

REGIME JURÍDICO ÚNICO – MAIS UMA ETAPA DA NOVELA

Ivan Barbosa Rigolin

(out/24)

I – O Supremo Tribunal Federal vem de decidir uma questão que teve origem em 1.999, a ADI nº 2.135, através da qual alguns partidos, à época de oposição, questionaram a constitucionalidade da nova redação dada ao art. 39 da Constituição de 1.988, que substituíra a exigência de regime jurídico único pela obrigatoriedade da instituição de um *conselho de política de administração e remuneração de pessoal*.

O RJU obrigatório, com isso, deixou de figurar na Constituição, o que na prática significou a sua extinção, ou a extinção da obrigatoriedade de que fosse único. Um regime jurídico único de servidores públicos que em verdade *jamais foi único por sequer um minuto na história do direito brasileiro*, em 1.998 deixa de ser obrigatório.

Em 2.007 o Suoremo Trinunal suspende a eficácia do novo art. 39 constitucional, que em verdade nunca foi levado muito a a sério, com poucos entes da federação se dispondo a instituir aquele enigmático conselho de pessoal.

O Estado de São Paulo, o mais importante da federação, com 45 milhões de habitantes e responsável por uma boa

parcela do PIB nacional, *jamais ‘deu pelota’ para o regime único*. Até o dia de hoje *nem quis saber da sua existência*.

E alguma coisa acaso lhe aconteceu ?

II - Naquela ocasião escrevemos o artigo “*Conselho de política de administração e remuneração de pessoal*” - *a picaretagem constitucional está suspensa*. ⁽¹⁾

E porque resume muita história, e com a vênua do leitor e do editor, transcrevemos agora boa parte do seu texto:

(...) II - Não existe palavra melhor do que *picaretagem* para descrever o “conselho de política de administração e remuneração de pessoal”, constante do art. 39 da Carta de 1.988, para o qual em 1.998 foi inventado por algum desocupado autor da Emenda Constitucional nº 19.

Sabe-se que os autores das emendas constitucionais são sempre múltiplos a cada oportunidade, sobretudo no caso das emendas gigantescas como a da assim chamada *reforma administrativa*, a EC nº 19, de 5 de junho de 1.998, ou a emenda que se lhe seguiu, a dita *reforma previdenciária*, porém dentre aqueles autores nem todos são essencialmente desocupados como o foi o (anencéfalo? *Pau-mandado?* Marreteiro jurídico? Camelô do direito?) conceptor daquele conselho.

Apela-se para a gíria, pois que outra palavra possivelmente cabível para descrever a idéia do conselho referido, *vadiagem*, não pertence à gíria, pois que em direito penal corresponde a uma contravenção tradicionalmente

¹ Publicado em *Boletim de Administração Pública Municipal*, Fiorilli Software, set/03, p. 1, e na edição especial de outubro, p. 1; na *Revista Fórum Administrativo*, out/03, p. 2.933; na *Adcoas Trabalhista*, abril/04, p. 11; na *Revista Ibero Americana de Direito Público*, vol. XXI, p. 263.

admitida, constante inclusive do Código de Processo Penal (art. 212, inc.II) e que portanto, além do seu sentido comum e de todos sabido, tem também significado preciso no jargão jurídico. Proscreeva-se, *ipso facto*, a menção a vadiagem.

Picaretagem em gíria significa a arte de *picaretar*, ou agredir “com picareta” o bom-senso, a razoabilidade, o comportamento que de todos seja de esperar, e forçar alguma coisa que a razão repele, que a técnica repugna e que o senso comum rechaça sem tolerância. *Picareta* é o, antes que vendedor, *empurrador* da notória porcaria, do traste indesejável, ele que em si já é a pessoa indesejável entre as indesejáveis. Muito mais se poderia alinhar como descritores da picaretagem, mas nada conteria a força expressiva da própria palavra na sua síntese lapidar, pois que mesmo sem muito explicar ninguém desconhece o que, em direito ou em qualquer assunto, seja a arte do *picareta*.

