

Dr. Alexandre Nery Brandão: Tendo em vista o adiantado da hora, queria agradecer a Profª sua magnífica palestra com que brindou a audiência presente. Conferimos um feixe de ouro ao ciclo de palestras que o Centro de Estudos iniciou no início deste ano e agradecer muitíssimo a presença da Profª Maria Sylvia Zanella di Pietro, agradecer em nome da Procuradoria-Geral e dos que aqui estão e para que em outras oportunidades aqui retorne para tratar de temas tão momentosos como este que acabou de discorrer e querendo enfatizar que V.Exª será sempre muitíssimo bem vinda aqui em nossa Casa. Por final, convidar para um “coffee-break”. Muito obrigado.

Notas Sobre a Reforma Administrativa

(Emenda Constitucional nº 19/98)

PAULO ROBERTO SOARES MENDONÇA
PROCURADOR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
(1999)

Este é um trabalho resultante da sistematização das conclusões firmadas, a partir de reuniões técnicas realizadas em conjunto pelas Procuradorias de Pessoal e Trabalhista, da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, durante os meses de junho e julho de 1998. É importante destacar que algumas destas conclusões poderão ser revistas, a medida em que os casos concretos o exigirem e que o próprio debate a respeito da Emenda nº 19/98 for intensificado, até mesmo porque a Emenda altera substancialmente algumas premissas fixadas originariamente pela Constituição de 1988, em relação à Administração Pública brasileira, fato que inclusive condiciona a eficácia da proposta aprovada à edição de normas infraconstitucionais regulamentadoras. Em realidade, o presente trabalho constitui apenas uma orientação inicial para a PGM-Rio de Janeiro em futuras consultas, não apresentando um caráter definitivo.

Os debates travados incidiram basicamente sobre os reflexos da Emenda nº 19/98 em matéria de pessoal, principalmente no Capítulo VII, Da Administração Pública, apesar de a reforma administrativa englobar algumas outras questões. Acrescente-se que os dispositivos da Emenda nº 19/98, que serão abordados de forma sistemática, são aqueles que de forma mais direta têm reflexo na Administração Pública municipal. Far-se-á uma apresentação ordenada dos dispositivos que sofreram alterações, para em seguida proceder-se a uma discussão dos respectivos incisos e parágrafos.

MODIFICAÇÕES MAIS RELEVANTES PARA OS MUNICÍPIOS

ARTIGO 37

I - EFICIÊNCIA - Aos princípios da Administração Pública, contidos no caput deste artigo, foi acrescido o da eficiência, que se fará presente também em outras disposições inseridas ou alteradas pela reforma (art. 37, §§ 3º e 8º; art. 38, §§ 1º, 2º e 7º; art. 39, § 1º, III; § 4º)

II - PRINCÍPIO CONCURSIVO - a mudança redacional em nada afetou a máxima da inafastabilidade da prévia aprovação em concurso público, para a investidura em cargos ou empregos públicos. Apenas foi delegada para a lei a competência para a fixação de requisitos para a assunção do cargo, de acordo com a sua natureza e complexidade de atribuições (escolaridade, idade, experiência profissional etc.)

V - FUNÇÕES DE CONFIANÇA E CARGOS EM COMISSÃO - a Emenda nº 19/98 pôs fim a uma certa controvérsia existente a respeito da possibilidade da ocupação de funções de confiança por pessoas estranhas aos quadros de cada ente público. Atualmente, o exercício dessas funções deverá se dar exclusivamente por ocupantes de cargo público efetivo. No que se relaciona aos cargos em comissão, a lei fixará condições e percentual mínimo de cargos a serem ocupados por servidores de carreira. Estes cargos destinam-se exclusivamente a atribuições de direção, chefia e assessoramento. Tal norma foi provavelmente inserida, como forma de impedir a burla à regra da reserva das funções de confiança aos servidores efetivos, por meio da nomeação para cargos "DAS", de pessoas estranhas aos quadros, que iriam desempenhar, na prática, tarefas típicas das funções de confiança. Da mesma forma, a partir da emenda, está vedada a investidura em cargos "DAS", de servidores efetivos que desempenham funções de mero assessoramento intermediário.

