

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO – FADIR

BRENDA DA SILVA FARIA

**SERVIDORES PÚBLICOS: REFLEXOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 100 DE 2007
DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

UBERLÂNDIA

2017

BRENDA DA SILVA FARIA

**SERVIDORES PÚBLICOS: REFLEXOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 100 DE 2007
DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, como parte dos requisitos para sua conclusão.

Orientador: Prof. Dr Luiz Carlos Figueira de Melo

Uberlândia

2017

BRENDA DA SILVA FARIA

**SERVIDORES PÚBLICOS: REFLEXOS DA LEI COMPLEMENTAR N° 100 DE 2007
DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, como parte dos requisitos para sua conclusão.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr Luiz Carlos Figueira de Melo

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, que tão prontamente me introduziram no mundo do conhecimento e disseram que lá era meu lugar.

Às minhas irmãs, pelo amor fraterno que não me permite ser só no mundo. Aos meus familiares, por me aceitarem por quem sou.

Aos Ministros, pelo companheirismo nesta difícil jornada.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível graças à dedicada orientação do Prof. Luiz Carlos Figueira, a ele o meu obrigado.

RESUMO

Servidores Públicos: reflexões da Lei Complementar nº 100 de 2007 do Estado de Minas Gerais.

A presente monografia, intitulada “Servidores Públicos: reflexões da Lei Complementar nº 100 de 2007 do Estado de Minas Gerais”, teve como objetivo analisar a formação e a caracterização do servidor público, em seus aspectos históricos e jurídicos desde a Constituição de 1824 a EC 19/1998. O corte histórico foi amplo, o que possibilitou a análise da evolução deste servidor na esfera Pública brasileira. De posse de uma compreensão aprofundada deste profissional, passou-se a analisar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 100/2007 do Estado mineiro, materializada na ADI 4876/2014, que teve como relator o Ministro Dias Toffoli. Neste ínterim, analisou as consequências jurídicas, profissionais e sociais da mencionada lei, demonstrando-se a complexidade das consequências de ato normativo nulo.

Palavras – chaves: Servidor Público; Inconstitucionalidade; Lei 100/2007; Servidor temporário; Regime Jurídico Único.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. O SERVIDOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E JURÍDICA.....	10
2.1 Do período colonial à Constituição de 1824.	11
2.2 Da República Velha ao Golpe de 1964.	15
2.3 Da Ditadura Civil Militar de 1964 à Constituição de 1988.....	18
3. O REGIME JURÍDICO ÚNICO DO SERVIDOR PÚBLICO BRASILEIRO: DO ART. 39 DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 À EC 19/1998.....	22
4. A LEI COMPLEMENTAR N. 100/2007 E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS.....	34
5. CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS.....	50

1. INTRODUÇÃO

O Estado de Minas Gerais, em 2007 promulgou a Lei Complementar nº 100, que, entre outras medidas, efetivou, sem concurso público, aproximadamente, 112.507 profissionais, a maioria deles ligados ao quadro de pessoal da educação. O art. 7º, I, II, IV e V da citada lei é que versará sobre o tema e destoara, gritantemente, do art. 37, II da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o Princípio do concurso público na seara administrativa brasileira.

Versava o artigo:

Art. 7º – Em razão da natureza permanente da função para a qual foram admitidos, são titulares de cargo efetivo, nos termos do inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 64, de 2002, os servidores em exercício na data da publicação desta lei, nas seguintes situações:

I – a que se refere o art. 4º da Lei nº 10.254, de 1990, e não alcançados pelos arts. 105 e 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado;

II – estabilizados nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República;

III – a que se refere o caput do art. 107 da Lei nº 11.050, de 19 de janeiro de 1993;

IV – de que trata a alínea “a” do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, admitidos até 16 de dezembro de 1998, desde a data do ingresso;

V – de que trata a alínea “a” do § 1º – do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, admitidos após 16 de dezembro de 1998 e até 31 de dezembro de 2006, desde a data do ingresso.

§ 1º – O posicionamento dos servidores de que trata este artigo dar-se-á no nível e no grau correspondentes ao padrão de vencimento utilizado para pagamento de sua remuneração na data da publicação desta Lei.

§ 2º – Não será computado, para a percepção de vantagem ou benefício, o período em que os servidores não estiveram em efetivo exercício, conforme definido em lei.

§ 3º – Os servidores de que trata este artigo ficam vinculados ao Funfip, instituído na Lei Complementar nº 64, de 2002. (grifo nosso).

Celso Antônio Bandeira de Mello reflete com basilar clareza que “(...) toda estabilização corresponderá a uma efetivação (...) (e) só poderá existir estabilização em cargo para o qual haja sido nomeado por concurso.” (MELLO, 1987, p.25). Neste diapasão, esperado, contudo tardio, foi o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), que na Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4876, julgada no ano de 2015, tendo como

relator o Ministro Dias Toffoli, reconheceu a inconstitucionalidade do artigo 7º, incisos I, II, IV e V, da Lei Complementar n. 100/2007, também conhecida como Lei 100.

Contudo, quando do reconhecimento da inconstitucionalidade do ato administrativo ora analisado, os mais cem mil servidores que se tornaram titulares de função pública no Estado de Minas Gerais, haviam desenvolvido durante, no mínimo, oito anos, função pública, acreditando-se efetivos. Criaram desse modo, expectativas e teceram sonhos convictos que eram detentores do bem maior do funcionalismo público, qual seja, a efetividade funcional.

De mais a mais, quando da modulação de efeitos, o STF considerou apenas parte desses funcionários, a saber, aqueles que já estavam aposentados, os que preencheriam os requisitos para a aposentadoria na data de publicação da ata de julgamento da ADI, os que haviam passado em concursos público posterior e os que se enquadravam no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Observa-se que grande número dos afetados pela LC n. 100/2007 ao final do ano de 2015 encontravam-se totalmente desamparados e desempregados, vítimas de um ato administrativo inexistente. Além das milhares de vidas afetadas pela inconstitucionalidade do artigo, vilipendiada foi a Administração Pública como um todo, pois por certo, impossível não questionar, a partir desse momento, a legitimidade, a segurança jurídica e a boa-fé dos atos administrativos, em especial, os sancionados pelo Estado de Minas Gerais.

Na busca de compreender a caracterização da mencionada inconstitucionalidade iniciaremos uma pesquisa histórico e jurídica da evolução da figura do servidor público na seara administrativa brasileira, motivo pelo qual o primeiro capítulo do presente trabalho, dedica-se a analisar a evolução do conceito de servidor público nas Constituições Brasileiras desde o Brasil Colonial. Em momento posterior, analisaremos a obrigatoriedade de um regime jurídico único no setor público. Obrigatoriedade, esta versada no art. 39, *caput* da Constituição Federal de 1988. Por fim, nos debruçaremos sobre a ADIN 4876 do STF, analisando ainda a própria LC 100/2007, bem como suas consequências jurídicas e sociais.

2. O SERVIDOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E JURÍDICA

Para compreendermos a profundidade das consequências jurídicas e sociais da declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 100 de 2007 do Estado de Minas Gerais, nos debruçaremos preliminarmente nas raízes históricas e jurídicas do conceito de servidor público. Tal não poderá se realizar se não compreendermos inicialmente, o que se entende por *serviço público*, conceito fundamental no âmbito do direito administrativo brasileiro.

O conceito surgiu na França no início do século XIX e final do século XX, com a chamada Escola do Serviço Público. Contudo, atividades correlatas ao que atualmente compreendemos pelo termo, já eram desenvolvidas desde a antiguidade. Assim sendo, na sociedade grega, tanto quanto na sociedade feudal já implementava-se serviços destinados à satisfação das necessidades essenciais da coletividade.

De modo geral, os franceses possuem grande paixão pela temática o que resultou em diversos embates caracterizados pelo radicalismo que elevou a mito nacional o conceito de serviço público. Questionar a centralidade do termo, para os pensadores franceses, é duvidar dos próprios fundamentos do Estado e da própria unidade nacional. Léon Duguit, jurista francês, protagonizará os principais embates que se desenvolverão sobre a proposição. Teórico assumidamente positivista, chegará ao ponto de afirmar que é no serviço público que o Estado encontra a própria justificativa de ser.

Cezne (2005), nos esclarece que a origem do serviço público na França “(...) está relacionado com a justificativa de existência do próprio Estado e relaciona-se à transformação de seu modelo ocorrida no fim do século XIX: a transição entre o Estado Liberal e o Estado-Providência. (...)” em suma, “O Estado francês veio substituir a figura do monarca, como ente centralizador e paternal.” (CEZNE, 2005, p. 322). Teóricos como Rolland e Hauriou somaram suas percepções ao debate, prevalecendo, contudo, a compreensão que o Estado é um prestador de serviços, e que neste cerne o serviço público reveste-se de um caráter cultural e identitário.

É desta fonte que beberá o direito administrativo brasileiro quando fomentar o conceito de direito público. Nas doutrinas nacionais, o estudo sobre o tema encontrará maior ou menor centralidade, contudo, mormente, será analisado e teorizado por diversos e renomados pensadores do Direito Administrativo nacional. No presente trabalho,

destacaremos o conceito de Di Pietro (2011), que em iluminada reflexão define serviço público como:

(...) toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, 2011, p. 103 - Grifos autor)

Em suma, a autora destaca que serviço público, no ordenamento jurídico brasileiro, possui fundamentação essencialmente legal, sendo toda atividade de interesse coletivo, onde o liame entre o Estado e a atividade prestada estabelece orgânica relação. Destarte, uma atividade que tem como objetivo satisfazer o interesse coletivo, só o é serviço público, quando há titularidade do ente estatal.

É neste viés, que começamos a vislumbrar a temática do presente trabalho. Sendo o Estado um prestador de serviços, enquanto entidade abstrata, para atingir o seu fim delega a sujeitos especializados a responsabilidade de desenvolver atividades pertencentes ao ramo do direito público, surgindo então a figura do *servidor público*. É a partir desta orgânica relação entre serviço público e servidor público que iniciamos a complexa análise da formação e consolidação do conceito de servidor público no ordenamento político e social brasileiro. Como dito inicialmente a noção de serviço público transforma-se conjuntamente com a concepção de Estado, e conseqüentemente muda-se o que se considera por servidor público. Assim, o conceito implementado na Constituição de 1824, difere dos presentes nos textos legais de 1936, 1967 e 1988.

É esta evolução que passamos a analisar.

2.1 Do período colonial à Constituição de 1824.

Para analisarmos os primórdios do funcionalismo público no ordenamento jurídico brasileiro devemos remeter, inicialmente, ao Brasil Colonial. Inegável é que o desembarque da corte portuguesa em terras coloniais em 1808 representou verdadeiro anedotário histórico, mas também significou o início da construção e consolidação do Estado nacional brasileiro. Contudo, desconsiderar os anos que precedem ao desembarque, estabelecendo-os enquanto inane político e administrativo, é diminuir a complexidade organizacional do Brasil-Colônia.

Raymundo Faoro (2011) desenvolverá prolífica análise do tema, destacando as raízes absolutistas da metrópole portuguesa, afirmando que a organização estatal e burocrática da colônia brota do ideário patrimonialista que permeia o governo português. A aparente

simplicidade da organização hierárquica colonial: rei, governador-geral ou vice-rei, capitães e autoridades municipais, dissimula a complexa e tumultuada relação que se estabelece entre os diversos membros da administração pública colonial.

Neste contexto, o funcionário público é uma extensão do próprio rei em terras ultramarinas, mas longe da autoridade absoluta do soberano, tais funcionários ultrapassavam os poderes do monarca ao qual se encontravam submetidos. Neste diapasão, a corrupção e a violência encontravam terreno fértil, caracterizando o aparato burocrático colonial.

O cargo público, assim sendo, é reflexo de status social, sendo este mesmo necessário para a investidura na função pública. Em suma, como observa Faoro o funcionalismo público no Brasil Colônia estará longe do idealizado na Constituição de 1988, *in verbis*:

A objetividade, a impessoalidade das relações entre súdito e autoridade, com os vínculos racionais de competências limitadas e controles hierárquicos, será obra do futuro; do distante e incerto futuro. Agora, o sistema é o de manda quem pode e obedece quem tem juízo, aberto o acesso ao apelo retificador do rei somente aos poderosos. O funcionário é a sombra do rei, e o rei tudo pode: o Estado pré-liberal não admite a fortaleza dos direitos individuais, armados contra o despotismo e o arbítrio.(FAORO, 1991,p.172)

A transformação da colônia em um império transcontinental possibilitou o aparelhamento do aparato administrativo brasileiro, permitindo a fundamentação do autogoverno e da soberania nacional. Ademais, os anos em que o Brasil foi a sede do Estado português, foram de significativo desenvolvimento, o governo criou instituições e organismos, tais como o Banco do Brasil e a Academia de Belas Artes, que representaram um verdadeiro avanço para a vida política, econômica e social do Brasil. Destarte, quando da reestruturação da Europa e do retorno de d. João VI à Portugal, em 1821, o país possuía os elementos necessários para buscar a sua independência, como o fez, em 07 de setembro de 1822.