III - Leiamos o que *dizia* - e a seguir explicaremos o verbo no pretérito imperfeito - o *caput*, do art. 39, da Constituição, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 19/98:

“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.” (Grifamos a infâmia)

A redação anterior, originária de 1.988, era a seguinte:

“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.”

Saiu-se, portanto, da obrigatoriedade de a Administração instituir tanto o regime jurídico único quanto planos de carreira para os servidores, para se cair em... exatamente nada!

Dez anos após a revolucionária inovação constitucional de que tanto se orgulhavam os publicistas, e no momento em que o país já lidava perfeitamente com o regime único que a Carta havia instituído - aquele mesmo que tanto falatório, confusão, ranger de dentes e generalizados *rabos-de-arraia* técnicos gerara ao início -, e quando a Administração já tinha como regra geral até mesmo implementado e feito funcionar os planos de carreiras dos servidores públicos, naquele mesmo instante o governo federal, autor das reformas de 1.998 e que sempre confessara devotar ódio de morte ao regime único e à estabilidade do servidor público, e que também jamais primou por implementar as carreiras legais dos seus servidores (²), conseguiu *implodir* ou *detonar* ambos os institutos, remetendo ao espaço sideral o RJU que já havia implantado e feito funcionar, e a obrigatoriedade de planos de carreira os quais também já tinha instituído em lei! Petardo atômico de duplo efeito!

IV - O novo art. 39, em seu *caput*, tornou-se tão expressivo quanto alguns conhecidos modelos profissionais transformados em atores de novelas de televisão,

² Vide o caso *vergonhoso* da omissão do governo federal em aplicar sua própria legislação instituidora e disciplinadora das carreiras funcionais dos servidores federais, sobretudo destacando-se a Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1.993, fenômeno esse que nem o Poder Judiciário tem demonstrado afincado em resolver, pelo resultado conhecido das ações que se propõem.

ou quanto o seria o *homem da máscara de ferro* em concurso de mímica. Foi simplesmente constrangedor.

Era como um *caput* que entrasse em cena mudo, desempenhasse seu papel calado, desenvolvesse sua trama de forma tácita e se retirasse de cena sem haver pronunciado uma só palavra, emitido um som ou ensaiado um grunhido. Uma escultura, ou um macaco com a boca tampada seria mais eloqüente.

Ocorre - e todos o sabem - que seria tremendamente embaraçoso um artigo da relevância técnica e da magnitude histórica do 39, da Constituição-cidadã, ser pura e simplesmente substituído pela palavra “revogado”: uma tal atitude seria impensável até por *caras-de-pau* como os que foram capazes de redigir o novo *caput*, do art. 39. Nem o mais aguerrido e convicto *picareta* o conseguiria fazer, e após sair à rua sem máscara.

Fazia-se então urgente que algum gênio burocrático eclodisse dos escaninhos governamentais e concebesse alguma formulação miraculosa que, *sem dizer absolutamente nada nem conter mandamento algum*, mantivesse a aparente liturgia do artigo que o governo precisava dinamitar. Imaginem-se então os ensaios e erros, as aproximações sucessivas, os tropeços e as aflições existenciais dos incumbidos da missão... terão sido traumatizantes!...

V - Porém, *eureka!* Algum neo-Arquimedes dos baixos extratos constitucionais irrompeu então daquele necroterial ambiente, e redigiu o novo texto do *caput*, do novo art. 39, com a redação conhecida. O governo, com a aprovação da Emenda, afinal conseguiu extirpar do ordenamento o *regime único*, já velho conhecido, e o *plano de carreiras* indiscriminado e generalizadamente compulsório.

Conseguiu atribuir ao dispositivo uma redação que em língua portuguesa faz sentido, dotada de início, desenvolvimento e final com sentido lógico, encerrando uma idéia gramaticalmente completa. Não foi preciso exercitar, portanto, o indesculpável “revogado”.

