

ENCONTRO JURÍDICO DA FASUBRA

DECISÃO DA ADIN 2135 E O FIM DO RJU

LUNA RAMACCIOTTI
10 de Julho de 2025



INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

- Apresentar a trajetória da ADIn 2135 e sua recente decisão de mérito;
- Discutir os impactos constitucionais da EC 19/1998;
- Relacionar os efeitos com a PEC 32/2020;
- Oferecer análise crítica sobre os riscos à institucionalidade do serviço público.

O RJU NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

- Inovação da CF/88: padronização e segurança jurídica:

O RJU foi instituído pela Constituição de 1988 como uma inovação jurídica destinada a padronizar as relações de trabalho no setor público. O Objetivo era conferir estabilidade, direitos específicos e uniformidade no tratamento dos servidores, assegurando a continuidade administrativa e a segurança jurídica.

- Estabilidade, direitos específicos e planos de carreira.
- Garantia de continuidade administrativa e impessoalidade.

A EC 19/1998: REFORMA ADMINISTRATIVA FHC

- Modelo começou a ser questionado diante de demandas de flexibilidade da administração pública. Surge a EC 19/98: Alterações profundas na estrutura da Administração Pública.
- Nova redação do art. 39: fim da obrigatoriedade do RJU:
- Antes da emenda, o caput do art. 39 previa:

"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."

- Com a EC 19/98, a nova redação dizia apenas:

" 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."

CONSELHO DE POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO

- É um órgão colegiado de caráter consultivo previsto constitucionalmente, mas nunca efetivamente regulamentado e instituído de forma ampla no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- A Constituição, com essa previsão, criou a obrigação de cada ente federativo de instituir um órgão colegiado para tratar de políticas públicas relativas a: Organização administrativa do serviço público; Planos de cargos e salários; Critérios de remuneração; Avaliação de desempenho funcional; Reformas administrativas internas.
- Esse conselho seria integrado por servidores públicos, designados pelos respectivos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o que indicaria caráter interinstitucional e técnico, com possível função consultiva e deliberativa em matérias de gestão de pessoas.

CONSELHO DE POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO

- **Problema prático:**

- Omissão legislativa: Apesar da previsão no texto constitucional nunca houve regulamentação nacional ou lei federal que definisse estrutura, composição, competências e funcionamento desses conselhos;
- Muitos entes não instituiriam esse conselho, ou o fariam de maneira informal, sem respaldo legal claro;
- A ausência de regulamentação torna o dispositivo ineficaz do ponto de vista prático, funcionando apenas como norma programática.

IMPACTOS DA OMISSÃO SOBRE O RJU

1. Fragilização da racionalidade e da uniformidade do RJU

- O RJU, como regime estatutário, pressupõe: Carreira estruturada; Critérios uniformes de remuneração; Avaliação de desempenho e progressão funcional fundamentadas em mérito e legalidade; Estabilidade e impessoalidade como garantias institucionais.
-  Sem um conselho deliberativo que coordene essas políticas, cada Poder ou órgão pode adotar políticas isoladas, muitas vezes arbitrárias ou descoordenadas, o que distorce os fundamentos do RJU e rompe com a ideia de um tratamento uniforme ao servidor público.

IMPACTOS DA OMISSÃO SOBRE O RJU

2. Ausência de participação efetiva dos servidores nas decisões de gestão

- O conselho teria a função de dar voz técnica e representativa aos servidores na formulação de políticas de pessoal, inclusive em temas como: Reformas administrativas internas; Avaliação de desempenho; Planos de carreira e remuneração; Critérios de mobilidade e lotação.
- ➔ A falta de participação institucionalizada no âmbito do RJU transforma o servidor em mero destinatário passivo de decisões unilaterais, ferindo o princípio da gestão democrática e enfraquecendo a legitimidade do regime.

IMPACTOS DA OMISSÃO SOBRE O RJU

3. Aumento da fragmentação e insegurança jurídica

- Cada ente ou Poder define sua política de pessoal com grande discricionariedade. Isso gera desigualdades internas, mesmo dentro do mesmo ente federativo (por exemplo, entre servidores do Executivo e do Judiciário).
- Também há maior propensão a questionamentos judiciais sobre critérios de remuneração, promoções e avaliações de desempenho.