VII - Greve - Agora não é mais exigida lei complementar, mas apenas uma lei específica, regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos.

X - Alteração e Fixação de Remuneração e Subsídios - os aumentos de remuneração ou do valor dos subsídios, naquelas carreiras remuneradas dessa forma, somente poderão decorrer de lei específica, de iniciativa privativa, de acordo com as disposições constitucionais sobre processo legislativo (art. 61, § 1º, II da CF, por exemplo). A ex-

pressão lei específica parece ter sido introduzida, a fim de evitar que aumentos de remuneração venham a ser inseridos no corpo de projetos de lei dispendo sobre matéria completamente diferente.

Após a Emenda nº 19/98, a revisão da remuneração dos servidores dar-se-á anualmente, na mesma data e sem distinção de índices. Em nossos debates, não foi firmada uma posição definitiva a respeito da necessidade ou não de lei nesta hipótese, mas o entendimento que nos parece mais sólido é o da necessidade da lei, mesmo em se tratando de mera revisão anual.

Outro ponto a ser destacado, relaciona-se exatamente com o caráter anual da revisão remuneratória, que não era previsto na redação anterior do dispositivo. Agora, a revisão deve ocorrer a cada ano, ainda que seja para se constatar que não há qualquer reajuste a ser feito. Essa não é uma vinculação do poder público a índices inflacionários ou algo que o valha, sendo o único condicionamento existente, o de que, em sendo adotado o reajuste, este será aplicado de forma linear a todos servidores.

XI - "TETO REMUNERATÓRIO" - foi empreendida uma mudança substancial na sistemática anteriormente em vigor. De acordo com a interpretação adotada pelo STF até o advento da Emenda nº 19/98, as vantagens de natureza pessoal estavam excluídas do cálculo do "teto" de remuneração dos servidores públicos, já previsto no art. 37, XI da CF.

Com a Emenda 19/98, o limite de remuneração passou a corresponder ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF. Neste cálculo estão inseridas quaisquer verbas recebidas dos cofres públicos, a título de direito pessoal ou não, diferentemente do que antes ocorria.

Mesmo nas hipóteses de acumulação lícita de cargos públicos, o "teto" será calculado tendo por base não os valores recebidos pelo desempenho de cada cargo, mas a remuneração total recebida dos cofres públicos. Situação similar verifica-se no caso de acúmulo de pensões, proventos de aposentadoria e outras formas de percepção cumulativa de valores do erário.

Tal regra é também aplicável a empresas públicas e sociedades de economia mista, que recebam recursos públicos, para pagamento de pessoal ou de custeio em geral (art. 37, § 9º).

Na mesma linha de diversas decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, entendemos que o regime de subsídios somente poderá ser adotado, a partir do momento em que a lei federal, de iniciativa conjunta do Executivo, Legislativo e Judiciário fixar os subsídios do Ministro do STF (art. 48, XV CF). Até lá, permanece em vigor o critério antigo de determinação do "teto" remuneratório.

SUBTETO. É POSSÍVEL?

Nossos debates conduziram à conclusão que não, pois o "teto" hoje tem natureza diversa daquele existente antes da Emenda 19/98. A Constituição expressamente previa a existência de "tetos" estaduais e municipais, o que agora não ocorre, havendo inclusive sido tal proposta rejeitada pelo Congresso Nacional, no curso da votação da Reforma.

Acresça-se que o "teto" atualmente é único, inclusive alcançando hipóteses de acumulação de cargos, proventos e pensões. Dessa forma, em havendo por exemplo a acumulação de cargo estadual e municipal, qual seria o limite a ser seguido, se fosse admissível que cada ente adotasse um patamar remuneratório máximo próprio?

Ao que parece, a finalidade do poder reformador foi exatamente a de criar um limite nominal de remuneração para todos os servidores públicos no Brasil, englobando todas as verbas por eles recebidas dos cofres públicos, independentemente da origem.