Em 1823, instituiu-se a Assembleia Constituinte para a elaboração da primeira Constituição brasileira, no mesmo ano, a mesma foi dissolvida pelo imperador d. Pedro I, devido ao seu descontentamento com as pretensões de limitações de seu poder. A Constituição outorgada em 1824, buscou conciliar diferentes matrizes teóricas, entre elas as de cunho liberal e as de cunho monárquicas e escravocratas.

De modo geral o novo texto normativo estabeleceu um governo monárquico hereditário, constitucional e representativo. Outrossim o patrimonialismo prevaleceu na nova realidade brasileira e a concentração política e administrativa tornou-se claramente institucionalizada com a implementação do Poder Moderador, exercido exclusivamente pelo

monarca, d. Pedro I, e que dizia-se objetivar a manutenção do equilíbrio, da harmonia e da independência entre demais poderes, quais sejam, o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Dessarte, o artigo 179¹ da Constituição de 1824 trouxe verdadeiro rol de direitos, entre eles o da inviolabilidade dos direitos civis e políticos, a liberdade de expressão,

¹ Conforme Constituição de 1824 (BRASIL, 1824, art. 179) - Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos

Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. I. Nenhum Cidadão pôde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma cousa, senão em virtude da Lei. II. Nenhuma Lei será estabelecida sem utilidade publica. III. A sua disposição não terá effeito retroactivo. IV. Todos podem communicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publicar-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar. V. Ninguem pôde ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a Moral Publica. VI. Qualquer pôde conservar-se, ou sahir do Imperio, como lhe convenha, levando comsigo os seus bens, guardados os Regulamentos policiaes, e salvo o prejuizo de terceiro. VII. Todo o Cidadão tem em sua casa um asylo inviolavel. De noite não se poderá entrar nella, senão por seu consentimento, ou para o defender de incendio, ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a Lei determinar. VIII. Ninguem poderá ser preso sem culpa formada, excepto nos casos declarados na Lei; e nestes dentro de vinte e quatro horas contadas da entrada na prisão, sendo em Cidades, Villas, ou outras Povoações proximas aos logares da residencia do Juiz; e nos logares remotos dentro de um prazo razoavel, que a Lei marcará, attenta a extensão do territorio, o Juiz por uma Nota, por elle assignada, fará constar ao Réo o motivo da prisão, os nomes do seu accusador, e os das testemunhas, havendo-as. IX. Ainda com culpa formada, ninguem será conduzido á prisão, ou nella conservado estando já preso, se prestar fiança idonea, nos casos, que a Lei a admite: e em geral nos crimes, que não tiverem maior pena, do que a de seis mezes de prisão, ou desterro para fóra da Comarca, poderá o Réo livrar-se solto. X. A' excepção de flagrante delicto, a prisão não pôde ser executada, senão por ordem escripta da Autoridade legitima. Se esta fôr arbitraria, o Juiz, que a deu, e quem a tiver requerido serão punidos com as pen as, que a Lei determinar. 86 Constituições Brasileiras O que fica disposto acerca da prisão antes de culpa formada, não comprehende as Ordenanças Militares, estabelecidas como necessarias á disciplina, e recrutamento do Exercito; nem os casos, que não são puramente criminaes, e em que a Lei determina todavia a prisão de alguma pessoa, por desobedecer aos mandados da Justiça, ou não cumprir alguma obrigação dentro de determinado prazo. XI. Ninguem será sentenciado, senão pela Autoridade competente, por virtude de Lei anterior, e na fórma por ella prescripta. XII. Será mantida a independencia do Poder Judicial. Nenhuma Autoridade poderá avocar as Causas pendentes, sustal-as, ou fazer reviver os Processos findos. XIII. A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um. XIV. Todo o cidadão pode ser admittido aos Cargos Publicos Civis, Politicos, ou Militares, sem outra differença, que não seja a dos seus talentos, e virtudes. XV. Ninguem será exempto de contribuir para as despezas do Estado em proporção dos seus haveres. XVI. Ficam abolidos todos os Privilegios, que não forem essencial, e inteiramente ligados aos Cargos, por utilidade publica. XVII. A' excepção das Causas, que por sua natureza pertencem a Juizos particulares, na conformidade das Leis, não haverá Foro privilegiado, nem Comissões especiaes nas Causas civeis, ou crimes. XVIII. Organizar-se-ha quanto antes um Codigo Civil, e Criminal, fundado nas solidas bases da Justiça, e Equidade. XIX. Desde já ficam abolidos os açoites, a tortur a, a marca de ferro quente, e todas as mais penas crueis. XX. Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente. Por tanto não haverá em caso algum confiscação de bens, nem a infamia do Réo se transmittirá aos parentes em qualquer gráo, que seja.

XXI. As Cadêas serão seguras, limpas, e bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réos, conforme suas circumstancias, e natureza dos seus crimes. XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

XXIII. Tambem fica garantida a Divida Publica. XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio pôde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos. XXV. Ficam abolidas as Corporações de Officios, seus Juizes, Escrivães, e Mestres. Volume I – 1824 87 XXVI. Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas producções. A Lei lhes assegurará um privilegio exclusivo temporario, ou lhes remunerará em resarcimento da perda, que hajam de soffrer pela vulgarisação. XXVII. O Segredo das Cartas é inviolavel. A Administração do Correio fica rigorosamente responsavel por qualquer infracção deste Artigo. XXVIII. Ficam garantidas as recompensas conferidas pelos serviços feitos ao Estado, quer Civis, quer Militares; assim como o direito adquirido a ellas na fórma das L eis.

XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos. XXX. Todo o Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores. XXXI. A Constituição tambem garante os soccorros publicos. XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes. XXXIV. Os Poderes Constitucionaes não podem suspender a Constituição, no que diz respeito aos direitos individuaes, salvo nos casos, e circumstancias especificadas no parographo seguinte. XXXV. Nos casos de rebellião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdade individual, poder-se-ha fazer por acto especial do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Patria perigo imminente, poderá o Governo exercer esta mesma providencia, como medida provisoria, e indispensavel, suspendendo-a immediatamente que cesse a necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remetter á Assembléa, logo que reunida fôr, uma relação motivada das prisões, e d'outras medidas de prevenção tomadas; e quaesquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a ellas, serão responsaveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito.

a liberdade religiosa e o direito à propriedade privada. E nos incisos XIV e XVI, do mencionado artigo, faz-se a primeira menção efetiva sobre o servidor público no Brasil:

XIV – Todo o cidadão pode ser admittido aos Cargos Públicos Civis, Politicos ou Militares, sem outra differença, que não seja dos seus talentos, e virtudes.

(...)

XVI – Ficam abolidos toso os Privilegios, que não forem essenciais, e inteiramente ligados aos Cargos, por utilidade pública.(grifo nosso)

Assim, a partir do mencionado dispositivo o ingresso no serviço público brasileiro seria realizado sem qualquer distinção, que não pelo talento e virtude do cidadão empossado no cargo. Contrassenso, a Constituição não esclareceu o que considerava por “talentos” e “virtudes”. E embora o ingresso ocorresse de forma isonômica, a permanência e hierarquia dos cargos não possuíam direcionamento, sendo ainda pautadas em status e poder social.

O caos político, econômico e social que se estabeleceu após os primeiros anos da Monarquia brasileira culminou em um golpe que deflagrou a proclamação da República em 15 de novembro de 1889. Embora com uma nova estrutura estatal, a realidade política e administrativa brasileira não sofreu profundas mudanças. Citando Costa (2008):

A proclamação da República não alterou profundamente as estruturas sócio – econômicas do Brasil imperial. A riqueza nacional continuou concentrada na economia agrícola de exportação (...). o que se acentuou foi a transferência de seu centro dinâmico da política brasileira das antigas elites cariocas e nordestinas para os grandes cafeicultores paulistas.

O governo provisório adotou as reformas imediatas necessárias à vigência do novo regime e convocou eleições para uma assembleia constituinte.

(...)

Nesse período, não houve grandes alterações na conformação do Estado nem na estrutura do governo. (COSTA, 2008, p. 839-840).

Assim sendo, a República Velha, como ficou conhecido o período de 1891 a 1930, trouxe também poucas transformações para o serviço público. A Constituição de 1891 reafirmou o ideal de isonomia do acesso ao cargo público, condicionado à capacidade do ingressante a investidura. Definiu-se, também, que a “capacidade especial” mencionada no texto da lei seria especificada em leis ordinárias relacionadas aos cargos pretendidos, *ex vi*:

Art. 73 – Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.(grifo nosso).

2.2 Da República Velha ao Golpe de 1964.

A Revolução de 1930 representou a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial e o Estado assumiu papel de incentivador do desenvolvimento econômico e social brasileiro. A complexidade das relações políticas que se estabeleceram resultou na acessão de Getúlio Vargas ao poder onde permaneceria até o ano de 1945. O novo chefe do executivo assumiu com a promessa de guiar o país durante a depressão de 1929, de alavancar o desenvolvimento industrial e, por fim, racionalizar o serviço público brasileiro.

Em um contexto histórico diverso das Constituições de 1824 e 1891, a Constituição de 1934 possuía cunho inovadoramente social, legislando sobre temáticas que até então não haviam sido mencionadas em constituições anteriores, como por exemplo, religião, família, cultura, ensino e, por fim, funcionários públicos. O texto constitucional de 1934, trouxe um título dedicado a cada uma dessas temáticas.

O Título VII, “Dos Funcionários Públicos”, conta com cinco artigos (art. 169 a 173), tratando de assuntos variados relacionados ao servidor público. Pela primeira vez estabelece-se que o acesso ao cargo público se daria por concurso de provas. O mérito adquiri assim, relevância fundamental para o acesso à carreira pública:

Art. 169. Os funcionarios publicos, depois de dois annos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez annos de effectivo exercicio, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciaria ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhes será assegurada plena defesa. Paragrapho unico. Os funcionarios que contarem menos de dez annos de serviço effectivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público.

Contudo, as principais inovações defendidas pelo novo governo, se deu com a instituição da Comissão Mista de Reforma Econômica e Financeira, criada pela Lei nº 51 de 1935 e presidida pelo Ministro Maurício Nabuco. Os intensos estudos da Comissão, junto com os relatórios por ela produzidos culminou na Lei nº 284 de 1936, que segundo Themistocles Brandão Cavalcanti (1987) foi a base da transformação de todo o serviço público brasileiro.

A mencionada lei ficou conhecida como Lei do Reajustamento e trouxe transformações na organização do quadro e dos vencimentos dos funcionários públicos da União. Estabeleceu também as Comissões de Eficiência e o Conselho Federal do Serviço Público, que foram de grande relevância para as efetivas modificações da estrutura do serviço público brasileiro. Tais organizações assumiram um significativo número de competências como se observa no art. 10, do retromencionado texto normativo.

Art. 10 Compete ao C.F.S.P.C.:

- a) estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento;
 - b) promover a realização dos concursos de provas, de títulos, ou de provas e títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras excluídos sempre os do magisterio, regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições;
 - c) homologar e dar publicidade à classificação dos candidatos que se tiverem submettido a concurso;
 - d) opinar, quando ouvido, sobre os recursos interpostos contra classificações nos concursos realizados;
 - e) expedir certificados aos concorrentes classificados em concurso;
 - f) opinar nos processos de destituição de funcionarios de seus cargos por falta de idoneidade moral para exercel-os;
 - g) opinar em consultas dos Ministros de Estado, sobre procedencia ou improcedencia das reclamações apresentadas pelos funcionarios;
 - h) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos elaborados pelas Comissões de Efficiency;
 - i) elaborar o respectivo regimento interno;
 - j) apresentar, annualmente, ao Presidente da Republica, relatório de seus trabalhos, contendo dados pormenorizados sobre o funcionalismo e os serviços públicos federaes;
 - k) determinar quaes os cargos públicos que, além de outras exigencias legais ou regulamentares, sómente possam ser exercidos pelos portadores de certificado de conclusão de curso secundario e diplomas científicos de bacharel, medico, engenheiro, perito-contador, actuário e outros, expedidos por institutos officiaes ou fiscalizados pelo Governo Federal;
 - l) propor ao Presidente da Republica, para ser levado ao conhecimento do Poder Legislativo, a redução dos quadros dos funcionarios públicos, collocando-os dentro das strictas necessidades do serviço.
- Parapho unico. O disposto no presente artigo não se applica aos cargos do Poder Judiciario, da Camara dos Deputados e do Senado Federal.

Não obstante, será o Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, instituído em 1938, pelo Decreto-lei nº 579 de 1938, em substituição ao Conselho Federal, que implementará as mudanças mais emblemáticas no serviço público nacional. Como se observa, o DASP tinha,

(...) a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção.

