

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 39 • nº 156
outubro/dezembro – 2002

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000: um retrocesso jurídico

Geilza Fátima Cavalcanti

Sumário

1. Introdução. 2. Servidores públicos celetistas. 2.1. Breve apanhado histórico. 2.2. A Reforma Administrativa do funcionalismo público. 2.2.1. Direito adquirido no regime estatutário e no regime celetista. 2.2.2. A violação do pacto federativo pela Lei 9.962/00. 2.2.3. A problemática da definição das atividades típicas do Estado. 2.2.4. A questão do ato de demissão do servidor público celetista. 3. Considerações finais.

1. Introdução

Pretende-se, com o presente estudo, ainda que de forma sucinta, analisar os efeitos da Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional.

Tal lei andou na esteira da Reforma Administrativa do Estado, que tem por pretensão modernizar a Administração Pública, dando ênfase à eficiência administrativa, prioridade aos resultados e não aos processos, desburocratizando, flexibilizando e tornando mais econômica a atividade administrativa.

Pretendemos focalizar o trabalho nos efeitos da reforma administrativa para o servidor público, especialmente após o advento da Lei do emprego público.

Tentaremos desenvolver uma análise crítica da lei, ponderando suas consequências para o setor administrativo dos servi-

Geilza Fátima Cavalcanti é Membro da Advocacia Geral da União. Mestranda em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco e Professora das Faculdades Objetivo UNIP e CESUBRA.

dores públicos. Teria a tentativa do governo de transpor as idéias geradas no setor privado para dentro da Administração Pública sido realmente um avanço coincidente com o modelo de Estado neoliberal e globalizado que estamos vivendo?

2. *Servidores públicos celetistas*

2.1. *Breve apanhado histórico*

A Revolução Industrial, no século XVIII, e o movimento do Iluminismo relacionam-se com o modelo Liberal, o qual tinha por preceito que o Estado deveria interferir o mínimo possível nas relações sociais, assegurando a liberdade dos indivíduos.

Não à toa, os direitos relativos a essa época são chamados de direitos negativos ou de primeira geração, cuja efetivação pressupõe uma não-intervenção do Estado, como reação da classe burguesa ao Estado totalitário e absolutista que reinava até então.

Com o advento da Primeira Guerra Mundial e da crise capitalista de 1930, iniciou-se o período de declínio do liberalismo, com o conseqüente apogeu do Estado do Bem-Estar, ou Estado Social.

Referido modelo estatal caracteriza-se pelo dirigismo, ou seja, a tendência do Estado em manter uma intervenção no sentido de regular a economia capitalista, em contraposição ao Estado Liberal.

Paralelos ao Estado do Bem-Estar, vislumbram-se os direitos fundamentais de segunda geração, que são direitos positivos, no sentido de que, para serem realizados, pressupõem uma intervenção do Estado, a qual pode ser de índole material ou normativa.

Assim, o Estado assume importante papel na promoção de benefícios sociais, havendo então uma forte atuação do Poder Público. Em outras palavras, e como bem acentua Francisco de Queiroz Bezerra CAVALCANTI (1999, p. 13-37), o Estado do bem-estar, em nosso país, marcou-se “pela inserção no texto constitucional de inúmeros direitos até então não alcançados e, em

verdade, dificilmente alcançáveis em função da realidade sócio-econômica brasileira”.

Posteriormente, mais precisamente na década de setenta, os choques econômicos fazem declinar o Estado Social, com o co-respectivo advento do neoliberalismo, cujo objetivo primordial consiste em garantir a acumulação de capital, no que muito se assemelha esse modelo com o liberalismo citado alhures.

No Brasil, foi no início da década de noventa que se fizeram sentir maiores reflexos do modelo do Estado mínimo, tese do neoliberalismo. Em decorrência desse novo modelo, reduz-se a atividade do Estado no âmbito econômico a níveis inexpressivos.

O neoliberalismo se caracteriza por defender um Estado minimizado e passivo no que tange ao lucro dos capitalistas e aos interesses dos mercados, especialmente internacionais ou transnacionais.

O Estado passa então a intervir menos, editando menos leis, possibilitando maior espaço para a economia desenvolver-se livremente, atrelando-se ao capitalismo internacional, que preconiza a derrubada de fronteiras econômicas com a livre circulação do capital e o fortalecimento de conglomerados transnacionais.

Os neoliberais tacham de burocrata, ineficiente e corrupto o Estado do Bem-Estar, pregando o novo modelo estatal como parâmetro de agilidade, moralidade e eficiência das funções públicas.

Seria necessário, para a implementação do liberalismo, uma desregulamentação da economia e do direito estatais, aceleração da competição em nível nacional, privatização das empresas públicas que não desempenhem atividades exclusivamente estatais e a supressão máxima de obstáculos para inserção do processo de globalização.

Os neoliberalistas pretendem reviver o liberalismo que eclodiu com a Revolução Francesa, com o dogma da liberdade baseada na igualdade jurídica dos cidadãos e nos ditames do mercado. De se ver, todavia, que essa pretensa igualdade dos cidadãos, es-

pecialmente nos países de Terceiro Mundo, é apenas e tão-somente uma igualdade formal, que não se efetiva na prática.

Conjuntamente ao Estado neoliberal, aparece o fenômeno da globalização, com o qual as fronteiras nacionais deixam de se configurar em limites às atividades do capitalismo, dando lugar a uma economia de mercado transnacional, mundial ou, como o próprio nome do movimento indica, global.

Começa-se então a falar em direitos fundamentais de quarta geração, que seriam aqueles ligados ao advento de altas tecnologias e avanço científico. Assim, surgem novas figuras jurídicas, pouco estudadas até agora, tais como o clone e o embrião fertilizado *in vitro*. Que direitos teriam esses “seres”? Seriam pessoas? Coisas?

O contexto da globalização é o do advento de novas tecnologias e alta produtividade. O projeto neoliberal e a globalização fortificam-se às custas do enfraquecimento dos Estados nacionais, principalmente os subdesenvolvidos¹.

Assim, a verdade parece estar com os que entendem que o neoliberalismo e a globalização só favorecem países desenvolvidos, prejudicando a noção de soberania dos países subdesenvolvidos e criando uma ‘supra-soberania’ àqueles, haja vista a dificuldade dos países de Terceiro Mundo em defender os próprios interesses ante a onda globalizante. A soberania nacional cede lugar às imposições de entidades globais, internacionais, de países de Primeiro Mundo. O Estado subdesenvolvido passa a ser cada vez mais incapaz em gerenciar e administrar a coisa pública em benefício da coletividade.

O Estado periférico, com a globalização, passa a ser inteiramente dependente e submetido ao capital financeiro internacional²; ocorre, na prática, um agravamento da situação inflacionária dos países subdesenvolvidos e uma desigualdade mundial no que tange à economia de mercado.