DIREITOS ADQUIRIDOS E "TETO" CONSTITUCIONAL

Este é um ponto bastante polêmico em relação à Reforma Administrativa. Muito embora tenhamos consolidado uma posição, no sentido de que a Emenda Constitucional nº 19/98 não pode atingir direitos adquiridos na vigência do regime precedente (ver comentário ao art. 29 da Emenda), cabe uma reflexão a respeito daquilo que efetivamente é direito adquirido e do que constitui mera decorrência do regime jurídico-funcional. No que tange ao "teto", esta é uma questão de elevado grau de complexidade, sobretudo quando considerados os efeitos da nova disciplina constitucional sobre os direitos pessoais adquiridos anteriormente à mudança da base de cálculo, do limite máximo de remuneração dos servidores públicos. Nesse pon-

to, deve-se destacar que vozes de peso no debate jurídico vêm se posicionando contrariamente à aplicação da nova forma de cálculo do "teto" aos servidores que recebiam vantagens de natureza pessoal, que totalizavam importância superior aos subsídios do Ministro do STF, posição esta que não compartilhamos, pelas razões em seguida expostas.

Segundo o entendimento hoje predominante na PGM, o "teto" constitui uma tabulação do patamar máximo de remuneração admissível no serviço público, não se relacionando, portanto, com a existência de direitos adquiridos. Tal afirmativa justifica-se, na medida em que o "teto" apenas disciplina o valor máximo que um servidor poderá receber dos cofres públicos, não implicando na supressão dos respectivos direitos pessoais. O efeito prático disto está presente no fato de que um eventual aumento do valor do "teto" implicaria também no valor efetivamente recebido pelo servidor hoje atingido pelo redutor.

Dessa forma, o "teto" é um limitador quanto aos valores máximos passíveis de pagamento pelos cofres públicos, não atingindo o fato gerador das verbas em si.

Fixada esta premissa, resta então saber se a regra da irredutibilidade de vencimentos seria um óbice à imediata aplicação do "teto" de remuneração, na forma como trazido pela Emenda nº 19/98, aos atuais servidores, inativos e pensionistas. Ocorre que, anteriormente à própria Reforma, o artigo 37, XV, que criava o direito à irredutibilidade de vencimentos, já condicionava a remuneração dos servidores públicos à regra do art. 37, XI ("teto"). Em função disso, pode-se concluir que na realidade apenas verificou-se uma alteração da base de cálculo do "teto" de remuneração, que poderá implicar até em acréscimo na remuneração hoje percebida por alguns servidores, atualmente atingidos pelo limitador e eventualmente em decréscimo, em relação a outros.

Por fim, a norma do art. 29 da Emenda 19/98, que prevê a adequação imediata de todas as espécies remuneratórias aos limites nela estabelecidos, somente poderá ser aplicada, quando vier a lei federal fixadora do valor do subsídio do Ministro do STF, paradigma do "teto".

XIII - VEDAÇÃO DE VINCULAÇÃO DE REMUNERAÇÃO - anteriormente, a própria CF criava uma exceção a esse princípio, com base na regra de isonomia do art. 39, § 1º, que foi suprimida pela

Reforma. Cabe lembrar, porém, que a própria reforma instituiu uma vinculação no art. 93, V, relativamente aos Ministros de tribunais superiores e Juizes Federais.

XIV – VEDAÇÃO DO CÔMPUTO DE ACRÉSCIMOS REMUNERATÓRIOS COMO BASE DE CÁLCULO DE OUTROS ACRÉSCIMOS – estes são os chamados “repiques” de vantagens, que não eram expressamente vedados na redação original do dispositivo, que apenas exigia que não tivessem elas o mesmo fundamento. Segundo a atual disciplina, um determinado acréscimo de remuneração não pode ser computado, quando do cálculo do valor de uma nova vantagem, independentemente de terem os acréscimos fundamentos idênticos ou não. Assim, uma gratificação de produtividade não pode ser somada ao vencimento-base, para fins de fixação da base de cálculo do adicional por tempo de serviço, por exemplo.

Cabe, contudo, destacar que as bases de cálculo das vantagens já adquiridas deverão ser mantidas, somente sendo a nova regra aplicável aos direitos pessoais adquiridos a partir da entrada em vigor da Emenda nº 19/98.

