



Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp

**Possibilidades e condicionamentos para inovações no regime
jurídico dos servidores públicos**

Estudo elaborado pela Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp, a pedido da Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa no Congresso Nacional, para subsidiar as discussões em torno da modernização do arcabouço normativo sobre gestão de pessoas no setor público.

São Paulo, abril de 2021.

Possibilidades e condicionamentos para inovações no regime jurídico dos servidores públicos¹

O presente estudo foi elaborado pela Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp, com apoio de República.org, e a pedido da Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa no Congresso Nacional, para subsidiar as discussões em torno da modernização do arcabouço normativo que disciplina a gestão de pessoas no setor público. De modo específico, o estudo busca responder à seguinte dúvida: *à luz do direito adquirido, é possível realizar alterações no regime jurídico dos servidores públicos estatutários atuais?* O estudo é de responsabilidade dos seus autores, e não representa, necessariamente, o posicionamento de República.org ou da Frente Parlamentar.

Introdução

Há grande discussão no Brasil em torno da modernização do arcabouço normativo sobre gestão de pessoas no setor público. A partir de diversas propostas em debate,² busca-se conferir maior eficiência aos serviços públicos prestados à população e reduzir privilégios e desigualdades existentes dentro da máquina pública.

¹ O presente estudo foi elaborado sob a coordenação do prof. Carlos Ari Sundfeld, presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp e professor titular da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, com a participação dos seguintes professores e pesquisadores da sbdp: Anna Carolina Migueis, Conrado Tristão, Henrique Motta Pinto e Ricardo Alberto Kanayama. A sbdp é entidade científica não governamental e sem fins lucrativos, ativa desde 1993, voltada ao estudo e inovação do direito público.

² A título de exemplo, ver o documento “A reforma do RH do Governo Federal”, elaborado por Ana Carla Abrão, Armínio Fraga Neto e Carlos Ari Sundfeld, disponível em <https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2019/09/A-Reforma-Do-Rh-Do-Governo-Federal.pdf>.

Tais objetivos têm ensejado proposições de aprimoramento das normas relativas a diversos setores dos recursos humanos da administração. Em especial, têm promovido debates em torno de inovações nas regras que disciplinam os servidores titulares de cargos efetivos.

Busca-se a modernização de diversos aspectos dos vínculos estatutários, tais como estrutura das carreiras, critérios de promoção, avaliação do desempenho, composição da remuneração etc. São questões relevantes, que têm grande impacto no funcionamento da administração pública.

Contudo, essas discussões têm esbarrado em dúvidas quanto à possibilidade de alteração das regras vigentes para servidores já em exercício. Isto é: o Direito autoriza mudanças no regime jurídico dos servidores estatutários atuais?

As dúvidas têm por base, sobretudo, preocupação com a preservação dos direitos adquiridos por servidores estatutários. Há o receio de que possíveis alterações prejudiquem direitos que já teriam sido adquiridos, o que inviabilizaria as inovações jurídicas pretendidas.

Para informar o debate público, o presente estudo busca abordar, do ponto de vista jurídico, a questão das alterações ao regime dos servidores estatutários à luz do direito adquirido. O estudo tem por objetivo, sobretudo, apresentar as possibilidades e condicionamentos para inovações no regime jurídico dos servidores atuais ocupantes de cargos efetivos.

Com base em análise das normas constitucionais e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, o estudo mostra que não existe, em favor de cada servidor público atual, direito adquirido ao regime jurídico geral de seu cargo ou carreira, havendo grande espaço para a introdução de inovações nas normas gerais de regência, com impacto sobre as situações individuais.

Para isso, a primeira seção do estudo apresenta o conceito de “direito adquirido”, chamando a atenção para a importância de sua devida delimitação. A segunda seção mostra que o STF já consolidou o entendimento de que servidores públicos não têm direito adquirido ao regime jurídico geral vigente. A

terceira seção do estudo aponta possibilidades de inovação no regime jurídico dos servidores. A quarta seção discute os condicionamentos às inovações nas regras relativas ao funcionalismo público. A última seção traz conclusões úteis para os debates em torno do tema.

1. O que é “direito adquirido”?

O Direito tem como um de seus valores a preservação da segurança de certas situações legitimamente constituídas. Tais situações são protegidas, dentre outras formas, por meio do instituto do direito adquirido.