Nas rígidas, porém realistas palavras de Aparecido INÁCIO e Esnel Cunha BARBOSA (2000), a reforma administrativa demons-

trou, por parte do Governo Federal, sua “total submissão aos ditames do FMI e seus interlocutores, os quais disseminam, pelos quatro ventos do planeta, suas regras de escravidão econômico-financeira, submetendo nações à sua ideologia neoliberal, roubando-nos a riqueza e soberania nacional”.

A Reforma que vem sendo implementada no Brasil insere-se nesse contexto, ou seja, é fruto da tentativa de adaptação da Administração Pública do país ao novo cenário globalizado e à conseqüente crise do modelo do Estado do Bem-Estar, cujos custos elevados e crescentes revelariam a incapacidade do Poder Público em responder aos anseios da coletividade. Seria necessário então um enxugamento das máquinas administrativas estatais.

Em outras palavras,

“a reforma do aparelho do Estado, também denominada reforma administrativa, insere-se no conjunto de propostas e medidas elaboradas pelo atual Governo no sentido de alcançar a modernização e a adaptação do Estado Brasileiro às novas demandas do mercado e às crescentes relações entre os Estados. A idéia que norteia essa nova concepção da administração pública relaciona-se com os conceitos de eficiência, flexibilização, controle finalístico, contrato de gestão, qualidade e cidadão-cliente” (COELHO, p. 257-262).

O economicismo de cunho neoliberal, que caminha de mãos dadas com a globalização, investe agora contra o servidor público, pretendendo modernizar esse setor, tornando-o mais eficiente.

O que se pretende com a chamada administração gerencial é utilização de técnicas similares às das empresas privadas, especialmente no tocante à redução de gastos, elevação da qualidade e da competição entre empresas. Para tanto, far-se-ia uma estruturação progressiva com vistas aos resultados, reduzindo entraves burocráticos, por exemplo.

2.2. A Reforma Administrativa do funcionalismo público

Traçadas as linhas básicas que justificaram a necessidade da Reforma Administrativa em nosso país, analisaremos, e este é o objeto do presente estudo, a reforma sob o ponto de vista do funcionalismo público, suas conseqüências e implicações para a Administração e para os servidores públicos.

Para tanto, importante vislumbrarmos o marco constitucional inicial da Reforma, isto é, a Emenda Constitucional número 19, de 4 de junho de 1997, que introduziu profundas alterações no regime constitucional da Administração Pública como um todo.

Tal emenda repensa a relação existente entre Administração Pública e seus servidores, reflexo do Estado globalizado, para modernizar o setor, reavaliando paradigmas de organização do trabalho dentro dos órgãos públicos, que devem passar a ser norteados pelos princípios da eficiência e da qualidade máxima.

Segundo Sabino CASSESE (1998), vislumbram-se quatro pontos essenciais nas mudanças do serviço público:

1) passagem da gestão pública ao controle público, deixando o Estado de ser gestor e passando a ser controlador;

2) o cidadão deixa de ser administrado e passa a ser usuário, cliente;

3) ocorre uma separação entre prestador e controlador do serviço; e

4) o controle é atribuído a uma autoridade independente do governo e das partes.

Justificam-se as mudanças ocorridas na Constituição Federal, segundo Luiz Carlos Bresser PEREIRA (1997a, p. 30), em face da necessidade de flexibilização do serviço público.

“A estabilidade desejada para o setor público é flexível, defendendo o Estado e seus funcionários contra os poderosos e os corporativistas. Já a estabilidade rígida prevista na Constituição de 1988 é um obstáculo fundamental à Reforma do Estado e à consolida-

ção do Plano Real. Não é possível haver uma administração pública eficiente e moderna quando seus dirigentes não têm condições de exigir que o trabalho seja executado com competência e disposição nem meios de adequar os quadros de funcionários às necessidades do trabalho a ser executado”.

Restringiremos ainda mais o trabalho, delimitando nossa abordagem à eliminação do dispositivo constante do *caput* do artigo 39 da Constituição em sua versão original, que previa a instituição do regime jurídico único para os servidores públicos.

Assim previa o artigo 39 supracitado:

“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”.

A Constituição de 1967 e a subsequente Emenda Constitucional número 1, de 1969, possibilitaram a existência de três regimes: o estatutário, que seria aplicado aos que desempenhassem as carreiras típicas de Estado; o celetista, para os servidores em geral, mas cuja aplicação seria mitigada por normas de direito público; e, finalmente, o regime contratual específico.

Esse quadro sofreu severas críticas por gerar tratamentos diferenciados a situações idênticas. Foram observadas dificuldades gerenciais e custos elevados que resultavam desse sistema, que possibilitava inclusive a adoção de procedimentos irregulares, decorrentes do favorecimento de amigos e afilhados daqueles que estavam no poder, de forma que era necessária uma mudança imediata.

Foi nesse panorama que se previu, a partir da Constituição de 1988, o regime jurídico único, o qual, embora não tivesse a previsão expressa, deu vazão a um regime estatutário.

O artigo 39 da Constituição, em sua versão original, não dispunha o regime a ser adotado, mas apenas assinalava a necessidade de unificação de regimes, evitando

aqueles entraves alhures apontados e que resultavam da adoção de regimes variados.

No entanto, a Lei 8.112/90 optou pela adoção do Regime Estatutário no âmbito federal, excetuando apenas aqueles contratados por prazo determinado, pela legislação trabalhista. Ora, como era obrigatória a unificação, esse passou a ser o regime.

O regime estatutário, que tem suas origens na França, é caracterizado essencialmente por sua maior rigidez em relação ao regime celetista. Nesse sentido, somente admite o ingresso nos cargos públicos por meio de concurso público, tem previsão de vencimentos em lei, normatiza também o número de cargos, prevê a estabilidade e maiores dificuldades à dispensa de servidor público, entre outros.

A Emenda Constitucional número 19, de 1997, retirando a obrigatoriedade do regime jurídico único existente até então, voltou – como ocorria em 1967 – a permitir a adoção de regimes diversos, isto é, podem ser adotados o regime estatutário e o regime celetista no âmbito da Administração Pública.

Segundo Aparecido Inácio e Esnel Cunha BARBOSA (2000),

“Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/97, o Governo Federal deixou nítida sua verdadeira intenção ou seja, a) o fim do regime jurídico único; b) fim da participação democrática; c) disponibilidade proporcional; d) excesso de medidas provisórias; e) fim da estabilidade aos celetistas e estáveis (não efetivos); f) implantação da avaliação de desempenho, com objetivo de enxugamento da máquina; e g) dispensa de servidores quando o pagamento da folha exceder a 60% com gastos de pessoal”.

A referida Emenda foi disciplinada inconstitucionalmente pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, a qual disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional.

