidade da lei e posterior regulamentação, tocando conteúdos éticos intrínsecos ao ser servidor público.

Portanto, essa criação de mais uma etapa ao certame, além de gerar um ambiente de incerteza aos candidatos aprovados nas etapas anteriores, reconhece, de algum modo, que as atuais avaliações são insuficientes, revelando-se uma contradição imaginar que o vínculo de experiência estaria imune aos problemas existentes. (ABREU; REIS, 2020, p.2).

b) “II - vínculo por prazo determinado”:

O artigo 39-A, II, trata do vínculo por prazo determinado, cuja descrição é extraída do §2º deste mesmo dispositivo e permite a contratação de pessoal com prazo certo³⁸ e para necessidades específicas, tais como:

- a) necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralização em atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço;
- b) atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e
- c) atividades ou procedimentos sob demanda;

Assim, os servidores públicos com vínculo por prazo determinado serão admitidos, na forma da lei, nas hipóteses acima indicadas, podendo-se notar, de logo, o elevado grau de subjetividade em “atividades ou procedimentos sob demanda”, o que amplia consideravelmente a possibilidade de utilização indiscriminada desse vínculo para servidores não concursados.

Segundo Pedroso (2020, p. 105):

A Constituição federal passaria a prever a possibilidade de trabalho sob demanda no serviço público, trabalho por peça ou tarefa, projetos específicos etc, aproximando os servidores e empregados públicos (ou servidores celetistas) dos trabalhadores da esfera privada que a cada dia mais tem trabalhos sem longevidade, atuando de maneira disruptiva, o que, muitas vezes, lhes confere grande insegurança pessoal e profissional.

³⁸O artigo 10, I, “a”, da nova PEC, revoga expressamente o artigo 37, IX (“A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”), passando os servidores temporários a serem regidos pela lei que vier a instituir o regime jurídico de pessoal (artigo 39-A, caput, II, e §3º).

Chama atenção, igualmente, a nova redação para o artigo 37, §8º, IV, ao prever “a possibilidade de contratação, **mediante processo seletivo simplificado**, de pessoal com vínculo por prazo determinado, **com recursos próprios de custeio**.” (grifo nosso).

No entender de Romero (2020, p. 33), enquanto gasto de custeio, e não despesa de pessoal, incentiva-se a utilização desses contratos por prazo determinado como forma substitutiva do servidor permanente e concursado.

Oreiro e Ferreira-Filho (2020, p. 29) expressam enfática preocupação com este dispositivo:

Esse é um ponto que torna a administração do gasto com pessoal menos transparente, ao se admitir contratação por meio de processo seletivo simplificado e ser considerado custeio. Não se diz como seria esse processo simplificado, implicando em ingerência política ainda maior, e tampouco deveria ser considerado custeio na ótica da contabilidade pública, o que dificulta a fiscalização dos contratos.

Desta feita, o objetivo da PEC é ampliar de admissão nas mais diversas áreas por meio de processo seletivo simplificado, resultando em “maior liberdade para que o ente público contrate diretamente, sem a obrigatoriedade de seguir as cautelas, os requisitos normativos e a comprovação do interesse da Administração.” (TORREÃO BRAZ ADVOGADOS, 2020, p.27).

c) “III - cargo com vínculo por prazo indeterminado”;

Se aprovada PEC n. 32/2020 nos moldes que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, o cargo com vínculo por prazo indeterminado (inciso III) servirá para o desempenho de atividades duradouras que não sejam típicas de Estado.

O conceito é dado por exceção, abarcando uma nova categoria de postos de trabalho que envolvam um maior contingente de pessoas, com ingresso via concurso público e voltado para áreas técnicas, administrativas ou especializadas.

No escólio de Abreu e Reis (2020, p.02), “esse é o novo vínculo que elimina a estabilidade no serviço público e que tem recebido as maiores críticas, afinal, por se tratar de uma reforma incompleta, não se sabe quais carreiras não são típicas de Estado.”

Diante das normas de eficácia limitada da PEC n. 32/2020, esses servidores “estarão sujeitos a novas regras de seleção (concurso público), hipóteses de desligamento e, inclusive, de extinção do cargo, ante futuras alterações das necessidades do respectivo órgão público.” (TORREÃO BRAZ ADVOGADOS, 2020, p.27).

Na prática, para além da ausência da estabilidade, a intenção neste vínculo foi desarticular as carreiras do funcionalismo, flexibilizando as garantias dos servidores e inviabilizando os direitos a eles assegurados indistintamente.

d) “IV - cargo típico de Estado”:

Esta quarta espécie de vínculo, sem dúvida, é a que mais possui notoriedade, sendo a única que garante a estabilidade do servidor público no novo texto constitucional, caso aprovado.

De acordo com a Exposição de Motivos da PEC n. 32/2020, trata-se de cargo com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, sendo restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado (sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso).

Conforme explica Torreão Braz Advogados (2020, p. 24) (grifo nosso):

Ante a essencialidade para o funcionamento do Estado e a exclusividade de suas funções, as denominadas carreiras “típicas de Estados” compreendem **cargos com atribuições sobre atividades-fim** que permitem o **funcionamento institucional dos Poderes** da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) e **das Funções Essenciais** previstas na Constituição Federal. [...] Em razão das **responsabilidades e atribuições** inerentes a esse tipo de carreira pública, cuja principal característica é a **exclusividade** ou a **tipicidade** de suas funções, o constituinte se preocupou em auferir, para os servidores públicos que exercem tais cargos, **tratamento diferenciado**, inclusive quanto aos pressupostos para a perda do cargo público.

Com efeito, apenas os servidores ocupantes de cargos típicos de Estado contarão com modelo próprio de avaliação funcional e terão estabilidade (após o término do vínculo de experiência e de mais um ano em efetivo exercício com desempenho satisfatório, na forma do novo artigo 41).

Mais uma vez, diante da dependência de posterior regulamentação, não se tem certeza de que carreiras serão contempladas, muito embora seja possível imaginar

àquelas mais bem remuneradas e com melhores condições de labor no serviço público. (ABREU; REIS, 2020, p. 2).

À título de registro, já existe um dispositivo na Carta Magna sobre “atividades exclusivas de Estado.” (artigo 247³⁹), porém pendente de regulamentação infraconstitucional. Com esse desígnio, até existiu um Projeto de Lei, o de n. 3351/2012⁴⁰, mas foi arquivado por decurso do prazo sem a devida deliberação e tramitação (ao término da legislatura).

Nesse contexto, com ou sem a aprovação da PEC n. 32/2020, as atividades exclusivas de Estado continuam sem a definição de seus contornos e critérios, exigindo-se a atuação do Congresso Nacional para tanto.

Importante ressaltar, no entanto, que o fato da atual proposta elevar os cargos típicos de Estado a um patamar muito superior aos demais vínculos, ocasiona uma verdadeira hierarquização ou segregação de níveis entre os servidores (TORREÃO BRAZ ADVOGADOS, 2020, p.25).