XV – IRREDUTIBILIDADE – este é um princípio consagrado pelo texto original da Constituição de 1988, sendo em verdade a grande fonte de direitos adquiridos em termos funcionais, comportando apenas as seguintes exceções, por conta de disposições constitucionais expressas, inseridas pela Emenda nº 19/98: “teto” remuneratório; a regra do inciso anterior; valor dos subsídios, quando existentes e limitações de natureza tributária. Algumas destas exceções não existiam na redação original deste dispositivo (ver comentário ao art. 39, § 4º da CF).

XVI – ACUMULAÇÃO DE CARGOS – esta regra ficou praticamente inalterada, apenas tendo sido reiterada a incidência do “teto” de remuneração sobre os cargos acumulados, prevista no art. 37, XI da CF.

XVII – AMPLIAÇÃO DAS HIPÓTESES DE VEDAÇÃO DE ACÚMULO DE EMPREGOS – a vedação da acumulação de empregos e de empregos e cargos, que era extensiva às empresas públicas e sociedades de economia mista, foi agora expressamente ampliada para as subsidiárias e sociedades controladas pelo poder público, de acordo com uma tendência já consolidada pela jurisprudência pátria.

§ 7º – RESTRIÇÕES AOS DETENTORES DE INFORMAÇÕES PRIVILEGIADAS, NA FORMA DA LEI – trata-se de uma disposição introduzida pela Emenda nº 19/98 e que tem como objetivo a fixação de certas limitações de natureza profissional, para aquelas pessoas que vierem a ocupar determinados cargos públicos, nos quais sejam objeto de deliberação questões de grande repercussão social ou econômica. Segundo o entendimento firmado em nossas discussões, esta lei poderá ser local, pois esta é uma limitação vinculada ao exercício do cargo público, portanto a regime jurídico-funcional. Tal norma não guarda relação com a questão do exercício de profissão, este sim disciplinado por lei federal (art. 22, XVI CF). Acrescenta-se que existem cargos em nível municipal que podem não ter uma correspondência imediata no âmbito da União ou cuja importância seja diferenciada nas duas esferas, o que justificaria o estabelecimento de certas limitações por legislação local.

ARTIGO 39

FIM DA OBRIGATORIEDADE DO REGIME JURIDICO ÚNICO – a regra que tornava obrigatórios o regime jurídico único e os planos de carreira foi suprimida. Todavia, não ocorreu ainda a extinção do RJU, mas apenas a introdução da sua não obrigatoriedade. Assim, até que venha nova lei local dispor de forma diversa, o RJU ainda prevalece, nos locais em que foi adotado.

PLANOS DE CARREIRA – a mesma regra do art. 39, caput, que previa a sua obrigatoriedade, foi suprimida pela Emenda nº 19/98, o que faz crer que eles não mais serão obrigatórios para todo o funcionalismo, sobretudo tendo em vista a norma do art. 39, § 8º, acrescido pela Emenda nº 19/98, como será visto em seguida.

CONSELHO DE POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO E REMUNERAÇÃO DE PESSOAL OBRIGATÓRIO – inovação da Emenda nº 19/98, tal Conselho será único e formado por servidores dos diferentes Poderes (Legislativo e Executivo, no caso dos Municípios)

§ 1º – CRITERIOS PARA A FIXAÇÃO DE PADRÕES DE VENCIMENTO – este parágrafo teve a sua redação completamente alterada, tendo sido substituída a regra da isonomia entre os servidores dos três poderes, que inclusive orientou a interpretação do STF a respeito

da exclusão das vantagens de caráter pessoal, do "teto" de remuneração do art. 37, XI da CF, uma vez que tais verbas eram expressamente excluídas para efeito de isonomia. Este parágrafo trata agora dos critérios de fixação dos padrões de vencimento, em três incisos, nos seguintes termos: "a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira", "os requisitos para a investidura" e "as peculiaridades dos cargos".