Da análise da Exposição de Motivos nº 64, de 27 de outubro de 1998, vê-se que o

legislador justifica o retorno à adoção do regime celetista no serviço público como regra como forma de desburocratizar, dar mais celeridade, eficiência e presteza à Administração Pública, parecendo entender que o regime estatutário tenha contribuído para gerar uma situação de déficit naquela.

Prevê a Exposição de Motivos:

“Assim, mister se faz a pronta adoção do regime celetista no serviço público, dando cumprimento aos objetivos traçados na reforma Administrativa, que visavam à dinamização da atividade administrativa com redução de seus custos.

... essa fórmula confere maior flexibilidade à relação de emprego no âmbito do Estado... tais vantagens representam considerável economia para as finanças públicas, em momento crucial de ajuste, de contas, dado o déficit elevado da previdência do setor público, incapaz de se auto-sustentar, por falha estrutural de concepção”.

Assim, vê-se que o servidor público foi considerado, senão o único, o principal culpado pela ineficácia, ineficiência e burocratização da máquina pública, quando, na verdade, a ineficiência atribuída à Administração Pública deve ser credenciada a outros fatores, especialmente de cunho político e cultural, e não ao modelo constitucional da Administração.

Contudo, “para a agenda neoliberal que se instaurou no país nos anos 90, o modelo administrativo plasmado pela Constituição de 1988 foi apontado como principal obstáculo à governabilidade e à modernização do setor público” (PESSOA, 2000).

O que pretendemos demonstrar no presente estudo é o retrocesso histórico e jurídico-constitucional que representou a edição da Emenda Constitucional nº 19/97, pois o que se teve foi o retorno ao fracassado modelo da Constituição Federal de 1967.

Em outras palavras,

“... a Emenda Constitucional nº 19 encabeçou um retrocesso tanto jurídi-

co, quanto constitucional, ou seja, a Emenda estabeleceu novamente regras inerentes à Constituição Federal de 67-69, ou seja, a duplicidade de regimes jurídicos na Administração Pública, criando e/ou disseminando as desigualdades entre ocupantes de cargos e/ou funções de denominações assemelhadas, porém vinculados a regime diverso, o que culminou com a insatisfação de algumas categorias, em virtude do regime a que estavam sujeitos. ... o Governo, mais uma vez, tomou uma iniciativa que tende ao malogro, vez que tais medidas, na prática, não tornaram mais ágeis os setores da máquina administrativa e nem tampouco irão reduzir os gastos públicos, ao menos na dimensão que vem sendo divulgada pelo Governo Federal” (INÁCIO; BARBOSA, 2000).

Marcello Ribeiro SILVA (2000) elenca as seguintes conseqüências da contratação de empregados públicos, tanto para o poder contratante como para os empregados contratados:

I – “os empregados públicos contratados e o poder público contratante vincular-se-ão ao Regime Geral de Previdência do INSS, tanto no que se refere ao custeio, quanto aos benefícios, inclusive, no que pertine à aposentadoria, que não ocorrerá com o total da remuneração auferida pelo empregado público, mas sim pelo teto pago, a este título, pelo INSS;

II – a competência para processar e julgar as ações judiciais envolvendo os empregados públicos e a União, que decorram da relação de emprego, será da Justiça do Trabalho, consoante o que descreve o artigo 114 da Constituição Federal, e não da Justiça Comum Federal, como ocorre com as lides entre os servidores estatutários e a União;

III – a União, como empregadora, será obrigada a cumprir todas as normas trabalhistas consolidadas, bem

como aquelas previstas nas legislações esparsas, inclusive a que obriga ao depósito do FGTS dos seus empregados (Lei nº 8.036/90);

IV – a União, como empregadora, deverá cumprir as normas de segurança e saúde no trabalho previstas na CLT e complementadas pelas Normas Regulamentadoras, aprovadas pela Portaria nº 3.214/78, do Ministério do Trabalho e Emprego, devendo constituir CIPA; fornecer equipamentos de proteção individuais, quando necessário; implementar os programas de controle médico da saúde ocupacional e de prevenção dos riscos ambientais, etc;

V – os empregados públicos contratados pela União, a nosso ver, poderão exercer o direito constitucional de greve nos termos e nos limites definidos na Lei nº 7.783/89, que, *ex vi* art. 37, VII, da Carta Magna, é a lei específica do regramento do exercício do direito de greve no âmbito da contratação do regime consolidado”.

No presente estudo, a par das diversas conseqüências elencadas pelos doutrinadores e estudiosos do tema, escolhemos analisar quatro aspectos negativos da adoção do regime celetista para os empregados públicos, como regra:

1) A questão do direito adquirido, que não existe em face de regime jurídico, mas sim em relação à legislação trabalhista;

2) A questão da violação do pacto federativo com a adoção do regime celetista pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;

3) A problemática da definição das “atividades típicas de Estado”, únicas que seriam regidas pelo regime estatutário;

4) A vinculação do ato de demissão dos servidores públicos celetistas.

2.2.1. Direito adquirido no regime estatutário e no regime celetista

Estabelece a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXVI: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico per-

feito e a coisa julgada”, sem, no entanto, definir a extensão e o conteúdo do termo “direito adquirido”.

Embora a Lei de Introdução ao Código Civil defina o direito adquirido como sendo aquele cujo titular possa exercer, assim como aquele cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem (artigo 6º, § 2º), Pontes de MIRANDA (1967, p. 64 et seq.) bem acentua que tal definição infraconstitucional carece de significação em nível de Direito Constitucional, pois não pode uma norma legal interpretar, de forma vinculativa, uma garantia constitucional.

Direitos adquiridos são direitos subjetivos que se estabilizaram no âmbito do patrimônio jurídico de determinado indivíduo e por isso devem ser protegidos da aplicação da lei nova que os violaria. Assim, uma pessoa que adquiriu um direito sob a égide da lei velha continuará regida por essa, mais vantajosa, embora a lei nova seja desde logo aplicável aos demais indivíduos.

É aquele direito que, por já se ter incorporado ao patrimônio do indivíduo, deve ser juridicamente protegido contra qualquer ataque exterior, até mesmo legal. Não somente se consideram adquiridos os direitos aperfeiçoados quando da promulgação da lei nova, mas também os subordinados a condições ainda não verificadas, desde que essas não estejam sujeitas ao arbítrio de outrem.

Por outro lado, cabe salientar que o “direito adquirido” consubstancia-se em uma garantia e não em um direito subjetivo.

Para De Plácido e SILVA (1997, p. 277), o direito subjetivo pode ser conceituado como sendo

“... o poder de ação assegurado legalmente a toda pessoa para defesa e proteção de toda e qualquer espécie de bens materiais ou imateriais, do qual decorre a faculdade de exigir a prestação ou abstenção de atos, ou o cumprimento de obrigação, a quem outrem esteja sujeito.