O novo órgão trouxe uma inovadora visão de serviço público, buscando uma burocratização que privilegiava a hierarquização, a impessoalidade, a racionalização e eficiência em detrimento ao patrimonialismo que corroía a esfera pública deste o Brasil Colônia. O órgão foi o grande catalisador dessas mudanças, sendo responsável pelo

recrutamento e treinamento de pessoal, pela organização de propostas orçamentárias, pela gestão de estoques de materiais, entre outras competências.²

No ano de 1939, sob a propensão do DASP, foi elaborado o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Decreto-lei nº 1.713 de 1939. Neste, ficou estabelecido que o acesso ao serviço público se daria por meio de concurso de provas ou de títulos ou de provas e títulos. Determinou-se também, no Capítulo IX, do decreto supramencionado, que a estabilidade seria um instituto do funcionário público, adquirida no decorrer do tempo e com comprovação da conveniência da efetivação do funcionário no cargo ao qual foi nomeado, artigos 191 e 16, respectivamente. Demonstra-se que o DASP “(...) tinha como filosofia oferecer um serviço público aberto a todos, requerendo, em contrapartida, compromissos quanto à fidelidade e ao desempenho.” (SOUZA, 2002, p. 42-43)

Quanto à demissão, considerada enquanto ato punitivo, essa só se daria por meio de sentença judicial ou mediante processo administrativo, artigo 192, do decreto – lei 159/1938. Por fim, compreendendo que os servidores públicos da União passariam a se submeterem a um Estatuto, é lógico considerar que neste período, consagrou-se o regime estatutário para o funcionalismo brasileiro.

Contudo, o processo de redemocratização de 1945 trouxe ao serviço público antigas práticas, como a nomeação sem concurso público, resultando no total descrédito do DASP. Anastasia (1990) reflete que tal situação se deu, pois, “(...) o próprio Estado passou a sentir-se embaraçado com os rigores do regime estatutário.” (ANASTASIA, 1990, p.34).

Os anos de 1946 à 1962, trará poucas mudanças para o funcionalismo público. O retorno de Getúlio Vargas ao poder em 1951, reacendeu o desejo pela implementação de uma administração pública racionalizada e burocratizada. Contudo o seu suicídio em 1954 representou o início de um conturbado contexto histórico, que acabou por impedir que governos como de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961 – 1964), embora com proposta de reformulação na seara administrativa pública,

²Conforme Decreto-lei nº 579 de 1938 (BRASIL, 1938, art. 2) - Art. 2º Compete ao D. A. S. P.: a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária; d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção; h) inspecionar os serviços públicos; i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

implementasse reais transformações nesta esfera. Costa (2008) destaca, no entanto, que todas os projetos pensados nos governos anteriores ao golpe civil militar de 1964, terão grande influência na concepção do Decreto-Lei nº 200 de 1967.

2.3 Da Ditadura Civil Militar de 1964 à Constituição de 1988

O Decreto-lei nº 200 de 1967, que dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo as diretrizes para a Reforma Administrativa e dava outras providências, reflete os anos de endurecimento e consolidação da ditadura civil militar na sociedade brasileira. O conhecido dispositivo normativo, buscava a modernização e flexibilização da burocracia estatal e a agilidade de procedimentos. Implementava-se então nova tentativa superar a herança patrimonialista na esfera pública, como se observa nos artigos 6º e 7º do mencionado decreto:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I – Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V – Contrôle

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de govêrno;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembólso.

Lustrosa (2008), considera que este foi “(...) o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal.”, segundo o autor “O Decreto-lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa” (LUSTROSA, 2008, p. 851). Contudo, a que se observou na implementação do decreto foi uma propagação do nepotismo, do corporativismo e do clientelismo, rompendo-se o preceito da estabilidade, objetivando a flexibilização. Ademais, dividiu-se o quadro de funcionários em dois regimes distintos, quais sejam, os celetistas e os estatutários, com prevalência do primeiro, o que facilitava a intervenção do

Estado ditatorial. Fato é, que o Decreto-lei nº 200/1967, deixou profunda marcas, em sua maioria negativas, que se perpetuou durante todo o período de redemocratização do país.

O Decreto-lei nº 83.740 de 1979, é uma das tentativas de retorno de uma racionalização e simplificação da administração pública, instituindo o Programa Nacional de Desburocratização da Administração Pública Nacional. O programa objetivava impedir os excessos da expansão da administração descentralizada, reduzir a interferência governamental, propagar a privatização das empresas estatais, em um visível programa de desestatização da administração pública brasileira³.

Outras medidas foram tomadas, com o objetivo de minimizar os anos da vigência do Decreto-lei nº 200/1967, assim o governo Sarney (1985-1990) iniciou um processo de valorização da função pública e promoção dos quadros funcionais. Órgãos foram criados com o objetivo de treinar e reciclar os servidores públicos, entre eles, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM). Neste ínterim, elaborou-se também um novo plano de cargos e carreira.

A Carta de 1988 representou uma nova roupagem para o tradicional modelo burocrático de administração, e, conseqüentemente, de servidor público. A exigência de concurso público para o acesso à carreira e a concessão de estabilidade ao servidor concursado, além do regime jurídico único dos servidores públicos, objetivou estabelecer uma administração pautada na igualdade e no mérito, moralizando a máquina pública, pondo fim ao nepotismo e ao patrimonialismo. A *Lex Magna* de 1988 possibilitou a democratização da esfera pública, a descentralização política administrativa e criou uma série de direitos para o servidor, na busca de uma profissionalização da carreira pública.

³ *In verbis* Decreto-lei nº 83.740 de 1979 (BRASIL, 1979, art. 3º) - Art. 3º - O programa terá por objetivo: a) construir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público; b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco; c) agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo; d) substituir, sempre que praticável, o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo reforço da fiscalização dirigida, para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos; e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, especialmente os referidos no Título XIII; f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado; g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais; h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.

Lado outro, será a Reforma administrativa proposta em 1995 e consolidada na Emenda Constitucional – EC n. 19/1998, que implicará em maior impacto à esfera pública pós redemocratização. Ela se juntará a duas outras reformas emblemáticas do direito público brasileiro, ambas já comentadas neste trabalho, as reformas de 1936 e 1967. A emenda é uma tentativa de mudança para um novo modelo de gestão pública, qual seja, o modelo gerencial, que colidia com o modelo burocrático consolidado na Constituição Federal de 1988.

Fato é, que o texto constitucional já sofria críticas devido ao rigorismo da estrutura administrativa nele proposta. Direito (1998) ressalta a inconveniência de uma Constituição que “agasalha” matérias outras que não relacionadas à organização do Estado e à disciplina dos poderes (DIREITO, 1998, p. 133). O ministro Bresser Pereira, idealizador e defensor da emenda, destaca ainda o alto custo do modelo de administração pública proposta na Constituição de 1988 e a necessidade de uma estrutura administrativa mais produtiva e eficiente.

Assim, a EC n.19/1998, propõe um compromisso com a boa administração pública, pautada na eficiência e no profissionalismo da esfera administrativa estatal, fundamentada no modelo gerencial de administração da esfera pública. O douto professor Uadi Lammêgo Bulos (1988), afirma que a emenda:

(...) trouxe a reforma administrativa, atingindo inúmeros dispositivos, alterando-lhes não só a redação, mas produzindo profundas consequências na vida da Administração Pública.

Nesse desiderato, a referida mudança formal repercutiu na vida dos agentes públicos, alterando, sobremaneira, o regime administrativo do Estado brasileiro, seus princípios e normas, além de propor o controle das despesas e finanças públicas, para influenciar o custeio de atividades a cargo do Distrito Federal.” (BULOS, 1998, p. 69-70).

Em suma, buscou-se um aumento da eficiência e uma diminuição dos gastos com o setor público. Assim, a emenda incorporou ao texto constitucional o Princípio da eficiência; estatuiu sobre a acessibilidade dos estrangeiros a cargos públicos; ratificou a obrigatoriedade do concurso público, com provas de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego pretendido; limitou a função de confiança aos servidores concursados; estabeleceu percentuais mínimos previstos em lei para a ocupação de cargos em comissão por funcionários de carreira; determinou a necessidade de lei ordinária para regular o direito de greve do servidor público; trouxe o conceito de subsídios de volta para o âmbito do serviço público, porém com nova roupagem; impôs a necessidade de lei ordinária para alteração ou fixação de remuneração ou subsídio, impondo um teto salarial; estabeleceu, ainda um limite máximo para acumulação de cargos; modificou o estágio probatório; estabeleceu critérios

para a perda da estabilidade e pôs fim ao regime jurídico único dos servidores públicos, entre outras mudanças.

Como se observa a emenda propôs uma reforma de peso a toda a estrutura administrativa brasileira, tendo como objetivo, como Bulos (1998) esclarece, ainda sob o fulgor da aprovação da emenda, que,

(...) a implantação do modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático de Estado, erigindo-se o que pode ser denominado de Administração Pública de resultados. Esta, por sua vez, lastreia-se num modelo gerencial, visando aumentar a efetividade dos serviços prestados à população, bem como definir o núcleo estratégico do Estado, através da delimitação de políticas públicas e do equacionamento financeiro da máquina administrativa. Nesse último aspecto, tem em vista o equilíbrio da receita e da despesa. (BULOS, 1998, p.71).

Tal emenda não fugiu da recorrente crítica dos doutrinadores do direito administrativo a respeito de todas as reformas administrativas vivenciadas até o presente pelo Estado brasileiro. As reformas são pensadas e estruturadas diante de uma realidade teórica e diante de dados estatísticos, contudo, raramente leva-se em consideração a realidade concreta da sociedade brasileira, nossos limites e possibilidades.

Em resumo, a experiência das reformas administrativas no Brasil apresentou distorções na coordenação e avaliação do processo, o que dificultou a sua implementação nos moldes idealizados. Persistia na sua concepção uma enorme distância entre as funções de planejamento, modernização e recursos humanos. (p. 858)

Como se observa, pelo caminho que até aqui traçamos, a sociedade brasileira busca ainda a constituição de uma identidade público administrativa. O caráter extensivo do texto constitucional de 1988, não impediu que novas reformas fossem propostas para a estruturação administrativa estatal. A Emenda Constitucional n. 19 de 1998, foi mais uma tentativa de repensar tal esfera, e conseqüentemente, repensar a própria concepção de Estado e de servidor público.

Concluimos a reflexão que até agora desenvolvemos com pensamento do professor Silveira (2009), que de forma sucinta e pontual, resume o contexto histórico que ora analisamos, esclarecendo que “quase dez anos após a promulgação da Emenda Constitucional nº19/98, percebe-se falta de identidade da Administração Pública brasileira, em face dos modelos tradicionais de Administração: patrimonialista, burocrática e gerencial.”(SILVEIRA, 2009, p. 42).

3. O REGIME JURÍDICO ÚNICO DO SERVIDOR PÚBLICO BRASILEIRO: DO

ART. 39 DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 À EC 19/1998

Iniciaremos este capítulo retomando concepção defendida até o momento, qual seja, as mudanças no modelo gerencial da máquina estatal resulta em transformações na própria concepção de serviço público e de servidor público. Assim, as inovações que salientamos no capítulo anterior, a respeito das alterações trazidas pela Constituição de 1988 e pela EC n.19/1998, serão a partir de agora analisadas de forma pormenorizada para que compreendamos o que o aparato legal brasileiro entende por servidor público.

José Maria de Pinheiro Madeira (2007) traz didática definição para o termo, quando, fundamentado nos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, pondera:

(...) definiremos servidores públicos como „todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica”, quer dizer, os servidores públicos são pessoas físicas que mantêm uma relação de trabalho, de natureza profissional de caráter não eventual, sob um vínculo de dependência com a Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública. (MADEIRA, 2007, p. 17-18).

O autor preteriu a definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em razão da conhecida controvérsia que o conceito da doutrinadora suscita. Di Pietro, considera, que quando analisamos o supramencionado adágio, em seu sentido amplo, estamos falando de servidores que prestam serviço não apenas à Administração Direta, como também à Administração Indireta, o que para muitos é incorreto. Celso Antônio Bandeira de Mello (1990) compactua, em parte, com a visão da autora ao esclarecer que “são (...) servidores públicos todos os que prestam serviço, nas condições assinaladas, às entidades estatais, sejam elas de administração direta ou **indireta**.” (MELLO, 1990, p. 9, grifo nosso).

Divergência doutrinária a parte, recorrente é a compreensão de que para ser servidor público é necessário que se estabeleça entre Estado e servidor, uma relação profissional e de caráter não eventual. Para além, a natureza do vínculo empregatício que se estabelece também é importante para a conceituação de tal servidor e possibilita a classificação deste em três tipos distintos, todos previstos no texto constitucional. Assim temos o servidor estatutário, que tem sua relação com o Estado regida por um estatuto próprio. O empregado público, que seriam aqueles contratados sob o regime trabalhista, e que, portanto, seguem a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. E, por fim, teríamos os servidores temporários, que atendem às necessidades de excepcional interesse público,

previsto no art. 37, IX, da Constituição e disciplinados por leis próprias de cada ente federado. Ademais, para os servidores estatutários e os empregados públicos o modo da investidura no cargo ou emprego público soma-se à definição que ora buscamos desenhar.