“Direito adquirido” descreve situação específica na qual, após o cumprimento de requisitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico, o titular de determinado direito pode usufruí-lo ou conservá-lo para fruição futura.³ Ou seja, designa posição jurídica ativa que, após o preenchimento de requisitos legais, é reconhecida como incorporada ao patrimônio de seu titular, ficando a salvo de alterações posteriores.

Até o preenchimento dos requisitos impostos pela lei, há mera expectativa de direito – isto é, esperança de conquistá-lo no futuro. Mas, satisfeitos os requisitos, o direito é incorporado e seu uso ou fruição passam a ser garantidos e imunizados pelo ordenamento jurídico, inclusive frente a mudanças legislativas.

A Constituição prevê que “a lei não prejudicará o *direito adquirido*, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.⁴ A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, de modo semelhante, estabelece que “a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o *direito adquirido* e a coisa julgada”.⁵

³ Decreto-lei 4.657/1942, art. 6º, § 2º.

⁴ Constituição Federal, art. 5º, XXXVI.

⁵ Decreto-lei 5.452/1943, art. 6º, caput. Após reforma por meio da Lei 13.655/2018, a LINDB passou a prever ainda outras proteções a direitos, como “regime de transição quando

Mas quais posições jurídicas, uma vez conquistadas por alguém, não lhe podem ser suprimidas ou diminuídas, mesmo por força de lei, por terem sido imunizadas contra alterações futuras?

Embora previsto pelo ordenamento jurídico, direito adquirido é conceito abstrato que não conta com delimitação precisa. Não existe rol exaustivo de quais seriam os direitos passíveis de se considerar como incorporados e imunizados.

Não existem direitos adquiridos coletivos. A aquisição e imunização de um direito subjetivo supõe sempre uma situação individual. Assim, não existem direitos adquiridos por toda uma carreira ou quadro de servidores. Só pode existir, quando presentes seus requisitos, aquisição de direitos por servidores específicos.

Algumas vezes o ordenamento faz indicações de algum modo úteis para identificar situações jurídicas imunizadas contra potenciais alterações. O Código Civil, por exemplo, prevê que “a revogação [de doação] por ingratidão não prejudica os direitos adquiridos por terceiros”.⁶ A Consolidação das Leis do Trabalho estabelece que “qualquer alteração na estrutura jurídica da empresa não afetará os direitos adquiridos por seus empregados”.⁷

Na maior parte das vezes, a delimitação precisa dos direitos adquiridos tem dependido de construção jurisprudencial, feita a partir da atividade de “dizer o Direito”, de esclarecer quais posições jurídicas são ou não passíveis de incorporação pelo sujeito e, assim, de ser imunizadas contra mudanças futuras.

Exemplo disso é o direito individual à aposentadoria do servidor público após ele haver completado os requisitos legais para requerê-la, que já há várias décadas tem sido reconhecido pelo STF.

indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais” (art. 23).

⁶ Lei 10.406/2002, art. 563.

⁷ Decreto-lei 5.452/1943, art. 10.

O tribunal entende que nem mesmo mudança legislativa pode prejudicar o direito já adquirido pelo servidor à aposentadoria, explicando: “se na vigência da lei anterior, o impetrante preencher todos os requisitos exigidos, o fato de, na sua vigência, não haver requerido a aposentadoria, não o fez perder o seu direito, que já estava adquirido”.⁸

Em vista da proteção que o ordenamento jurídico confere aos direitos adquiridos, é importante sua delimitação – o que, como apontado, por vezes depende de construção jurisprudencial. A próxima seção apresenta a jurisprudência do STF sobre direito adquirido no âmbito do regime jurídico dos servidores públicos.

2. Servidores têm direito adquirido ao regime jurídico funcional?

O regime jurídico dos servidores estatutários (regime funcional) é estabelecido por um conjunto de normas que compreende as regras gerais da Constituição e as regras específicas das leis e regulamentos que disciplinam cada cargo ou carreira. Esse conjunto de normas trata dos diversos aspectos do regime desses servidores, dos deveres aos direitos, das atribuições de cada cargo à composição dos valores recebidos pelos agentes.