→ Resultado: o RJU se torna inconsistente e vulnerável à judicialização.

IMPACTOS DA OMISSÃO SOBRE O RJU

4. Falta de controle técnico sobre a política remuneratória

- Uma das funções centrais do conselho seria estabelecer diretrizes para remuneração, baseadas: Em critérios objetivos; Na capacidade orçamentária; Na comparação com a iniciativa privada e demais entes.
- Sem essa instância técnica, o que se observa é: Proliferação de gratificações e adicionais sem coerência sistêmica; Distorções salariais graves entre carreiras semelhantes; Perda de controle orçamentário e risco de insustentabilidade fiscal.

A ADIn 2135: FUNDAMENTOS DA AÇÃO

- Ajuizada por PT, PCdoB e PDT;
- Apontamento de fraude legislativa na votação da PEC 173/95, que deu origem a EC 19/1998:
- Inclusão indevida de texto rejeitado pelo plenário no 1º turno: Inicialmente, por meio de votação foi rejeitada a alteração ao caput do artigo 39. Entretanto, em redação para o segundo turno, o relator, deputado Moreira Franco, desrespeitou a decisão dos deputados e converteu o § 2º do artigo 39 por ele proposto em caput do artigo 39;
- Essa manobra foi imediatamente questionada por deputados da oposição em plenário, sendo a questão de ordem indeferida em 19 de outubro de 1997 pelo então presidente da Câmara, Michel Temer. Em seguida, foi ajuizado um mandado de segurança para impedir a votação em segundo turno do texto adulterado, mas o STF negou a liminar pleiteada sob o argumento de que a discussão ainda estava em curso na Câmara.
- Ao ser votada a matéria em segundo turno, o texto adulterado pelo relator foi aprovado por 3/5 de votos e mantido pelo Senado, em dois turnos de votação e por 3/5 de votos.

TRÂMITE PROCESSUAL – ADIn 2135

- Reconhecimento da manobra legislativa por Néri da Silveira (2001):
- Em 8 de novembro de 2001, o relator da ADI 2.135, ministro Neri da Silveira, em profundo e correto voto, reconheceu a fraude ocorrida, concedendo a liminar;
- Julgamento suspenso por pedidos de vista (2001–2006): Ministra Ellen Gracie (8/11/2001) e Ministro Nelson Jobim (27/6/2002), este devolvido apenas em 23 de março de 2006, impediram a conclusão do julgamento.
- Liminar confirmada em 2007: restauração do caput original do art. 39.
- Em setembro de 2020, a nova relatora, ministra Carmen Lucia, apresentou seu voto, confirmando a liminar deferida em 2007 e acolhendo os argumentos dos partidos políticos autores da ADI 2.135.

TRÂMITE PROCESSUAL – ADIn 2135

- Em 18 de agosto de 2021, retomado o julgamento, o ministro Gilmar Mendes (que era advogado-geral da União quando do início do julgamento da ADI, em setembro de 2001, e que, portanto, deveria julgar-se impedido, embora o Regimento da Corte não o exija) antecipou seu voto e defendeu, como ministro, a mesma tese que defendera como advogado-geral da União: que se tratava de matéria “interna corporis”, e que seria “legítima” a decisão do presidente da Câmara ao indeferir a questão de ordem, assim como a aprovação da redação final apresentada, suprimindo o caput do artigo 39, apesar da rejeição de sua alteração nos termos propostos pelo relator.
- Pedido de vistas do ministro Kassio Nunes Marques suspendeu, então, novamente, o julgamento.

REVIRAVOLTA 2024: JULGAMENTO DE MÉRITO

- Julgamento retomado em 06/11/2024.
- Voto de Gilmar Mendes prevalece: matéria seria “interna corporis”.
- STF, por 8x3, considera **constitucional** a EC 19/1998.
- Apenas Fux, Fachin e Cármen Lúcia reconhecem vício formal.
- Como destacado pelo ministro Fachin, a questão de fundo é de extrema importância e gravidade, pois se trata da manutenção ou não do regime jurídico único, estatutário — algo que, em primeira votação, a Câmara dos Deputados decidiu manter. Não se trata, assim, de matéria interna corporis, mas de reintrodução de matéria nova, não aprovada em primeiro turno, pela via da “redação final”.
- Eloquentemente, ainda, o voto do ministro Fux, que apontou a não obtenção do quórum de aprovação para a alteração do caput do artigo 39, e que o ocorrido ultrapassa o limite das “adequações redacionais” decorrentes. Ou seja: foram feitas alterações de redação não emanadas do plenário.