Mello compreende que são servidores públicos aqueles que ocupam cargos ou empregos públicos, onde os cargos públicos seriam “(...) as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e *criadas por lei* (...)” (MELLO, 2013, P. 259 – grifo autor). Neste diapasão, a definição de emprego público não se distancia da noção de cargo, sendo também, a menor unidade de atribuições desenvolvida por um empregado público, criadas por lei e que se distingue do anterior conceito, pela natureza jurídica do vínculo com o Estado, qual seja, o vínculo celetista.

Para acesso a tais cargos o art. 37, II, da Constituição Federal, em sua nova redação⁴, já determinava que a investidura em cargo ou emprego público se daria via aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos. Assim compreendem-se, que se soma ao conceito de servidor público, não apenas a caracterização da relação profissional com o Estado, de modo não eventual, bem como, a investidura em cargo ou emprego público, via aprovação em concurso público. *Ipsis verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Retomando os ensinamentos de Mello (1990), concurso público “(...) em rigor técnico, é um processo de seleção em que se enseja disputa, competição, entre os candidatos.” (MELLO, 1990, p.44). Tal processo de seleção dos profissionais que atuarão junto à Administração Pública, assegura a isonomia na acessibilidade ao cargo público⁵, a moralidade

4 A EC 19/98, acresceu ao artigo 37, II da CF/1998 a necessidade da realização de certame público com provas elaboradas respeitando-se o nível de dificuldade corresponde à natureza e a complexidade do cargo ou emprego pretendido. Tal cuidado não era respeitado na antiga redação do artigo, que só previa a obrigatoriedade do concurso público. Assim: art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

5 Previsto no art. 37, I, da CF (BRASIL, 1988, art. 37) - Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade,

administrativa, a impessoalidade e possibilita o que Silveira (2009) compreendeu como, a profissionalização do servidor público que passa a ser selecionado por mérito e capacidade profissional.

Como se observa na redação do supramencionado artigo o concurso público é necessário não apenas para acesso a cargos, bem como, para acesso a empregos públicos, assim tanto o servidor estatutário quanto o empregado público, são profissionais, que foram nomeados em um cargo ou emprego público por intermédio de um concurso, salvo quando a lei assim excepcionar. Voltaremos a falar sobre tal temática em momento mais oportuno.

De mais a mais, a aprovação em concurso público não torna o profissional selecionado automaticamente em um servidor público, pelo menos não um estatutário. Aqui as duas categorias de profissionais da administração que até o momento analisamos e que se aproximavam em definição, voltam a se distanciar. Enquanto o empregado público, aprovado em concurso público, assume à sua função junto ao Estado, sem outras etapas para a sua investidura, o servidor estatutário, necessita ainda submeter-se a estágio probatório, por um período de três anos (redação dada pela EC 19/1998), para só então tornar-se um servidor efetivo e estável.

Embora tenha afirmado que neste ponto a conceituação de empregado e servidor público, siga caminhos diversos, fato é que o empregado, segundo algumas doutrinas, também usufruiu de certa estabilidade. Madeira (2007) compreende que o texto legal não foi claro sobre o tema, e embora o empregado público tenha tido sua estabilidade substituída pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o autor reproduz a compreensão do Tribunal Superior do Trabalho⁶, assim o autor esclarece:

(...) não tendo havido critérios legalmente estabelecidos para a demissão imposta ao empregado celetista, deve ser declarado nulo o ato administrativo da dispensa e

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998); I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

6 A compreensão do Tribunal Superior do Trabalho encontra-se sumulada, *in verbis*: Súmula nº 390 do TST: ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1988. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL (conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 229 e 265 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005 I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJs nºs 265 da SBDI-1 - inserida em 27.09.2002 - e 22 da SBDI-2 - inserida em 20.09.2000) II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJ nº 229 da SBDI-1 - inserida em 20.06.2001)

determinada a consequente reintegração ao emprego público, na mesma função que exercia naquela oportunidade. (MADEIRA, 2007, p. 44).

Assim, o servidor público estatutário e o empregado público, no período pós redemocratização do Estado Brasileiro, são aqueles profissionais, detetores de um cargo ou emprego público, investidos neste, por intermédio de um concurso público de provas ou provas e títulos, e, que após três anos da investidura no cargo, e de avaliações contínuas, no caso do estatutário, passam a usufruir de estabilidade, que a grosso modo, “(...) é o direito de permanência no serviço público nas funções em que foi admitido o servidor (ou equivalentes) (...)” (MELLO, 1990, p. 97).

Importante salientar que alguns doutrinadores consideram que a EC 19/1998, pois fim ao instituto da estabilidade. Porém, inquestionável é a compreensão que a emenda flexibilizou o instituto, posto que, ampliou as possibilidades de demissão do servidor, que agora pode perder o seu cargo em razão de insuficiência de desempenho ou por excesso com despesas de funcionários. Assim:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Ana Paula Correia de Albuquerque da Costa, faz pesada crítica a flexibilização da estabilidade do servidor público, esclarecendo que a nova redação do art. 41 da Constituição Federal, atingiu não apenas os novos servidores investidos no serviço público pós emenda, quanto àqueles que já tinham atingido a estabilidade no ano da mesma, ferindo assim direito adquirido. **“Como se vê, uma norma de Poder Constituinte Derivado – o que na verdade é Poder Constituído – modificou direito adquirido por norma de Poder Constituinte Originário.”** (COSTA, 2004, p. 172 – grifo nosso).

Nessa mesma senda, necessário se faz, para a completa compreensão do profissional ora estudado, analisarmos a natureza jurídica do vínculo que se estabelece entre este profissional e o Estado. Na antiga redação do art. 39, *caput* da CF/1988, estabelecia-se

que a Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas da União, adotariam um regime jurídico único. Assim:

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.

No período, a imposição legal, trouxe grande controvérsia, pois, não era claro quais entes estava submetido a tal regime, qual era a natureza jurídica deste ou mesmo qual seria o conteúdo mínimo exigido nos regimes. A EC n.19/1998, modificou a redação do retro mencionado artigo, suprimindo a obrigatoriedade de um regime jurídico único, passando a legislar:

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.

Como se observa, a nova redação não é menos controvérsia do que a original, pois, não estabeleceu critérios para que os órgãos governamentais o seguissem, e atualmente encontra-se suspensa por força de medida cautelar concedida em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2135-DF, julgada em 2.8.2007⁷.

7 Cabe destacar que a ADI n.2135/DF, não julgou de fato a nova redação do art. 39, *caput*, da CF/1988, mas sim a ofensa ao art. 60, §2º também da Constituição, que determina que as propostas de emendas ao texto constitucional devem ser discutidas e votadas em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, com três quintos dos votos dos respectivos membros. Assim o supradito julgamento reconheceu o vício suspendendo a aplicabilidade da nova redação do dispositivo. Como se vê: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO *CAPUT* DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. 1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente *caput* do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público. 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o *caput* desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o *quorum* de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional. 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, ressalvando -se, em decorrência dos efeitos *ex nunc* da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso. 4. Ação direta julgada prejudicial quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo esgotamento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido.

Analisaremos agora, tal controvérsia doutrinária.

Como já comentado a obrigatoriedade de um Regime Jurídico Único para os servidores públicos, previsto no art. 39, *caput*, em sua redação original no texto constitucional, gerou um grande número de doutrinas sobre o tema, principalmente, em razão da falta de clareza sobre qual regime jurídico deveria ser adotado, o celetista ou o estatutário. Assim Di Pietro compreende que sendo único o regime, este poderia ser tanto celetista quanto estatutário. Mello já desenvolve complexo raciocínio defendendo que para certas atividades pode ser um regime e para outras, outro regime, desde que seja único para todos os entes federados. Assim, de acordo com o autor:

O texto veio coibir foi que existisse dada disciplina de servidores para a administração direta, outra para a autarquia tal, mais outra para a autarquia qual e outras, ainda para suas fundações públicas. Este é o sentido da exigência de „regime jurídico único“: regime uniforme entre os aludidos organismos.

Advirta-se, pois: não são os servidores delas, que estarão, todos eles, inexoravelmente, submissos a um só regime, a um regime único. As pessoas de direito público é que não poderão ter diversidade de regimes entre si. (MELLO, 1990, p. 80).

Adilson Abreu Dallari (1990), também desenvolve teoria sobre o tema defendendo que o regime jurídico deve ser único para todos os entes da Administração Pública, devendo ser este necessariamente estatutário. *In verbis*:

Entendemos que o regime único é realmente único e de natureza estatutária para o pessoal permanente. Haverá, porém, servidores na administração direta e autárquica sob regime trabalhista, tanto como remanescentes de contratações feitas antes da promulgação da nova Constituição, quanto como contratados para execução de serviços temporários. (DALLARI, 1990, p. 46).

O douto professor agrega à discussão a compreensão de que embora aja um único regime e este seja o estatutário, inegável é que a administração pública, em sua realidade fática, convive com o regime celetista, devido à diversidade da natureza das relações profissionais que se desenvolvem no cerne de sua estrutura.

Antônio Augusto Junho Anastasia, já é mais contundente em sua interpretação do texto legal e, em obra dedicada ao tema, defende que o regime jurídico único da Administração Pública só o pode o ser o estatutário. Afirmando que:

o servidor hoje celetista ou com qualquer outro vínculo jurídico não-estatutário com o Poder Público (pessoa política, suas autarquias e fundações públicas), **terá este seu vínculo contratual, ou de outra espécie, extinto automaticamente, na data de instituição do regime único, sem que daí lhe decorra qualquer direito.** (ANASTASIA, 1990, p.90 – grifo nosso).

Como se vê o futuro vice-governador de Minas Gerais, quando da aprovação da Lei Complementar n. 100/2007, compreende que diante da eficácia do dispositivo constitucional (art. 39, *caput*, CF/88), todos os outros vínculos jurídicos que não o fosse o estatutário, deveriam ser extintos, sem qualquer direito ao servidor que encontra-se em situação irregular. Por certo tal reflexão ajudará o Estado de Minas Gerais anos depois.

Silveira (2009), em seu estudo sobre a profissionalização da função pública, alerta, que deste a ADI 492/DF⁸, que instituiu como o regime jurídico único o estatutário, a discussão sobre o tema tornou-se obsoleta. Ademais, a EC 19/1998 suprimiu a necessidade de um regime único para os servidores públicos. O art. 39, *caput*, com nova redação foi suspenso pela ADI 2135/DF, e devemos então aguardar o desenrolar de tal questão.

Quanto ao regime jurídico único dos servidores compreendemos como a professora Di Pietro, que este poderia ser tanto estatutário quanto celetista. Pois, como já explanado neste texto, o servidor é um reflexo do modelo de Estado instituído, por conseguinte, o modelo proposto no texto constitucional de 1988 cria um servidor que condiz com a intitulada Constituição cidadã brasileira, assim, o regime jurídico possível seria o estatutário.

Anastasia agrega ao conceito de servidor público a compreensão de que o funcionário público além de pessoa física que mantém relação profissional com o ente estatal de modo não eventual é também órgão deste Estado. Por isso que, para o autor não se poderia estabelecer entre servidor e Estado outro vínculo laboral que não o estatutário.

A mesma compreensão é a do Relator da ADI 492/DF, o Ministro Celso Velloso, que também entende que entre Estado e funcionário não pode existir outro vínculo que não o estatutário. Afirma o Ministro que o Estado tem como objetivo o interesse público, não podendo abrir mão de seus privilégios, para estabelecer com seu funcionário uma relação celetista que o colocaria em pé de igualdade jurídica com seu empregado.

Sendo o regime estatutário reflexo da relação inerente do direito público, este é desprovido de caráter contratual, sendo aplicação unilateral, o que condiz com os

8 CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS. C.F., ARTS. 37, 39, 40, 41, 42 E 114. LEI N. 8.112, DE 1990, ART. 240, ALINEAS "D" E "E". I - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: DIREITO A NEGOCIAÇÃO COLETIVA E A AÇÃO COLETIVA FRENTE A JUSTIÇA DO TRABALHO: INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.112/90, ART. 240, ALINEAS "D" E "E". II - SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS: INCOMPETENCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA O JULGAMENTO DOS SEUS DISSÍDIOS INDIVIDUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA ALÍNEA "e" DO ART. 240 DA LEI 8.112/90. III - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (ADI 492, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/1992, DJ 12-03-1993 PP-03557 EMENT VOL-01695-01 PP-00080 RTJ VOL-00145-01 PP-00068).

pensamentos de Anastasia e do Ministro Carlos Velloso, que repudia a compreensão de que seria possível colocar parte do poder do Estado sob a égide do direito privado, como aconteceria caso o regime escolhido fosse o celetista. Os mencionados doutrinadores baseiam sua teoria no próprio texto constitucional afirmando que quando o art. 173, §1º estabelece a obrigatoriedade do regime trabalhista para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica instituíam-se uma exceção, que obviamente se contrapõe a uma regra, qual seja a do regime estatutário.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Ademais no art. 39, §3º, que estabeleceu quais incisos do art. 7º, também da Constituição, que também serão atribuídos ao servidor público, demonstra que este profissional não poderia ser regido pelo regime celetista.