Assim, aprovada a PEC, essa mora legislativa revela-se ainda mais danosa, tendo em vista essa singular diferenciação (e concessão de prerrogativas) entre os vínculos, malferindo os princípios da isonomia, segurança jurídica e razoabilidade.

e) “V - cargo de liderança e assessoramento”:

³⁹Art. 247. As leis previstas no inciso III do §1º do art. 41 e no §7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁴⁰O PL tinha apenas quatro dispositivos, trazendo em seu artigo 2º as atividades exclusivas de Estado: Art. 2º São consideradas atividades exclusivas de Estado:

I – no âmbito do Poder Legislativo, as relacionadas à atividade-fim de produção e consultoria legislativa;

II - as relacionadas à atividade-fim dos Tribunais e Conselhos de Contas;

III – no âmbito do Poder Judiciário, as exercidas pelos integrantes das carreiras jurídicas de magistrado e as relacionadas à atividade fim dos tribunais;

IV – no âmbito das funções essenciais à justiça, as exercidas pelos membros do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, e as relacionadas às suas atividades-fim; e

V – no âmbito do Poder Executivo, as exercidas pelos militares, policiais federais, policiais rodoviários e ferroviários federais, policiais civis, guardas municipais, membros da carreira diplomática e fiscais de tributos, e as relacionadas às atividades-fim de fiscalização e arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, controle interno, planejamento e orçamento, gestão governamental, comércio exterior, política monetária nacional, supervisão do sistema financeiro nacional e oficiais de inteligência.

Por derradeiro, tem-se o cargo de liderança e assessoramento que, na forma da redação dada pela PEC n. 32/2020 ao artigo 37, V, “serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.”

Substituem os atuais cargos em comissão e funções de confiança (demissíveis *ad nutum*), devendo-se registrar ter sido extirpada a regra que exigia percentuais mínimos legalmente previstos para cargos em comissão por servidores de carreira.

Para Romero (2020, p. 34), deixa de existir a previsão de funções gratificadas e funções comissionadas ou assemelhadas, passando a serem previstos apenas “cargos”, o que abre enorme espaço ao aumento do uso de posições dessa ordem para contratações sem concurso.

No entender de Oreiro e Ferreira-Filho (2021, p. 5), a formatação dada pela PEC permite que os cargos de liderança possam ser ocupados por qualquer pessoa que passasse num simples processo seletivo, indo de encontro a profissionalização do serviço público. E ilustram com possíveis exemplos na prática (grifo nosso):

[...] as carreiras com poder de polícia, como da fiscalização **ambiental, agrária, trabalhista ou tributária**, ou mesmo carreiras que conduzem a política fiscal e monetária, dentre outras, demandam um corpo especializado, exclusivo e independente. Segue-se que essas **atividades de alta relevância seriam incompatíveis com a admissão de uma maioria de pessoas estranhas a essas carreiras para dirigi-las, pois poderão ser estrangidas ou mesmo utilizadas para benefício próprio**. Este último ponto é extremamente importante, uma vez que **haveria maior rotatividade dentro desses cargos de liderança**. Com isso, haveria uma maior possibilidade de que profissionais utilizassem esses cargos para obter **informações privilegiadas** para alavancar suas carreiras no setor privado – inclusive a partir de **ganhos de curto prazo** em detrimento do longo prazo.

Com total descrença neste novo vínculo, Vieira Junior e Teles (2021, p. 36) reiteram que “se atualmente já ocorrem desvios no provimento de cargos em comissão, **a PEC passa a autorizar constitucionalmente a admissão sem concurso público em toda a estrutura hierárquica da administração pública.**” (grifo nosso).

Recordando que o uso de comissionados revela antiga tendência e prática exorbitante das finalidades públicas, Torreão Braz Advogados (2020, p.27) constata que, se aprovada a PEC n. 32/2020, tornar-se-á praxe a execução de atividades estratégicas, gerenciais ou técnicas por particulares investidos via processo simplificado, sendo evidente que esta investidura **“ofende a regra constitucional do**

concurso público (art. 37, II) e, conseqüentemente, incorre em manifesta violação aos princípios administrativos constitucionais da impessoalidade, da eficiência e da moralidade (art. 37, caput).” (grifo nosso).

Inclusive, há diversos precedentes nos Tribunais Superiores que consideram o instituto do concurso público como cláusula pétrea, na forma do artigo 60, §4º, IV⁴¹, uma vez que os “direitos e garantias individuais” contemplam, além dos princípios fundamentais, as normas que efetivamente os concretizam.

À guisa de exemplificação, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional o acesso a serviços notariais e de registro sem concurso público após a Constituição de 1988, considerando o concurso público como fonte de isonomia no estabelecimento de vínculos com a Administração Pública e, esta isonomia se traduz em direito individual e cláusula pétrea (STF, MS 33.886 MC/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 1º.2.2016). (BRASIL, 2016).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, também tem entendimento considerando o concurso público como cláusula pétrea, uma vez que deriva do preceito fundamental da igualdade (STJ, RMS 28.041/GO, Primeira Turma, Rel. Min. Gilson Dipp, DJe 3.9.2009). (BRASIL, 2009a).

Ou seja, considerando que a exigência do concurso público materializa, dentre outros, os princípios da impessoalidade, isonomia e moralidade, tentativas que visem sua eliminação configuram vícios de inconstitucionalidade.

Nesse contexto, a PEC n. 32/2020, e a profusão de vínculos que burlam o concurso público, esbarra em cláusula pétrea, revelando-se temerária qualquer investida para diminuir ou flexibilizar importantes princípios sobre o acesso universal a cargos públicos.

Para Modesto (2020, p. 9), “o concurso público é praticamente tornado exceção tantas são as facilidades para criação de cargos comissionados, para a terceirização e para a contratação de pessoal temporário.”

Destarte, enumeradas as categorias propostas pela PEC n. 32/2020 para o setor de pessoal, a impressão imediata não poderia ser outra, senão a de precarização do serviço público.

⁴¹Art. 60. [...]

§4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...]

IV - os direitos e garantias individuais.

Nesse sentido, Braunert, Bernardo e Bridi. (2021, p. 13) afirmam (grifo nosso):

No que diz respeito às formas de contratação, a reforma administrativa em certa medida propõe no serviço público algo equivalente ao que foi feito pela reforma trabalhista de 2017 nas relações de trabalho no setor privado, à medida que **amplia o leque de possibilidades de vínculos contratuais**, trazendo um novo “cardápio” à disposição da administração pública, **com formas mais instáveis e precárias** de contratação de servidores. Com isso, a tendência é uma **redução ainda maior da quantidade de servidores estáveis e uma ampliação do número de servidores com vínculos instáveis e temporários**.

Sintetizando, tem-se que a proposta de emenda constitucional prevê o ingresso por concurso público para dois tipos de cargos, o típico de Estado (definidos em posterior lei complementar federal) e o de prazo indeterminado (que não possui estabilidade), sendo o vínculo de experiência considerado como “intermediário” para ambos (cada qual com seu prazo mínimo); e outros dois vínculos jurídicos que prescindem de concursos públicos, exigindo tão somente seleção simplificada (os de prazo determinado e o cargo de liderança e assessoramento).