Mas teriam esses servidores direito à imutabilidade do conjunto de normas que, na data em que assumiram os cargos, ou em algum momento posterior, regem seus vínculos com o Estado?

A resposta é negativa. A simples posse em cargo público, embora seja fonte de direitos, não gera “direito adquirido” que possa imunizar o servidor contra as mudanças posteriores do regime de seu cargo.

Para servidores públicos estatutários, não existe direito adquirido ao regime jurídico funcional vigente em certo momento. Aliás, bem ao contrário: relações jurídico-estatutárias se caracterizam pela unilateralidade, nisto se opondo às relações jurídico-contratuais, cabendo ao Estado, unilateralmente,

⁸ STF, RMS 11.395/PR, Plenário, rel. Min. Luiz Gallotti, julgado em 18.03.1965.

estabelecer e variar o regime de cada cargo ou carreira, sem que os servidores lhe possam opor direitos individuais à imutabilidade de suas situações.

Os servidores não têm direito adquirido à manutenção das regras que disciplinam sua relação estatutária com o poder público. Estas podem ser alteradas não apenas para servidores futuros, mas inclusive para servidores existentes quando da alteração.

O STF, antes mesmo da Constituição de 1988, já havia estabelecido o entendimento de que servidores públicos não têm direito adquirido ao regime jurídico geral vigente: “pela natureza estatutária das relações do funcionário público com a Administração, pode tal regime ser modificado por lei, sem que isto ofenda o princípio constitucional da garantia ao direito adquirido”;⁹ “a garantia constitucional do direito adquirido não faz intangível o regime jurídico de um servidor do Estado”;¹⁰ e “não há direito adquirido a regime jurídico”.¹¹

Sob a atual Constituição, o STF tem mantido o entendimento pacífico de que, “nos termos da orientação firmada nesta Corte, inexistente direito adquirido a regime jurídico (...) de servidores públicos”.¹²

Com base nisso, o tribunal tem julgado constitucionais, por exemplo, leis locais que alteram a composição dos vencimentos de servidores, desde que respeitadas, por evidente, as regras específicas da Constituição sobre regime funcional.

Nesses casos, o STF ressalva que, em vista de regra constitucional específica, de “irredutibilidade” dos subsídios e vencimentos dos ocupantes de cargo público,¹³ é preciso manter o valor nominal atual da remuneração do

⁹ STF, RE 99.592, Segunda Turma, rel. Min. Décio Miranda, julgado em 07.10.1983.

¹⁰ STF, RE 99.594, Segunda Turma, rel. Min. Francisco Rezek, julgado em 08.11.1983.

¹¹ STF, RE 99.522, Segunda Turma, rel. Min. Moreira Alves, julgado em 01.03.1983.

¹² STF, AgRg, RE 971192, Segunda Turma, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 29.11.2019. Decisão bastante referida nesse sentido é STF, RE 563.965/RN, Plenário, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 11.02.2009.

¹³ Constituição Federal, art. 37, XV.

servidor. Mas, por não haver direito adquirido a regime jurídico, o tribunal reconhece a aplicabilidade imediata das regras novas, mesmo aos já servidores.

A seguinte passagem resume esse entendimento do STF:

“Não há direito adquirido do servidor público estatutário à inalterabilidade do regime jurídico pertinente à composição dos vencimentos, desde que a eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração e, em consequência, não provoque decesso de caráter pecuniário”.¹⁴

Por consequência, o STF já proferiu diversas decisões reconhecendo a constitucionalidade de leis que extinguiram parcelas até então pagas aos servidores a título de adicionais ou gratificações (como os adicionais por tempo de serviço) – desde que preservado o valor total que era recebido pelo agente na data da alteração.¹⁵

Aqui é importante destacar que, embora haja preservação do valor nominal recebido pelo servidor, a exclusão de adicionais ou gratificações tem efeitos práticos significativos quanto ao futuro.

Em se tratando de simples gratificações temporárias, às quais não se aplica a regra da irredutibilidade, sua extinção ou diminuição pela lei geral terá efeito imediato, reduzindo as remunerações de quem as vinha recebendo, ainda que mantenha as funções que até então a justificavam.¹⁶

¹⁴ STF, AgR no RE 211.903, Segunda Turma, rel. Min. Marco Aurélio, rel. do acórdão Min. Celso de Mello, julgado em 23.11.1999.