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) – grifo nosso.

Comprendemos que tais artigos, embora corroborem para a compreensão da adoção do regime estatutário como regime único dos servidores públicos brasileiro, estes não são suficientes para respaldar a obrigatoriedade da adoção do regime estatutário, pois, podem ser também analisado com um preciosismo do legislador, que no art. 173, §1º, quis deixar claro que o regime destas entidades deveria ser celetista, enquanto os demais poderiam ou não o ser. Quanto ao art. 39, §3º, pode também ser interpretado apenas como uma reafirmação, de que em um ou outro regime, não poderá ser usurpado do servidor público, alguns direitos previstos no art. 7º do texto constitucional.

Consideramos, de cunho mais convincente a argumentação quanto à questão previdenciária, onde a aposentadoria do servidor público é tratada especificamente no art. 40, e mostra-se incompatível com a previdência disponibilizada aos funcionários celetistas.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Outra arguição de peso é a compreensão que o art. 22, I da Constituição determina enquanto competência privativa da União legislar em matéria do direito do trabalho. *In verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Portanto, se o regime adotado for o celetista Estados e Municípios não poderiam legislar sobre a organização de seus funcionários.

Concluimos tal linha argumentativa com o pensamento de Dallari que afirma:

O grande prestígio alcançado pelo regime celetista na administração pública somente se explica pelas aberrações e inconstitucionalidade que foram cometidas em seu nome. Na verdade ele é totalmente inadequado à administração pública, até mesmo porque foi talhado para disciplinas o relacionamento entre empregados e empregadores, no setor privado da economia, visando à defesa do trabalhador. Já o regime estatutário é o que se ajusta perfeitamente ao regime jurídico administrativo, que tem como norte, sempre, a defesa do interesse público. (DALLARI, 1990, p. 49).

Incontestemente é a compreensão de que o art. 39, *caput*, da Constituição Federal de 1988 determinou a adoção de um regime jurídico único para o servidor público, e devido as características específicas de Estado e servidor, também determinadas no texto constitucional de 1988, o regime mais condizente com tal realidade seria o estatutário. Assim sendo, entendemos que servidor estatutário, seria aquele que estabelece com o Estado uma relação laboral pautada em um regime jurídico estatutário, que tem como escopo para o ingresso a aprovação em concurso público. A aprovação gera o direito à nomeação a um cargo público, adquirindo estabilidade após três anos de efetivo exercício e desempenho satisfatório, só podendo ser então destituído de suas funções após processo administrativo e sentença transitada em julgado.

Passamos a analisar a última categoria de servidor público relacionada neste trabalho, qual seja o funcionário contratado, previsto no art. 37, IX, da Constituição. Conforme previsto no mencionado artigo estes servidores, também denominados servidores temporários, não se aproximam em sua denominação do servidor estatutário ou do empregado público, dispondo de condições específicas para sua caracterização. Assim:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....
IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

O artigo prevê que o funcionário temporário, é aquele contratado quando de situação extraordinária, prevista em lei específica, por tempo determinado e sem concurso público. Como já analisado a necessidade de concurso de provas ou de provas e títulos e condição para a caracterização do servidor e do empregado público, a Constituição excepciona alguns casos, como por exemplo, os arts. 73, 94, 101, 104, 111-A, 123, 53, I, e 198 §4º.

Contudo, o art. 37, IX, embora seja mais uma exceção à regra do concurso público, este dispositivo legal trata especificamente de contratação, sendo mesmo, necessária lei para determinar quais serão os casos em que estas contratações serão possíveis. Notavelmente, o texto normativo deixa claro que a lei estabelecerá o que será considerado como situação extraordinária.

O conceito por certo, envolve uma interpretação ampla, e nos leva a questionar o que deve ser considerado enquanto uma situação de excepcional interesse público. Compactuamos com os ensinamentos do professor Celso Antônio Bandeira de Mello que considera que a situação excepcional que disciplina o artigo é aquela que:

(...)que comporta solução para problemas reais. Deveras, não é de crer que a Lei Magna haja expressado comando que se pretendeu cego a dificuldades concretas com que a Administração pode se defrontar e que a deixariam num beco sem saída, com prejuízo dos administrados. Não é de crer, pois, que só haja pretendido oferecer soluções para casos cuja transcendência extrema já de per si autorizaria o uso da via prevista, tornando, pois, prescindenda a regra posta. (MELLO, 1990, p. 62)

Portanto, o art. 37, IX possibilita a contratação temporária, quando de situações que coloque em risco o padrão mínimo da disponibilização dos serviços públicos ou que represente um declínio do serviço prestado. A situação deve ser inconteste, evitando o risco

de abusos, e, prevista em lei específica de cada ente federado. Considera-se que a lei pode ser posterior, posto, que o serviço extraordinário, busca suprir uma imediata situação de necessidade pública, que não pode ser colocada em espera, em razão da falta de um texto normativo sobre o tema.

Tais contratos devem ser justificados esclarecendo os fatos e circunstâncias que levaram à Administração a contratar preterindo o Princípio do concurso público.

Assim, entendemos que a contratação temporária é cabível perante situação de emergência, é dizer, “excepcionais”, portanto, em que está em pauta um interesse que “excepciona” - de modo transitório – a admissão por concurso. Sendo esta a índole do preceito, compreende-se também que a Administração fica posta no indeclinável deve de instaurar de imediato o concurso, para o ulterior provimento definitivo, salvo nos casos em que a demanda de pessoal em si mesmo temporária. Por ser sazonal, ou porque não é previsível sua reprodução. (MELLO, 1990, p. 64).

Destarte, como analisamos até o momento o servidor e o empregado público, são profissionais que são investidos em cargo ou emprego público por intermédio de um concurso público, como se vê, o servidor contratado, não submete-se a um concurso, embora muitas leis sobre o tema estabeleçam a necessidade de um processo seletivo para tais contratações. Tais processos não envolve a mesma complexidade de avaliação e seleção de um concurso de provas ou de provas e títulos como previsto no texto constitucionais e nem respeitam os princípios da isonomia e da eficiência, que objetivam, quando implementados em um processo de seleção, garantir igual chance a todos os participantes do certame bem como, a seleção dos melhores candidatos para a função.

Compreende-se assim, que tais profissionais, estabelecem um vínculo jurídico com o Estado, mais não se assemelham ao servidor estatutário ou ao empregado público, não apenas por não serem admitidos por concurso, porquanto não foram nomeados para cargo ou emprego público, como também possuem uma relação de caráter eventual com a Administração. A temporalidade é característica essencial deste tipo de servidor, pois como já tido, diante de uma situação que envolva a constante necessidade de contratação de temporários, não se está mais diante de uma situação extraordinária, devendo-se então realizar concurso público, para nomeação para os cargos e empregos disponíveis na esfera pública.

O Recurso Extraordinário n. 765.320/ MG, que teve como relator o Ministro Teori Zavascki, deixa claro que contratações recorrentes é contrária ao próprio art. 37, IX, da *Lex Magna, in verbis*:

A contratação do recorrente afigura-se flagrantemente contrária ao art. 37, II e IX, da CF/1988, porquanto foi realizada sem prévia aprovação em concurso público, por

tempo indeterminado, para o desempenho de serviços ordinários permanentes do Estado e sem a devida exposição do interesse público excepcional que a justificasse. É clara, portanto, a nulidade da contratação da parte, nos termos do art. 37, § 2º, da Constituição Federal. (p. 8)

Observa-se portanto, que o servidor contratado, não se aproxima do servidor estatutário ou do empregado público, como já comentado, sendo uma categoria própria de servidor público, possuindo características próprias em sua relação jurídica com o Estado, podendo ou não fazer parte. Em suma, tal profissional, contratado para suprir situação extraordinária da Administração Pública, por tempo previamente determinado, não usufrui nem de cargo ou de emprego público, tendo como direitos básicos, o previsto no art. 19 – A da lei 8036 de 1990, retomaremos à análise deste artigo.

Concluimos com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que em RE 658.026, que tinha com relator o Ministro Dias Toffoli, julgado em 31.10.2014, assentou:

2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente. 3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando - se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se **considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração. (grifo nosso).**

4. A LEI COMPLEMENTAR N. 100/2007 E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS.

Observa-se que entre os três tipos de profissionais que laboram na Administração Pública, o servidor temporário é o que inspira maior cuidado e o que envolve maior liberalismo legislativo. Compreendemos que devido à abrangência da expressão “excepcional interesse público”, os governantes utilizam-se desta brecha constitucional para implementar antigos modelos de contratação, que são flagrantemente inconstitucionais.

Um exemplo destas liberalidades legislativas é a ora analisada Lei Complementar n. 100/2007, promulgada em Minas Gerais. Segundo Ana Luiza Gomes de Araújo e Lucas Silqueira Santos Maia (2016) o mencionado dispositivo legal surgiu como reflexo da Emenda Constitucional (EC) n. 20/1998, que modificou a previdência social e estabeleceu normas de transição, determinando que empregados públicos, titulares, unicamente, de comissões e funções públicas e os **servidores temporários** seriam aposentados no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Quando da emenda o Estado de Minas Gerais viu-se diante de uma situação impossível, posto que, não recolhia dos servidores supramencionados o montante referente à contribuição previdenciária, e, nem os igualava aos servidores estatutários do Estado, que são segurados por previdência própria.

O Parecer da PGFN/ CAT/n ° 456/2011 denuncia que o mencionado Estado, possuía pratica irregular que era anterior à própria EC 20/1998.

3.4. Observa-se, por fim, que no período anterior à promulgação da Emenda Constitucional n° 20, de 1998, embora os servidores estaduais não titulares de cargo efetivo não estivessem amparados por Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, o Estado de Minas Gerais deixou de recolher a contribuição relativa a esses servidores para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Insistia na precária tese de que somente as „empresas” estariam obrigadas a esse recolhimento e que o Estado de Minas Gerais não poderia ser tido como „empresa”, fazendo, assim, tabula rasa do disposto no parágrafo único do art. 15 da Lei n° 8.212/91. Essa sua contumácia deu origem a inúmeros lançamentos para formalização de créditos previdenciários relativos a ditos servidores, cujos valores atingem montante altíssimo (na ordem de bilhões) e que se encontram em fase de cobrança administrativa e judicial. (Destaques no original)

Com tais irregularidades tributárias ficava o Estado de Minas Gerais impossibilitado de obter o Certificado de Regularização Previdenciária (CRP). O documento tem como característica atestar o cumprimento da Lei n. 9.717 de 1998 e é fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS, do Ministério da Previdência Social. O CRP possibilita aos Estados e Municípios a realização de transferências voluntárias de recursos pela União, a celebração de acordos de âmbito internacional, a liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por

instituições financeiras federais e o pagamento de valores referentes à compensação previdenciária devidos pelo Regime Geral de Previdência Social.

Como solução para o problema que vinha se arrastando desde 2004, posto que o CRP do Estado viesse sendo renovado por intermédio de decisões judiciais, o Estado programou a Emenda n. 49 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que possibilitou a aposentadoria dos detentores de função pública pelo Regime Próprio do Estado. Ademais, estabeleceu acordo com o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, acordo homologado pelo STF no RE n. 1.135.162 de 2010.

Contudo, em 2007 o Estado lidava ainda com os reflexos de uma gestão precária de seus funcionários temporários, a solução proposta pelo então Governador de Minas Gerais, o senador Aécio Neves, não foi mais responsável. Assim, em meados de 2007, o governador encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) o projeto de Lei Complementar n. 27/2007, que propunha efetivar 98 mil funcionários, que não foram contemplados pela Emenda n. 49, e que viviam em um “limbo previdenciário”.

Segundo dados fornecidos pela Superintendência Central de Administração de Pessoal da Subsecretaria de Gestão de Pessoas (Sugesp) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (Seplag-MG), em janeiro de 2008 o Estado havia efetivado 112.507 funcionários, sendo 111.202 na Secretaria Estadual de Ensino e 305 servidores espalhados por órgãos tais como, a Fundação de Arte de Ouro Preto, a Fundação Clóvis Salgado, a Fundação Helena Antipoff, a Polícia Militar de Minas Gerais, a Universidade do Estado de Minas Gerais, a Universidade Estadual de Montes Claros e a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais.

Neste diapasão, a Lei Complementar n. 100/2007, instituiu a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada – UGEPREVI – do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e deu outras providências, entre elas, a que consta no art. 7º, *ex vi*:

Art. 7º – Em razão da natureza permanente da função para a qual foram admitidos, são titulares de cargo efetivo, nos termos do inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 64, de 2002, os servidores em exercício na data da publicação desta lei, nas seguintes situações:

I – a que se refere o art. 4º da Lei nº 10.254, de 1990, e não alcançados pelos arts. 105 e 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado;

II – estabilizados nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República;

III – a que se refere o caput do art. 107 da Lei nº 11.050, de 19 de janeiro de 1993;

IV – de que trata a alínea “a” do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, admitidos até 16 de dezembro de 1998, desde a data do ingresso;

V – de que trata a alínea “a” do § 1º – do art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990, admitidos após 16 de dezembro de 1998 e até 31 de dezembro de 2006, desde a data do ingresso.