Chamam-no, por isso, de *facultas agendi*, porque, em razão do direito subjetivo, de que a pessoa é titular, vem a faculdade, que se mostra o poder de agir na defesa do direito concreto ou isolado...”.

Garantia, por outro lado, e na visão do mesmo autor (p. 378),

“é o elemento externo do direito, que ocorre em sua defesa e garantia, manifestando-se na proteção – coação que o vem assegurar quando ameaçado de espoliação ou espoliado.

Ela é que põe em ação a força social (a lei), para vir proteger o titular do direito ofendido e para impor que cesse a ofensa.

A garantia do direito, pois, exprime um elemento integrante dele e se mostra existente em sua própria existência.

Na exposição do princípio jurídico – a todo direito corresponde uma ação que o assegura – está contido todo o sentido da garantia do direito. E está definido o que seja a proteção – coação em que assenta semelhante garantia”.

Em conclusão, o direito adquirido, tal como posto pela Constituição Federal, é uma garantia do direito que já se incorporou ao patrimônio do indivíduo, e não um direito subjetivo, tecnicamente falando.

Estabelecido o conteúdo e alcance do direito adquirido, passemos a analisar por que entendemos ser ele um ponto negativo na Reforma Administrativa em relação aos servidores públicos.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores é uníssona em afirmar a inexistência de direito adquirido contra regime jurídico, pois a relação que se estabelece entre servidor e Administração Pública possui natureza institucional, e não contratual, podendo, pois, ser modificada unilateralmente por aquela.

Paulo MODESTO (2000) afirma que

“... nestes casos, a relação jurídica que o servidor mantém com o Estado é legal ou estatutária, ou seja, objetiva,

impessoal e unilateralmente alterável pelo Poder Público. A disciplina geral da função pública é considerada inapropriável pelo servidor público e, portanto, tida como sujeita a modificação com eficácia imediata tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional”.

Ou ainda, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo,

“isso significa que o funcionário se encontra debaixo de uma situação legal, estatutária, que não é produzida mediante um acordo de vontades, mas imposta unilateralmente pelo Estado e, por isso mesmo, suscetível de ser, a qualquer tempo, alterada por ele sem que o funcionário possa se opor à mudança das condições de prestação do serviço, de sistema de retribuição, de direitos e vantagens, de deveres e limitações, em uma palavra, de regime jurídico” (apud MODESTO, 2000).

Não são poucos os julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça nesse mesmo sentido.

“Constitucional. Funcionário Público. Regime de tempo integral. *Pela natureza estatutária das relações do funcionário público com a Administração, pode tal regime ser modificado por lei, sem que isto ofenda o princípio constitucional da garantia ao direito adquirido*” (STF, RE 99.592, Rel. Min. DÉCIO MIRANDA, RTJ 108/382, j. em 7/10/1983).

“*A garantia constitucional do direito adquirido não faz intangível o regime jurídico de um servidor do Estado, sujeito ao estatuto especial ante a edição da lei complementar que o modifica*” (STF, RE 99.594, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, RTJ 108/785).

“Funcionalismo. Proventos de aposentadoria. Se a lei extingue vantagem ou gratificação que serviu de base ao cálculo de proventos do funcionário aposentado, sem redução dos mesmos, não há ofensa a direito adqui-

rado, *uma vez que a garantia constitucional não abrange o regime jurídico*” (STF, RE 99.955, Rel. Min. CARLOS MADEIRA, RTJ 116.1065).

“Lei nova, ao criar direito novo para o servidor público, pode estabelecer, para o cômputo do tempo de serviço, critério diferente daquele determinado no regime jurídico anterior. *Não há direito adquirido a regime jurídico*” (STF, RE n. 99.522, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RDA 153/110-113, j. em 1/03/1983).

“O funcionário tem direito adquirido a, quando se aposentar, ter seus proventos calculados em conformidade com a lei vigente ao tempo em que preencheu os requisitos para a aposentadoria. *Não possui, contudo, direito adquirido ao regime jurídico relativo ao cargo, o qual pode ser modificado por lei posterior. (...)*” (STF, RE n. 92.638, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RDA 145/56-61, j. em 6/06/1980).

“Vencimentos: reajuste: direito adquirido. Inexistência. *Segundo a jurisprudência do STF - que reduz a questão à inexistência de direito adquirido a regime jurídico - , as leis ainda quando posteriores à norma constitucional de sua irredutibilidade - que modificam sistemática de reajuste de vencimentos ou proventos - são aplicáveis desde o início de sua vigência.* Ressalva do entendimento do relator, expresso no julgamento do MS 21.216. (Gallotti, RTJ 134/1.112)” (STF, RE n. 185.966-1, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJU de 22.09.1995, Seção I, p. 30632).

“Decreto-Lei nº 2.335/87. Plano Verão. Reajuste de 26,05%. Direito adquirido. Inconstitucionalidade. 1- O Plenário da Corte reiterou o entendimento de que não há direito adquirido a vencimentos de funcionários públicos, *nem direito adquirido a regime jurídico instituído por lei.* Em se tratando de norma de aplicação imedia-

ta, esta não alcança vencimentos já pagos, ou devidos ‘pro labore facto’(...)” (STF, RE-199753-MG, Rel. Min. MAURÍCIO CORREIA, DJU de 07-06-1996, pp. 19843, j. em 30/04/1996).

“(…) O regime público estatutário, que disciplina o vínculo entre o servidor público e a Administração, não tem natureza contratual, em razão do que *inexiste direito a inalterabilidade do regime remuneratório*, sendo passível de modificação quando em desacordo com a ordem constitucional. (...) (STJ, ROMS 6756-PB, Sexta Turma, Rel. Min. VICENTE LEAL, DJ 18/11/1996, p. 44928, j. em 15/10/1996).

“(…) O regime jurídico estatutário, que disciplina o vínculo entre o servidor público, ativo e inativo, e a Administração, não tem natureza contratual, em razão do que *inexiste direito a inalterabilidade do regime remuneratório, sendo passível de modificação quando em desacordo com o teto limite constitucional*. Esta colenda Corte consagrou o entendimento de que a pensão especial submete-se a *incidência da legislação que determina novos critérios de fixação de seu percentual, não se encontrando imune a incidência do redutor*, que deve ser calculado tomando-se como valor limite a remuneração referência do Poder a que está vinculado o benefício. Recurso Especial conhecido e provido”. (STJ, RESP 113698-SC, Sexta Turma, Rel. Min. VICENTE LEAL, DJ 01/09/1997, j. em 24/06/1997).

