

OS SERVIDORES PÚBLICOS E A REFORMA ADMINISTRATIVA CONSTITUCIONAL

IVAN BARBOSA RIGOLIN

Advogado

I - Com o empossamento dos novos Prefeitos Municipais, ocorrido em janeiro de 1997, volta à baila o nunca esgotado - e aparentemente inesgotável - tema da reforma administrativa que a Constituição Federal, art. 24 do ADCT, em face do art. 39 do corpo permanente, exige também dos Municípios. O tema é outra vez oportuno, por essa razão.

Reforma administrativa é matéria que envolve, do modo como colocada na Constituição, três assuntos, a serem disciplinados por leis municipais, se ainda não forem, ou, de outro modo, a serem redisciplinados, caso entendam as autoridades locais que uma revisão da legislação pertinente seja, a esta altura, necessária. São os seguintes: a) eleição do *regime jurídico único dos servidores* da administração direta, autárquica e fundacional pública; b) atualização e adequação do *quadro de pessoal*, e c) elaboração do *plano de carreiras* dos servidores, em cada Poder ou entidade diferente.

Quanto ao primeiro ponto, pode parecer incrível, mas não apenas diversos Municípios brasileiros, como ainda alguns Estados - entre os quais o de São Paulo - ainda não escolheram o regime único de seus servidores, o que deveriam ter feito por lei local até abril de 1990. A impressão corrente é a de que, a

Constituição não vale para esse Estados e Municípios, que devem julgar-se imunes às suas ordens, e que, entretanto, jamais têm suas contas rejeitadas pelos Tribunais de Contas respectivos por essa razão, como parece, deveriam ter.

II - A expressão *reforma administrativa* é, no plano da administração pública, considerada desgastada e, em geral, a esta altura da história pouco entusiasmo desperta nas autoridades, porém foi a própria Constituição Federal que a utilizou, de modo que não é aconselhável despender tempo à procura de locução sinônima ou equivalente para significar no fundo o mesmo, que é simplesmente, a profunda *reorganização*, a *reestruturação administrativa do órgão público*, sobretudo, e primordialmente, em questão de pessoal.

Eventualmente, o Prefeito que ingressou em 1º de janeiro de 1997 poderá entender razoável ou suficiente o estado organizacional em que encontrou a Prefeitura ao assumir como também a autoridade maior da entidade fundacional ou autárquica, sem falar do Presidente da Câmara, a quem também se aplicam as regras constitucionais. Ocasionalmente, entretanto, poderá entender o dirigente que a organização do pessoal é deficiente e falha, de modo que procurará, através de reforma administrativa, sanar aquela deficiente estrutura.

E nem se imagine que o comando constitucional referido se atenha apenas ao Executivo, pois que, nos Municípios, também a Câmara Municipal, as autarquias e as fundações públicas municipais precisarão promover sua reforma e adaptar-se aos comandos organizativos da Constituição, assim como nos Estados os serviços auxiliares e administrativos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, além de outros serviços instituídos, como mais ou menos independentes, dentro dessa organização, (eventualmente procuradorias e outros), e assim, como cada autarquia e cada fundação pública estadual, também autonomamente precisará cumprir a ordem constitucional de reforma administrativa.

Lei, com esse mister apenas, será necessária para a Administração direta dos três Poderes, e para as entidades

autárquicas e fundações evidentemente não, bastando para tanto ato das respectivas presidências ou diretorias. No caso de Estados, uma lei será, no mínimo, necessária para a reforma em cada Poder - duvidando-se de que mesmo assim uma só lei seja suficiente, considerando-se as dimensões e a complexidade das organizações estaduais, e um ato, no mínimo, para cada entidade autárquica ou fundacional.

No caso dos Municípios, uma lei deve ser editada, no mínimo, para a reforma da Prefeitura, e outra, no mínimo, para a da Câmara Municipal.

III - Falemos de Municípios, já que pretender falar aos Estados equivale a clamar no deserto.

Para efetivar a reforma administrativa constitucional deverá o Prefeito elaborar projeto de lei, onde, se ainda não o fez, precisará eleger o regime jurídico dos servidores municipais, e poderá esse regime ser o *estatutário*, o que recomenda com ênfase, por diversas razões, ou o da CLT, ou ainda outro terceiro, *contratual administrativo de servidor*, como o é aquele regime instituído no Estado de São Paulo através da Lei nº 500, de 1974.

Dentre as razões que recomendam o regime estatutário contam-se as seguintes: a) é o regime concebido para os servidores públicos, pois que pode ser livremente alterado só com a mudança da lei local que o instituiu e disciplinou, observando-se apenas os mínimos constitucionais em favor dos servidores, sobre os quais, evidentemente, a lei não terá qualquer ação restritiva; b) não sendo contratual, o ente estatal não precisa aderir a regras trabalhistas ditadas pela União, e desse modo nele vigora o sistema dos direitos adquiridos em favor do servidor, que não tem direito à manutenção permanente das mesmas condições legais, mas apenas aos direitos já consumados ao tempo de eventual alteração da lei; c) inexistente competência da Justiça do Trabalho para julgar os dissídios individuais ou coletivos dos servidores; d) ajusta-se melhor que o sistema trabalhista aos planos de carreiras, e comporta apenas as vantagens que ao ente estatal seja dado oferecer, sem violação à conveniência administrativa das entidades.