§ 1º – O posicionamento dos servidores de que trata este artigo dar-se-á no nível e no grau correspondentes ao padrão de vencimento utilizado para pagamento de sua remuneração na data da publicação desta Lei.

§ 2º – Não será computado, para a percepção de vantagem ou benefício, o período em que os servidores não estiveram em efetivo exercício, conforme definido em lei.

§ 3º – Os servidores de que trata este artigo ficam vinculados ao Funfip, instituído na Lei Complementar nº 64, de 2002.

Interessante notar que a esdrúxula legislação e a absurda tentativa de conceder efetividade a servidores não concursados parecem recorrentes na seara legislativa mineira. A ADI n. 88 – 8 de 8.9.2000 é outra Ação Direita de Inconstitucionalidade contra o Estado de Minas Gerais, agora referente ao artigo 30, I do Ato das Disposições Transitórias da Constituição mineira, que objetivava ampliar a aplicabilidade do art. 19 do ADCT da Constituição Federal, dispunha o artigo:

Art. 30 Aplica-se o disposto no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais transitórias da Constituição da Republica ao empregado público que:

I – tenha sido contratado por entidade direito privado sob controle direto ou indireto do Estado e, mediante convênio, preste serviços de natureza permanente à Administração Direta estadual;

Os artigos 21, 32 e 33, também do ADCT mineira, foram, igualmente, julgados por sua inconstitucionalidade, conforme se vê na ADI 89 de 20.08.1993. Em sede de voto da mencionada ADI, o então Ministro Ilmar Galvão, alertou:

Nota-se que a investidura em cargo ou emprego público pelo aprovado em concurso público obedece, sistemicamente, aos princípios da moralidade e da impessoalidade relevado no “caput” do art. 37, da Constituição da República, vez que não seria possível se cogitar de atendimento ao principio da moralidade os comportamentos públicos que tornem os protegidos, ainda que com tradução legal, pessoas privilegiadas ou especiais, que podem ascender a determinados postos de serviço público sem a comprovação pública de estarem devidamente habilitados para o exercício das atividades que lhes são pertinentes. Como salienta HELY LOPES MEIRELLES “o concurso é o meio técnico posto a disposição da Administração pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II, da Constituição da República. **Pelo concurso se afastam, pois, os ineptos e os apaniguados, que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder, leiloando empregos**

públicos” (“Direito Administrativo Brasileiro”, São Paulo: Ed. Rev. Dos Trib. 1989, p. 374). grifo nosso.

Por fim, citamos a ADI 2949, julgada em 29.06.2007, mesmo ano que a Lei Complementar n. 100 foi implementada no Estado. O julgado considerou inconstitucional o art. 7º, §1º da Lei 10.254/1990, do Estado mineiro e, o então relator, o Ministro Joaquim Barbosa, alertou que o citado dispositivo legislativo objetivava ampliar as possibilidades de efetividade de profissional contratado na esfera administrativa, como se observa:

Art. 7º- O servidor cujo emprego ou outro vínculo tenha sido transformado em função pública, na forma do art. 4º, será efetivado em cargo público correspondente à função de que seja titular, observadas as condições previstas nos §§ 1º e 2º do art. 6º desta Lei, desde que:

I- se estável, em virtude de disposição constitucional, seja aprovado em concurso para fins de efetivação, nos termos do § 1º do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República; e,

II- se não estável, seja classificado em concurso público que se realizar para provimento de cargo correspondente à função de que seja titular.

§ 1º- Na hipótese do inciso II deste artigo, exigir-se-á do servidor de autarquia e fundação pública apenas aprovação em concurso público que se realizar para provimento de cargo correspondente à função de que seja titular.

A lei 10.254/1990, popularmente conhecido como a lei da designação, traz outras obscuridades normativas. O próprio Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto, destaca que além do art. 7º § 1º, haveria outros dispositivos igualmente inconstitucionais na legislação analisada. Nas palavras do relator:

(...) apenas a título de curiosidade, a remissão que o caput que não foi impugnado, caput do art. 7º, faz a outros dispositivos da lei, tratando da abrangência de suas disposições. O art. 4º, por exemplo, abrange, nas modalidades de efetivação, até mesmo pessoas admitidas mediante convênios com a Administração Indireta. Essa ampliação, de acordo com a 7 jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, seria claramente inconstitucional, pois daria ao art. 19 do ADCT extensão que ele não tem.

Destacamos, à vista disso, o art. 10 da lei 10.254/1990, que determina os casos de contratação para suprir comprovada necessidade de pessoal:

Art. 10 – Para suprir a comprovada necessidade de pessoal, poderá haver designação para o exercício de função pública, nos casos de:

I – substituição, durante o impedimento do titular do cargo;

II – cargo vago, e exclusivamente até o seu definitivo provimento, desde que não haja candidato aprovado em concurso público para a classe correspondente.

§ 1º – A designação para o exercício da função pública de que trata este artigo somente se aplica nas hipóteses de cargos de:

a) Professor, para regência de classe, Especialista em Educação e Serviçal, para exercício exclusivo em unidade estadual de ensino;

b) Serventuários e Auxiliares de Justiça, na forma do art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 9.027, de 21 de novembro de 1985, e art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.726, de 5 de dezembro de 1988. - grifo nosso

Como nos alerta Araújo e Maia (2016), tal dispositivo mostra-se bastante vago, não estipulando intervalo entre os contratos ou instaurando prazo para a realização de novo certame, ou mesmo, estabelecendo requisitos de dotação orçamentária (ARAÚJO e MAIA, 2016, p. 53), ferindo, totalmente os critérios da contratação temporária no âmbito da Administração Pública.

Ademais a gravidade do recrutamento temporário quando deveria ser permanente não descansa simplesmente neste ponto, mas remete a desvio de finalidade, supressão de direitos dos trabalhadores, enriquecimento ilícito do Estado, prejuízo das políticas de gestão de pessoas, redução da qualidade do serviço público prestado e desrespeito ao princípio da isonomia. (ARAÚJO e MAIA, 2016, p. 53)

Soma-se à reflexão, o pensamento do Ministro Dias Toffoli, que durante seu voto na ADI 4876/2014, denunciou:

Constata-se, portanto, que, já sob a vigência da Constituição de 1988, se editou legislação (Lei estadual nº 10.254/1990) que, sem observância da regra do concurso público – e também sem fundamento na regra constitucional sobre a contratação temporária (art. 37, IX, CF/88) -, determinou a designação, para “função pública”, em caráter excepcional e temporário, de pessoas para o exercício das atividade de professor, especialista em educação ou serviçal. Contrariando o disposto na própria lei estadual, esses servidores “designados” foram mantidos em atividade por mais de uma década, quando, teoricamente, deveriam ficar cerca de um ano. Em seguida, adveio a Lei Complementar nº 100/2007 – ora questionada - e tornou esses designados titulares de cargos efetivos .

Por obvio, todo este processo de contínua contratação do funcionário temporário, o regionalmente conhecido como designado, gera uma vida profissional para tais trabalhadores, extremamente precarizada. O Estado mineiro buscou resolver tal situação com evidente burla ao texto constitucional. Contudo, o extenso histórico de ADIs que apresentamos nesta monografia, demonstram que as tentativas de ampliação da aplicabilidade do art.19 dos ADCT da Constituição Federal, não é novidade para o governante mineiro.

Por certo, entende-se que a efetividade extraordinária prevista no artigo, não é extensiva, ainda mais por dispositivo legal infraconstitucional, quanto a isto, a jurisprudência sobre o tema é pacífica e clara, compreendendo que:

a exceção chancelada pelo artigo 19 do ADCT da CR/88 não pode ser ampliada e que a jurisprudência constitucional do STF vetou todos os casos semelhantes a aplicabilidade de preceitos normativos, tais como a transferência entre cargos, que desconsidere a essencialidade do concurso público e objetivem viabilizar, de maneira ilegítima, a investidura funcional de servidores (ARAÚJO e MAIA, 2016, p. 60).

Em tempo, trazemos a voga a ADI 4976 julgada em 26.03.2014, tendo como relator o Ministro Dias Toffoli, onde julgou-se inconstitucional o art. 7º, I, II, IV e V da Lei Complementar n. 100/2007 do Estado de Minas Gerais. Em suma, o artigo tornava titulares de cargo efetivo diversos servidores que laboravam de maneira precária na seara administrativa mineira. A redação do dispositivo é uma afronta ao artigo 37, II e IX, da CF/1988, pois, justifica a efetivação dos profissionais, em “razão da natureza permanente da função para qual foram admitidos”. Certa é a compreensão de que a função desempenhada por estes não era excepcional, mas parte do cotidiano administrativo, e por força de tudo que analisamos até o momento, tais cargos só poderiam ser preenchidas por servidor estatutário ou empregados público, não cabendo nem mesmo a hipótese do art. 37, IX, do texto constitucional.

De mais a mais entre efetividade e estabilidade existem diferenças básicas, embora muitas vezes sejam tratadas enquanto sinônimos. O instituto da efetividade é um instituto jurídico que advém da condição do servidor de ser nomeado em um cargo efetivo. Como se vê, falamos de servidor investido em cargo, o que se dá, em regra, a partir de aprovação em concurso público (art. 37, II, CF/1988). Quanto à estabilidade, compreende-se esta enquanto uma garantia constitucional do servidor estatutário, que goza do direito de permanência no serviço público, após os três anos de estágio probatório, só podendo ser então destituído em fase de processo administrativo e sentença transitada em julgado.

É de sabença, contudo, que para usufruir tanto da efetividade quanto da estabilidade o profissional deve ser aprovado em concurso público específico, tal postulado constitui de fato princípio da administração pública, o Princípio do concurso público, que é inequívoco em sua obrigatoriedade. De mais a mais, as ADIs retromencionadas são claras, quanto ao entendimento dos tribunais superiores nacionais sobre o tema. Embora Minas Gerais, seja recorrente em sua tentativa de burla o texto constitucional, o Estado não é o único a tentar colocar em seus quadros de servidores, funcionários não concursados. Assim:

Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n 356.612 Ceará, julgado em 31. 08. 2010, tendo como relator o Ministro Joaquim Barbosa.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. LEI 11.712/90 DO CEARÁ. ALEGADA ISONOMIA ENTRE SERVIDORES EFETIVOS E SERVIDORES BENEFICIADOS PELA ESTABILIDADE DO ART. 19, ADCT. IMPOSSIBILIDADE. O art. 19 do ADCT, por estabilizar no serviço público quem não ocupa cargo efetivo, por configurar exceção ao republicano instituto do concurso público (art. 37, II), deve ser interpretado nos seus estritos termos. Precedentes. Consoante iterativa jurisprudência desta

Corte, os beneficiários do art. 19 do ADCT gozam, apenas, do direito de permanência no serviço público, vinculados à função que exerciam quando estabilizados. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 356612 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 31/08/2010, DJe-218 DIVULG 12-11-2010 PUBLIC 16-11-2010 EMENT VOL-02431-01 PP-00036) grifo nosso.

Recurso Extraordinário n 995436 AgR/AM – Amazonas, julgado em 09. 12, 2016, tendo como relator o Ministro Edon Fachin.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO RESCISÓRIA. PROVIMENTO DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL DECORRENTE DE PERMUTA, SEM CONCURSO PÚBLICO. DECISÃO AGRAVADA ALINHADA À JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. RECURSO DESPROVIDO. 1. Está consolidado neste STF o entendimento de que, com o advento da Constituição de 1988, o concurso público é inafastável tanto para o ingresso nas serventias extrajudiciais, quanto para a remoção e para a permuta (dupla remoção simultânea). Igualmente, o Plenário desta Corte já assentou que o prazo decadencial quinquenal do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 não se aplica à revisão de atos de delegação de serventia extrajudicial editados após a Constituição de 1988, sem a observância do requisito previsto no seu art. 236, § 3º. Precedentes. 2. O acórdão rescindendo, que reconheceu a constitucionalidade de ato do CNJ que considerou irregulares os provimentos de serventias extrajudiciais decorrentes de permuta e, logo, sem concurso público, em violação ao art. 236, § 3º, da CF/1988, encontra-se perfeitamente alinhado à jurisprudência desta Corte. 3. Os fundamentos apontados no recurso não são aptos a alterar as conclusões da decisão agravada. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AR 2568 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-023 DIVULG 06-02-2017 PUBLIC 07-02-2017)

Agravo Regimental n. 2568 AgR/DF – Distrito Federal, julgado em 07. 02. 2017, tendo como relator o Ministro Roberto Barroso.