EFEITOS PRÁTICOS DA DECISÃO

- Por 8 votos a 3, o STF entendeu que a EC 19 de 1998 não violou o processo legislativo, afastando o vício formal que havia motivado a suspensão da norma em 2007;
- Consequentemente, a redação da EC 19 que permite múltiplos regimes jurídicos e contratação de servidores via CLT foi considerada constitucional, liberando a adoção de outros modelos além do Regime Jurídico Único (RJU);
- O STF definiu que a medida vale apenas para contratações futuras, garantindo proteção aos servidores atuais, que permanecem no RJU.

ANÁLISE CRÍTICA DA DECISÃO

- **1. Precedente vs. Processo Legislativo**
 - Rompimento com precedente de proteção ao RJU.
 - Validação da mudança por via redacional como “regular”.
- **2. Enfraquecimento do RJU**
 - Ampliação de vínculos frágeis e flexíveis.
 - Risco à estabilidade e aos concursos públicos.
- **3. Segurança Jurídica**
 - Modulação protege o passado, mas gera incertezas futuras.
- **4. Pressão sobre o modelo de Estado**
 - Aumento do clientelismo e da desigualdade funcional.
- **5. Alicerce para reformas futuras**
 - Decisão cria respaldo jurídico para reformas como a PEC 32/2020.

A PEC 32/2020: FLEXIBILIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

- Fim do RJU como regra geral.
- Criação de cinco vínculos funcionais distintos: Vínculo de experiência (sem estabilidade); Vínculo por prazo determinado; Cargo típico de Estado (com estabilidade); Cargo com liderança e assessoramento (comissionados); Cargo por prazo indeterminado (sem estabilidade plena).
- Estabilidade restrita e demissão por desempenho;
- Expansão da terceirização e dos cargos comissionados.
- Redução do papel do concurso público.
- Ampliação do poder discricionário do Executivo.

CRÍTICAS À PEC 32/2020

- Precarização do serviço público: ao retirar garantias como estabilidade, abre espaço para perseguições políticas e descontinuidade de políticas públicas;
- Desigualdade entre servidores: cria categorias com diferentes níveis de proteção e direitos;
- Redução da profissionalização: amplia comissionamentos e contratações temporárias em detrimento do concurso público;
- Risco à imparcialidade e independência dos servidores: especialmente em áreas sensíveis como fiscalização, controle, regulação, saúde, pesquisa e extensão.

CONSEQUÊNCIAS FUTURAS

- **Entes federativos terão liberdade para criar vínculos temporários ou CLT**, sem o dever de instituir regime estatutário único;
- **Concursos podem ser revistos ou substituídos** por processos seletivos diferenciados;
- **Estabilidade perde força**, podendo ser limitada a servidores escolhidos, abrindo espaço para demissões políticas ou por desempenho;
- **Descontinuidade de políticas públicas** pode ocorrer diante de eventuais demissões em massa, impactando serviços fundamentais;
- **Mistura jurídica de regimes pode gerar conflitos** administrativos e jurídicos entre servidores com direitos distintos.

CONCLUSÃO CRÍTICA

- A decisão de 6 de novembro de 2024 **representa uma guinada de matriz das normas jurídicas simbólicas no serviço público**, ao conferir legitimidade constitucional à EC 19/1998 e autorizar a substituição do modelo estatutário por formatos mais flexíveis.
- Isso reforça a agenda de reforma administrativa iniciada com a PEC 32/2020 e amplia o escopo de atuação do Estado em relação aos vínculos dos servidores. Ainda que a modulação preserve servidores já em exercício, a transformação normativa pode levar a “aparelhamento” da máquina estatal, precarização e desequilíbrio nas carreiras públicas.
- Esse remanejamento do paradigma jurídico exige vigilância reforçada por parte da sociedade civil, movimentos sindicais e do Poder Legislativo, para garantir que a flexibilidade não se transforme em desigualdade funcional, perda de impessoalidade no serviço e erosão das bases constitucionais da Administração Pública.

OBRIGADA!

LUNA RAMACCIOTTI
luna@ramacciotti.adv.br