Amplia-se, assim, a utilização dos liames jurídicos sem caráter de permanência no serviço público e, dentre a multiplicidade de vínculos propostos, promove a extinção da estabilidade para quase todos os servidores públicos.

Quanto ao processo de precarização do serviço público Oreiro, (2021, p. 52) destaca:

[...] a reforma cria novos meios de acesso ao serviço público e tende a reduzir **fortemente** os cargos em que haverá estabilidade.

Logo, deve-se questionar se são desejáveis servidores públicos ou “servidores políticos” para compor o Estado brasileiro e atuar nas políticas públicas diversas.

As novas formas de concurso são ainda pouco claras e podem trazer prejuízo à atratividade do setor público e, logo, à qualificação dos quadros. A perda de estabilidade para parte dos servidores cria uma classe mais prestigiada do que a outra. Esses dois pontos não condizem com a necessidade de criar um clima organizacional mais saudável.

Prevendo possíveis conflitos entre “serviços essenciais” e “não essenciais”, Peci (2020, p. 2) afirma que “a premissa de que nem todos os cargos públicos precisariam ter o mesmo tipo de vínculo ou grau de estabilidade esbarra em problemas de ordem prática e em riscos de retrocessos históricos.”

Na lição de Abreu e Reis (2020, p. 3), “a vulnerabilidade do ‘servidor público’ submetido a esses novos vínculos sem estabilidade representará um risco potencial para a intensificação de práticas patrimonialistas, que, apesar de todos os avanços, ainda permanecem na Administração Pública.” Ressaltam ainda a seguinte implicação dos novos liames trazidos pelo artigo 39-A (grifo nosso):

[...] estabelece um ambiente de **competitividade** entre os servidores, **ao invés do ambiente de colaboração**, este tido como recomendado em manuais não apenas de administração pública, mas de trabalhos coletivos, em geral. Pode-se dizer, sem precisar de grandes experimentos, que critérios de competitividade seriam, por exemplo, **desastrosos na área da saúde, educação e segurança, e sua eficiência em outras áreas bastante questionável.**

Temendo o comprometimento da própria feição estatal do serviço público, ante a ausência de estabilidade e diferenciação entre os vínculos, conclui Torreão Braz Advogados (2020, p.23) (grifo do autor):

As “alternativas” [inconstitucionais] pretendidas pela PEC n. 32/2020 **aviltam a importância do Estado perante seus próprios “agentes”**, mediante v.g. a criação de “vínculos por prazo determinado”, dispensada a exigência de concurso público, afastando a garantia de estabilidade, sob cargos “com vínculo prazo indeterminado”, contrastante com cargos que seriam “típicos de Estado.”

Evidenciada, portanto, a precarização do serviço público, passa-se a tecer considerações complementares sobre a importância do RJU e a ineficiência da política pública reformista apresentada.

5.3 DA INADEQUAÇÃO DA PEC N. 32/2020 SOB A ÓTICA EXTINTIVA DO REGIME JURÍDICO ÚNICO

Conforme se apresentou neste capítulo, a incontestável eliminação do regime jurídico único lastreia-se primeiramente na possível afronta ao pacto federativo ante a centralização normativa da União, somada a sensação de instabilidade institucional pois somente em período posterior os vínculos jurídicos serão melhor definidos pelo legislador federal.

Outrossim, a multiplicidade de regimes jurídicos, para as mais diversas carreiras do funcionalismo, corrobora com o cenário de insegurança jurídica descrito na PEC n. 32/2020. Com peculiar clareza, Alexandre (2020, p.2) narra uma factível

situação prática (com ênfase no âmbito federal), tornando-se válida a transcrição para fins didáticos (grifo nosso):

Neste sentido, atendendo a determinação constitucional, **no âmbito federal**, foi sancionada a **Lei n. 8.112/1990**, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, sendo a **lei basilar** na qual são definidos os direitos, deveres garantias, vantagens, proibições e penalidades que devem regular o relacionamento entre Administração Pública e servidores públicos **federais**.

A Lei n. 8.112/1990 é a formalização do relacionamento entre entidade pública e servidor público, sendo acima de tudo a **garantia de uma convivência mais justa e igualitária** entre servidores públicos e entre a própria Administração Pública, sendo esta a legislação modelo **fundamental para reprodução de outros regimes jurídicos únicos nas esferas subjacentes dos entes federados brasileiros**.

Assim a Reforma Administrativa disposta na PEC n. 32/2020 propõe o **esvaziamento do regime estatutário disposto na Lei n. 8.112/1990** designando que seja elaborada **nova lei complementar** para dispor sobre direitos, deveres garantias, vantagens, proibições e penalidades que devem regular o regime jurídico dos servidores públicos **federais**.

[...] Significa dizer, em melhores palavras, que servidores do mesmo ente estatal ou da mesma esfera federal poderão ser submetidos a regulamentos diferentes, seja por lei com disposições próprias à carreira, seja pela aplicação subsidiária do regime celetista, **a depender de elaboração de lei posterior que regule as carreiras públicas**.

[...] atualmente um servidor público federal que figura como parte em um **processo administrativo disciplinar** terá assegurado o trato formal ao seu processo, conforme disposto na Lei n. 8.112/90, assim **independente de qual carreira o mesmo pertença**, a condução de seu processo será garantida de forma **igualitária**, por meio do regime jurídico único vigente.

Todavia, com a possibilidade de aprovação do texto da PEC n. 32/2020, haverá a possibilidade de tratos formais distintos para servidores de uma mesma esfera estatal, diante de um mesmo contexto que ensejaria um processo administrativo.

O exemplo acima, seguramente, reafirma a importância do regime jurídico único dos servidores públicos, revelando o quão fundamental é o princípio da isonomia.

Com efeito, pensar no esfacelamento RJU não é apenas imaginar remunerações ou jornadas de trabalho discrepantes envolvendo servidores com mesma ou similar função dentro de uma mesma repartição pública. Vai além.

Deve-se ter em mente o tratamento uniforme considerando todo o complexo de normas incidentes, englobando, dentre outras, as formas de provimento e vacância,

os direitos e deveres (inclusive quanto a seguridade social), além de disposições sobre regime disciplinar e processo administrativo.

Consoante analisado ao longo deste trabalho, o RJU, enquanto materialização do princípio da isonomia, “revela garantia constitucional consolidada ao longo de 80 anos de sucessivas inovações legislativas, que culminou com a positivação do artigo 39 da Constituição Federal de 1988.” (ALEXANDRE, 2020, p.3).

Convém acrescentar, diante da amplitude das medidas pretendidas na PEC n. 32/2020, que a vulneração da estabilidade, outra garantia fundamental intimamente ligada ao RJU, coloca em xeque a necessária independência na atuação do servidor público em todas as áreas.