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 13.10.2016. DIREITO ADMINISTRATIVO. ASCENSÃO FUNCIONAL. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. SÚMULA VINCULANTE 43. 1. O acórdão recorrido está em harmonia com a orientação sedimentada na Súmula Vinculante 43, verbis: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.” 2. Agravo regimental a que se nega provimento. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, visto que se trata de recurso oriundo de ação direta de inconstitucionalidade.

(RE 995436 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 09/12/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-268 DIVULG 16-12-2016 PUBLIC 19-12-2016)

Fiel aos ideais democráticos do período pós-redemocratização, e objetivando uma moralização e profissionalização do serviço e do servidor público o texto constitucional de 1988 foi claro quanto as possibilidades de inexigibilidade de concurso público, exceções estas já analisadas

neste trabalho, e que a jurisprudência deixa claro sobre o caráter restritivo de sua interpretação e que, por óbvio não correspondem às hipóteses do artigo 7º, I, II, IV e V da LC n. 100/2007.

No mesmo passo, a Lei 100 desvirtua o art. 24 da ADCT, que versa:

Art. 24. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação.

Oportunismo interpretativo é considerar que para efetivar o supramencionado dispositivo legal, poderia o Estado efetivar todos os seus contratados precarizados, sem concurso público, afirmando que deste modo, respeitavam mandamento constitucional que determina o Regime Único dos Servidores Públicos.

O futuro vice-governador (2006 – 2010) e, posteriormente, governador de Minas Gerais (2010 – 2014), Antônio Anastasia, no ano de 1990, dedicou todo um capítulo em sua obra intitulada “Regime Jurídico Único do Servidor Público”, ao tema que ora analisamos, e compactuamos com a visão do autor, embora quando político o próprio Anastasia viesse a discordar de sua reflexão. Assim, compreendeu este que o servidor contratado com base no art. 37, IX do texto constitucional, estabelece com a Administração Pública, contrato administrativo, não representando, portanto uma exceção à obrigatoriedade do Regime Jurídico Único dos servidores públicos, previsto no art. 39, *caput*, também do texto constitucional. Nas palavras do autor:

(...) sendo administrativo o contrato, basta a lei referida declarar que o contratado não se trata de servidor, para afastá-lo do regime único, bem como para não permitir o surgimento de uma exceção à unicidade tão duramente conquistada. Será, pois, contrato administrativo de prestação de serviços, que não gera vínculo funcional entre o contratado, mero profissional autônomo, e o Poder Público. (ANASTASIA, 1990, p. 96).

Outrossim, a relação funcional estabelecida entre estabilizados da LC 100/2007 e Estado mineiro, não condiz com a possibilidade de contratação temporária prevista no art. 37, IX, da CF/1988. O servidor temporário previsto em tal artigo, se reveste de excepcionalidade e temporalidade, diferentemente dos efetivados da LC 100/2007, que estiveram trabalhando de maneira ininterrupta, em cargos de natureza permanente e com vínculo permanente com o Estado por, pelo menos, oito anos, posto que, em sede de modulação de efeitos determinou-se, via ADIN, que os efetivados seriam desligados do Estado a partir do ano de 2015.

Assim o funcionário que ora analisamos, não caracteriza-se enquanto um servidor público, posto que, não podem ser classificados enquanto servidor temporário, servidor estatutário ou empregado público, caracterizando-se, então enquanto um funcionário de fato. Via de regra, tal

funcionário é investido em cargo público de forma irregular, embora a situação que ensejou tal irregularidade tenha a aparência de legalidade. As doutrinas atentam-se, geralmente, para a validade dos atos praticados por estes profissionais, destacando que:

Em nome do princípio da aparência, da boa-fé dos administrados, da segurança jurídica e do princípio da presunção de legalidade dos atos administrativos reputam-se válidos os atos por eles praticados, se por outra razão não forem viciados. (MELLO, 2012, P. 249).

Compactuam também, com o raciocínio de que para evitar a caracterização do enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, estes funcionários de fato não necessitam restituir ao erário os vencimentos recebidos quando investidos irregularmente. Carlos S. de Barros Júnior (1970), se atentar para outra questão a respeito do tema, questão está também tratada na ADI 4876 de 2014, qual seja, os direitos previdenciários destes funcionários.

O mencionado autor considera:

Em matéria de aposentadoria, entendemos que o tempo do exercício de fato deve ser computado. A aposentadoria não é tanto uma decorrência da situação funcional, mas, ao contrário, um assunto de previdência. Uma solução contrária seria injusta e atentatória dos princípios que impulsionem toda a legislação sobre seguros sociais. (BARROS JUNIOR, 1970, p. 57).

O tema resultou em longo debate durante o julgamento da ADI 4876/2014, os ministros interpelaram sobre as consequências de conceder o direito à aposentadoria, pelo regime próprio mineiro, aos servidores estabilizados. Tal criaria uma brecha na própria ADI que considerou inconstitucional o art. 7º, I, II, IV e V da LC 100/2007, e que determinou que os efeitos da inconstitucionalidade retroagissem à outorga da lei. Argumentou-se que caso não retroagisse os efeitos da nulidade, criar-se-ia a ilusão de convalidação do mencionado dispositivo e a percepção de que seria possível ascender a cargo público sem concurso público.

Assim modularam:

Ficam ressalvados dos efeitos desta decisão: a) aqueles que já estejam aposentados e aqueles servidores que, até a data de publicação da ata deste julgamento, tenham preenchidos os requisitos para a aposentadoria, exclusivamente para efeitos de aposentadoria, o que não implica em efetivação nos cargos ou convalidação da lei inconstitucional para esses servidores; b) os que se submeteram a concurso público quanto aos cargos para os quais foram aprovados; e c) a estabilidade adquirida pelos servidores que cumpriram os requisitos previstos no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Interessante palavrado do Ministro Marco Aurélio, que durante o julgamento da ADI, quando modulavam os efeitos da inconstitucionalidade sob os aposentados, bem como sob aqueles que estavam próximo de fazê-lo, afirmou que não mexeria naquele “vespeiro”, que *in casu*,

seria permitir que os funcionários que se aposentaram e os que viriam a se aposentar, o visse pela seguridade própria do Estado de Minas Gerais, que contraria à legislação vigente do Estado, onde os contratados são aposentados pelo regime geral da seguridade. Se o douto Ministro Marco Aurélio preteriu colocar a mão neste vespeiro, compreendemos que outros temas, igualmente polêmicos deixaram de figurar na citada ADI.

Assim, basilar é perceber, que embora se fale sobre os direitos dos aposentados e daqueles que viriam se aposentar até a data de publicação do julgamento da mencionada ADI, o Ministro Relator Dias Toffoli, ou os demais ministros não adentraram na questão da nulidade da relação funcional estabelecida entre os estabilizados e Estado de Minas Gerais. Atentamos para este ponto, pois a própria jurisprudência do Tribunal compreende que é nula a relação estabelecida entre funcionário e Poder Público que fira o previsto no art. 37, §2º do texto constitucional, *in verbis*:

Art. 37

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

Tais funcionários teriam direito aos vencimentos recebidos, bem como, ao levantamento dos valores depositados no Fundo de Garantia por tempo de serviço (FGTS).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais não coaduna do mesmo entendimento. Em ação impetrada pelo Sindicato Único Dos Trabalhadores Em Educação De Minas Gerais – SINDUTE/MG, que requisitava a aplicação do art. 19-A da Lei n. 8.036/1990 para os funcionários estabilizados da LC n. 100/2007, o douto juiz Luis Fernando de Oliveira Benfatti, compreendeu que o mencionado artigo, só poderia ser aplicado ante relação de emprego, regida pela CLT. De mais a mais, considerou que os estabilizados não poderiam alegar boa-fé na relação estabelecida com o Estado, posto que é de conhecimento público o entendimento que para o acesso e permanência no serviço público é necessário a aprovação em concurso público⁹.

Contudo, a decisão contraria a compreensão do STF, que em 15.09.2015, julgou a RE 765320 RG/MG tendo como relator o Ministro Teori Zavascki, que compreendeu:

Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO CONTRATADO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDIMENTO DE NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO.

⁹ Amauri Mascaro Nascimento, alerta, que em diante de contrato trabalhista nulo, o trabalho tem direito a sacar os valores depositados no FGTS, contudo, para os casos que o julgador compreenda que o empregado tinha ciência da ilicitude do contrato, pode este, decidir pela fragilização do direito do empregado ao recebimento dos salários devidos, bem como, o recebimento dos valores depositados no FGTS. (NASCIMENTO, 2010, p.611).

REQUISITOS DE VALIDADE (RE 658.026, REL. MIN. DIAS TOFFOLI, DJE DE 31/10/2014, TEMA 612). DESCUMPRIMENTO. EFEITOS JURÍDICOS. DIREITO À PERCEPÇÃO DOS SALÁRIOS REFERENTES AO PERÍODO TRABALHADO E, NOS TERMOS DO ART. 19-A DA LEI 8.036/1990, AO LEVANTAMENTO DOS DEPÓSITOS EFETUADOS NO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO – FGTS. 1. **Reafirma-se, para fins de repercussão geral, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público realizada em desconformidade com os preceitos do art. 37, IX, da Constituição Federal não gera quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos servidores contratados, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/1990, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. 2. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento, com o reconhecimento da repercussão geral do tema e a reafirmação da jurisprudência sobre a matéria.** (RE 765320 RG, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 15/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-203 DIVULG 22-09-2016 PUBLIC 23-09-2016) - grifo nosso.

No mesmo período, divulgou-se na mídia nacional, que o Ministério do Trabalho teria autuado o Estado de Minas Gerais, cobrando o depósito do FGTS referente aos servidores atingidos pela LC 100/2007 em um montante de mais de 1 bilhão de reais, devidos do ano de 2007 a 2015¹⁰. Os efeitos desta cobrança ainda não são conhecidos.

Ainda no ano de 2016, os profissionais atingidos pela inconstitucionalidade do dispositivo legal se organizaram em grupo representativo, e negociam com a administração do Governador Pimentel um acordo que tenha resultados menos catastróficos para sua vida pessoal e profissional. Em petição pública, disponibilizado em site especializado, o grupo reivindica:

- 1- Que o governo e todas as autoridades acima elencadas, se posicionem e apoiem o parecer elaborado pela comissão de estudos, nomeadas por decreto do governador do dia 20 de Janeiro de 2016, que apontou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), como o instrumento jurídico para dar efetividade aos estudos da comissão;
- 2- que o segundo critério da resolução de 2017 e as futuras, priorizem o tempo de serviço, sendo que para os municípios que não tenham concurso em vigor o primeiro critério seja o tempo de serviço;
- 3- que todos os trabalhadores da educação, incluindo os adoecidos sejam contemplados com o décimo terceiro e o rateio;
- 4- que todos os trabalhadores atingidos pela lei 100 e se enquadrem na Lei Complementar 138 \16, sejam imediatamente reintegrados ao Estado;
- 5 -que todos os trabalhadores atingidos pela lei 100 e passaram no último concurso, sejam convocados a tomar posse, sem a necessidade de perícia médica;

¹⁰ GOVERNO de MG é notificada a pagar FGTS a servidores dentro da Lei 100. G1 – MINAS GERAIS. Disponível em <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2016/01/governo-de-mg-e-notificado-pagar-fgts-servidores-dentro-da-lei-100.html>> Acesso em: 10 fev. 2017.

6- que todos servidores reintegrados pela Lei Complementar 138 tenham direito a aposentadoria integral após os 24 meses de licença.

Embora o que foi negociado em sede de TAC ainda seja um mistério, difícil antever uma propícia solução para o presente caso. Por tudo, que analisamos até o momento, tais funcionários, por óbvio não tem direito à permanência no serviço público, tal qual como o solicitam. O trágico desfecho que prevemos para tal querela administrativa e jurídica, é fruto de uma administração vil, pretensiosa e ciente de sua própria ilegalidade e impunidade, que para fugir de um embaraço tributário e financeiro, que ela mesma forjou, pugnou por jogar com a vida de mais de 100.000 (cem mil) funcionários, que ora se vê desempregados e desamparados pela Administração Pública.

Por certo, a situação dos estabilizados é a mais evidente quanto à sua irregularidade, porém, a situação dos funcionários contratados na Administração Pública em geral, em especial em Minas Gerais, é extremamente precarizada. Mencionamos, principalmente, os profissionais da educação, os grandes atingidos pela lei 100, mas que laboram no Estado de Minas Gerais de forma essencialmente desumana. A mencionada lei da designação, cria irregular situação, onde tais profissionais são sazonalmente contratados, que a nosso ver, também fere o art. 37, II e IX do texto constitucional. Gustavo Alexandre Magalhães (2005), alerta que os governantes usam deste estratagema, de contratos de fevereiro a dezembro, para caracterizar a transitoriedade da necessidade. Porém se o fazem anualmente, a necessidade não é mais extraordinária, e a Administração Pública deve ser responsabilizada por sua inépcia. Assim:

Nos casos em que o Poder Público contrata servidores sem a realização de concurso, mas prorroga por várias vezes o vínculo, não há que se falar em excepcional interesse público. Deve-se anular a contratação, punindo-se a autoridade responsável no termos do art. 37, §2º, da CF/88. (...)