“(…) Militares da reserva – Pretensão de serem promovidos ao posto imediatamente superior – Tese sustentada no fato de terem ingressado no serviço público quando vigia norma que assim permitia, embora outra, existente por ocasião da passagem da inatividade, vedasse tal benefício. Inexistência de direito adquirido. (...) *Militar que entra em serviço ativo, dentro de determinada norma, não tem direito adqui-*

rido ao mesmo regime jurídico se outra passa a vigorar no decorrer de sua atividade. (...)” (STJ, RMS 4261-DF, Terceira Seção, Rel. ANSELMO SANTIAGO, DJ 08/09/1997, j. em 13/08/1997).

Se levarmos em conta a legislação trabalhista, por outro lado, o que há de vigorar é o mais completo respeito ao direito adquirido, em face do princípio geral do Direito do Trabalho de proteção irrestrita ao trabalhador.

O direito do trabalho, consciente da hipossuficiência do empregado, procura, por meio de conceitos protetivos, alcançar uma verdadeira igualdade jurídica (isonomia substancial e não apenas formal). É tríplice sua função: (1) é princípio de elaboração das normas jurídicas, pois as leis trabalhistas devem contribuir para a melhoria da condição social do trabalhador, (2) é princípio de hierarquia entre as normas, porque o direito do trabalho é plurinormativo, constituído de uma ampla diversidade de tipos de normas concorrentes que podem dispor sobre o mesmo tema, tendo o princípio da proteção a função de impor a aplicação, entre elas, da norma mais benéfica ao empregado e é (3) princípio interpretativo, de forma que, havendo obscuridade quanto ao significado das normas, deverá prevalecer a interpretação capaz de conduzir ao resultado que melhor se identifique com o sentido social do direito do trabalho.

O princípio da proteção apresenta-se sob formas de variantes ou regras:

1.1. *in dubio pro operario* → o julgador deve escolher, entre os vários sentidos possíveis da norma, aquele que mais seja favorável ao trabalhador (função interpretativa do princípio);

1.2. *condição mais benéfica* → uma nova norma jurídica trabalhista, proveniente de qualquer fonte, não deve jamais subtrair condições mais favoráveis em que se encontrava o trabalhador, isto é, significa que em uma mesma relação de emprego uma vantagem já conquistada não deve ser reduzida. Encontra seu fundamento na proteção constitucional ao direito adquirido - CF, 5º, XXXVI;

1.3. *norma mais benéfica* → havendo mais de uma norma aplicável ao caso concreto, deve-se escolher a mais favorável ao empregado, ainda que não seja a primeira no sistema clássico de hierarquia das normas. O vértice da pirâmide normativa, no direito do trabalho, é ocupado não pela norma hierarquicamente superior, mas pela norma mais vantajosa ao trabalhador, como regra.

O que se conclui é que, em verdade, o regime estatutário é mais benéfico exatamente por ser unilateral, mais flexível, portanto. Já na égide trabalhista, a natureza da relação entre empregado e empregador é contratual, de forma que as condições só podem ser alteradas por ambas as partes, e mais, é necessário preservar o princípio da condição mais benéfica em consequência do princípio protetor³.

“Na relação contratual, direitos e obrigações recíprocos são unilateralmente imutáveis e passam a integrar o patrimônio jurídico das partes, gerando, desde logo, direitos adquiridos em relação a eles. Diversamente, no vínculo estatutário, o Estado, ressalvadas as pertinentes vedações constitucionais, detém o poder de alterar por lei as normas relativas ao regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando de seu ingresso. Então, benefícios e vantagens antes previstos podem ser posteriormente suprimidos, não se incorporando ao patrimônio jurídico do servidor do modo que nele se integrariam se a relação fosse contratual”(SANTOS, 1979, p. 128).

O regime estatutário não se preocupa em petrificar-se, pois, como atividade legislativa que é, pode ser revisto a qualquer tempo. Com a Lei 9.962/00, que passou a adotar o regime celetista, o Governo perdeu muito de sua flexibilidade na relação com o funcionalismo público, pois não poderá, como antes poderia, alterar as condições de trabalho de seus empregados públicos unilateralmente.

2.2.2. *A violação do pacto federativo pela Lei 9.962/00*

Na lição de José Afonso da SILVA (1999, p. 99),

“o federalismo, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado, denominada Federação ou Estado Federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa.

O Brasil... assumiu a forma de Estado federal em 1889, com a proclamação da República, o que foi mantido nas constituições posteriores, embora o federalismo da Constituição de 1967 e de sua Emenda 1/69 tenha sido apenas nominal. A Constituição de 1988 recebeu-a da evolução histórica do ordenamento jurídico. Ela não instituiu a federação.

... A federação consiste na união de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados federados ... Nessa composição, às vezes, entram outros elementos, como os Territórios Federais e o Distrito Federal, e, no sistema brasileiro, há que se destacar ainda os Municípios, agora também incluídos na estrutura político-administrativa da Federação brasileira. O cerne do conceito de Estado federal está na configuração de dois tipos de entidades: a União e as coletividades regionais autônomas (Estados Federados)”.

Tendo em vista o conceito e a estrutura da Federação, veremos que o regime celetista, tornado a regra na admissão do servidor público na atualidade, impede sua adaptação às especificidades de cada ente federado. Explica-se com Gilberto GUERZONI FILHO (2000, p. 35):

“... para os Estados, Distrito Federal e Municípios, adotar o regime trabalhista para os seus servidores significa renunciar ao direito de legislar sobre a matéria, uma vez que cabe privativamente à União legislar sobre o direito do trabalho, conforme o inciso I do art. 22 da Lei Maior”.

Assim, a adoção do regime celetista pelos Estados, Distrito Federal e Municípios automaticamente confere à União a competência para fixar normas sobre os direitos e deveres dos servidores daqueles entes, de modo que perdem eles completamente o controle sobre seu pessoal, inclusive no tocante a questões financeiras.

Acrescenta aquele autor, citando Adilson Abreu Dallari:

“A verdade é que não pode o Município abrir mão de sua autonomia, recusando competência que lhe foi conferida pela Constituição Federal; caso contrário, o princípio federativo não estaria sendo obedecido”.

A adoção da Federação implica uma associação de Estados que formam um novo Estado, com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. A Constituição dos Estados federais deverá estabelecer e garantir a autonomia recíproca da União, dos Estados e dos Municípios. A Constituição, assim, garantirá a igualdade jurídica dos membros da federação, posto que é delas que a própria União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios irão extrair suas competências. Cada ente será supremo em sua esfera de competências.

Da adoção da Federação decorre o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, o qual possui duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora (MORAES, 1999, p. 245).

A violação ao princípio da indissolubilidade do vínculo federativo não é uma afronta qualquer à Constituição Federal, é uma violação de cláusula pétrea, do cerne inatingível da Constituição, pois dispõe o art. 60, § 4º, I, que não será objeto de delibe-

ração a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

Assim, a Lei 9.962 e até mesmo a Emenda Constitucional nº 19 estão maculadas do pior vício de inconstitucionalidade existente na atualidade em nosso sistema.