§ 2º - ESCOLAS DE GOVERNO DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL - tais entes deverão criar escolas de formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, cujos cursos funcionarão como critério para promoções na carreira do servidor. Tal regra não é obrigatória para os municípios, daí a previsão de convênios entre os entes federados, pois muitos municípios carecem de condições para manter uma estrutura dessa natureza.

§ 3º - EXTENSÃO DOS DIREITOS SOCIAIS AOS SERVIDORES - em linhas gerais, tal norma permaneceu a mesma, ressalva feita apenas relativamente à supressão da irredutibilidade de salário (art. 7º, VI) e do adicional de insalubridade e periculosidade (art. 7º, XXIII). Apesar de terem sido suprimidos da extensão constitucional, em nossas discussões concluímos que os adicionais de insalubridade e periculosidade poderão ser instituídos por lei de cada ente. Quanto o princípio da irredutibilidade, está ele presente na norma específica para os servidores públicos, contida no art. 37, XV. Este parágrafo reforça também a regra do art. 37, II, quanto à possibilidade de a lei criar requisitos de admissão de servidores, conforme a natureza do cargo.

§ 4º - REGIME DE SUBSÍDIOS - este dispositivo criou uma nova sistemática de remuneração, aplicável ao "membro de Poder", ao detentor de mandato eletivo, aos Ministros e Secretários Estaduais e Municipais e que consiste no pagamento de uma parcela única, que não poderá ser acumulada com qualquer "gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória", que deverá ser fixada por lei (art. 37, X) e não poderá ser superior ao "teto" (art. 37, XI). Este é o regime aplicável a diferentes carreiras no Estado (Magistratura, Ministério Público, polícias em geral, Advocacia da União e Procuradorias de Estado).

Segundo o entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, a implantação deste regime exige a edição de lei específica, fixando os valores dos diferentes subsídios (art. 37, X da CF), não sendo norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, uma vez que atualmente não há qualquer referencial para o seu pagamento.

SUBSÍDIOS E DIREITOS ADQUIRIDOS - uma expressiva dúvida surgida ao longo de nossos debates, estava relacionada com a situação de certos servidores, que já tivessem adquirido certos direitos, anteriormente à implantação dos subsídios. Como o subsídio representa uma parcela única, provavelmente o valor a ser fixado será inferior ao que hoje recebem alguns servidores, se computadas gratificações e vantagens incorporadas.

Aqui, ao contrário do que se verifica em relação ao "teto" constitucional, incide a regra da irredutibilidade de vencimentos, apesar da nova redação do art. 37, XV; que inclui entre as exceções da irredutibilidade a regra do art. 39, § 4º. Quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98 vigorava uma redação do art. 37, XV que apenas excepcionava a regra da irredutibilidade nos casos do "teto" e de limitação dos patamares remuneratórios máximos dos três poderes.

A adoção de uma nova exceção ao princípio da irredutibilidade somente poderá atingir situações futuras, sob pena de se estar ferindo o art. 5º, XXXVI da CF, que tutela o ato jurídico perfeito e o direito adquirido.

Dessa forma, a implantação do regime de subsídios deverá compreender uma etapa de transição, na qual serão em princípio aplicados subsídios idênticos, aos ocupantes do mesmo cargo, mas naquelas hipóteses em que o valor do subsídio for inferior à remuneração anteriormente recebida pelo servidor, o valor nominal por ele até então recebido será preservado, de forma a respeitar o seu direito adquirido à irredutibilidade de vencimentos, devendo os excedentes do subsídio ser pagos através de parcela única em separado.

§ 5º - RELAÇÃO ENTRE A MAIOR E A MENOR REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - o termo remuneração aqui é utilizado de forma pouco técnica, pois as vantagens que integram a remuneração propriamente dita do servidor são de conteúdo variado,

o que tornaria praticamente impossível dar efetividade a esta norma. Tal conclusão justifica-se, uma vez que a mesma situação é verificada no art. 39, § 6º, que utiliza o termo remuneração em circunstâncias que obviamente dizem respeito a vencimento-base ou pelo menos a verbas recebidas em caráter permanente pelo servidor.

