



Íntegra

O regime jurídico dos agentes públicos e a Emenda Constitucional n. 19/1998

Por: Angela Cassia Costaldello

1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REFORMA ADMINISTRATIVA

A perspectiva de mudanças, de transformações, em quaisquer setores da vida humana, mormente quanto às suas conseqüências sobre o conhecimento, provocando o repensar de concepções já assentadas, gera uma inquietude natural, um rastro de insegurança no porvir.

As alterações procedidas pela Emenda Constitucional n. 19/98 são fatores de investigação jurídica para os aplicadores do Direito e para aqueles que, de alguma maneira, são gestores ou guardiães da coisa pública, uma vez que lhes cabe a tarefa de interpretar e aplicar as normas modificadoras de situações jurídicas concretizadas, assentadas na tradição secular de regras e princípios de Direito Público.

Diante das circunstâncias de insegurança, de necessidade de resolução e, sobretudo neste assunto, de grave repercussão e imensa profundidade, há que se buscar âncoras que indiquem onde é possível aportar. E uma dessas âncoras no Direito, é uma fórmula advinda do direito italiano que é expressada através da fórmula "ora per ahora", através da qual deve-se aquilatar a influência da passagem do tempo no Direito¹. A sua importância está exatamente na necessidade de adaptação do Direito, sua interpretação e aplicação a uma dada realidade, num contexto histórico específico.

Neste momento de incerteza quanto aos contornos a serem atribuídos à Administração Pública brasileira, ocasionada pela Emenda Constitucional n. 19/98, o objetivo deste breve estudo é o de propiciar reflexão, mais do quê, pretensiosamente, apresentar certezas. As dúvidas são muitas e o serão por muito tempo. Algumas das questões, crê-se, somente serão dirimidas mediante a edição de legislação infraconstitucional. outras apenas com a manifestação do Poder Judiciário.

A proposta contida na Emenda n. 19/98, que propiciou a reforma administrativa, é, em certo sentido, singela: oferecer mecanismos para que a Administração Pública transponha o modelo burocrático weberiano para o modelo gerencial.

Os pressupostos de cunho teórico para tamanha reformulação, estão calcados no entrelaçamento de fatores históricos, econômicos e políticos, que compõem as transformações pelas quais passa o Estado brasileiro.

Em linhas gerais, ao se analisar o Estado de Direito Liberal, especialmente do final do século XIX, observa-se que surgiu com vistas à proteção das liberdades individuais, da segurança jurídica e da propriedade. Imperava o individualismo. No plano das instituições. em nome da liberdade, firma-se a idéia delimitar o poder político. diminuindo, ao máximo, as funções que o Estado pudesse exercer.² Entretanto, este panorama acabou por gerar inúmeras desigualdades sociais. Como reação, nasce a defesa dos direitos sociais do cidadão.

Surge, então, o Estado do Bem Estar Social, voltado ao bem comum, ao interesse público, que objetivava estabelecer a igualdade entre os indivíduos. Aliam-se ao Estado Social de Direito outros elementos, como a participação popular, dando lugar ao Estado de Direito Social e Democrático. Esta é a conformação original dada ao Estado brasileiro, pela Constituição de 1988 e evidente se revelou o aumento da demanda dos serviços públicos pela sociedade.

Diante da forte intervenção do Estado na tentativa de satisfazer às necessidades sociais, a Administração Pública não podia prescindir de uma estrutura cada vez

mais complexa e acabou por crescer exacerbadamente.

Apesar disso, não garantiu aos cidadãos alguns direitos básicos, como educação, saúde, e a prestação dos serviços públicos demonstrou-se precária.

As mudanças demonstravam-se inequivocamente urgentes. A execução das políticas públicas, visando o atendimento de direitos fundamentais do cidadão, apresentavam-se quase inexistentes diante da demanda da sociedade.

Advém, então, a reforma administrativa, cujo ideário funda-se na diminuição do Estado, com a perspectiva da Administração Pública eficiente através da prestação eficaz de serviços públicos para os clientes-usuários.

2 REFLEXOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 19/98 NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Constituição de 1988 adotou a mesma conformação da estrutura administrativa da Constituição anterior, que foi aprimorada pelo Decreto-Lei n. 200/67, modificado pela lei n. 8.490/92, modelo federal seguido pelos demais entes da Federação. A Administração Pública divide-se em Direta - onde se localizava o Poder Central - e Indireta, descentralizada, mediante a criação de entidades, sob forma de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

Surge a reforma administrativa através da Emenda n. 19/98, estabelecendo outro modelo interno para esta estrutura. O "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado"³ propôs a divisão da Administração Pública em setores: "Núcleo Estratégico", "Atividades Exclusivas", "Atividades Não-Exclusivas" e de "Produção para o Mercado".