2.2.3. A problemática da definição das atividades típicas do Estado

O núcleo essencial do serviço público, relacionado às atribuições exclusivas de Estado, subsistirá sob a regência do sistema estatutário. O regime comum passará a ser, todavia, o da legislação trabalhista.

Pretendeu-se, com o Projeto de Lei nº 4.811/96, da Câmara dos Deputados, identificar de plano as carreiras que estariam submetidas ao estatuto, fazendo-se, então, expressa referência às carreiras jurídicas da Administração, Defensores Públicos, Polícias Federais, Policial Rodoviário Federal, carreiras de cargos privativos de brasileiro nato etc.

No entanto, tal intenção não prevaleceu. Omitiu-se a referência às carreiras típicas do Estado, optando-se por estabelecer, na Lei nº 9.962/00, art. 1º, que leis específicas disporão sobre a criação de empregos no âmbito da administração federal direta, autarquias e fundações, bem como sobre a transformação de cargos em empregos, vedando-se, para tal fim, o uso de medida provisória (art. 4º da retrocitada lei).

O que se tem criticado, com razão, em relação às chamadas atividades típicas do Estado, as quais, pela Reforma Administrativa, mormente pela lei em comento, seriam as únicas a continuar sob a égide do regime estatutário, é o fato de que tal conceito é demasiadamente fluido.

Na exposição de motivos da Lei nº 9.962/00, tem-se que:

“O art. 1º do Projeto elenca os servidores que estarão sujeitos ao regime estatutário, adotando critério restritivo para a fixação desse núcleo básico, jungido àqueles cujas carreiras, dentro do Poder Executivo, estão previstas constitucionalmente, o que impe-

de seu enquadramento como empregados públicos: seriam os casos das carreiras ligadas à Advocacia-Geral da União (CF, art. 131), Defensoria Pública (CF, art. 134), Polícia Federal (CF, art. 144) e Diplomacia (CF, art. 12, § 3º, V).

Todos os demais cargos efetivos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional passarão a ser regidos pelo regime celetista, respeitado o regime estatutário para os atuais ocupantes e cabendo a lei específica a criação dos empregos públicos de que cogita o presente diploma legal”.

Ora, o que se considera típico do Estado hoje, por razões políticas e de conveniência administrativa, pode não ser considerado no futuro.

Típicas seriam as atividades do Estado previstas na Constituição, o que varia, inclusive, dentro do próprio país, em face da autonomia dos Estados e Municípios para editar suas constituições e leis orgânicas.

O texto constitucional acaba por conferir ampla liberdade de conformação ao legislador, permitindo que, dentro de um parâmetro de razoabilidade, até por ser esse um princípio constitucional implícito da Administração Pública, sejam definidas as carreiras ou funções que poderão ser exercidas sob o regime estatutário, ficando as demais, em regra, sujeitas ao regime contratual celetista.

Tal fórmula utilizada pelo legislador restabelece, de alguma forma, o sistema utilizado pela Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974, com a redação alterada pela Lei nº 6.856, de 18 de novembro de 1980, que estabelece:

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.

A coexistência dos regimes celetista e estatutário representa, em verdade, uma volta ao passado que fracassou. Como salienta Gilberto GUERZONI FILHO,

“... o fim da obrigatoriedade de regime jurídico único, permitindo a existência de regimes diferenciados, poderá provocar a existência de um sem número de regimes jurídicos privilegiando aquelas categorias e instituições com maior força política, além de dificultar o controle sobre a concessão de direitos e vantagens, reacendendo o ciclo iniciado na década de 70” (2000, p. 40).

Não basta ao servidor que exerce ou desempenha atividades típicas do Estado a estabilidade. Ele deve ter também garantias especiais contra a possibilidade de perda do cargo; no entanto, a definição de quais servidores realmente necessitam desse *plus* para bem desempenhar suas funções, especialmente para dar efetividade ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, é algo de tamanha seriedade, que não poderia ficar ao livre arbítrio de grupos políticos com maior força em determinados momentos.

2.2.4. *A questão do ato de demissão do servidor público celetista*

Outra conseqüência desastrosa da Lei nº 9.962/00 diz respeito ao ato de demissão dos servidores públicos celetistas. A adoção do regime celetista no serviço público teve como um dos principais fatores a necessária flexibilização da relação entre servidor público e administração.

Alegou-se que a Administração Pública ficava “engessada” ante a estabilidade do servidor público, não podendo dispensar os servidores incompetentes, que só custos traziam ao erário, sem a contraprestação adequada.

Inicialmente, necessário frisar que os ser-

vidores abarcados pela Lei nº 9.962/00 não recebem o tratamento do art. 41 da Constituição Federal, isto é, não adquirem estabilidade após três anos de efetivo exercício no emprego público, haja vista que tal norma constitucional aplica-se apenas aos servidores nomeados para *cargo* de provimento *efetivo* em virtude de concurso público. Logo, a estabilidade é apenas para os ocupantes de cargos, e não de empregos.

Dispôs a referida lei, em seu artigo 3º, que o contrato de trabalho por prazo indeterminado somente poderá ser rescindido por ato unilateral da administração pública nas seguintes hipóteses:

I – prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;

II – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

III – necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 169 da Constituição Federal;

IV – insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo, que será apreciado em trinta dias, e o prévio conhecimento dos padrões mínimos exigidos para continuidade da relação de emprego, obrigatoriamente estabelecidos de acordo com as peculiaridades das atividades exercidas.

A adoção do regime celetista representa uma restrição à administração no que tange à eventual alteração da relação contratual, pois, pelo regime estatutário, era possível à Administração Pública alterar a relação unilateralmente. Já pelo regime celetista, as alterações só podem ser bilaterais, pois trata-se não de uma relação institucional, mas sim contratual.

No entanto, a Lei 9.962/00, no art. 3º, estabelece hipóteses de dispensa do servidor por ato unilateral da Administração

Pública, o que poderia parecer muito conveniente para o Governo.

Todavia, isso ocorre apenas aparentemente, posto que a dispensa de empregados públicos mediante ato unilateral da Administração Pública constitui ato vinculado, devendo estar fundamentado numa das situações legalmente previstas.

Como bem leciona Luiz Alberto dos SANTOS,

“Apesar de sujeitas ao regime privado, celetista, não se pode considerar livre o desligamento de seus empregados. Em vista da sujeição aos princípios da legalidade, da publicidade e da impessoalidade, é necessário que haja razões suficientes e demonstráveis para efetuar-lo, já que seus administradores não gerem negócio particular, mas do interesse de toda a coletividade, o que reclama sujeição à finalidade legal preestabelecida e exige transparência, respeito à isonomia e fundamentação satisfatória para os atos praticados. A despedida de empregado demanda apuração regular de suas insuficiências e faltas, com direito à defesa, e no caso de providências amplas e enxugamento de pessoal, prévia divulgação dos critérios que presidirão as dispensas, a fim de que se possa conferir a impessoalidade das medidas tomadas. Além disso, a demissão imotivada fere a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 1995, além de contrariar o disposto do art. 7º, inciso I, da Constituição, que prevê como direito social do trabalhador a relação de emprego protegida contra a despedida arbitrária ou sem justa causa.