Especificamente na saúde pública, Ruzzarin (2020, p. 3) traz recente exemplo vivenciado na pandemia da Covid-19:

Muito infelizmente, a pandemia da Covid-19 comprovou a atualidade da visão da Assembleia Nacional Constituinte: não fosse a relativa independência que o funcionalismo público tem em função das suas garantias, o que permitiu a sua atuação profissional na linha de frente no combate à doença, o saldo de mortes seria muito maior, dados os públicos e notórios desencontros dos atuais gestores políticos acerca da política pública de saúde.

Nessa sensível conjuntura, são pertinentes e atuais as observações de Oreiro (2020, p.55):

[...] a pandemia de COVID-19 acabou referendando a CF de 1988, uma vez que a independência dos servidores públicos se mostrou extremamente relevante no combate aos efeitos da doença. Caso não houvesse uma estrutura de serviços públicos gratuitos, como o Sistema Único de Saúde (SUS), ou um banco público que permitiu que se fizesse rapidamente o auxílio emergencial, dentre outros, a situação sanitária e econômica do país estaria em condições ainda piores. Isso para não falar dos bons serviços prestados com o objetivo da estabilidade bancária e financeira (Banco Central); no sistema de arrecadação tributária (Receita Federal); no gerenciamento da dívida pública e do sistema de pagamentos do setor público (Tesouro Nacional); no combate à corrupção (Ministério Público e Polícia Federal).

Desse modo, se já não parece crível imaginar a extinção do RJU diante de sua importância para a prestação de um serviço público independente e de qualidade, quiçá a possibilidade de sua “substituição” por normas constitucionais de eficácia limitada (de futura e incerta regulamentação).

Imperioso frisar que não é objeto deste trabalho dissertativo a ampla discussão sobre todo o conteúdo da “PEC da Nova Administração Pública”, entretanto, pelas

breves considerações trazidas, acredita-se que esta não oferece qualquer garantia de melhora na prestação do serviço público.

Nos movimentos em defesa do serviço público, por óbvio, a PEC n. 32/2020 é intensamente repudiada, com a ideia de que todo o setor público estaria sendo entregue ao domínio de políticos, com nível elevado de interferência por meio da livre nomeação de cargos comissionados, sem representar qualquer modernização.

Lemos Neto *et al.* (2021, p.15), apelidando a PEC n. 32/2020 de “pseudorreforma”, assevera que a mesma “tem em seu mote não somente a destruição da carreira de servidores públicos, mas a busca pela destruição da organização de um Estado com prestação de serviços e funcionalidades consolidadas, cujos serviços são conhecidos e acessados pela população brasileira em sua grande maioria.”

Contrária a aprovação da PEC, Nohara (2020, p. 3) assevera que a proposta impulsiona “precarização desnecessária e deletéria aos alicerces constitucionais”, tendo como consequências a intensificação da corrupção, o patrimonialismo na gestão, além do evidente prejuízo ao profissionalismo dos agentes públicos e a situação funcional de inúmeras carreiras essenciais ao bem estar da sociedade.

Modesto (2020, p.1), em excelente diagnóstico sobre o teor original da PEC, constata a existência de “sugestões normativas perigosas, retrocessos evidentes, alguns problemas de técnica legislativa e um número impressionante de normas-placebo, prescrições formuladas de forma a alcançar reduzida ou insignificante eficácia prática.”

Em verdade, não se demonstra qualquer relação de causalidade entre o fim do regime jurídico único e o enxugamento da máquina pública ou a maior eficiência dos serviços prestados pelo Poder Público.

Apesar das críticas abordadas, necessário dizer ainda que nem toda reforma administrativa é ruim, ou mesmo desnecessária. Afinal, não se desconhece a existência de problemas envolvendo o funcionalismo público, bem como a necessidade de aprimoramento com o passar dos anos.

Ocorre que, a forma em que foi pensada (com foco exclusivo na pessoa física do servidor público e na função fiscal), e como está sendo “executada.” (às pressas e com normas inconstitucionais violando os mais caros princípios, à exemplo da

isonomia e da segurança jurídica), só demonstra a falta de anterior diálogo com as todas as partes envolvidas, sobretudo com a sociedade brasileira.

Nesse sentido, Secchi *et al.* (2021, p.15) reafirmam que “o conteúdo da proposta reformadora não se reduz ao interesse do servidor público, mas se estende ao serviço público; portanto, interessa antes e mais ao cidadão.”

Outrossim, a perseguição aos servidores públicos, tônica adotada pelo atual governo federal, deslegitima o próprio conteúdo da política pública de reforma, pelo simples fato da melhoria do serviço público não se resumir apenas no setor de pessoal, devendo-se cogitar, por exemplo, o aperfeiçoamento da organização administrativa através de investimentos em infraestrutura e tecnologia.

Segundo Lemos Neto *et al.* (2021, p. 18) revela-se indiscutível a necessidade de “revalorizar o trabalho do funcionário público, e para isso, é preciso melhorar a construção dos caminhos que levam a essa reforma tão esperada, e que se consiga de fato superar gestões administrativas patrimonialistas e burocráticas.”

Nas palavras de Abreu e Reis (2020, p. 2) (grifo nosso):

Para além da remuneração, o serviço público necessita de condições de trabalho. As tão debatidas **capacidades estatais – necessárias para a prestação de serviços de qualidade** em um Estado federativo pouco homogêneo como o nosso, com discrepâncias entre as burocracias federal, estadual e municipal – **não emergirão a partir da eleição de vilões ou da criação de ambientes de insegurança financeira e jurídica** dos servidores.

Desse modo, “não se pode demonizar o serviço público e seus servidores e nem acreditar que são os responsáveis por todos os males do Brasil, nem mesmo pensar que uma reforma, resultará em verdadeira panaceia para o desenvolvimento do país.” (PESSOA, 2021, p. 27).

Enfim, não se nega a necessidade de reformas e atualizações, mas ao invés de simplesmente lançar mão de normas programáticas, de questionável aplicabilidade e manifesto viés ideológico, talvez fosse mais concreto o Governo Federal envidar esforços para regulamentar os mecanismos que já existem, à exemplo da avaliação de desempenho ou do limite remuneratório do serviço público.

Inclusive, diante do discurso apresentado na PEC n. 32/2020, voltado para eliminação de prerrogativas (especialmente o RJU e a estabilidade), causa estranheza a morosidade do atual governo para dar efetividade a essas normas já inseridas na Constituição. Se, de fato, a intenção fosse a profissionalização do serviço público, com

o afastamento de servidores ineficientes, uma medida porventura mais célere (e menos dificultosa quanto ao processo legislativo constitucional) seria normatizar efetivamente as regras da avaliação de desempenho (artigo 41, III, CF/88).

6 CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, não é demais lembrar o problema de pesquisa enfrentado, no sentido de averiguar se a PEC n. 32/2020, de fato, representa nova tentativa de extinção do regime jurídico único, e quais as consequências.