O conteúdo de cada um dos setores será assim definido:

"Núcleo Estratégico", composto pelo Legislativo, Executivo, Judiciário e o Ministério Público, constitui a chamada "parte estatal". Incumbe-lhe definir as leis e as políticas públicas. Nele são tomadas as decisões estratégicas, há poder de decisão, de comando;

"Atividades Exclusivas" é, também, considerado "parte estatal", onde ocorrerá a execução das decisões tomadas pelo Núcleo Estratégico. É o setor em que serão prestados serviços que só o Estado pode realizar, exercendo o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Exemplos: a polícia, cobrança de impostos, fiscalização, previdência social básica, controle de meio ambiente, subsídio à educação básica. Tais atividades seriam desempenhadas pelas Agências Executivas;

"Serviços Não-Exclusivos", tido como a "parte pública não-estatal", é o setor também denominado de "terceiro setor", onde o Estado atua concomitantemente com outras organizações públicas não estatais e privadas. Embora as instituições desta parcela não possuam "poder de Estado", a sua presença é mantida, pois envolve direitos fundamentais. Tais serviços resultam em ganhos que não podem ser apropriados pelo mercado, através do lucro. Ex: universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus. Esta parcela, denominada de "terceiro setor", desempenharia suas atividades através das Organizações Sociais; e

"Produção para o Mercado" (empresas estatais), "parte privada" que corresponde a atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, que por razões (monopólio ou ausência de capital privado) devem ser por ele desempenhadas.

Observam-se, do panorama exposto, dois aspectos distintos: a acentuada descentralização de serviços a cargo do Estado, através das Agências Executivas e que antes, muitos deles, eram desempenhados por órgãos da Administração Direta, atualmente Núcleo Estratégico, e a maior - ou decisiva - participação da esfera privada nos assuntos estatais, mediante a gestão e a ação das Organizações Sociais.

A concretizar-se esta transferência na execução de alguns serviços, como segurança, fiscalização, dentre outros, pelas Agências Executivas, é de se indagar, afinal, o que restará como composição do Poder Executivo? Qual será a função dos Ministérios? Apenas celebrar os contratos de gestão e supervisioná-los? A resposta, que tende a ser positiva, demonstra que o Estado, sob o aspecto do Poder Central, diminuiu sensivelmente, em extensão e intervenção direta na execução de atividades.

Este contexto quer significar que o modelo estatal estruturado pela Constituição de 1988 possui características predominantemente sociais, enquanto que a Emenda n. 19/98 introduz, na Administração Pública brasileira, nítidos contornos neoliberais.

O neoliberalismo, surgido após a II Guerra Mundial através das idéias de Hayek - e que tomou maiores proporções, sobretudo na Europa Ocidental, a partir de 1973, com a crise do capitalismo, que conduziu boa parte dos países à recessão - possuía características definidas de posição contrária ao Estado do Bem Estar Social: "a desigualdade era um valor positivo".⁴

Essa ordem de idéias baseava-se na quebra da influência dos sindicatos. cujas reivindicações salariais atingiam a "acumulação capitalista"⁵, a par das exigências impostas ao Estado para que arcasse com mais ônus e gastos de natureza social.

Tais fatores concorrerem para a deflagração da crise de mercado mundial. Neste aspecto, Perry Anderson expõe, com clareza, que:

"O remédio, então era claro, manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a reestruturação da taxa natural de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalhadores para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos."⁶

Muito embora a posição expressa do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira de que a reforma administrativa não resultaria em um Estado Social-Burocrático "porque foi esse modelo que entrou em crise", também não seria um Estado Neoliberal, "porque não existe racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século dezenove", mas que através dela se defende um Estado Social-Liberal: "social, porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercados e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional"⁷, pouco parece se distanciar das linhas mestras do neoliberalismo predominante na Europa nas décadas de 70 e 80.

Em sua obra Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil - para uma nova interpretação da América Latina, o ex-Ministro admite a possibilidade de manutenção das bruscas desigualdades sociais existentes no Brasil, ao afirmar textualmente que:

"Um pacto dessa natureza não abrange a todos. Alguns grupos sociais perderão, particularmente os burocratas das empresas estatais e a baixa burocracia, que conseguia obter alguns privilégios do Estado. Perderão também os empresários que estavam superprotegidos. E continuarão a perder os marginais sem terra, sem teto, sem educação".⁸

Dos textos acima transcritos, encontra-se um traço comum: a despreocupação com os aspectos sociais é marcante no neoliberalismo. Logo, o aspecto "Social" (que compõe o termo "Social-Liberal" utilizado pelo ex-Ministro Bresser Pereira) tem uma especial e específica significação no contexto da reforma do Estado, que não é o do atendimento das necessidades básicas de grande contingente da população brasileira. Os clientes-usuários serão fruto de seleção que, logicamente, não incluirá os que são menos privilegiados.

Pela polêmica e inexatidão de conteúdo, este é, sem dúvida, um ponto, dentre muitos outros, merecedores de reflexão por parte daqueles que trabalham o Direito.

