

PARECER JURÍDICO

Natal, 7 de novembro de 2024.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REGIME JURIDICO ÚNICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 2.135. RELATORA, MIN. CÁRMEN LÚCIA.

DA CONSULTA: Decisão do STF valida emenda que flexibilizou regime de contratação de servidores públicos

DA ANÁLISE:

O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou constitucional, em 6 de novembro, a Emenda Constitucional 19/1998, que elimina a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único (RJU) e dos planos de carreira para servidores públicos. Essa decisão encerra uma disputa judicial que começou em 2000, quando a ADI foi proposta.

É questionada na ADI 2135 a validade de alterações promovidas no texto da Carta de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 – a reforma administrativa do governo FHC, que alterou o regime jurídico dos servidores públicos ao modificar o caput do artigo 39 da Constituição Federal.

A EC 19/98 determinou a seguinte redação para o caput do art. 39 da CF:

“Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

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”.

A redação vigente na CF de 88:

“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”.

Principais Pontos da Decisão:

1. **Alegação de Inconstitucionalidade Formal:** Os autores (Partido Dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PCdoB e Partido Socialista do Brasil - PSB) argumentaram que a EC 19/1998 foi promulgada sem a devida aprovação de 3/5 dos votos em ambos os turnos de votação na Câmara dos Deputados, violando o artigo 60, § 2º, da Constituição, constituindo fraude legislativa.

A exigência de três quintos da votação refere-se a um quórum qualificado necessário para aprovar emendas à Constituição no Brasil. De acordo com o artigo 60, §2º da Constituição Federal, uma emenda constitucional precisa ser aprovada em dois turnos de votação em cada casa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), e em ambos os turnos, é necessário obter o voto favorável de pelo menos três quintos dos membros de cada casa.

No caso da Emenda Constitucional 19/1998, houve controvérsia sobre o cumprimento dessa regra. Os questionamentos surgiram porque, após a rejeição inicial de uma proposta sobre o Regime Jurídico Único (RJU) em primeiro turno, o texto foi modificado e reapresentado no segundo turno de votação.

Essa situação gerou acusações de que o processo violou a norma constitucional que exige a mesma proposta aprovada em dois turnos por três quintos dos votos. A ministra Carmen Lúcia, relatora da ADI, e outros críticos alegaram que essa mudança configurou uma manobra legislativa para contornar a rejeição inicial, em violação direta a Constituição Federal.

Em 2007, o STF suspendeu a aplicação da emenda, mantendo o RJU até decisão final.

2. **Medida Cautelar Inicial:** Em 2007, o STF concedeu parcialmente medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, mantendo a validade das legislações editadas com base na emenda até o julgamento definitivo, mas sem retroagir seus efeitos.
3. **Análise do Voto da Ministra Cármen Lúcia:** A relatora concluiu que houve uma violação no processo legislativo, pois a redação aprovada no primeiro turno da Câmara não foi respeitada. Essa burla teria ocorrido com a transposição do texto do § 2º para o caput do artigo 39, sem a aprovação formal de ambas as Casas, inobservado o rito constitucional estabelecido para aprovação de emendas à Constituição. Como destacado pelo ministro Fachin, a questão de fundo é de extrema importância e gravidade, pois se trata da manutenção ou não do regime jurídico único, estatutário – algo que, em primeira votação, a Câmara dos Deputados decidiu manter. Não se trata, assim, de matéria interna corporis, mas de reintrodução de matéria nova, não aprovada em primeiro turno, pela via da “redação final”. Os Ministros Edson Fachin e Luiz Fux, acompanharam a relatora.

4. **Voto Divergente do Ministro Gilmar Mendes:** Sustentou que o procedimento adotado foi legítimo, pois a transposição do texto do § 2º para o caput não configurou uma alteração substancial do conteúdo. Segundo ele, a redação do § 2º havia sido aprovada com o quórum necessário e a Comissão Especial poderia realizar ajustes redacionais para manter a coerência do texto, enfatizando que deve ser respeitada a autonomia das Casas Legislativas em relação à interpretação de seus próprios procedimentos, ressaltando que interferir nessas questões seria uma invasão à separação de poderes. Gilmar foi acompanhado pelos ministros Nunes Marques, Flávio Dino, Cristiano Zanin, André Mendonça, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso.

Modificações a partir do julgamento da ADI 2135

A decisão tomada pelo STF, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta e, atribuiu eficácia ex nunc à presente decisão, vedando a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida de evitar tumultos administrativos e previdenciários, o que garante em termos práticos a manutenção do regime de contratação pelo RJU aos atuais servidores.

A decisão impactará o modelo de contratação dos novos servidores e a autonomia do serviço público, afetando sua qualidade, diante da rotatividade e da falta de garantias, em especial possível inexistência de estabilidade, que constitui um importante mecanismo de defesa para a sociedade brasileira, ao impedir que os servidores estejam à mercê de pressões políticas, comprometendo a impessoalidade que deve caracterizar o serviço público.

Além disso, a adoção de modelos de contratação que não seguem as mesmas exigências de concurso público, com a flexibilização de regimes para o futuro, haverá a disseminação de práticas de apadrinhamento e favorecimentos políticos, o que será extremamente nocivo à sociedade.

Vale ressaltar que o Plenário não pode rever o julgamento proferido, exceto através de embargos de declaração, que podem ser opostos pela parte autora diante de diversas lacunas que surgiram a partir da decisão, tais como se será lícita a adoção de qualquer outro regime jurídico, ou apenas o regime de emprego público de acordo com a Lei 9.962, de 2000 e, se adotado o regime de emprego público para futuros servidores, haverá a garantia de estabilidade. Já do ponto de vista previdenciário, é preciso esclarecer como se dará a contribuição da União para servidores filiados ao Regime Geral de Previdência Social, já que seriam regidos pela CLT, bem como as garantias especiais previstas no art. 247 da CF.¹

ANDREIA ARAÚJO MUNEMASSA

Adv. Insc. 93.156 – OAB/RJ

Adv. Insc. 491-A - OAB/RN

Adv. Insc. 54.748 - OAB/DF

Adv. Insc. 59.983 - OAB/PE

Adv. Insc. 43.713-A - OAB/CE

Adv. Insc. 25.388-A - OAB/PB

Adv. Insc. 57.886 A - OAB/GO

Adv. Insc. 147.841-9 - OAB/MG

¹ Art. 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)

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)