VI - Eis, entretanto, que numa dessas imprevisíveis sortidas do destino, uma *ação direta de inconstitucionalidade* movida pelo Partido dos Trabalhadores, a ADIn nº 2.135-4, obteve do Supremo Tribunal Federal uma medida liminar, em 8 de novembro de 2.001, na qual, no excerto que importa, assim decidiu o augusto sodalício:

“(...) Após o voto do Senhor Ministro Néri da Silveira, Relator, deferindo a medida acauteladora para suspender a eficácia do artigo 39, cabeça, da Constituição Federal, com a redação imprimida pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1.998, *em razão do que continuará em vigor a redação original da Constituição*, pediu vista, relativamente a esse artigo, a Senhora Ministra Ellen Gracie.” (grifamos)

Antes de examinar o mérito da ação, portanto o Supremo Tribunal decidiu de plano sobre a suspensão do *caput*, do art. 39, tão insólito, inútil, despropositado, rebarbativo, incongruente, tautológico, demagógico e imprestável se revelou. As razões da liminar devem apenas em parte ter sido essas, porém a imprestabilidade do ridículo dispositivo é mais do que evidente ⁽³⁾

³ Que papel institucional pode ter um *conselho de política de administração e remuneração de pessoal*? De onde surgiu semelhante idéia de onagro? Para que serve o Executivo com suas autoridades, e o Legislativo, que deve apreciar os projetos de leis sobre pessoal que o Executivo lhe remeta? E que papel terão, a partir da ridicularia em comento, as associações de servidores, ou os seus sindicatos, agora constitucionalmente admitidos e já existentes em grande número? Tão importante se revelou esse conselho que é sabido que alguns Estados e alguns Municípios, que ingenuamente os instituíram, vêm

Cuida-se de uma curiosíssima decisão, pela qual um artigo constitucional expressamente substituído por outro volta a vigorar, como que ressurgido das trevas ou do limbo, para de novo ganhar vigor e cogência no ordenamento positivo.

O regime único que já estava sepultado havia mais de dois anos ressurgiu *do além*, e atualmente é de novo a regra obrigatória na Administração pública brasileira. Quantos de nós o sabiam?

Os planos de carreira como obrigação genérica e indistinta nas entidades públicas - excluídas as empresas estatais -, *idem, ibidem*. E *idem*, também, quanto à última pergunta.

VII - Resta aguardar o julgamento do mérito da referida ADIn, e como estamos ainda no limiar do milênio é de imaginar que ocorrerá ainda dentro deste terceiro milênio. Ninguém se olvide de que a *medida liminar* concedida pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn nº 927-3 - RS, sobre matéria de licitações, *em 3 de novembro de 1.993, prestes portanto a comemorar sua primeira década de existência*, ainda está em vigor.

Assim, estando hoje suspenso o único fundamento constitucional do indecifrável conselho que aqui se procurou colocar a nu, aquilo que nunca teve a mais remota importância nem significado jurídico algum, mas que somente serviu para *preencher o espaço*, tornado vazio, do antigo *caput* do art. 39 - que previa planos de carreira e regime jurídico único, instituições que o Governo federal queria extinguir sem porém

experimentando tremenda dificuldade para os implantar de fato, eis que os sindicatos e as associações de servidores amiúde não se interessam nem sequer em indicar um representante para integrá-los! Estão livres todos esses, por enquanto, dessa patética “obrigação”.

apenas escrever “revogado” no antigo *caput* do art. 39 -, então deixa até mesmo de *existir*, enquanto perdurar a liminar referida, o conselho de política de administração e remuneração de pessoal.

O que jamais deveria ou poderia ter sido ideado, e que em geral existe em muitos poucos Estados e Municípios, agora está oficialmente suspenso.

VIII - E, em nome do serviço público, oxalá nunca volte a vigorar, porque as entidades da Administração pública brasileira têm mais o que fazer em questões sérias e essenciais de governo, não podendo desperdiçar seu tempo e esforço com *picaretagens* constitucionais de indizível indigência de concepção.

E, por fim, se assim se pode falar, quanto ao “mérito da liminar” concedida na ADIn nº 2.135-4 registrem-se nossas felicitações ao Supremo Tribunal Federal, por livrar o ordenamento jurídico brasileiro, ao menos por ora, daquela patifaria sem nome, obra do mais desprezível picareteiro do direito, autêntico *pau-mandado* de governantes que ao fim e ao cabo de seus mandatos não explicitaram a que vieram.