3 OS AGENTES PÚBLICOS E A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 19/98

O enfoque do tema pressupõe a adoção de duas premissas. A primeira é a de que as transformações, em relação ao regime jurídico dos agentes públicos, realizadas na Constituição Federal através desta reforma, estão num contexto maior - o da reforma do aparelho do Estado -, e a segunda encontra-se na inquestionável

mudança de endereço na aplicação do regime jurídico-administrativo, tal como vinha ele sendo admitido, estudado, explorado e aplicado. O binômio "prerrogativas-restrições" parece sofrer sensível diminuição do seu campo de aplicabilidade.

Muitos são os aspectos que compõem o regime dos agentes públicos na Emenda n. 19/98, porém apenas alguns deles foram eleitos, cujo critério foi a novidade e a polêmica que, num primeiro instante, os cerca.

3.1 A flexibilização do regime jurídico único

Parece elementar que, dentro do contexto da reforma do Estado, um ponto merecedor de análise é o regime jurídico que rege as relações entre os servidores públicos e a Administração Pública..

Como se sabe, o art. 39, caput, da Constituição Federal, com a redação do texto anterior, previa a obrigatoriedade da adoção de um regime jurídico único pelas pessoas jurídicas de Direito Público Interno.

A intenção do Constituinte de 1988 era desfazer as inúmeras disparidades entre os regimes de servidores existentes: em sua maioria celetistas e estatutários e, eventualmente, alguns recibados, interinos, suplementaristas.

É preciso aqui, em brevíssimas linhas, lembrar que num primeiro momento, a doutrina opinou indiferentemente a respeito do regime: poderia tanto ser estatutário quanto celetista.

Amadurecidas as concepções, chegou-se à conclusão de que o indicativo constitucional tendia ao regime estatutário. No entanto, vários Municípios já haviam adotado o regime celetista: de qualquer sorte, era um regime único para todos os servidores públicos.

Apenas, na hipótese do art. 37, IX, que previa a possibilidade de contratação temporária, por excepcional interesse público, adotava-se o regime celetista mediante o contrato por tempo determinado.

Contudo, tomando-se o texto da reforma, nota-se que a redação do art. 39, caput foi totalmente alterada, não tendo sido feita qualquer alusão ao assunto. Sequer há menção à forma de vinculação dos servidores públicos para com a pessoa jurídica de Direito Público Interno.

Logo, pode-se dizer que houve a liberação para a adoção de quaisquer dos regimes - estatutário ou celetista - que vinculem o servidor público ao Estado e, com isso, uma evidente flexibilização na disciplina das relações que o Poder Público estabeleça com quem lhe presta serviços, respeitada a exigência constitucional da aprovação em concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

De maneira geral, é possível afirmar, de acordo com alguns indicativos que vêm sendo trazidos pelo Governo, o vínculo dos servidores com o Estado, no que se refere ao Núcleo Estratégico e às Agências Executivas, deve ser mantido sob o regime estatutário. Já no que se refere às organizações sociais e ao setor de atividades de produção para o mercado, prevalece o regime celetista.

De qualquer forma, a letra constitucional deixou ampla liberdade ao Poder Público em manter ou não o regime jurídico único adotado,⁹ aplicável tanto à União como às esferas estadual e municipal. Trata-se mais de uma opção político-administrativa que jurídica. No entanto, para futuras contratações, de acordo com as reais necessidades administrativas e para aquelas funções relacionadas aos dois últimos setores - atividades não-exclusivas e de mercado - seriam admitidos celetistas. Em outras palavras, agentes e servidores públicos que não exerçam poder de Estado.

3.2 A remuneração dos agentes públicos

3.2.1 O fim da previsão de equiparação salarial

O art. 39, § 1º, da Constituição de 1988, com a redação original ("a lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho"), previa a isonomia de vencimentos para funções iguais ou assemelhadas, nos Poderes instituídos.

O texto atual do referido artigo, modificado pela Emenda Constitucional n. 19/98,

retira a possibilidade de equiparar a remuneração dos servidores públicos.

De acordo com Amauri Mascaro Nascimento¹⁰, historicamente, a garantia da igualdade salarial se apresenta como resposta a uma reivindicação dos trabalhadores, nascida no contexto da economia liberal. Ocorre que, segundo ele, em tal período, as mulheres recebiam menos que os homens pela prestação dos mesmos serviços. Tal situação, como parece evidente, aumentava a procura pelo trabalho feminino, diminuindo a oferta de trabalho aos homens. Além disso, era uma manifestação da discriminação social em relação à mulher, no âmbito específico das relações de trabalho.

Assim, afirma que a equiparação salarial:

"é desdobramento do princípio maior da igualdade de todos perante a lei e foi ampliado pelo legislador brasileiro, ao proibir a desigualdade de tratamento não só em razão do sexo ou nacionalidade, mas também por força de idade e estado civil."¹¹

No âmbito específico da Administração Pública, note-se, ainda, que a equiparação salarial não proibia, antes da Emenda Constitucional n. 19/98, somente a discriminação decorrente de preconceito sexual, racial ou em função do privilégio dos nacionais em desprestígio aos estrangeiros. Aliás, sob esse aspecto, mantém-se assegurada a isonomia, na esfera da Administração, por força da extensão do art. 7º, XXX e XXXI, aos servidores públicos, conforme determina o art. 39, § 3º. De acordo com a antiga redação do precitado art. 39, § 1º, também era assegurada a isonomia de vencimentos entre todos aqueles que ocupassem as mesmas funções, ou funções assemelhadas¹². Era, sem dúvida, uma forma de evitar a proteção, até de natureza política, de alguns servidores em detrimento de outros. Contudo, essa garantia não mais persiste, de acordo com o novo preceito estabelecido pela referida Emenda.