O objetivo perquirido nesta dissertação, por sua vez, reside em demonstrar a importância do RJU na Administração brasileira, bem como compreender que a atual Reforma Administrativa, sob a ótica extintiva do RJU, é inadequada e revela enorme retrocesso, danoso ao próprio serviço público e a sociedade.

Para tanto, a pesquisa descritiva teve como abordagem inicial a compreensão do liame estabelecido entre o Poder Público e os seus colaboradores, salientando-se que os agentes públicos são os verdadeiros responsáveis por qualquer ação ou omissão do Estado, de modo que a estrutura do setor de pessoal é fundamental para realização da atividade administrativa.

Constatou-se nos capítulos preliminares que os chamados agentes administrativos (classificação que contempla a maior parte dos agentes públicos) possuem como traço marcante a vinculação aos entes públicos por questões profissionais, sob um determinado regime jurídico.

Na sequência, apresentou-se linhas gerais sobre os regimes funcionais dos agentes administrativos, com destaque para o estatutário e o contratual trabalhista. Sobre este último, rememorou-se sua limitada aplicação atual ao funcionalismo público diante da praxe administrativa quanto a obrigatoriedade de instituição do regime jurídico único após a Constituição Federal de 1988.

Especificamente quanto ao RJU, percorreu-se o período histórico que antecedeu o momento de sua concepção, sendo informado que a sucessão de diplomas normativos (desde a edição da CLT) contribuiu para a prevalência do regramento celetista na função pública (em detrimento dos estatutos legais), consolidando-se a dicotomia de regimes jurídicos na década de 1970.

Verificou-se que essa multiplicidade de regimes jurídicos, especialmente após a Lei n. 6.185/1974, gerou grave instabilidade jurídica consoante se depreende da bibliografia revisada. Isso porque, apesar da referida lei trazer (em abstrato) as diretrizes para enquadramento de cada um dos regimes jurídicos, a

definição/concretização na Administração Pública era desprovida de critérios objetivos, transparentes e racionais.

Na prática, tal desorganização gerou diversos problemas, tais como a tentativa de burla ao concurso público no preenchimento dos cargos (em especial na Administração Direta), bem como o surgimento de agentes que, não obstante o exercício de uma mesma (ou similar) função e lotados numa idêntica repartição pública, tinha regramentos jurídicos distintos (uns regidos pela CLT, outros regidos por estatutos próprios, com jornadas de trabalho e remunerações discrepantes, por exemplo).

À época, consoante levantamento da literatura pertinente, a designação (não uniforme) de um determinado regime jurídico era desconexa do interesse coletivo e com elevado grau de desvio de finalidade. Interferia, por conseguinte, na prestação eficiente, independente e responsável dos serviços, com entidades públicas mais atreladas ao conteúdo político e clientelista do que voltadas aos seus propósitos.

Constatou-se diversas arbitrariedades, em total desrespeito ao princípio da isonomia, dando-se início ao movimento para implantação de um regime jurídico único que contou com a intensa contribuição de pautas reivindicatórias de entidades representativas dos servidores públicos. Nesse contexto, portanto, o advento da Constituição Federal de 1988 efetivou a concepção do regime jurídico único no *caput* do artigo 39, trazendo a obrigatoriedade de sua instituição para os servidores da Administração Pública Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas.

Ainda no capítulo 4, analisou-se o debate interpretativo em torno do RJU para definição de seus contornos, e de qual regramento devia ser eleito como único. Conforme pesquisa realizada, ancorada em bases teóricas doutrinárias e jurisprudenciais foi possível estabelecer resumidamente cinco premissas:

i) o artigo 39, *caput*, em sua redação originária, não obrigou a exclusiva adoção do regramento por estatuto, sendo factível a possibilidade de escolha do regime jurídico único entre o de direito público (estatutário) ou o de direito privado (trabalhista);

ii) o artigo 39, *caput*, no entanto, não pode ser examinado de forma isolada, devendo ser interpretado levando-se em conta todas as demais normas constitucionais, para a manutenção de um sistema uniforme e harmônico;

iii) considerando a existência de determinadas categorias de servidores que já se submetem a um peculiar regime estatutário atribuído pela própria Constituição (à exemplo de magistrados e membros do Ministério Público), tem-se que a unicidade prevista no artigo 39, *caput*, será tão somente relativa;

iv) na perspectiva de aparente flexibilização do artigo 39, *caput*, evidenciou-se o chamado “regime normal”, relacionado ao regramento estatutário, não se excluindo a possibilidade do regime trabalhista para certas atividades materiais subalternas;

v) independente da corrente interpretativa (ou da aparente flexibilização) sobre do artigo 39, *caput*, o objetivo do constituinte originário para o RJU continua sendo o de evitar, dentro de um mesmo ente federado, anômalas disparidades entre servidores públicos que lidavam com uma mesma realidade, realçando o princípio da isonomia e o interesse coletivo na prestação dos serviços públicos.

Finalizando esta seção, discorreu-se sobre a Emenda Constitucional n. 19/1998, também chamada de “reforma do aparelho do Estado”, que extirpou o RJU previsto no artigo 39, *caput*, e propôs uma nova arquitetura para o funcionalismo. Porém, com o posterior questionamento no Supremo Tribunal Federal (ADIN n. 2135/DF), declarou-se a inconstitucionalidade em sede cautelar (por vício formal na votação da PEC), reestabelecendo-se o regime jurídico único.

No derradeiro capítulo de desenvolvimento deste trabalho avaliou-se, sob um olhar jurídico na proposta de extinção do RJU, a atual Reforma Administrativa – PEC n. 32/2020, que divide opiniões na sociedade, no funcionalismo e nos próprios membros dos Poderes, diante de suas normas de questionável imparcialidade, técnica e, sobretudo, constitucionalidade.

Com um discurso teórico voltado para a questão fiscal do país, a PEC apresentou como supostos alicerces o enxugamento e desburocratização da máquina estatal, bem como a busca pela maior efetividade no serviço público.

Numa primeira leitura, no entanto, não foi preciso muito esforço para perceber que a real motivação desta atual política pública é amplamente direcionada aos servidores públicos (pessoas físicas), não se tratando propriamente de uma reforma administrativa em seu sentido global. Municiada de forte viés ideológico desde os primeiros trechos de sua Exposição de Motivos, a proposta disfarça verdadeira “reforma trabalhista do setor público”, especialmente voltada a extinção do regime jurídico único, além da supressão de direitos e prerrogativas dos servidores públicos

Demonstrou-se neste trabalho dissertativo, da análise da PEC n. 32/2020 com o devido recorte temático, o inevitável retrocesso histórico caso a mesma siga adiante e seja aprovada pelo Poder Legislativo. Pode-se sistematizar as conclusões sobre esta política pública reformista da maneira adiante exposta:

- a) caso aprovada a PEC n. 32/2020, o regramento jurídico insculpido nos artigos 39 e 39-A, além de aniquilar o RJU (literalmente, inclusive) com a possibilidade de novos vínculos ou formas de ingresso no Poder Público, amplia a centralização normativa da União Federal (por normas infraconstitucionais) em temas basilares, à exemplo de normas gerais sobre gestão de pessoas ou de quais seriam as carreiras típicas de Estado;
- b) a reformulação do artigo 39 eleva, sobremaneira, a importância da futura aprovação de uma Lei Complementar federal. E, conforme a pesquisa, a demasiada concentração da competência da União, somada a inexistente competência legislativa plena dos entes subnacionais, acaba por mitigar a autonomia administrativa destes, com possível afronta ao pacto federativo;
- c) não se pode olvidar que a definição de cargo típico de Estado, único dos novos vínculos que possui estabilidade, também se dará em posterior Lei Complementar federal, de modo a impedir que os entes subnacionais instituíam adequadamente o regime jurídico (múltiplo) de seus servidores;
- d) quanto aos vínculos trazidos pelo artigo 39-A, em substituição ao regime jurídico único, concluiu-se pela impiedosa precarização do serviço público brasileiro, comprometendo a própria feição estatal;
- e) observou-se neste novo dispositivo a máxima restrição da estabilidade ao funcionalismo, com conseqüente hierarquização de níveis entre servidores;
- f) com a profusão de vínculos temporários, e de simplificado acesso, em toda a estrutura da Administração Pública, a PEC n. 32/2020 também ofende a exigência constitucional do concurso público, verdadeira cláusula pétrea que materializa, dentre outros, os princípios da impessoalidade, isonomia e moralidade;
- g) esses novos vínculos sem estabilidade representa um risco potencial para a intensificação de práticas patrimonialistas, promovendo a perda da atratividade do setor público;

- h) “modernizar” a Administração Pública, a pretexto de rasgar as garantias arduamente conquistadas na Assembleia Constituinte de 1988, sobretudo o RJU, não apenas vulnera a figura do agente público, como avilta a importância do próprio serviço público e sua prestação independente e de qualidade;
- i) é inconcebível imaginar, na forma da PEC n. 32/2020, que a extrema flexibilização da obrigatoriedade do concurso público, aliada a retirada da estabilidade para a maioria dos servidores públicos, poderá impactar positivamente na qualidade do serviço público prestado à população;
- j) o apelidado “Novo Serviço Público”, na realidade, contribui para a ausência de carreiras fortalecidas e independentes, especialmente nas áreas de saúde e educação, com reflexos sentidos principalmente nas camadas mais pobres da sociedade, que são as mais utilizam dos serviços;
- k) a “PEC da Nova Administração Pública”, além de possuir vícios de inconstitucionalidade e ferir os mais caros princípios (federativo, isonomia, impessoalidade, eficiência, razoabilidade), sequer propõe a solução dos problemas estruturantes da máquina administrativa, no tocante ao real ajuste das contas públicas ou maior eficiência no setor de pessoal;
- l) ao invés de lançar mão de normas programáticas por meio de uma PEC, talvez fosse mais célere e concreto o Governo Federal envidar esforços para regulamentar os mecanismos que já existem, à exemplo da avaliação de desempenho;
- m) espera-se que essa proposta de emenda, recheada de instabilidade institucional e insegurança jurídica para o Brasil, seja rejeitada ainda no âmbito no Poder Legislativo conforme deliberação plenária;
- n) em uma remota hipótese de aprovação, no entanto, não é demais cogitar posterior controle jurisdicional de constitucionalidade, passando o Supremo Tribunal Federal a ter não apenas um (ADIN n. 2135/DF), mas dois importantes julgamentos acerca da extinção do regime jurídico único, com grandes reflexos para a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria; REIS, Paulo. PEC nº 32/2020 da Reforma Administrativa. Quem é o espantalho: a estabilidade ou o regime jurídico único do servidor público? **Gestão Política & Sociedade**, São Paulo, 8 out. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/pec-no-32-2020-reforma-administrativa-quem-e-o-espantalho-a-estabilidade-ou-o-regime-juridico-unico-do-servidor-publico>. Acesso em: 8 de out.2021.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo**. 4. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

ALEXANDRE, Roberta Nayara P. Fim do regime jurídico único com a reforma administrativa. **Migalhas**, São Paulo, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/335083/fim-do-regime-juridico-unico-com-a-reforma-administrativa>. Acesso em: 19 out. 2021.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Regime jurídico único do servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 1990.

ANJOS, Luís Henrique Martins dos. Elementos para uma nova categorização dos agentes públicos brasileiros em face do Estado de Direito Democrático. **Revista da AGU**, Brasília, v. 4, n. 8, p. 87, 2005. Disponível em: <https://enlaw.com.br/revista/117+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 set. 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO NETTO, Edmir de. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ARAUJO, Florivaldo Dutra de. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 143-169, jan./jul., 2007. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/32/30+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 14 ago.2021.

ARAUJO, Florivaldo Dutra de. Regime jurídico único. **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**, São Paulo, Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição n. 1, abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/23/edicao-1/regime-juridico-unico>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BINENBONJ, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 31 maio. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm Acesso em: 31 maio. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em: 31 maio. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, DF, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998: Exposição de Motivos Interministerial n. 49, de 18 de agosto de 1995**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados **Proposta de Emenda à Constituição n. 173, 23 de agosto de 1995**. Modifica o capítulo da administração pública. Acrescenta normas as disposições Constitucionais gerais e estabelece normas de transição. Brasília, DF, 1995a. Disponível