IV - O regime poderá ainda ser único para todos os Poderes e entidades, ou um para os Poderes (Executivo e Legislativo), e outro para as entidades. Não existe na Constituição, em absoluto, regra alguma que claramente determine que o regime jurídico deve ser único no confronto entre os dois Poderes e as demais entidades da administração indireta.

Observe-se que as empresas paraestatais - empresas públicas e sociedades de economia mista - estão rigorosamente excluídas da regra do regime jurídico único, e mesmo, em princípio, do próprio conceito de administração pública, apenas se podendo mencionar a expressão *administração pública paraestatal* com muita tolerância conceitual, vez que estrita e rigidamente, as estatais não compõem, para todos os efeitos de que cuida este artigo, a administração pública.

Pode também o Município, que acaso no passado escolheu um regime, agora, convencionado da inconveniência de sua escolha anterior, alterá-lo para outro, fazendo nesse caso observar todos os direitos assegurados pela lei anterior aos servidores, já incorporados ao seu patrimônio, como todas as demais regras de direito intertemporal, à vista da Constituição.

Apenas após eleger o regime único de seus servidores é que poderá o Município passar à segunda etapa da reforma administrativa.

V - A segunda etapa, mencionada, é a reorganização dos quadros de pessoal na forma do regime único adotado. Os servidores estáveis, pertencentes ao regime remanescente ao único passarão, nesse caso, a integrar quadro em extinção na vacância. Nos novos e reorganizados quadros poderão vantajosamente ser fixadas as novas, ou mantidas as anteriores, denominações dos cargos (ou empregos), suas quantidades, seus vencimentos (ou salários), suas cargas horárias semanais, os requisitos para preenchimento e, se conveniente, também as unidades de sua lotação.

Tanto a denominação dos cargos quanto a dos empregos pode permanecer ou mudar, seja qual for o regime único escolhido. Sendo ele *o estatutário*, poderá acontecer também reforma no

quadro dos empregos a serem necessariamente mantidos - porque ocupados por servidores estabilizados, e os quais poderão em boa técnica ser colocados em um quadro em extinção quando da vacância. Sendo ele o da CLT, também aí os cargos estatutários efetivos a serem necessariamente mantidos - porque ocupados por servidores estáveis - poderão sofrer reformulação na denominação ou em outras características. Também nesse caso os cargos mantidos deverão ser convenientemente postos em uma tabela a ser extinta na vacância, para tanto observando-se as formas de vacância dos cargos públicos, enumeradas no estatuto dos servidores (ou na sua antiga e tradicional denominação de *estatuto dos funcionários públicos*).

Ressalte-se que, enquanto o Município mantiver um só cargo estatutário, precisará manter corolariamente a lei que disciplina esse regime jurídico de servidores, o estatuto dos servidores públicos.

VI - Para ser factível, a nova lotação de cada cargo e de cada emprego, dentre eles contando-se aqueles novos instituídos, aqueles alterados e aqueles mantidos inalterados, será necessário que a lei de reforma estabeleça o *organograma* do Poder ou da entidade, com todas as suas divisões administrativas.

Organograma é a disposição gráfica, a que corresponde uma organização material, de todas as unidades administrativas, maiores e menores, hierarquicamente distribuídas e sinoticamente dispostas. Aqui a matéria não é propriamente jurídica, constituindo antes tema para técnicos de administração pública e especialistas em recursos humanos, seja qual for, nesse caso, a particular especialidade em que atuem.

Nas leis e atos de reforma administrativa, o organograma da entidade a ser reformada pode ser reformulado da forma mais completa, revolucionando-se, por assim dizer, a matriz anterior, se é que existia, como pode manter-se, eventualmente até mesmo sem alteração. Tratando-se, entretanto, de matéria que precisa espelhar a evolução das necessidades atinentes aos serviços internos e externos, prestados pela entidade pública, nem sequer é aconselhável que se perpetue por muitos anos congelado,

inalterado e por certo deixando crescentemente de refletir a realidade funcional da mesma entidade. De tempo em tempo, é curial que se atualize o organograma dos órgãos públicos, sempre que um exame atento das rotinas administrativas indicar que o modelo antigo deixou de atender, como atendia, à necessidade do trabalho.

As alterações não devem ser ditadas por mera alteração do governante, para que imprima sua marca pessoal, ou por *mudancismo* divorciado da necessidade, mas é por outro lado certo, que sem uma renovação constante dos fluxos de trabalho, a entidade se irá gradativa a fatalmente, distanciando do melhor e mais produtivo trabalho que poderia realizar - e independentemente de reforma administrativa que a Constituição impõe.

VII - Apenas após a reorganização estrutural da entidade, e a reformulação reorganizada do quadro de pessoal, é que a etapa final da reforma poderá implementar-se, referente à organização do plano de carreiras.

Este, devido às características, é tema para outro artigo.