Haverá, no âmbito de cada Poder instituído, uma Comissão com poderes para estabelecer a remuneração dos servidores, respeitando: (i) a necessidade de lei específica de iniciativa de cada poder para fixar ou alterar os vencimentos; e (ii) o teto estabelecido como limite, qual seja, o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 37, X e XI). Importante ressaltar que o teto, de acordo com a nova redação do art. 37, XI, engloba vantagens pessoais e quaisquer outras parcelas remuneratórias, aplicando-se, inclusive, aos proventos de inatividade e pensões.

Neste sentido, o Ministério da Administração e Reforma do Estado afirma que:

"Em cada esfera de Governo, deverão ser instituídos conselhos, com participação de servidores dos três Poderes, para subsidiar a definição da política de remuneração. (...) a Constituição passa a estabelecer parâmetros para a organização do sistema remuneratório dos servidores públicos, com base em critérios objetivos, de forma a corrigir distorções e conferir maior racionalidade ao sistema. Os patamares de vencimento e as vantagens deverão estar calcados em critérios que considerem, de forma ampla, as características de cada cargo, seu grau de complexidade e os requisitos de admissão."¹³

Não se pode admitir que a falta de previsão legal acerca da equiparação salarial venha a permitir uma atuação discriminatória do Poder Público, de forma a prejudicar alguns servidores e privilegiar outros. Ora, tal diretiva seria nula por não respeitar os princípios que definem a configuração e regem o agir do Poder Público, mormente no que se relaciona à isonomia e à moralidade pública. Destarte, é possível concluir que a equiparação deve permanecer nas esferas da Administração Pública por ser decorrência direta dos referidos princípios, os quais, por óbvio, não deixaram de ser cogentes e vinculantes da atividade administrativa.

3.2.2 A forma de fixação

Antes da aprovação da Emenda Constitucional n. 19/98, a remuneração dos agentes públicos era fixada respeitando-se, dentre outras normas constitucionais, o estabelecido no § 2º do art. 39, que fixava os direitos sociais extensíveis aos servidores públicos. Com a nova redação dada pela mencionada Emenda, permanecem assegurados alguns desses direitos (garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; décimo terceiro salário; remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; salário-família; repouso semanal remunerado; remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; dentre outros), mas foram retirados

deste dispositivo constitucional a garantia da irredutibilidade de vencimentos (art. 7º, VI, da CF/88) e o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei (art. 7º, XXIII, da CF/88).

Cabe destacar, no entanto, que a irredutibilidade de vencimentos e subsídios está prevista no art. 37, inciso XV, também alterado pela mencionada Emenda.

A fixação da remuneração dos servidores, a partir da Reforma Constitucional, será feita observando-se os referidos direitos sociais e a forma prevista no art. 39, caput, com a instituição de um Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

Ademais, convém ressaltar que se mantêm inalterados os artigos da Constituição que definem a competência para a iniciativa das leis referentes à remuneração dos servidores públicos que, segundo Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

"continua repartida entre o Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, a), Tribunais (art. 96, II, b), Ministério Público (art. 127, § 2º) e Tribunal de Contas (art. 73 combinado com art. 96). Cada um desses órgãos remete ao Legislativo projeto de lei, seja de criação de cargos, seja de fixação de vencimentos dos seus servidores, devendo todos respeitar os limites estabelecidos para os servidores do Executivo, já que o art. 37, XII, não foi alterado."¹⁴

É imprescindível analisar, ainda, a competência estabelecida para a fixação do subsídio de alguns agentes políticos.

Inova a Emenda no que concerne à determinação do teto salarial. Com efeito, de acordo com a nova redação dada ao art. 37, XI:

"a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal."

O estabelecimento deste limite de percepção de remuneração pelos agentes públicos traz algumas dificuldades de aplicação literal do dispositivo transcrito, principalmente no que se refere ao servidor em regime de acumulação de cargos. Neste sentido, Maria Sylvania Zanella Di Pietro adverte que:

"O servidor que esteja em regime de acumulação está sujeito a um teto único que abrange a soma da dupla retribuição pecuniária; o dispositivo é bastante problemático porque vão existir situações em que o servidor, em um dos cargos, empregos ou funções, prestará serviço sem receber a correspondente retribuição pecuniária; ele conflita com o princípio que veda o enriquecimento ilícito, com o princípio da responsabilidade civil que incumbe a quem causar dano a outrem, com o art. 39, § 3º, que manda estender determinados benefícios do art. 7º da Constituição, dentre os quais o que prevê salário mínimo, garantia de salário nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração do trabalho noturno superior à do diurno, salário-família, repouso semanal remunerado, etc."¹⁵

Tais circunstâncias implicam interpretar-se sistematicamente o Texto Constitucional, buscando harmonizar-se normas que se apresentam, num primeiro momento, incompatíveis.¹⁶

Além disso, outra novidade é posta pela Emenda Constitucional, que é o modo de fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Serão estabelecidos por lei de iniciativa conjunta do Presidente da República, do Presidente da Câmara de Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal (art. 48 da CF/88), mediante sanção.