E que no mérito da ação, com gíria ou mesmo sem o seu imprescindível concurso, o antecedente seja mantido.

E foi mesmo dentro do terceiro milênio da era cristã, como se augurava, que o e. Supremo julgou aquela ADI nº 2.135.

Mas nossas expectativas e nossos anseios foram frustrados, porque a a ADI 2.135 foi, em 6 de novembro de 2.014 e por maioria de votos, julgada *improcedente*. A picaretagem da Emenda 19 (conselho), que suspendeu a picaretagem original da

Constituição (regime único), afinal venceu, e sepultou de vez a obrigatoriedade de um um regime jurídico único para o pessoal do serviço público.

E com isso volta a vigorar a redação do art. 39 que fora dada pela EC 19/98, vale dizer:

I – a obrigatoriedade do regime jurídico único não existe mais, e

II – volta a vigorar a regra do ‘obrigatório’ conselho de política de administração e remuneração de pessoal.

III – A decisão pelo STF na tormentosa e demoradíssima ADI nº 2.135, em seu final resumo foi a seguinte:

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta e, tendo em vista o largo lapso temporal desde o deferimento da medida cautelar nestes autos, atribuiu eficácia ex-nunc à presente decisão, esclarecendo, ainda, ser vedada a transmutação de regime ds atuais servidores, como medida de evitar tumultos administrativos e previdenciários, tudo nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes (Redator para o acórdão), vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 6.11.2024. *(Publ. em portal.stf.jus.br)*

Significa que, após 25 (vinte e cinco) anos de proposta a ação de inconstitucionalidade, foi enfim julgado o seu

mérito, pela *improcedência* do pedido de declarar inconstitucional a redação dada ao art. 39 da Carta pela EC 19/98.

Com isso voltou a vigorar essa redação dada pela EC 19/98, e a antiga redação originária do artigo, que exigia regime único, foi de vez sepultada.

IV – O comentário a fazer é sobre a absoluta *fanfarronada constitucional* em que se constituiu toda essa interminável novela mexicana do regime jurídico único.

Teatrinho de quarta categoria como sempre foi, o regime jurídico único do servidor em verdade, e como se disse, jamais foi o único a existir sequer por um minuto da história jurídica do Brasil.

Em abril de 1.990 venceu o prazo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editassem lei que elegeisse o regime único de seus servidores. Era o que dizia o ADCT da Carta de 1.988, art. 24.

O Estado de São Paulo nem sequer perdeu tempo com essa imposição, e até o dia de hoje, passados 36 (trinta e seis) anos, segue sua vida sem se preocupar com a encenação.

Imagine-se agora se a União teria outro regime jurídico, senão o estatutário, para juízes, promotores, diplomatas, tributadores, delegados de polícia, e para outros cargos relativos a funções exclusivas de estado ... Um juiz pela CLT ? Um embaixador com carteira de trabalho ?.. Um delegado de polícia com fundo de garantia ?..

Idem, em tudo cabível, para os Estados. Ibidem para o Distrito Federal.

O regime nesses entes federados sempre foi o estatutário e sempre o será, por óbvio.

Isso entretanto não impede a existência de servidores administrativos, temporários, admitidos por seleção (sem concurso) para funções de excepcional interesse público (CF, art. 37, inc. IX) regidos por uma lei federal, estadual ou distrital conforme o caso – e seja como for esse constitui um segundo regime jurídico, simplesmente por não ser estatutário, mas administrativo e passageiro.

Ora, era mesmo necessário que a Constituição impusesse um regime único para a União, os Estados e o DF ? *Obviamente não*, porque ele já era único e estatutário, sobretudo com o art. 246 da lei do RJU federal (Lei nº 8.112, de 1.990), que da noite para o dia transformou quem ainda não era estatutário concursado em estatutário estável.

Assim a União resolveu seu problema à ocasião, mesmo contra tudo o que se disse e se escreveu contra aquela transformação.

E, neste momento atual, qualquer nova transformação de regime *foi definitivamente proibida péla decisão do Supremo na ADI 2.135*, como se lê acima.

V- Quanto aos Municípios a coisa foi bem diferente.