Perante dispensas ilegais, o empregado terá direito à reintegração no emprego, e não à anistia ou mera indenização compensatória, pois não estão em pauta delitos ou infrações a serem objeto de perdão, de sua parte,

nem interesses puramente privados, mas sobretudo o princípio da legalidade da Administração, assim como o da finalidade, destinados a impedir o arbítrio e a garantir os direitos do cidadão perante o Estado” (1997, p. 125).

A partir do momento em que a lei estabeleceu um rol de situações para a rescisão unilateral do contrato do empregado público, vinculou a atuação do agente público em todas as hipóteses previstas, afastando a discricionariedade e impondo-lhe o dever de motivar o seu ato, pena de nulidade da rescisão.

O que se pretendeu com tal atitude foi tratar a Administração Pública como uma grande empresa, que deve ser conduzida por gestores incumbidos de atingir metas e resultados pré-fixados, pena de serem exonerados ou demitidos *ad nutum*, como ocorre no setor privado. Ou seja, o novo modelo da Administração Pública nada mais é do que uma forma de torná-la mais parecida com a iniciativa privada, mesmo que para isso seja necessário sacrificarem-se as exigências e características próprias do setor público, até mesmo seus princípios constitucionalmente estabelecidos.

Quanto às hipóteses de desligamento do empregado público, salienta Airton Rocha NÓBREGA (2000, p. 7):

“Firmada a relação contratual, impõe a lei a necessidade de que o ato de dispensa por ato unilateral da administração seja motivado e esteja fundamentado em uma das hipóteses a que se refere o art. 3º da norma em comento. Prestam-se a embasar a rescisão contratual a prática de falta grave, observadas condutas previstas no art. 482 da CLT; a verificação de acumulação de cargos, empregos e funções públicas fora das situações previstas no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal; a necessidade de redução do quadro de pessoal, por excesso de despesa. Um último fundamento para a rescisão diz respeito à insuficiência de

desempenho que se aproxima e se identifica da hipótese prevista para os servidores estatutários no art. 41, § 1º, inciso III, da Constituição Federal. Ocorre, porém, que a alegada insuficiência do empregado público para o cumprimento das atribuições que lhe foram cometidas somente poderá ser declarada e, em consequência, rescindido o seu contrato de trabalho, se regularmente apurada em procedimento administrativo específico, com garantia de recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo. Presumível, pois, que haja a garantia da ampla defesa e do contraditório. Oportuno ver, ademais, que impossível será sustentar-se a aludida insuficiência de desempenho quando não se tenha previamente estabelecido padrões mínimos a serem atendidos pelo empregado, observadas as características das atividades exercidas. Tal, aliás, é o que se explicita na parte final do inciso IV do art. 3º da Lei”.

Assim, o que se tem é que os servidores regidos pelo sistema celetista não estarão submetidos ao modelo de estabilidade previsto no artigo 41 da Constituição Federal, ainda que se devam tomar todas as cautelas na dispensa de servidores contratados mediante concurso público.

A rescisão do vínculo não terá a mesma solenidade do desfazimento da relação sujeita a regime estatutário. Entretanto, é de se ver que toda e qualquer relação jurídica da Administração Pública deve obediência aos princípios constitucionais do art. 37, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem entrarmos na análise dos princípios constitucionais implícitos.

Assim, o administrador público, mesmo em se tratando de empregado público celetista, não poderá simplesmente romper o vínculo trabalhista, demitindo servidores de forma aleatória. Ante o princípio da legalidade, deverá fazer somente o que a lei lhe permite; pelo princípio da impessoalidade,

não poderá fazê-lo por razões que não sejam de interesse público; pelo princípio da publicidade, deverá dar a mais ampla publicidade ao ato e assim por diante.

Em outras palavras, os princípios implícitos e explícitos da Administração Pública vão nortear a relação do empregado público celetista, tal como o faz com a relação do servidor estatutário.

Pode-se então afirmar que, no que tange à estabilidade, a aplicação concreta da Lei nº 9.962/00 não trouxe alterações essenciais quanto à relação entre o empregado público celetista concursado e a Administração Pública, tendo em vista a vinculação do agente administrativo ao pretender demiti-lo e até porque, à luz das modificações na Constituição Federal, art. 169, mesmo os servidores estáveis podem ser dispensados a fim de diminuir as despesas de pessoal adequando-se à lei complementar nº 101.

Ora, a bem da verdade, tanto o servidor público estável, nomeado para cargo de provimento efetivo, como o empregado público poderão ser dispensados em virtude da necessidade de redução do quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da Lei Complementar nº 96/99, de forma que não se consegue vislumbrar a clamada flexibilização decorrente da Lei nº 9.962/00.

3. Considerações finais

Após esse breve estudo da Lei nº 9.962/00 e seus efeitos, podemos concluir que a aplicação do regime celetista aos servidores públicos gera uma situação *sui generis*, pois tem que levar em conta a colisão de dois princípios peculiares a cada ramo do direito. Explica-se: por um lado, no Direito Administrativo, isto é, para os servidores sujeitos ao regime estatutário, prevalecem os princípios da supremacia do interesse público e da legalidade como máximas.

Em relação ao Direito do Trabalho, a nortear as relações entre empregado público e Administração Pública, prevalece o princípio protetor, pois presume-se que o traba-

lhador, e o mesmo ocorreria com o empregado público (?), é hipossuficiente.

Como afirma José Severino da Silva PINTAS (2000),

“a reta aplicação do Direito ao servidor público, sob o regime privado, haveria de observar esta situação *sui generis*. Se, de um lado, ao servidor público celetista (empregado sujeito ao regime da CLT, ao direito trabalhista privado) não se pode reconhecer os direitos próprios do funcionário público (servidor estatutário), por outro lado, o *status* jurídico desse servidor não é o mesmo do celetista vinculado à empresa privada.

Nesta situação, inevitavelmente, o hermeneuta haveria de conceber o servidor público celetista como um *tertius genus*, não se lhe aplicando os direitos de disciplina dos estatutários e não se aplicando, com a mesma identidade, os direitos que disciplinam os celetistas.

Em razão disto, o direito aplicável ao servidor celetista, vinculado à Administração Pública Direta, autárquica e fundacional, haveria de ser, em princípio, o direito privado – o celetista –, com afetação das normas de ordem pública determinadas pela Constituição Federal e leis compatíveis a este fim”.