Como se vê, a iniciativa de lei impõe a observação do art. 2º da Constituição Federal, que fala da harmonia e independência entre os Poderes. É fundamental que uma negociação de tal ordem requeira maturidade política e, sobretudo, a atenção da sociedade.

É preciso notar que, enquanto não for fixado o subsídio dos Ministros do Supremo

Tribunal Federal, não pode ser aplicada a referida norma que o toma como teto das demais remunerações no âmbito do Poder Público.¹⁷

Por outro lado, oportuno destacar a alteração da terminologia introduzida pela reforma administrativa, através do vocábulo subsídio. Este termo, até o momento, vinha sendo utilizado como sinônimo de remuneração de alguns agentes políticos, além, é claro, de ser sinônimo de uma das formas de manifestação material da Administração Pública, ou seja, um dos meios de fomento.

Ingressa, agora, o subsídio, no Texto Constitucional, como retribuição pecuniária de todos os agentes políticos e, também, de alguns servidores públicos de carreira (art. 39, § 4º; 73, § 3º; 128, § 5º, I; 135; 144, § 9º e opcionalmente, art. 39, § 8º), razão pela qual entende-se que merece exame, no presente trabalho, apesar de perfunctório.

Inicialmente, constata-se a criação, pela Emenda Constitucional n. 19/98, de um duplo sistema de remuneração na Administração Pública: para determinados servidores, mantém-se o sistema referente aos vencimentos, já para outros, enumerados nos artigos acima citados, instaura-se o regime de percepção através de subsídio.¹⁸

O subsídio é fixado em parcela única, excluídas quaisquer gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verba de representação, de veno do ficar limitado ao teto nacionalmente estabelecido, qual seja, o subsídio percebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme exposto. Com isso, restou limpo o subsídio, sem aumentos indiretos ou concessão de vantagens indevidas.¹⁹

O Texto Constitucional, então, refere-se à parcela única. Porém, disso defluem algumas conseqüências que devem ser enumeradas.

Indaga-se como ficaria o pagamento de algumas verbas previstas constitucionalmente, como 13º salário, salário família, adicional de férias (art. 39, § 3º). É preciso, sublinhe-se uma vez mais, compatibilizar as normas que têm o mesmo fundamento: a Constituição²⁰. Ademais disso, são normas que contêm princípios e, nesta condição, não pode haver o alijamento de um ou de outro.

Quanto às verbas indenizatórias, que se destinam ao ressarcimento de despesas realizadas em decorrência do exercício da função e em benefício do Estado, nenhum sentido há que, com elas, arque o servidor.

Uma vez fixado o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, o Congresso Nacional tem competência exclusiva para fixar o subsídio no mesmo quantum - para os Deputados Federais e Senadores, respeitado o teto (art. 49, CF/88).

E o Congresso Nacional, por seu turno, pode, ainda, fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado.

Na esfera estadual (art. 27, § 2º), também perceberão subsídios os Deputados Estaduais, fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, no percentual máximo de 75% do estabelecido para os Deputados Federais, observados: (I) fixação do subsídio em parcela única; (II) a retribuição pecuniária pelas sessões extraordinárias não poderá ultrapassar o valor do subsídio. Ex.: subsídio igual a 100, sessões extraordinárias igual a 100, no máximo; (III) limite do subsídio de acordo com o teto nacional, qual seja, o de Ministro do STF; (IV) vedada instituição de discriminação em razão da ocupação profissional ou função exercida (art. 150, II, CF/88); (V) mantidas as normas referentes ao Imposto de Renda (art. 153, III, CF/88), que obedecerá aos critérios da generalidade, universalidade e da progressividade, na forma da lei (art. 153, § 2º, I, CF/88).

A Assembléia Legislativa Estadual, por sua vez, tem competência para fixar, por lei, o subsídio do Governador, Vice-Governador e Secretário de Estado, obedecidos os mesmos parâmetros supracitados em relação à fixação do subsídio do Deputado Estadual (art. 28, § 2º).

Na esfera municipal, os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal (art. 29, V e VI, da CF/88). Assim como os subsídios dos Vereadores, fixados na razão máxima de 75% do subsídio dos Deputados Estaduais.