¹⁵ Ver, por exemplo, STF, AgRg no ARE 735.707/RO, Plenário, rel. Min. Edson Facchin, julgado em 29.11.2016; STF, AgRg no RE 598.961/RO, Plenário, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 08.06.2020; STF, AgRg no RE 499.347/RJ, Plenário, rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 13.10.2020; STF, AgRg no RE 686.326/AM, Plenário, rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 14.10.2016; STF, AgRg na AR 1.785/RS, Plenário, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 17.10.2013; STF, AgRg no RE 601.985/MG, Plenário, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 24.08.2010.

¹⁶ Nesse sentido, conferir o seguinte excerto de decisão do Superior Tribunal de Justiça – STJ: “esta Superior Corte de Justiça já se manifestou no sentido de que vantagens pecuniárias que remuneram o servidor público, concedidas a título temporário, não se incorporam aos vencimentos, podendo ser reduzidas ou mesmo suprimidas a qualquer tempo, pela própria natureza transitória que incorporam, não violando o princípio constitucional que garante tão-somente a irredutibilidade de vencimentos” (RMS 33.045/RJ, Segunda Turma, rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 19.05.2011).

Quanto a adicionais por tempo de serviço já incorporados, a irredutibilidade se refere apenas ao valor nominal que já vinha sendo recebido pelos servidores específicos, mas tais adicionais deixam de existir como itens autônomos da remuneração. No caso de adicionais por tempo de serviço ainda não incorporados, sua eliminação por lei impedirá a incorporação futura.¹⁷

Ao reconhecer a inexistência de direito adquirido ao regime jurídico geral do cargo ou carreira, a jurisprudência do STF deixa claro que as normas sobre a relação do servidor estatutário com a administração podem passar por alterações ao longo da vida funcional.

Para além da forma de composição dos vencimentos, pode haver inovação quanto a aspectos como número de horas de trabalho, atribuições do cargo, direito a licenças, forma e requisitos de promoção, critérios para aposentadoria, entre outros. A próxima seção aponta algumas possibilidades de inovação no regime jurídico funcional.

3. Quais as possibilidades de inovação no regime jurídico dos servidores?

Não havendo direito adquirido a regime jurídico, há grande espaço para inovações nas regras que disciplinam a relação estatutária do servidor com o Estado, tanto em âmbito legal – conforme exposto na seção anterior – como constitucional.

As normas sobre funcionalismo presentes na Constituição de 1988 já passaram por número considerável de alterações. A Emenda Constitucional 19/1998, por exemplo: ampliou o prazo para obtenção da estabilidade de 2 para 3 anos¹⁸ e introduziu novas hipóteses de perda do cargo por servidores estáveis

¹⁷ Exemplo é a extinção do adicional por tempo de serviço dos servidores públicos federais pela Medida Provisória 2.245-45/2001, que respeitou percentuais incorporados até 08 de março de 1999.

¹⁸ Constituição Federal, art. 41, caput.

– baixo desempenho em avaliação periódica¹⁹ e redução de pessoal por excesso de despesa.²⁰

Mesmo tendo alterado o regime jurídico dos servidores em exercício à época, várias das regras constitucionais novas sobre funcionalismo sequer foram questionadas em âmbito judicial. E, quando houve questionamento, a tendência do STF foi reconhecer que sua aplicação aos então servidores não violava direito adquirido.

Exemplo emblemático é o posicionamento recente do STF sobre a possibilidade de corte na remuneração de servidores que, até a Emenda Constitucional 41/2003, recebiam acima do teto remuneratório.

A partir de 2014, o STF passou a admitir a redução remuneratória para fins de adequação ao teto, afirmando que “antes (...) de constituir uma modalidade qualificada de direito adquirido, a percepção de rendimentos excedentes aos respectivos tetos de retribuição traduz exemplo de violação manifesta do texto constitucional”.²¹

Embora alterações nas regras constitucionais sobre funcionalismo sejam possíveis, inclusive com aplicação para os servidores atuais, é importante destacar que o principal espaço para inovações parece situar-se em âmbito infraconstitucional, por meio de leis e regulamentos.