Por fim, nas hipóteses de contratação temporária de pessoal de fevereiro a dezembro (ou novembro), por anos seguidos, sem que lhes seja concedido o direito de fereia e decimo terceiro salário, deve o Poder Judiciário condenar o Estado a pagar todos os direitos decorrentes da prestação de trabalho em caráter subordinado, remunerado e eventual, visando a concretizar o princípio da valorização do trabalho humano. (MAGALHÃES, 2005, p. 117).

Percebe-se, portanto, que a situação dos afetados pela Lei 100 de Minas Gerais, não é única no Estado, sendo na verdade um vício da administração mineira, que deve ser prontamente penalizada. Conquanto “Seria, então, possível conceber o Estado, cuja atividade é necessariamente voltada para o bem comum, como mau patrão?” (ANASTASIA, 1990, p.45), a resposta, por óbvio é positiva.

5. CONCLUSÃO

Por tudo que desenvolvemos até o momento percebe-se que a relação entre servidor e Estado, segue um complexo equilíbrio. Demonstrado foi que os servidores públicos, em seu sentido amplo, possuem características próprias, delimitadas no próprio texto constitucional. Visionava-se no texto de 1988, uma Administração Pública mais democrática e moralizada, desprovida do nepotismo e do clientelismo que vinha caracterizando a Administração Pública brasileira destes seus primórdios.

A fomentação de um servidor ligado aos desígnios administrativos por um estatuto foi uma avanço para o funcionalismo público. O servidor deixou de se sujeitar aos mandos, por vezes nefastos, do gestor público, desenvolvendo suas atividades tendo como norte apenas os fins administrativos. O art. 37 da Constituição Federal de 1988, norteara esta profissionalização do servidor público pós – redemocratização. Nos dizeres de Silveira:

(...) a Administração Pública burocrática ostentou, entre outras características, o ingresso do servidor no cargo por meio de concurso público; a ideia de carreira como sucessão de cargos escalonados conforme o nível de complexidade de suas atribuições e o incremento da remuneração dos respectivos titulares; a impessoalidade entre os servidores e o serviço público, bem como entre aqueles e a sociedade civil; e a fixação de regras objetivas de comportamento e de competência para os servidores públicos. (SILVEIRA, 2009, p. 32)

A estes servidores, foi concedido também um Regime Jurídico Único, art. 39, *caput*, da Constituição. Como foi demonstrado no trabalho, a questão traz grande controvérsia, ampliada devido a EC 19/1998 e pela alteração realizada, por ela, no mencionado artigo. Nos atentaremos no então para o fato de que até o presente a antiga redação do artigo, continua vigente, e esta estabelece o regime único de servidores.

O texto legal, não foi claro sobre qual regime dever-se-ia instituir e as doutrinas sobre o tema são muitas, embora tendemos a compactuar com aqueles que compreendem que o regime único do servidor público, deveria ser o estatutário. Anastasia será o autor mais radical quando da análise do tema, compreendo que o regime estatutário, é o mais benéfico para o servidor e para o serviço público em geral. Assim:

O regime único, árdua conquista de todos aqueles que, durante anos, se revelaram inimigos da multiplicidade caótica em que se haviam transformado as relações jurídicas entre o Poder Público e o servidor, não pode ser objeto, nesta altura, de interpretações equivocadas. Procuramos demonstrar que a vontade constituinte, expressa em diversos dispositivos constitucionais, é no sentido de identificar, no regime único, um regime de direito público, caracterizado por relação unilateral, que, classicamente, se denomina estatutário. (ANASTASIA, 1990, p. 98-99)

Para além, o texto constitucional traz também a previsão de um servidor temporário, assim, no já mencionado, art. 37, em seu inciso IX, o constituinte trabalha com a caracterização deste profissional. Criam-se critérios específicos e regidos, para a possibilidade de contratação temporária, sem concurso público, no seio do Estado, desse modo, a excepcionalidade e a temporalidade são essenciais para caracterizar tal servidor.

Todas as contratações temporárias no serviço público que descumprirem a esses requisitos constitucionais estarão configurando a inobservância do artigo 37, II, da Constituição da República, e conforme o preceituado no §2º deste mesmo artigo, essas contratações serão passíveis de anulação, respondendo o agente público que lhe der causa pelos danos que causar ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível; e o contratado de boa-fé verá rescindido o seu contrato, sem direito a indenizações outras que não sejam aquelas de natureza alimentar. (MADEIRA, 2007, p. 29-30).

E é neste ponto que gostaríamos de chegar, para então concluirmos este trabalho, ou seja, por tudo que entendemos por servidor público, seja ele estatutário, empregado público ou temporário, os afetados pela Lei 100, não condiz com nenhuma das caracterizações. Construimos a teoria, que tal profissional seria um funcionário de fato e que sua relação ou contrato com o Poder Público, seria nulo. O art. 37, §2º da Constituição legisla sobre o tema e a ADI 4678, que julgou a inconstitucionalidade do art. 7º I, II, IV e V da Lei Complementar n. 100/2007, fundamenta-se neste dispositivo legal, contudo, em nenhum momento os Ministros discutiram sobre o segundo momento do dispositivo, qual seja, “a punição da autoridade responsável”.

Compreender que a lei trouxe consequências trágicas para o funcionário por ela atingido, tal foi demonstrado no texto. Contudo, necessita-se, compreender também, quais são as consequências da inconstitucionalidade de uma lei tão abertamente e, ousado dizer, descaradamente contrária aos ideais constitucionais aos governantes que a propõem e que permitiram que esta vigorasse no ordenamento jurídico do Estado.

O juiz Luiz Fernando Benfatti, quando julgou ação proposta pelos atingidos pela lei 100 que requisitava o resgate dos valores depositados no FGTS, indeferiu o pedido argumentando que o requerente não poderia alegar boa-fé, pois é de ciência de todos que o acesso ao serviço público se dá por concurso público. Do mesmo modo, não poderá, então, alegar o legislador o desconhecimento de tal requisito, mesmo porque, o governador do período constituiu teoria sobre o tema, teoria esta que foi a base de presente trabalho. Poderá o ex-vice-governador e ex-governador de Minas Gerais, durante a vigência da Lei 100, alegar desconhecimento da inconstitucionalidade da referida lei? E como serão punidos tais agentes políticos? Conseguimos vislumbrar a punição do funcionário, mas qual será a do governante?

E é neste contexto que se encontra a importância da pesquisa que ora se desenvolve. Pois, como já foi dito, a inconstitucionalidade do dispositivo, leva-nos a questionar a boa-fé dos atos administrativos, a segurança jurídica destes, e a legitimidade da Administração Pública como um todo. Portanto, objetivamos com a presente pesquisa, deslindar as consequências econômicas, sociais, psicológicas e jurídicas da inconstitucionalidade da referida lei sobre os afetados direta e indiretamente por tal ato administrativo. Outrossim, é necessário analisar os efeitos do vício do ato administrativo, com especial atenção para a possibilidade de responsabilização da Administração Pública, bem como, a obrigação desta de reparar os danos causados aos administrados. Não houve espaço neste trabalho para tanto, mas não podemos deixar de inquirir tais questões.

Neste passo, destacamos que a lei foi proposta por agente político, apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, bem como votada e aprovada pela mesma casa. Destarte, conforme os ensinamentos do professor Mello (2009):

(...) é sabido e ressabido que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, de tal sorte que os administrados ao atuarem arrimados em decisão do Estado, devem presumir – salvo prova em contrário ou fundadas razões de suspeita – que o Poder Público, ao travar o liame, o fez de modo juridicamente incensurável. (MELLO, 2009, p)

Complementamos tal reflexão com a teoria de Ricardo Marcondes Martins (2008):

Reconheceu-se que a lei inconstitucional existe no sistema jurídico e, obviamente, gera regulares efeitos. Esses efeitos não podem simplesmente ser ignorados, devem ser considerado quando da invalidação. (MARTINS, 2008, p. 487)

Neste diapasão, os atos administrativos, por se pautarem no Princípio da legalidade e gozarem da presunção de legitimidade, devem ser percebidos como juridicamente válidos. E que, em contra ponto, mesmo o ato sendo inconstitucional, este gera efeitos que devem ser reconhecidos e respeitados, necessitamos, portanto, *in casu*, analisarmos a possibilidade de responsabilização civil do ente público pelos danos causados aos seus administrados. Carlos Roberto Gonçalves (2010), alerta que a responsabilidade estatal, a partir da Constituição de 1988, é objetiva, ou seja, independe de culpa. Contudo, o mesmo autor ajuíza que a doutrina é divergente quando se analisa a responsabilidade do Estado pelos atos legislativos.

Para parte da doutrina os atos legislativos, por se fundamentarem no Princípio da Legalidade e da presunção de Legitimidade, são sempre legais, e, portanto, não geram responsabilidade estatal. Contudo, como no caso que ora analisamos, comprava-se que os atos do

Estado nem sempre são legais e que geram danos nos seus administrados, nesta perspectiva, outra vertente doutrinaria arguir a possibilidade de responsabilização estatal.

Para tal vertente, na reflexão de Gonçalves (2010), se a inconstitucionalidade foi reconhecida por órgão jurídico superior (ADIN nº 4876/2015) e se resulta em dano subjetivo dos administrados (aproximadamente 100 mil funcionários desempregados), deve o Estado ser responsabilizado.

Portanto, destacamos que a pesquisa que desenvolveremos dedica-se a analisar não apenas os efeitos da inconstitucionalidade dos atos administrativos de forma geral, como também refletir, mesmo que rapidamente, sobre as possibilidades de responsabilização do Estado por tais atos inconstitucionais, com especial atenção ao caso da inconstitucionalidade da LC 100/2007 no Estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. *Regime Jurídico Único do Servidor Público, Belo Horizonte*: Del Rey, 1990.

ARAUJO, Ana Luiza Gomes de; MAIA, Lucas Silqueira Franco. Contratação precária na Administração Pública do Estado de Minas Gerais: o caso da Lei Complementar nº 100/2007. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 14, p. 49-72, maio/ago. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.949/MG*. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630137>> acesso em 10 fev. 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 765.320/MG*. Relator Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11702753>> acesso em 10 fev. 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.876/DF*. Relator Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <file:///C:/Users/Brenda-pc/Downloads/texto_240405749.pdf> acesso em 10 fev. 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 765320 RG/MG*. Relator Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11702753>> acesso em 10 fev. 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº492-1/DF*. Relator Ministro Carlos Velloso. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>> acesso em 10 fev. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma Administrativa (primeiras impressões). *Revista Direito Administrativo*, n.214, p.69-98, out./dez. 1998.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Curso de direito Administrativo*. 10ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1972.

CEZNE, Andrea Narriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo. *Revista de Informação Legislativa*. n.167, p. 315-338, jul/set. 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública – RAP*. n. 42, p. 829-874, set./out. 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos* – 2. ed., rev e atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2016.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. Reforma Administrativa: a emenda nº19/98. *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº213, p. 133-139, jul/set, 1998.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro. 3ª edição, Globo, 2001.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*. 27ª Edição, revista, ampliada e atualizada, São Paulo: Editora Atlas S. A., 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*, São Paulo: Saraiva, 2010.

GOVERNO de MG é notificada a pagar FGTS a servidores dentro da Lei 100. G1 – MINAS GERAIS. Disponível em <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2016/01/governo-de-mg-e-notificado-pagar-fgts-servidores-dentro-da-lei-100.html>> Acesso em: 10 fev. 2017.

JUNIOR, José Cretella. *Curso de direito administrativo*. Ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

JUNIOR, Carlos S. de Barros. *Teoria jurídica do funcionário de fato*. *Revista Direito Administrativo*, n. 100, p. 51-58, abr./junh. 1970.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Servidor Público na Atualidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. O desrespeito ao princípio da valorização do trabalho humano por meio da contratação temporária de servidores públicos. *Revista Direito Administrativo*. n.239, p. 111-118, jan/mar. 2005.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos Vícios do Ato Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos*. 1.a ed. 5.ª tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta*. 2.ª ed. rev., at., amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS. *Lei 10254, de 20 de julho de 1990*. Institui o regime jurídico único do servidor público civil do estado de minas gerais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=10254&ano=1990>> Acesso em: 10 de fev. 2017.

MINAS GERAIS. *Lei 12567, de 10 de julho de 1997*. Autoriza o poder executivo a instituir a fundação mineira de saúde da visão - funvisão - e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=12567&ano=1997&tipo=LEI>> Acesso em: 10 de fev. 2017.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar 100, de 05 de novembro de 2007*. Institui a unidade de gestão previdenciária integrada - ugeprevi - do regime próprio de previdência dos servidores públicos do estado de minas gerais e do regime próprio de previdência dos militares do estado de minas gerais e o conselho estadual de previdência - ceprev -, altera a lei complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=100&ano=2007>> Acesso em: 10 de fev. 2017.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direitos do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivos do trabalho*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVEIRA, Raquel Dias da. *Profissionalização da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.