Como se observa, a Emenda parece inovar em pelo menos três aspectos: (I) a fixação do subsídio não ocorre na legislatura anterior para a próxima, podendo ser fixado na mesma legislatura; (II) deve ser fixado o subsídio mediante lei, e não apenas através de atos internos do Legislativo, em regra, pois o Congresso

Nacional tem autorização para fazê-lo mediante ato interno; e (III) é vedada a remuneração superior ao subsídio pelas sessões extraordinárias.

Deles defluem outras questões que estão a merecer reflexão.

O primeiro aspecto está na cogitação do abandono do princípio da anterioridade.

Em recente decisão, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná acatou posicionamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas²¹ no qual se entendeu vigente o princípio da anterioridade.

Foram, basicamente, os seguintes argumentos defendidos:

a) A ofensa ao princípio da moralidade administrativa

A alteração de sua própria remuneração, pelo agentes políticos, não é uma prática que se coaduna com os valores presentes na nossa sociedade. Os vereadores (tratava-se de consulta municipal) não detinham e nem detêm poderes para fixar sua própria remuneração. Vinculados a perseguir e a realizar o interesse público, é ofensivo o comportamento voltado à defesa de interesses particulares de cunho pecuniário.

Logo, a norma que majorou os subsídios na mesma legislatura, em contraste com o princípio constitucional, está eivada do vício de inconstitucionalidade.

b) A alteração da norma constitucional tem repercussão no ordenamento dos Estados e Municípios, exigindo a adaptação dos direitos regionais e locais.

Deve haver a disciplina por lei local que trate do processo legislativo, pois anteriormente os vencimentos desses agentes políticos eram fixados apenas por ato interno do Legislativo.

Nos termos da sistemática constitucional e com fundamento nos princípios que norteiam a Administração Pública, exige-se que haja o processo legislativo local para a fixação dos subsídios dos agentes políticos, sendo necessária a observância aos princípios da anterioridade para a validade do sistema. Nesse aspecto localiza-se a segunda novidade da Emenda.

Finalmente, cabe notar que a alteração e a fixação dos subsídios, bem como da remuneração, serão procedidas mediante lei específica, observada a iniciativa privativa de cada Poder, assegurada revisão geral anual, ao lado de eventuais modificações durante o exercício.²²

A outra questão é a limitação, ao Valor dos subsídios, pelas sessões extraordinárias. Soa incongruente na sistemática da própria Emenda que, por um lado, limita à parcela única os subsídios de alguns agentes e servidores públicos, porém, de outro, permite o acréscimo no caso dos integrantes do Legislativo, oriundo das sessões extraordinárias. Diante disso, outra não pode ser a conclusão de que há verbas de previsão constitucional e de cunho indenizatório que estão fora do valor limite do teto. Caso contrário, forçoso asseverar que há evidente violação ao princípio da igualdade.

3.2.3 Publicidade da remuneração

O art. 39, § 6º, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98, determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão, anualmente, os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

Trata-se de dispositivo que visa atender ao princípio da publicidade, privilegiando a transparência da Administração Pública para com a sociedade, em busca do controle social.

Parece ser, dos vários aspectos da reforma, um dos mais interessantes. Um dos pilares da Administração Pública Gerencial, que se pretende implantar no País, é o controle de resultados, a ser feito, prioritariamente, pela população. Ora, ainda que seja questionável a existência de maturidade política dos cidadãos brasileiros para exercer de forma eficaz tal controle, não se pode negar que a orientação levou o legislador a se preocupar com uma maior concretização do princípio da publicidade ou transparência na esfera administrativa.

Aliás, esta é a diretriz imposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que prevê a criação do Projeto-Cidadão. Este projeto "tem como objetivo aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos, no âmbito de suas atribuições institucionais, atendendo à diretriz do Projeto de

Reforma do Estado, de localização das ações nos anseios e necessidades do cidadão."²³

Com a redação dada a esse novo dispositivo, são atuais e conclusivos os comentários de Juarez Freitas acerca do princípio da publicidade. Segundo o autor, em razão desse princípio,

"o agente público precisa prestar contas de todos os seus atos e velar para que tudo seja feito com a visibilidade do sol do meio-dia, preservando sua própria reputação, somente se admitindo que não o faça por excepcional e estrita exigência superior do interesse público (v.g., de segurança) ou por ditames da dignidade da pessoa humana. Filosoficamente, o normal é que tudo que não possa vir a público deva ser encarado como suspeito de incorreção, nada havendo que não deva ser, de algum jeito ou em certo tempo, revelado nos regimes democráticos. Não por acaso, a crescente ampliação do acatamento deste princípio denota irretorquível conquista cultural na evolução da idéia de democracia como antítese da opacidade decisória."²⁴

O mecanismo apresentado para que seja dada a devida publicidade à atividade administrativa mediante publicação dos subsídios dos agentes políticos é, sem dúvida, medida que merece elogios. Contudo, há que se destacar que para uma Administração Pública que pretende ser eficiente e eficaz, deve ela adotar os mesmos parâmetros em relação à publicidade de toda a atuação administrativa, seja estatal ou pública não-estatal, onde quer que hajam recursos públicos, e não apenas quanto aos subsídios.