em:<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1995.pdf#page=25>
Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF, 2020a. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147.
Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL n. 3.351, de 6 de março de 2012**. Define, para efeito do disposto no art. 247 da Constituição Federal, as atividades consideradas exclusivas de Estado, e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=536054>
. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1713.htm. Acesso em:
31 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei 5.452, de 1 de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Exposição de Motivos n. 00047/ME, de 2 de setembro de 2020**. Proposta de Emenda à Constituição - PEC, que altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, conferindo maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado. Brasília, DF, 2020b. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MECON/2020/47-ME.htm.
Acesso em: 10 de out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Rio de Janeiro, 1952. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 1.890, de 13 junho de 1953.** Aplica dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho aos mensalistas e diaristas da União, dos estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e das entidades autárquicas. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1890.htm. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.185, de 11 de dezembro de 1974.** Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. Brasília, DF, 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6185.htm. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112compilado.htm. Acesso em: 25 jun 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 31 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1993 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745compilada.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.** Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9962.htm. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm#art2044 Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019.** Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília, DF, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado (1995)**. Brasília, 1995c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (1ª Turma). **AgRg no REsp 1099900/MG**. Administrativo. Improbidade Administrativa. Prefeito Municipal. Duplo Regime Sancionatório dos Agentes Políticos: Legitimidade. Precedentes. Relator Ministro Teori Albino Zavascki. Julgado em: 16 de novembro de 2010 . Diário de Justiça eletrônico em: 24 de novembro de 2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200802325841&dt_publicacao=24/11/2010. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2ª Turma). **AgInt no REsp 1607976/RJ**. Administrativo. Ato de Improbidade Administrativa. Vício em Processo Licitatório. Alegação de Violação do Art. 535 do Código de Processo Civil de 1973. Inexistência. Alegação de Inépcia da Inicial. Pretensão de Reexame de Fatos e Provas. Relator Ministro Francisco Falcão. Julgado em: 17 de outubro de 2017. Diário de Justiça eletrônico em: 23 de outubro de 2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800487446&dt_publicacao=14/08/2018. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (1ª Turma). **RMS 28.041/GO**. Relator Ministro Gilson Dipp Diário de Justiça eletrônico em: 3 de setembro de 2009a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 492/DF**. Constitucional. Trabalho. Justiça do Trabalho. Competência. Ações dos Servidores Públicos Estatutários. Relator Ministro: Carlos Veloso. Julgado em: 12 de novembro de 1992b. Diário da Justiça em: 12 março 1993. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14708395/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-492-df> Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.135 MC/DF**. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Poder Constituinte Reformador. Processo Legislativo. Emenda Constitucional 19, De 04.06.1998. Art. 39, Caput, da Constituição Federal [...]. Relator Ministro Néri da Silveira, Relatora p/ acórdão Ministra Ellen Gracie. Julgamento em: 2 de agosto de 2007. Diário da Justiça eletrônico em: 7 de março 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625> Acesso em 1 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.310/DF**. Liminar Agências Reguladoras . Pessoal. Arregimentação. CLT. Pessoal Telebrás. Aproveitamento. Impropriedade. Liminar Deferida. Ad Referendum Plenário. Relator Ministro: Marco Aurélio. Julgado em: 19 de dezembro de 2000b. Diário da Justiça em: 1 fevereiro 2001. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14823337/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2310-df-stf> Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.615/SP**. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Regime Jurídico do Funcionalismo Público. Leis Complementares 1.074/2008 E 1.202/2013 do Estado de São Paulo. Criação de Empregos Públicos na Universidade de São Paulo. Alegação de Contrariedade ao Art. 39, caput, da CF. Unicidade de Regime. Improcedência. Relator Ministro: Alexandre de Moraes. Julgado em: 29 de maio de 2020c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753175096> Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIN 5.296/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 134, § 3º, da Constituição Da República, Incluído Pela Emenda Constitucional Nº 74/2013. Extensão, as Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, da Autonomia Funcional e Administrativa e da Iniciativa de sua Proposta Orçamentária. Relatora Ministra Rosa Weber. Julgamento em: 4 de novembro de 2020d. Diário de Justiça eletrônico em: 26 novembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 33.886 MC/DF** Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário da Justiça: 1 de fevereiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Pet 3240 AgR/DF**. Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matérias de Improbidade. Relator Ministro Teori Zavascki. Diário da Justiça 22 de agosto de 2018a. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768157566/agreg-na-peticao-agr-pet-3240-df-distrito-federal-0004163-9520041000000> Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (5ª Turma). **REsp 820.696/RJ**. Administrativo. Recurso Especial. Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio De Janeiro. Natureza Jurídica. Autarquia Federal. Pessoa Jurídica de Direito Público. Servidora. Regime Jurídico Estatutário. Demissão. Ausência do Regular Processo Administrativo. Direito à Reintegração. Recurso Conhecido e Improvido. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima. Julgado em: 2 de setembro de 2008a . Diário de Justiça eletrônico em: 17 de novembro de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Recurso Extraordinário RE 228977/SP**. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. Relator: Ministro Neri da Silveira, 5 de março de 2002b. Diário da Justiça: 12 de abril 2002. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/775216/recurso-extraordinario-re-228977-sp> Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Recurso Extraordinário RE 563708/MS**. Servidor Público. Inexistência de Direito Adquirido à Regime Jurídico. Base de Cálculo de Vantagens Pessoais. Efeito Cascata: Proibição Constitucional. Relator: Ministra Cármen Lúcia, 6 de fevereiro de 2013. Diário da Justiça: 2 de maio 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3716931> Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1ª Turma) **Rcl 7.590**. Reclamação – Constitucional e administrativo – Nepotismo – Súmula vinculante nº 13 – Distinção entre cargos políticos e administrativos – Procedência. Relator Ministro: Dias Toffoli. Julgado em: 30 de setembro de 2014. Diário da Justiça eletrônico em : 21 de março de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749412339>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2ª Turma) **Rcl 22.339**. 1. Agravo regimental em reclamação. 2. Nomeação de cônjuge de Prefeita para ocupar cargo de Secretário municipal. 3. Agente político. Ausência de violação ao disposto na Súmula Vinculante 13. 4. Os cargos que compõem a estrutura do Poder Executivo são de livre nomeação e exoneração pelo Chefe desse Poder [...] Relator Ministro: Edson Fachin. Relator do Acórdão: Gilmar Mendes. Julgado em: 4 de setembro de 2018b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749412339>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Rcl 67.02/PR**. Reclamação constitucional ajuizada por José Rodrigo Sade, por afronta a Súmula Vinculante 13. Relator Ministro: Ricardo Lewandowski Julgado em: 4 de novembro de 2009b. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5479900/reclamacao-rcl-6702-pr-stf> Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 13**. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada [...]. Brasília, DF, 2008b. Disponível em: https://www.tce.to.gov.br/profissaogestor/images/gestaodePessoal/SumulaVinculante13_Nepotismo.pdf. Acesso em: 14 fev. 2021

BRAUNERT, Mariana Bettega; BERNARDO, Kelen Aparecida Silva; BRIDI, Maria Aparecida Cruz. Impactos da reforma administrativa sobre as formas de contratação e a estabilidade no setor público. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, 1-19, e-83056, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83056>. Acesso em: 22 out. 2021.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma Administrativa (primeiras impressões). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47267>. Acesso em: 24 set. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**, 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Humberto Lucchesi de. **Reforma Administrativa: que segurança jurídica nós temos, que segurança jurídica nós queremos?** Belo Horizonte: Lucchesi Advogados Associados: SINDALEMG, 2021. Disponível em: <https://www.sindalemg.org.br/arquivos/ad704e2ec6e596b59b068cf278109a17.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2014.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. v. IV, 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. v. IV, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev., ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2006.

DANTAS, Alessandro. **Agentes públicos**. Salvador: JusPODIVM, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1997.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**. Volume único. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida. **Direito adquirido a regime jurídico: confiança legítima, segurança jurídica e proteção das expectativas no âmbito das relações de direito público**. 199 f. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito. Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/8316>. Acesso em: 22 ago. 2021.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida (org.). **Supremo Tribunal Federal do Brasil: natureza jurídica**. Salvador: Editora Direito Levado a Sério, 2020. Disponível em: <http://fabioperiandro.adv.br/wp-content/uploads/2020/10/2020-STF-do-Brasil-natureza-juri%CC%81dica-2020-ISBN-978-65-87020-03-7.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LEMOS NETO, Katiane Emanuele *et al.* Reforma gerencial no Brasil em 1995 e a “reatualização” da reforma administrativa prevista na PEC 32/2020. **Interação**, Curitiba, v.21, n. 1, 728-747, jan./mar. 2021. Disponível em: <http://interacao.org/index.php/edicoes/article/view/188> Acesso em: 16 set.2021.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMMER, Flávia. **Direito administrativo**. Brasília: CP Iuris, 2020.

