

O julgamento da ADI 2135 pelo STF e o RJU

Francis Campos Bordas

Advogado, assessor jurídico de entidades sindicais de servidores federais

O ano é 1998, final do 1º mandato de Fernando Henrique como Presidente da República. No dia 4 de junho desse ano é promulgada a Emenda Constitucional 19, chamada Reforma Administrativa, depois de três anos de tramitação no Congresso sob o número PEC 173/1995, de iniciativa do Poder Executivo.

A Proposta de Emenda à Constituição que resultou na Emenda 19 teve uma tramitação tensa no Parlamento, o que gerou posteriores questionamentos judiciais, dentre eles a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2135 por partidos de oposição da época (PT, PDT, PSB e PC do B). Nessa ação, os partidos de oposição denunciavam uma manobra da relatoria das propostas que terminou gerando um texto final que não teria obedecido os requisitos formais para aprovação nas duas casas (Senado e Câmara). Além disso, a ADI discutia a constitucionalidade de alguns artigos da EC 19, alegando ferimento a cláusulas pétreas, ou seja, por atingirem temas que não comportam mudança através de emendas constitucionais.

Foi requerido pelos autores da ADI uma liminar para suspender a eficácia das alterações no artigo 39 da Constituição, que trata justamente da obrigatoriedade de um único regime jurídico para servidores federais. O quadro abaixo demonstra a alteração pretendida na época:

Redação original	Redação pretendida pela EC 19
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.

Merece destaque¹ a decisão do ex-Ministro Néri da Silveira, de novembro de 2001,

¹ Sugere-se a leitura do artigo de Luiz Alberto dos Santos, que bem relata esse histórico, disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/a-adi-2135-e-o-fim-do-regime-juridico-unico-o-stf-errou/>



Escritórios membros

ajn

Advogados associados Gondim e Marques
Bordas advogados associados
Claudio Santos & advogados
Macieira, Nunes, Zagallo & advogados associados
SLPG advogados associados
Trindade & Arzeno advogados associados

que concede a liminar para suspender a nova redação, o que, na prática, manteve a unicidade de regime, ou seja, o RJU. Desde então, concursos foram feitos, outros RJUs foram aprovados nos Estados e Municípios, regimes próprios de previdência foram criados e “a vida seguiu”. Em 2007 o Plenário do STF referendou a decisão liminar do Relator. Porém, faltava ainda o julgamento do mérito da ADI e, eis que ontem, 6 de novembro de 2024, ocorre uma reviravolta inesperada.

Toda aquela convicção formada em 2000 de que havia um erro de tramitação da PEC 173/95 e que suspendeu a eficácia da nova redação por quase 25 anos cai por terra, no entendimento da maioria dos Ministros e Ministra.

Em julgamento – cujos votos ainda não foram disponibilizados – o STF revogou a liminar anteriormente concedida e, portanto, ressuscitou a redação do art. 39 da Constituição que retirava a obrigatoriedade de um único regime de contratação e regência do funcionalismo.

Esse texto se propõe apenas a esclarecer dúvidas surgidas, ficando a análise pormenorizada e crítica para momento posterior à divulgação dos votos. Optamos pelo formato perguntas e respostas:

É o fim do RJU? Ou ele apenas deixa de ser “único”?

O RJU previsto na Lei nº 8112/90 segue existindo. Ele apenas deixa de ser a “única” forma de novos ingressos no funcionalismo.

Antes da CF de 1998, no serviço público brasileiro os trabalhadores eram contratados de duas maneiras: através da CLT ou pelo Estatuto do Funcionário Público. Para os primeiros, era dispensado o concurso, ainda que, em alguns casos, eles ocorressem. Legalmente, o concurso era obrigatório apenas para ingressar como *estatutário*. A maioria dos trabalhadores era regido pela CLT, com ingressos informais, por indicação, por processos de seleção simplificados etc.

Grosso modo, existem duas formas de suprir necessidade de pessoal:

[1 – relação estatutária] por uma relação estatutária, em que os direitos e deveres do trabalhador estão previstos em uma lei (um regime jurídico) e o ingresso, depois do concurso, se dá através do provimento de *cargos públicos*; ou

[2 – relação contratual], ou seja, um contrato de trabalho, sendo aplicadas nesse caso a mesma legislação trabalhista válida para o setor privado (CLT), com algumas nuances para o setor público, tais como a exigência de concurso e motivação de despedida.

Com a ressurreição da redação dada pela EC 19, a administração não está mais obrigada suprir sua carência de pessoal através da relação estatutária. Isso não significa dizer que não pode optar por essa modalidade. Diria mais, essa modalidade deve seguir sendo obrigatória nas hipóteses de agentes que tenham *poder de polícia*, como é o caso das



Escritórios membros

forças públicas, fiscalização sanitária, tributária etc.

As aposentadorias – atuais e futuras – serão alteradas?

Reforma administrativa e reforma da previdência são coisas distintas. Em geral, a reforma administrativa afeta a forma como se ingressa na função pública e as reformas da previdência a maneira como se sai.

Os requisitos para aposentadoria e a forma de cálculo dos proventos não são afetados pela decisão recente do STF. Podem ser alterados por nova reforma, afinal, de 1988 até hoje já passamos por diversas².

De acordo com divulgação feita pelo próprio STF em redes sociais, a decisão de ontem não afetará os atuais servidores. Relativamente às aposentadorias, frisamos, o risco não está nessa decisão, mas em uma nova reforma turbinada por essa ressuscitação da reforma administrativa com viés neoliberal de austeridade (CAMPOS, 2020).