3.3 A estabilidade

A estabilidade pode ser definida como a proteção constitucional contra a perda de cargo público, pelo servidor efetivo, nomeado em virtude de concurso público e após o cumprimento do estágio probatório.

O instituto, apesar de não ter sido abolido, foi extremamente flexibilizado com a reforma administrativa, até porque um dos principais aspectos que induziram à reforma, que busca a eficiência da Administração Pública, foi a crença generalizada, nos órgãos governamentais, de que os servidores públicos não desempenham bem suas tarefas - não são eficientes, portanto -, porque contam com a estabilidade.²⁵

Antes da Emenda Constitucional n. 19/98, o servidor só perderia o cargo em duas hipóteses: (a) através de processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ou (b) mediante sentença judicial transitada em julgado.

Atualmente, são quatro as possibilidades do servidor estável perder seu cargo, conforme previsto no art. 41, § 1º:

"O servidor estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa."

E no art.169, § 4º:

"Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável perderá o cargo, desde que um ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa, objeto de redução do pessoal."

Como se vê, as principais inovações, quanto à perda do cargo se referem à possibilidade de perda por falta de desempenho, o que parece ser uma espécie de sanção administrativa, e à dispensa por excesso de gastos no âmbito do Poder Público, conforme visto no mencionado art. 169, § 4º.

No que diz respeito à avaliação periódica de desempenho, Juarez Freitas afirma que:

"Carecedora de regulamentação, indubitável que a avaliação permanente já se mostrava dever incontornável, antes mesmo do advento da Emenda Constitucional n. 19/98, muito embora sejamos obrigados a reconhecer que, mercê de razões sociológicas, nem

sempre vinha ocorrendo, ao menos com os cuidados impositivos. Impende observar que tal avaliação constante, louvável e conveniente, não deve servir, sob hipótese alguma, para perenizar ou restaurar a instabilidade inicial do vínculo, uma vez que a sua função primeira é a de, havendo insuficiência de desempenho por má-fé, falta de exatidão ou desídia, em lugar de o servidor estável ser posto em disponibilidade remunerada, ter processada a sua demissão. É preciso, entretanto, de modo manifesto e irretorquível, que se caracterize a culpa grave ou dolo, ou seja, mister ver caracterizado o desempenho irresponsável e sem o mínimo de denodo para a reversão do quadro."²⁶

Cabe referir que, na hipótese do art. 169, § 4º, o servidor exonerado tem direito à indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço (art. 169, § 5º). Além disso, o cargo ocupado por quem for exonerado por este fundamento será considerado extinto e vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas, durante um período de quatro anos (art. 169, § 5º). Ressalte-se, como faz referência o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, "no caso de exoneração por excesso de quadros, a exoneração deverá obedecer a critérios gerais."²⁷

Pretende-se, com tais regras, garantir que esta modalidade de exoneração do servidor não seja utilizada como mecanismo de perseguição política ou de protecionismo, dentro da esfera administrativa. Outra inovação nesta matéria se refere ao período de estágio probatório que, anteriormente à Emenda, era de dois anos e agora passa a ser de três anos (art. 41, caput)

Ademais, outra novidade é que, segundo a previsão do § 4º do referido art. 41, tem-se como condição para a aquisição da estabilidade a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. Ao que parece, esse é um mecanismo que, se utilizado de acordo com os princípios regentes da Administração Pública, terá a importante função de verificar, efetivamente, a aptidão genérica do servidor, aprovado em concurso, para ocupar um cargo público e atender, da melhor forma, o interesse da coletividade.

Finalmente, não se pode olvidar que a estabilidade, antes de ser um privilégio do servidor público, como parece entender a maioria da população brasileira, nela incluídos os legisladores e governantes, é um instituto de garantia da democracia. na medida em que permite ao servidor atuar sem qualquer comprometimento com o governo transitório, mas sim com o atendimento, sempre e sempre, do interesse público.

Conclui-se, então, com Juarez Freitas que:

"sem a tranquilização do agente público probo, dedicado e eficiente, impossível edificarmos o clima propício para a consolidação do Estado essencial nem máximo, nem mínimo."²⁸

3.4 Cargos em comissão e função de confiança

Aponta-se a redação atual do art. 37, inc. V. como um dos aspectos positivos da reforma: devolveu ao cargo em comissão a sua verdadeira natureza, pois houve desvirtuamento do cargo comissionado e da função de confiança.

Com efeito, a redação dada pela Emenda estabelece que:

"as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento."

Com certa facilidade aquilata-se, na Administração Pública brasileira, distorções em relação aos cargos comissionados e funções de confiança: criação desmesurada e sem critérios técnicos, instrumento de majoração indireta de remuneração, de apadrinhamento político e de nepotismo, atribuição de função gratificada a servidor que não mantinha qualquer vínculo com o Poder Público, dentre outros.