Existiam milhares de Municípios com pessoal regido pela CLT, e os Municípios que quiseram mantiveram seus servidores sob o regime da CLT, trabalhista, como até o dia de hoje muitos deles ainda estão. O Município tem – se é que as tem - muito poucas funções privativas de estado, como se sabe.

No Estado de São Paulo cerca de 2/3 (dois terços) dos Municípios escolheu na década de 90 o regime da CLT, que aliás já haviam escolhido antes da Carta de 1.988.

Vinda a Carta, e ao longo do tempo, muitos instituíram por lei própria um ‘regime único’ estatutário, situação predominante de hoje. Mas muitos, como se disse, permanecem na CLT até o dia de hoje, e não pensam em mudar. Cada regime oferece para o ente público suas vantagens e suas desvantagens, como é bem sabido.

Acontece que mesmo com um dito regime único a situação era e é a de que o regime não era em verdade o único: existiam muitos celetistas *estabilizados*, fosse *ordinariamente* por concurso público para a CLT, fosse *extraordinariamente* por disposição transitória da Constituição (admitidos havia mais de cinco anos antes da Constituição, cf. art. 19 do ADCT), que conviveram com os estatutários antigos ou novos.

Aqueles estabilizados pela CLT em Municípios que depois optaram por regime estatutário continuaram regidos pela CLT até se aposentarem ou falecerem, ou de qualquer outro modo se desligarem do serviço público.

Onde, então o regime único ? Só se for no país das maravilhas de Alice, ou na *terra do nunca*, mas não no Brasil.

E assim acontece até hoje.

Os servidores que não se estabilizaram nem por concurso nem extraordinariamente passaram a constituir o que se denominou o *buraco negro*, ou seja uma *não-situação* ante a Constituição.

E existem alguns poucos *ainda nessa situação*. São servidores que não têm situação no direito constitucional. Alguns há mais de 30 (trinta) anos ...

Nosso Brasil é um caso único na história do direito ocidental !

VI – E neste momento, trinta e seis anos após a Carta ‘impor’ um regime único que nunca foi único, pergunta-se: e se *nunca se tivesse falado em regime único*, o que hoje estaria diferente ?

O que mudou, com esta salada-novelão de regime único - peça de teatro grotesco, grande jogo de cena ou empulhação de baixa categoria ?

Um regime que em verdade nunca foi único acabou atropelado por uma emenda constitucional que o desobrigou em 1.998, emenda essa que acabou confirmada 26 (vinte e seis) anos depois pelo Supremo Tribunal Federal !

O quê mudou *com, sem* ou *apesar* do dito regime único ?

Qual o papel histórico de todo este interminável *imbroglio* institucional ? De que serviu ?

O só fato de a decisão do Supremo ter efeito apenas dali – 6 de novembro de 2.024 - para o futuro já é muito significativo, como a se dizer: - se agora não é mais possível reverter décadas de atos, fatos e acontecimentos, então vamos tocar nossa vida daqui por diante. O passado ... deixe-se- o-para lá ...

Mas o Município que até outro dia alterou seu regime único alterou; o que não alterou, não altera mais.

VII – E quanto a este conselho de política de administração e remuneração de pessoal, como se disse serviu apenas para cobrir o lugar do RJU expurgado da Constituição, algo assim como alça de caixão de defunto, que um larga para outro imediatamente segurar.

Sabe-se que alguns Municípios o implantaram, do modo como entenderam que era preciso e possível de implantar.

Depois, com a suspensão da nova redação do art. 39 da Carta, tornou-se um cadáver insepulto por quase duas décadas, e neste momento - 6 de novembro de 2.024 -, quando poucos ainda sequer se lembravam de que um dia existira, eis que o cadáver *ressuscitou* ! A baboseira do conselho voltou à vida !

Para quê servirá essa assombração, uma figura das mais ridículas e inexplicáveis do direito constitucional e administrativo – conselho de política de pessoal ! -, talvez nem os sábios do Sião, com as divindades do Olimpo em gloriosa assembleia, sejam suficientes.

E assim, de comédia em comédia, nosso amado e muito sofrido país segue sua sina. Referidos deuses que o protejam !