Com relação a inovações por meio de lei, embora o chefe do Executivo detenha iniciativa privativa para proposições sobre servidores públicos,²² o Legislativo tem papel fundamental na modelagem de novas regras. Este é livre

¹⁹ *Idem, ibidem*, III.

²⁰ *Idem*, art. 169, § 4º.

²¹ STF, RE 609.381/GO, Plenário, rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 02.10.2014; STF, RE 606.358/SP, Plenário, rel. Min. Rosa Weber, julgado em 18.11.2015.

²² Constituição Federal, art. 61, § 1º, II, “c”.

para emendar os projetos de iniciativa do Executivo, com a condição de não provocar aumento das despesas previstas.²³

A seguir são apresentados dois exemplos de inovação possível no regime jurídico dos servidores atuais, que, inclusive, não dependem de alterações constitucionais. O primeiro quanto às promoções e progressões funcionais, o segundo quanto às parcelas indenizatórias.

3.1 Inovações nas promoções e progressões funcionais

Tema bastante debatido na atualidade é a modernização da estrutura das carreiras públicas. Há discussão, em especial, sobre quais seriam os melhores critérios para promoções e progressões.

As promoções representam a passagem do servidor público para a classe ou categoria imediatamente acima, dentro da mesma carreira. Já as progressões têm lugar em carreiras nas quais cada classe ou categoria é estruturada em mais de um nível ou padrão, designando a passagem para o nível ou padrão seguinte dentro de uma mesma classe ou categoria.

A Constituição não impõe requisitos gerais de promoção ou progressão, cabendo às leis e regulamentos de cada carreira a previsão dos critérios para a ascensão do servidor.

Como não há direito adquirido a regime jurídico, as regras sobre promoções e progressões podem ser amplamente alteradas, por meio de lei (ou mesmo regulamento, a depender do tipo de norma que estruture a carreira).²⁴

Em âmbito federal, exemplo é o recente Decreto 9.366/2018, que alterou os critérios para promoção e progressão nas carreiras dos auditores da Receita Federal e da Previdência Social e do Trabalho.

²³ Constituição Federal, art. 63, I. Ver também STF, ADI 2791/PR, Plenário, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16.08.2006.

²⁴ No caso de regulamento, a alteração não pode acarretar aumento de despesa (Constituição Federal, art. 84, VI, "a").

O decreto estabelece modelo multicritério de desenvolvimento nessas carreiras, combinando exigências de tempo mínimo de permanência em cada estágio da carreira e de obtenção de pontuação mínima em avaliação de desempenho.

Para a progressão funcional, por exemplo, exige-se, cumulativamente: o cumprimento de um período mínimo de 12 meses de efetivo exercício em cada padrão, e resultado igual ou superior a 80% da nota máxima em avaliação de desempenho individual.²⁵

Com relação às inovações nos critérios para promoção e progressão de servidores, a jurisprudência já reconheceu que, quando a evolução funcional depende de avaliação, não há direito subjetivo à passagem futura para o nível ou categoria subsequente.²⁶ A evolução na carreira depende, necessariamente, da satisfação dos requisitos estabelecidos nas normas vigentes em cada época.

Assim, há amplo espaço para inovação nas promoções e progressões funcionais, com a possibilidade de substituição de critérios pautados em mera antiguidade por outros mais modernos e complexos, que de fato levem em consideração o efetivo desempenho do servidor.

3.2. Inovações na regulamentação das parcelas indenizatórias

Problema frequentemente referido quanto ao regime remuneratório dos servidores diz respeito às verbas indenizatórias, pagas em razão de gastos extraordinários para o exercício do cargo. Exemplos: ajudas de custo com transporte, alimentação e moradia.

A Constituição excluiu tais parcelas da incidência do teto remuneratório constitucional,²⁷ sendo constantes as notícias de que, a título de indenização,

²⁵ Decreto 9.366/2018, art. 2º, I.

²⁶ STF, MS 22.495/DF, Plenário, rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 14.05.1997; STJ, RMS 48.246/RS, Segunda Turma, rel. Min. Assuste Magalhães, julgado em 04.11.2016.