Mas, na verdade, o regime estatutário possui condições mais adequadas ao disciplinamento da relação entre Estado e servidor público, em vista das atividades que competem aos entes públicos. Garante ele uma administração voltada à realização do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, bem como confere maiores vantagens e garantias aos servidores, evitando corrupções, dificultando apadrinhamentos e fraudes.

A adoção do regime celetista, a nosso ver, constitui um retrocesso enganoso. Retrocesso porque volta ao passado, cuja experiência histórica já demonstrou não ter dado certo. Enganoso porque parece, à primeira

vista, mais econômico e conveniente à Administração, mas, na prática, é mais custoso, inconveniente e, acima de tudo, eivada a Lei nº 9.962/00 de inconstitucionalidade material por ferir a cláusula pétreia referente ao pacto federativo.

Notas

¹ Priscila Campana (2000, p. 129–144) afirma que “as implicações decorrentes são grandes para o Estado do Terceiro Mundo. De maneira geral, e para o que aqui interessa, a ‘mundialização’ provoca crise de regulação estatal em dois sentidos: primeiro, na incapacidade do Estado em garantir a segurança dos cidadãos e a integridade territorial e, segundo, na submissão desse mesmo Estado ao poder de forças econômicas supranacionais”.

² Priscila Campana (2000) aponta que, “explicitamente, o Brasil e outros países latino-americanos aderiram às políticas neoliberais depois de 1989, no chamado Conselho de Washington, sucumbindo às diretrizes impostas pelo Banco Mundial, FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento. E as diretrizes apontavam para as privatizações, para a desregulamentação dos mercados, redução do Estado e abertura às importações”.

³ Antes da edição da Lei 9.962, a situação, segundo Luiz Carlos Bresser Pereira (1997a, p. 40), seria diferente e os servidores públicos teriam adquiridos seus direitos. Para ele, “um dos argumentos é o de que a emenda do governo não respeita o direito adquirido dos atuais servidores à estabilidade. Ora, a emenda em nenhum momento faz qualquer afirmação do tipo ‘não prevalecendo os direitos adquiridos’. Os bons constitucionalistas – e há excelentes na Comissão de Justiça – sabem que contra a Constituição não prevalecem direitos adquiridos. Entretanto, se estes existem, o servidor demitido ou exonerado com base nos novos dispositivos constitucionais não terá dificuldade em arguir seus direitos nos tribunais. Na verdade, é o relator que não acredita na existência desses direitos quando apresenta uma emenda obviamente de caráter substantivo, na qual afirma que os atuais servidores terão direitos adquiridos assegurados”.

Bibliografia

ALVES, Léo da Silva. Servidor público: a disciplina no regime da CLT. *L & C, Revista de Direito e Administração Pública*, n. 25, jul. 2000.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Programa de qualidade e participação na administração pública*. Brasília: MARE, 1997, Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 4.

BRAZ, Petrônio. *O servidor público na reforma administrativa*. São Paulo: LED, 1998.

CAMPANA, Priscila. O impacto do neoliberalismo no direito do trabalho: desregulamentação e retrocesso histórico. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 37, n. 147, p. 129-144, jul./set. 2000.

CASSESE, Sabino. De la vieja a la nueva disciplina em los servicios públicos. *AeDP – 8. Actualidad em el derecho público*. 4º año: segunda época, septiembre / diciembre 1998. (Cuatrimestral).

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Considerações sobre o novo regime previdenciário dos servidores públicos: pós EC nº 20/98. *Revista do Tribunal Regional Federal: 5ª Região*, n. 35, p. 13-36, jan./mar. 1999.

_____. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 20, p. 67-75, 1997.

COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 37, n. 147, p. 257-262, jul./set. 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1998.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Emendas à Constituição: tudo sobre a reforma administrativa e as mudanças constitucionais: uma avaliação*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Análise da Lei nº 9.962m de 22 de fevereiro de 2000: a contratação de servidores públicos pela CLT. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 37, n. 146 p. 25-53, abr./jun. 2000.

INÁCIO, Aparecido; BARBOSA, Esnel Cunha. *A reforma administrativa do Governo Federal e seus efeitos (desastrosos) para os servidores públicos*. Disponível em: <www.jus.com.br/doutrina/refadmi2.html>. Acesso em: 27 nov. 2000.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. *Superação do regime único: legitimidade da admissão de servidores públicos sob o império da consolidação das leis do trabalho*. Disponível em: <www.infojus.com.br/area8/ivesgandra3.htm>. Acesso em: 27 nov. 2000.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Comentários à consolidação das leis trabalhistas*. São Paulo: Atlas, 1999.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

- MODESTO, Paulo. *Reforma administrativa e direito adquirido*. Disponível em: <www.teirajuridica.com/mz/refoadmdad.htm>. Acesso em: 27 nov. 2000.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 1999.
- NÓBREGA, Airton Rocha. *O regime unicista e a emenda constitucional n. 19*. Disponível em: <www.infojus.com.br/area5/airtonnobrega3.html>. Acesso em: 27 nov. 2000.
- _____. Celetistas no serviço público. *Jornal Trabalhista Consulex*, v. 17, n. 802, p. 6-7, 6 mar. 2000.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma administrativa na imprensa: seleção de artigos produzidos no MARE/ Ministério da Administração e Reforma do Estado*. Brasília: MARE, 1997a. Cadernos MARE da Reforma do Estado. v. 7.
- _____. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997b. Cadernos MARE da Reforma do Estado. v. 1.
- PAIVA, Mario Antônio Lobato. Flexibilização e desregulamentação. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília. v. 37, n. 147, p. 107-109, jul./set. 2000.
- PESSOA, Robertônio Santos. *Alerta! a nova administração pública*. Disponível em: <www.artjur.com.br/artigos/novaadm.html>. Acesso em: 27 nov. 2000.
- PITAS, José Severino da Silva. Servidor público celetista da administração direta. *Jornal Trabalhista Consulex*, v. 17, n. 811, p. 7-8, 8 maio 2000.
- ROCHA, Ibraim José das Mercês. *Extinção da obrigatoriedade do regime jurídico único*. Disponível em: <www.artjur.com.br/artigos/em19.html>. Acesso em: 27 nov. 2000.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. *Reforma administrativa no contexto da democracia: a PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado brasileiro*. Brasília: DIAP, 1997.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- SILVA, Marcello Ribeiro. Lei nº 9.962/2000. União volta a contratar pela CLT. *Genesis: Revista de Direito do Trabalho*, v. 15, n. 89, p. 680-684, maio 2000.
- SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- ZYMLER, Benjamin. Política, direito e reforma do Estado: uma visão funcional, sistêmica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 37, n. 147, p. 35-49, jul./set. 2000.