Isso afeta as pautas reivindicatórias dos trabalhadores?

O fato de coexistirem duas formas de vínculo funcional (CLT e Regime Jurídico – não mais único) não dispensa a exigência de lei formal para definir os valores remuneratórios aos trabalhadores. Não ficará a critério de cada autarquia ou chefia decidir o quanto será pago para cada trabalhador. Porém, do ponto de vista de outros direitos, não necessariamente econômicos, haverá uma forte alteração do *modus operandi*, já que muitos direitos que estão no RJU atualmente não encontra correlação na CLT (licenças para capacitação, exercício provisório quando estiver acompanhando cônjuge removido etc).

Na prática, isso exigirá o estabelecimento de vários desses direitos dentro das próprias carreiras, a exemplo do que ocorrida na área do ensino em 1987, onde tanto professores como técnicos, celetistas ou estatutários, eram regidos pelo PUCRCE (Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos – Lei nº 7.596/87). Citamos o PUCRCE apenas como exemplo, para mostrar que plano de carreira pode contemplar tanto celetistas como estatutários.

Os sindicatos precisam se adaptar a essa nova realidade?

Sim. Como já exposto, será preciso trabalhar pela unidade de uma carreira tanto para novos celetistas como para os estatutários que seguirão no Regime Jurídico, sob pena de termos

² Sugestão de leitura: BORDAS, MELLO e SILVA. Inversões constitucionais e erosão de direitos: mapa e agenda da corrosão do trabalho no Brasil. In: GEDIEL, José Antonio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de. Erosão de direitos: reformas neoliberais e assédio institucional. Curitiba, PR, Kaygangue Ltda, 2020. Disponível em: <https://cnasp.adv.br/cnasp/wp-content/uploads/2020/12/LIVRO-EROSAO-DE-DIREITOS.pdf> acesso em 7/11/2024.



Escritórios membros



Advogados associados Gondim e Marques
Bordas advogados associados
Claudio Santos & advogados
Macieira, Nunes, Zagallo & advogados associados
SLPG advogados associados
Trindade & Arzeno advogados associados

salários distintos para mesma tarefa. O primeiro passo é revisar a legislação de regência de cada carreira para verificar a necessidade de se estender - aos celetistas direitos que hoje valem para os estatutários. Em outras palavras, será necessário alargar a abrangência das leis atuais para incluir os futuros empregados públicos³.

Além disso, é indispensável uma revisão dos estatutos dos sindicatos e associações para que não fique restrita a representação sindical aos “ocupantes de cargos públicos”.

Os antigos celetistas contratados antes da Constituição de 1988 serão afetados?

A decisão do STF não trata da transformação dos antigos empregos públicos em cargos promovida pelo artigo 243 do RJU. No ano de 2023 muito se falou sobre decisões do STF que envolviam leis estaduais declaradas inconstitucionais por permitirem que servidores não concursados fossem incluídos em planos de carreira ou em regimes previdenciários dos próprios entes⁴.

O que se tem de concreto hoje é que a Ação Direta de Inconstitucional 2968 movida contra o art. 243 da Lei 8112/90 foi extinta, sem julgamento por decisão do Ministro relator, Gilmar Mendes.

Além disso, a propagada notícia de que a decisão do STF tem efeitos para o futuro apenas (efeitos *ex nunc*) robustece a compreensão de que esses antigos servidores não devem ser afetados, sob pena de gerar-se uma insegurança jurídica sem precedentes depois de mais de 30 anos da vigência da lei.

Está dispensado o concurso público?

Não. O concurso segue obrigatório. Art. 37 da Constituição: (...) 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.*

É o fim do Estabilidade no serviço público?

Não. Esta decisão não pode afetar o instituto da estabilidade constitucionalmente estabelecido, que se aplica aos servidores públicos e empregados públicos.

³ Vide por exemplo a lei da carreira docente e do PCCTAE, respectivamente: a) Lei nº 12772/12. Art. 1º (...) § 5º O regime jurídico dos cargos do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério **Federal é o instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**, observadas as disposições desta Lei. b) Lei nº 11.091/2005: Art. 1º (...) § 2º O regime jurídico dos cargos do Plano de Carreira é o instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observadas as disposições desta Lei.

⁴ Sugestão de leitura: <http://www.bordas.adv.br/2023/07/19/recentes-decisoes-do-stf-sobre-servidores-admitidos-sem-concurso-e-seus-eventuais-impactos-na-esfera-federal/>



Escritórios membros

ajn

Advogados associados Gondim e Marques
Bordas advogados associados
Claudio Santos & advogados
Macieira, Nunes, Zagallo & advogados associados
SLPG advogados associados
Trindade & Arzeno advogados associados

Certamente outras dúvidas surgirão. Mas, o propósito aqui não é esgotar o assunto, mas, especialmente, ajudar na compreensão da extensão do que foi decidido no STF.

Porto Alegre, 7 de novembro de 2024.

Referências

1. CAMPOS, Sarah. O endividamento público e a captura do Estado Social. In: VASCONCELOS, Antônio Gomes; CHIMURIS, Ramiro (coord. e orgs.). Direito e Economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público. Napoli, Itália: La Città del Sole, 2020, p.241-257. Disponível em: <https://sites.direito.ufmg.br/prunart/wp-content/uploads/2020/11/Livro-1-Direito-e-Economia.pdf>
2. SANTOS, Luiz Alberto. A ADI 2135 e o fim do regime jurídico único: o STF errou. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/a-adi-2135-e-o-fim-do-regime-juridico-unico-o-stf-errou/> Acesso em 7/11/2024.