A relação entre mínimo e máximo, a ser estabelecida pela lei futura, deverá ter como objeto as verbas recebidas em caráter permanente e de forma linear, não podendo englobar as vantagens de natureza pessoal. Ainda assim, a constituição prevê que em qualquer circunstância deverá ser preservado o "teto" do art. 37, XI.

§ 6º - PUBLICAÇÃO ANUAL DOS VALORES DA REMUNERAÇÃO E DOS SUBSÍDIOS PAGOS AOS SERVIDORES - a remuneração aqui naturalmente só poderá compreender as verbas que são pagas da mesma forma igual a todos os servidores, até mesmo porque seria absolutamente inviável a publicação das importâncias recebidas por cada servidor, individualmente, com a contabilização das vantagens de caráter pessoal. Situação similar ocorre com a relação entre a maior e a menor remuneração, objeto do parágrafo anterior.

§ 7º - APLICAÇÃO DE ECONOMIAS DE DESPESAS CORRENTES EM PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO - esta é uma norma que exige a edição de lei regulamentadora, a fim de que sejam estabelecidos os critérios de aferição da economia dos gastos públicos nos diferentes setores da Administração e a forma como as receitas decorrentes da redução das despesas serão para eles revertidas. Cabe destacar, porém, que os servidores submetidos ao regime de subsídio não poderão receber os adicionais e prêmios de produtividade aqui previstos, pois lhes é vedado o recebimento de adicionais, a qualquer título. Todavia, os saldos decorrentes da economia de gastos poderão ser livremente destinados aos demais fins elencados neste dispositivo, como "programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização".

§ 8º - EXTENSÃO DO REGIME DE SUBSÍDIOS AOS SERVIDORES ORGANIZADOS EM CARREIRA - o pressuposto para a extensão é o de que os servidores contem com planos de carreira.

A contrario sensu, poder-se-ia depreender deste dispositivo que a obrigatoriedade dos planos de carreira foi revogada juntamente com o regime jurídico único.

ARTIGO 41

AUMENTO DO PRAZO PARA A AQUISIÇÃO DE ESTABILIDADE PARA TRÊS ANOS - Dispositivo de aplicação imediata, não sendo, porém, aplicável àqueles já em estágio probatório na data da promulgação da Emenda, em virtude de norma expressa do art. 28 da Emenda nº 19/98.

§ 1º - HIPÓTESES DE PERDA DO CARGO PÚBLICO - a insuficiência de desempenho, apurada a partir de avaliação periódica, a ser regulamentada por lei complementar, foi acrescentada às hipóteses originais de perda do cargo público pelo servidor (sentença judicial transitada em julgado e processo administrativo).

§§ 2º e 3º - REMUNERAÇÃO PROPORCIONAL NAS HIPÓTESES DE DISPONIBILIDADE - as regras destes parágrafos permaneceram praticamente inalteradas. A única mudança foi a previsão de remuneração proporcional ao tempo de serviço do servidor posto em disponibilidade, que não constava do texto anterior.

§ 4º - AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COMO PRESSUPOSTO PARA A AQUISIÇÃO DA ESTABILIDADE - não há mais dúvida quanto à necessidade da conjugação da regra temporal do caput, com a da aferição de desempenho do servidor. O mero transcurso do prazo de três anos não é o suficiente para a aquisição da estabilidade. Esta somente virá, após a avaliação positiva de comissão especialmente criada para este fim.

A SEÇÃO II DO CAPÍTULO IV DO TÍTULO IV DA CF PASSOU A INTITULAR-SE "DA ADVOCACIA PÚBLICA" - até a Emenda nº 19/98, tal seção era intitulada da Advocacia-Geral da União. Acertadamente, o poder reformador adotou a expressão advocacia pública, uma vez que tal seção já englobava também os Procuradores do Estado e do Distrito Federal (art. 132).

ARTIGO 132

OBRIGATORIEDADE DA PARTICIPAÇÃO DA OAB NOS CONCURSOS PARA PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL – este artigo foi alterado em seu caput, para tornar obrigatória a participação da OAB nos concursos para as procuradorias estaduais. Além disso, foi excluída a remissão ao art. 135, uma vez que este último contém disciplina que já alcança expressamente a Seção II.