²⁷ Constituição Federal, art. 37, § 11.

determinados servidores têm recebido mensalmente valores muito acima do teto.²⁸

Uma das causas dos excessos é a falta de tratamento uniforme das parcelas indenizatórias. Muitas carreiras têm regras próprias sobre o tema. Além disso, falta conceito jurídico preciso sobre o que é “verba indenizatória”, possibilitando pagamentos como indenização de valores que, de fato, não têm essa natureza.

Verbas indenizatórias não estão sujeitas à irredutibilidade, ao contrário das verbas remuneratórias permanentes. O STF já decidiu que não cabe falar em “garantia de irredutibilidade de parcelas indenizatórias”.²⁹

Isso porque a indenização, diferentemente da remuneração permanente, consiste em verba transitória e eventual, a qual jamais se incorpora aos vencimentos. Ademais, sua percepção depende da efetiva oneração econômica do agente, por fatos determinados e suficientemente capazes de justificar o pagamento.³⁰

Não havendo direito adquirido ao regime jurídico geral do cargo ou carreira, é plenamente possível a alteração da sistemática das verbas indenizatórias.

O legislador possui ampla liberdade para fixar quais parcelas têm essa natureza e quais não têm – o que gerará impacto quanto à incidência do teto remuneratório constitucional. Ele possui liberdade também para limitar o valor

²⁸ Por exemplo: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/juizes-federais-acumulam-beneficios-e-recebem-ate-r-482-mil-em-um-unico-mes.shtml>.

²⁹ STF, EDcl no AgRg no RE 862.668/DF, Plenário, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 23.08.2019.

³⁰ Como julgou o STF, “para que um pagamento assuma a natureza indenizatória não basta que a lei assim a defina, formalmente. É preciso que a forma guarde relação, minimamente aceitável, de correspondência com o conteúdo. No caso, portanto, seria indispensável que a lei questionada tivesse cuidado de especificar quais encargos, assumidos em razão do exercício funcional, ensejariam a recomposição patrimonial devida aos agentes públicos eventualmente onerados” (RE 650.898/RS, Plenário, rel. Min. Marco Aurélio, rel. do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01.02.2017).

das indenizações, o que é importante não só por razões fiscais, mas para evitar a desproporção entre remuneração e indenizações.

O Judiciário, quando revê a natureza real de certo pagamento feito a servidor e entende se tratar de remuneração disfarçada, e não de indenização, sujeita-o ao teto constitucional, independentemente do nome que lhe tenha sido atribuído pelas normas.³¹ Pelas mesmas razões, é possível a edição de lei que reconheça caráter indenizatório apenas a parte das parcelas que hoje são tratadas como indenizatórias, submetendo as demais ao teto remuneratório.³²

Havendo justificativa para tanto, a lei nova poderá manter determinadas parcelas como indenização para carreiras específicas, excluindo-as para as demais. Se determinadas parcelas indenizatórias forem extintas para algumas carreiras (mas não para outras), não caberá à Justiça ressuscitá-las. “Não cabe ao Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o princípio da isonomia”.³³ Não cabe também fazê-lo em relação às verbas indenizatórias.³⁴

Há, portanto, grande espaço para inovação na disciplina das parcelas indenizatórias, com possibilidade de readequações, inclusive, para os servidores atuais.

4. Quais são os condicionamentos às inovações no regime dos servidores?

Embora haja grande espaço para inovação no regime jurídico dos servidores públicos, o Direito impõe alguns condicionamentos. Alterações nas regras específicas que disciplinam cada cargo ou carreira, além de respeitarem direitos individualmente adquiridos (corretamente delimitados), devem ser

³¹ STJ, AgRg no RMS 26.698/RJ, Sexta Turma, rel. Min. Vasco Della Giustina, julgado em 25.10.2010.

³² Parece ser um dos objetivos, por exemplo, do PL 6726/2016, atualmente em discussão na Câmara dos Deputados.

³³ STF, Súmula Vinculante 37.

³⁴ STF, RE 710.293/SC, Plenário, rel. Min. Luiz Fux, julgado em 16.09.2020.

compatíveis com a disciplina geral do funcionalismo estabelecida pela Constituição.

Isso significa que leis e regulamentos que implementem inovações no regime dos servidores são condicionados pelos comandos constitucionais expressos, que não podem ser ignorados.

O sentido desses condicionamentos precisa ser bem compreendido.