MARCONDES, Pedro Carlos Bitencourt. **Servidor público: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Stella Silva. **O princípio da segurança jurídica e a conduta do agente público: aplicações práticas sob a égide da lei nº 13.655 de 2018**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/1464/1/Stella%20Silva%20Melo%20-%20Monografia%20-.pdf>. Acesso em 17 dez.2021.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Vol. IV – Rio de Janeiro: Henrique Cahen Editor, 1947.

MODESTO, Paulo. PEC 32 – Notas sobre a proposta de Emenda Constitucional da reforma administrativa da gestão Bolsonaro. **Coluna, Direito do Estado**, n. 473, 2020. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/pec-32-notas-sobre-a-proposta-de-emenda-constitucional-da-reforma-administrativa-da-gestao-bolsonaro>. Acesso em: 16 dez. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MUKAI, Toshio. **Administração pública na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

NOHARA, Irene Patrícia. A maçã podre da reforma administrativa. **Direito Administrativo**. São Paulo, 29 set. 2021. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/a-maca-podre-da-reforma-administrativa/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OREIRO, José Luís. **A PEC 32 da reforma administrativa**: reformar o serviço público para acabar com o estado do bem-estar social e implantar o estado neo-liberal. Brasília: 2020. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2020/10/RA-NT-JOSE-LUIS-OREIRO-1.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

OREIRO, José Luís; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da reforma administrativa: uma análise crítica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 487-506, jul./set., 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/djDvQj9mJ9xQS5RcWw8sVbq/?lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2022.

PÁDUA, Elisabete Matallo M. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico-prática. Campinas, Papirus, 2016.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo M. V. Responsabilidade civil nas relações de trabalho e o novo Código Civil brasileiro. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 70, n. 1, p. 101-118, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/3815>. Acesso em: 20 ago. 2021.

PEC muda regras para futuros servidores e altera organização da administração pública. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 4 set. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/690350-pec-muda-regras-para-futuros-servidores-e-altera-organizacao-da-administracao-publica/>. Acesso em: 10 de setembro de 2021.

PECI, Alketa. O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, nov./dez 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/MzG7PCMWBjv7tDHdr8X3zCR/?lang=pt> Acesso em: 20 ago. 2021.

PEDROSO, Felipe Carlos Sampaio. **Gestão da força de trabalho na administração pública: transformações e tendências**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2020 149f. São Paulo. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/4584>. Acesso em: 29 set. 2021.

PEREIRA, Adriana Soares *et al.* **Metodologia da pesquisa científica**. Santa Maria/RS. Ed. UAB/NTE UFSM, 2018. *E-book*. Disponível em: https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/02/Metodologia-da-Pesquisa-Cientifica_final.pdf Acesso em: 20 ago. 2021.

PEREZ, Caio Frederico Fonseca Martinez. **Burocracia estável e o princípio da eficiência na administração pública brasileira**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, 197 f. São Paulo: 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03112016-223544/pt-br.php>. Acesso em: 10 out. 2021.

PESSOA, Camila Lemos Azi. Servidor público: mudança de regime jurídico e contrato de trabalho. **Revista JAM Jurídica**, Salvador, n. 18, Edição Especial, p.3-14, 2013. Disponível em: <http://apms-ba.com.br/wp-content/uploads/2016/08/09-ESPECIAL-SETEMBRO-2013.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2021.

PESSOA, Erick Alves. Reflexões Sobre a reforma administrativa e o regime jurídico do servidor público. *In*: SOUZA, Renee do O. (org.). **Reforma administrativa**, São Paulo: Editora Mizuno, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://conteudo.editoramizuno.com.br/reforma-administrativa>. Acesso em: 28 nov. 2021.

RESENDE, Antônio José Calhau de. Aspectos do regime estatutário e o regime celetista na administração pública. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 14, n. 22, jul./dez. 2012. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5305?locale=pt_BR. Acesso em: 15 set. 2021.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime único dos servidores públicos civis**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

ROMANO, Rogério Tadeu. Anotações sobre a reforma administrativa. **Jus.com.br**. Brasília, DF, set. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/85242/anoacoes-sobre-a-reforma-administrativa>. Acesso em: 28 out. 2021.

ROMERO, Vilson Antônio (org.). **Reforma administrativa: o que muda para os servidores públicos**. Brasília, DF: Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2020/10/RA-CARTILHA-REFORMA-ADMINISTRATIVA.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2021.

ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

RUZZARIN, Jean P. Atuais servidores serão imediatamente prejudicados pela reforma administrativa. **Blog do Servidor**, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/atuais-servidores-serao-imediatamente-prejudicados-pela-reforma-administrativa/amp>. Acesso em: 18 dez. 2021.

SANTOS, André; DIAS, Neuriberg. Reforma administrativa do governo Bolsonaro: PEC 32/2020. **Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar**, Brasília, DF, 4 set. 2020. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/90000-reforma-administrativa-do-governo-bolsonaro-pec-32-2020>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SANTOS, Luiz Alberto dos. A administração pública e sua organização na Constituição brasileira. **Estudos legislativos, Volume II - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. O Exercício da Política**. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-administracao-publica-e-sua-organizacao-na-constituicao-brasileira/view>. Acesso em: 16 set. 2021.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **A Reforma administrativa (PEC nº32, de 2020) – análise de seu conteúdo e constitucionalidade**. Brasília: DIAP, 2021. Disponível em: https://www.diap.org.br/images/stories/pec_32_2020_analise_conteudo_constitucionalidade.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n. 2, 347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 07 jan. 2022.

SECCHI, Leonardo *et al.* Reforma administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 83, 1-17, e-82430, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/82430> Acesso em: 04 de janeiro de 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUSPENSO julgamento sobre a constitucionalidade de emenda que extingua obrigatoriedade de RJU para servidores públicos. **STF**, Brasília, DF, 18 ago. 2021. Disponível em: <portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=471283&ori=1>. Acesso em: 31 ago. 2021.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TORREÃO BRAZ ADVOGADOS. **Análise jurídica da proposta de emenda à Constituição n. 32/2020 - PEC da Reforma Administrativa**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://torreaobraz.com.br/wp-content/uploads/2020/09/Parecer-Juridico_Reforma-Administrativa-PEC-32-1.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

VEIGA, Rogério da. O potencial passivo jurídico da PEC 32/2020. **ANESP**, Brasília, 17 jun. 2021. Disponível em: <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/o-potencial-passivo-juridico-da-pec-32/2020-por-rogrio-da-veiga>. Acesso em: 17 nov. 2021.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo; TELES, Clay Souza. Reforma administrativa: aspectos jurídicos-constitucionais na PEC nº 32, de 2020. **Boletim Legislativo**, Brasília, n. 92, maio, 2021. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/589898>. Acesso em: 10 dez. 2021.