PARÁGRAFO ÚNICO – A Emenda 19/98 introduziu este parágrafo no art. 132, instituindo regras para a aquisição da estabilidade pelos Procuradores, que pressupõem a existência de uma Corregedoria.

ARTIGO 135

APLICAÇÃO DO REGIME DE SUBSÍDIOS AOS SERVIDORES DISCIPLINADOS NAS SEÇÕES II E III – o regime de remuneração em parcela única do art. 39, § 1º passa a ser o aplicável à Advocacia da União, às Procuradorias de Estados e Defensorias Públicas.

Quanto à obrigatoriedade da aplicação aos Procuradores de Municípios do regime de subsídios, ainda não há uma posição consolidada na Procuradoria-Geral do Município, uma vez que não há menção expressa a eles na Seção II, somente sendo possível afirmar, por enquanto, que este regime poderá vir a ser adotado, com base no permissivo do art. 39, § 8º.

ARTIGO 169

LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL – este dispositivo teve o seu conteúdo bastante ampliado pela Emenda nº 19/98, tendo sido incluídos diversos parágrafos e incisos, que serão em seguida abordados. A partir de nossas discussões, concluímos que o limite de despesa com pessoal referido neste artigo deve ter como base também as despesas com pessoal das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, desde que estas duas últimas recebam repasses orçamentários, para pagamento de pessoal ou de despesas de custeio em geral. Tal conclusão está ancorada no mesmo critério adotado no art. 37, § 9º, para a subordinação das estatais ao regime do “teto” remuneratório do art. 37, XI.

§ 1º – ACRÉSCIMO DA HIPÓTESE DE CRIAÇÃO DE EMPREGOS E FUNÇÕES E NÃO APENAS DE CARGOS – a redação anterior do art. 169, parágrafo único da CF condicionava apenas a criação

de cargos à prévia dotação orçamentária, muito embora fosse tal disposição interpretada de forma extensiva pelos tribunais, de modo a alcançar empregos e funções. Com a Emenda nº 19/98, o art. 169 passa a prever expressamente que empregos e funções somente serão criados, mediante dotação orçamentária prévia.

§ 2º – SUSPENSÃO DE REPASSES DE VERBAS AOS ENTES QUE NÃO SE ADEQUAREM AO TETO DE DESPESA NO PRAZO DA LEI COMPLEMENTAR – esta é uma medida de austeridade, voltada aos entes públicos que não adequarem as suas despesas com pessoal ao limite estabelecido pela lei complementar, prevista no *caput* deste artigo. Após o fim do prazo fixado pela lei complementar, se não tomadas as medidas necessárias à redução das despesas com pessoal, serão imediatamente suspensos os repasses de verbas federais.

§ 3º – MECANISMOS PARA REDUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL – a fim de permitir que os entes federativos possam adequar suas despesas com pessoal aos limites da lei complementar, foram previstos os seguintes mecanismos de redução de gastos:

I – REDUÇÃO DE 20% DAS DESPESAS COM CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA – inicialmente, houve uma certa dúvida a respeito da forma pela qual essa redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança poderia se dar: se por meio da redução do valor do símbolo ou necessariamente mediante a extinção dos cargos. Pelo que se pode inferir do art. 169, § 6º, que prevê a extinção dos cargos objeto da redução, a solução a ser adotada passa indistintamente pela exoneração dos atuais ocupantes dos cargos.

II – EXONERAÇÃO DE NÃO ESTÁVEIS – Servidores não estáveis são tanto os que se encontram em estágio probatório, quanto os referidos no art. 33 da Emenda, que foram admitidos sem concurso, posteriormente a 5.8.83. Sobre essas duas medidas, pode-se concluir ao certo que não demandam regulamentação, podendo ser adotadas de imediato, caso necessárias.

§ 4º – PERDA DO CARGO POR SERVIDORES ESTÁVEIS – de forma diversa, nesta situação, é indispensável que primeiramente sejam exonerados os não estáveis e comissionados, para que possam então ser exonerados os servidores estáveis. Além disso, esta regra pressupõe a edição

de uma lei federal, que fixe as regras gerais para essa hipótese de redução de gastos com pessoal, consoante o disposto no § 7º deste artigo. Em face de tal disposição, pode-se concluir que têm os entes públicos competência para o estabelecimento de regras especiais, concernentes à perda do cargo por servidores públicos estáveis.