Não se aceitam inovações nas regras infraconstitucionais sobre regime funcional quando impliquem direta contrariedade a normas constitucionais específicas.

Antes da Emenda Constitucional 19/1998, que introduziu novas hipóteses de perda do cargo por servidores públicos estáveis, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro previa que “o Defensor Público, após dois anos de exercício na função, não perderá o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado”.³⁵

O STF analisou esse dispositivo da Constituição fluminense, entendendo-o como incompatível com a Emenda Constitucional 19/1998 à Constituição Federal, pois a norma estadual limitava as hipóteses de perda do cargo, em especial por procedimento de avaliação periódica de desempenho.³⁶

O STF enfatizou que o disposto na Constituição Federal “há de ser aplicado indistintamente a todos os servidores públicos, inclusive aos defensores públicos do Estado do Rio de Janeiro, ocupantes que são de cargos efetivos”.³⁷

Embora a norma estadual fosse anterior à norma constitucional nacional, o STF não fez distinção, quanto à aplicação das novas regras, entre os já servidores e os servidores futuros. Também não reconheceu qualquer direito adquirido de servidores já estáveis, contra as novas possibilidades constitucionais de perda de seus cargos.

³⁵ Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 181, I, “g”.

³⁶ Constituição Federal, art. 41, § 1º, III.

³⁷ STF, ADI 230/RJ, Plenário, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 01.02.2010.

Há espaço para, por meio de normas infraconstitucionais, as normas constitucionais serem concretizadas, delimitadas e operacionalizadas. A mesma questão da perda de cargo por servidor estável ilustra bem o ponto.

A Lei Orgânica da Procuradoria do Estado de São Paulo previu a possibilidade de demissão dos procuradores por “ineficiência no serviço”.³⁸ Isso mesmo sem a edição da lei complementar que, nos termos da Constituição Federal, deveria disciplinar o procedimento de avaliação periódica de desempenho.³⁹

No final de 2020 o STF analisou o dispositivo da lei paulista e reconheceu sua constitucionalidade.⁴⁰ Entendeu que a demissão por ineficiência estaria abrigada pela hipótese constitucional de perda do cargo a título sancionatório, “mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa”.⁴¹

Assim como no caso fluminense, aqui também o tribunal não fez ressalvas, com base em direito adquirido, quanto à aplicação da nova regra legal sobre hipóteses de demissão aos servidores que já eram estáveis quando de sua edição.

Esses exemplos, ligados à perda de cargo por servidores estáveis, mostram os condicionamentos práticos às inovações no regime jurídico dos servidores.

Fica claro que, embora alterações em seus regimes jurídicos específicos não possam contrariar os comandos constitucionais, há amplo espaço constitucional para inovação – o que é reconhecido, inclusive, pela jurisprudência do STF.

³⁸ Lei complementar do Estado de São Paulo 1.270/2015, art. 135, IV, “d”.

³⁹ Constituição Federal, art. 41, § 1º, III.

⁴⁰ STF, ADI 5.437/SP, Plenário, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 23.11.2020.

⁴¹ *Idem*, art. 41, II.

5. Conclusão

O presente estudo buscou discutir a questão das alterações nas normas sobre servidores estatutários à luz do direito adquirido, mostrando possibilidades e condicionamentos para inovações.

A devida delimitação dos direitos adquiridos, com base na jurisprudência do STF, deixa claro que servidores públicos não têm direito adquirido ao regime jurídico geral de seu cargo ou carreira. Isto é, não adquirem, nem quando da posse, nem posteriormente, direito à imutabilidade das regras que disciplinam sua relação com o Estado.

Há amplas possibilidades para inovações no regime dos servidores, inclusive em âmbito infraconstitucional. É possível modernizar diversos aspectos dessas regras, como critérios para promoção na carreira e a composição dos valores recebidos.

Alterações nas regras legais específicas sobre servidores são condicionadas pelas regras da Constituição. Mas, dentro dessas regras constitucionais, há amplo espaço para inovação por meio de leis (e, eventualmente, regulamentos), inclusive com efeito sobre servidores atuais.

Inovar o regime jurídico dos servidores atuais é caminho juridicamente possível para conferir maior eficiência à máquina pública e corrigir privilégios e desigualdades existentes na administração.