§ 5º – INDENIZAÇÃO NA HIPÓTESE DO PARÁGRAFO ANTERIOR – o servidor estável, exonerado em virtude de cortes de despesas com pessoal, terá direito a uma indenização correspondente a um mês de remuneração, por ano de serviço.

§ 6º – EXTINÇÃO DOS CARGOS OBJETO DE REDUÇÃO – como já dito, ao vagarem, serão extintos os cargos outrora ocupados por servidores exonerados, por necessidade de redução de gastos. A Emenda também previu que cargos, empregos ou funções, com atribuições análogas não poderão ser criados no prazo de quatro anos. Esta é uma regra que objetiva impedir que servidores estáveis sejam exonerados, sem que exista uma efetiva necessidade de redução de despesas com pessoal. Daí a obrigatoriedade da extinção dos cargos e a vedação de sua criação em curto período de tempo.

§ 7º – LEI FEDERAL DISPORÁ SOBRE REGRAS GERAIS, PARA A PERDA DO CARGO POR SERVIDORES ESTÁVEIS – como já mencionado, os servidores estáveis terão a perda de seu cargo regulada por lei federal. Esta lei também fixará critérios e garantias especiais para os ocupantes de cargos que envolvam atividades exclusivas de Estado (art. 247 da CF).

ARTIGO 206, V – FIM DO REGIME JURÍDICO ÚNICO PARA O MAGISTÉRIO – como consequência desta regra, que alterou a redação original do inciso V, os professores poderão ser contratados por outro regime, que não o estatutário.

ARTIGOS DA EMENDA Nº 19/98

ARTIGO 26 – REVISÃO DOS ESTATUTOS DAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, A FIM DE ADEQUÁ-LOS À REAL NATUREZA DE SUAS ATIVIDADES, NO PRAZO DE DOIS ANOS – em termos funcionais, esta é uma regra diretamente relacionada com o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único. A partir de agora, autarquias

efundações públicas terão sua natureza jurídica vinculada às suas finalidades, o que inequivocamente terá reflexos sobre o regime jurídico de seus servidores, que não será necessariamente estatutário.

ARTIGO 28 – DOIS ANOS PARA A AQUISIÇÃO DA ESTABILIDADE PARA OS SERVIDORES EM ESTÁGIO PROBATÓRIO, NA DATA DA ENTRADA EM VIGOR DA EMENDA – disposição já comentada, volta-se à tutela da expectativa de direito daqueles servidores já em estágio probatório em junho de 1998, que permaneceram regidos pela regra vigente quando de seu ingresso no serviço público.

ARTIGO 29 – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO IMEDIATA DAS ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS AOS LIMITES DA EMENDA 19/98 – esta é uma regra genérica ao extremo, que deve sofrer um temperamento na sua aplicação, uma vez que em diversos casos já mencionados inexistente critério imediato, que permita dizer qual é o excesso de remuneração. Em outras situações, a presente disposição esbarra nos princípios da irredutibilidade de vencimentos, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito; que a nosso ver representam limites ao poder de reforma constitucional.

Por fim, é importante reiterar que estas são orientações básicas para a compreensão de uma reforma administrativa, que se pretende um grande impulso na modernização da Administração Pública brasileira e que rompe com diversos princípios já consolidados na Ordem Constitucional posterior a 1988. Deve-se ter também em mente que a futura regulamentação infraconstitucional da Emenda nº 19/98 poderá dar maior clareza a alguns pontos, que aqui foram tratados de forma pouco definitiva ou mesmo vir a sinalizar em um sentido oposto ao das conclusões aqui firmadas.

De qualquer forma, espera-se que esta modesta sistematização conclusiva da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro possa ser de algum modo útil para aqueles que iniciam o estudo da reforma administrativa, recentemente aprovada pelo Congresso Nacional.