A rigor o cargo comissionado ou a função de confiança têm traços muito peculiares: o provimento é transitório, a natureza é precária e de assessoramento e é, fundamentalmente, um vínculo de confiança, pois há o desempenho de determinadas funções públicas que exigem este liame entre o comissionado e o servidor ou agente assessorado.

A Emenda veio dar os parâmetros pelos quais a Administração Pública pode utilizar os cargos comissionados e em que condições pode ser provido. Imagine-se que tais medidas venham a conjugar a existência dos cargos comissionados e das funções de confiança com o princípio da moralidade administrativa.

4 Conclusão

Há uma inequívoca e irreversível alteração do perfil do Estado. Permanece-se no Estado de Direito, mas com traços essencialmente liberais, onde predomina o Estado mínimo e que busca a política de resultados. Afinal, a eficiência foi alçada a princípio constitucional (art. 37, caput).

Porém, os direitos fundamentais constituem a própria razão de ser do Estado (e não empecilho como no Estado Liberal), e a este cabe estimular, promover, fomentar e dividir com o particular a tarefa de proteger o interesse público, incentivando as formas de colaboração entre os particulares e o Estado.

Há o objetivo de minimizar a extensão do ente estatal nas atividades que não lhe são exclusivas, dando lugar aos particulares e ao mercado para que nelas adentre.

Nesse panorama, convém lembrar alguns marcos da evolução, voltando um tanto no tempo e tomando por premissa de raciocínio as teorias administrativas, envolvendo organização do capital e o trabalho. Parte-se de Taylor, para quem o mecanismo de produção levava em conta o tempo. Dever-se-ia produzir mais em menor tempo.²⁹

A ele segue-se Ford, cuja linha de produção em cadeia conduzia à especialização, o que implicava em produzir cada vez mais rápido e melhor, e, neste panorama, o ser humano era considerado diante da sua especialização.³⁰

O outro sistema a chamar a atenção é aquele baseado na administração japonesa. O método de produzir muito em menor tempo serve para a produção de massa (é caro e equivocado). Altera-se a idéia para produzir certos bens para quem os queira, surge a figura do consumidor que será melhor atendido. Cria-se, então, a produção por células e, portanto, mais eficiente. Aproxima-se em muitos pontos da administração gerencial.

Para aproximar-se dessa idéia, é fundamental a flexibilização das relações de trabalho (sejam estatutárias, sejam celetistas), pois o que se busca é a eficiência, é o resultado.

Críticas a esse modelo são muitas.

O primeiro aspecto, mais que uma crítica, é um desafio. Tem-se, no Brasil, a tradição do direito público continental europeu, com características muito próprias e, para utilizar a linguagem da reforma, com traços burocráticos. Neste momento, introduz-se uma nova linha de pensamento, com feição americana, com princípios e regras diversos, voltados à administração gerencial, estranhos à tradição da nossa Administração Pública e do Direito Administrativo nacionais.

O desafio está em compatibilizar os dois sistemas e dele extrair frutos adequados à nossa realidade, consciência e cultura.

Quanto ao regime jurídico-administrativo, limitar-se-á a sua aplicação à Administração Pública direta, ou seja, ao Núcleo Estratégico e às Atividades Exclusivas. Aos demais setores aplicam-se as regras da iniciativa privada, não obstante um dos setores, o das Atividades Não-Exclusivas ser mantido pelo Poder Público, com recursos e servidores públicos.

Os princípios de Direito Público e aqueles vetores que compõem o regime jurídico-administrativo com maior dificuldade serão aplicados a esses entes, pois têm personalidade de Direito Privado. Retorna-se à discussão, no final da década de 70 e início de 80, a respeito da submissão dessas figuras aos princípios de Direito Público.

Contra argumenta-se sustentando que haverá maior participação e controle sociais. Entretanto, não se apresenta qualquer mecanismo eficaz para isso.

Em artigo no qual há os passos da reforma, Carlos César Pimenta elenca como instrumentos de "transparência e controle social": 1) Disseminação de informações via Internet (com informações sobre orçamento e gastos públicos, economia, projetos em execução); 2) Programa de comunicações sobre a reforma administrativa (em execução) envolvendo publicação e divulgação de cadernos do

MARE, na Revista Mensal, organização de eventos e elaboração de programas para a televisão; 3) Divulgação de estatísticas de pessoal (implantado) (informações sobre as despesas de pessoal e o quantitativo por Órgão); 4) Rede do governo (em implantação)(sistema de computadores, aumentando o nível de informatização); divulgação de intenção de compra via Internet (implantado e em expansão), por parte dos órgãos governamentais, busca o fomento de controles sociais sobre o Estado, além de aumento da concorrência.³¹

Os meios ou instrumentos apresentados demonstram-se insuficientes e elitizados, pois o acesso à Internet não é, ainda, tão popular e barato que possa o cidadão comum dispor de computador, linha telefônica e conhecimentos técnicos para fiscalizar as ações governamentais. Necessariamente, uma faixa da população está excluída da possibilidade de controle.

Deixa-se uma última reflexão ou um alerta sobre o aspecto nuclear deste painel: os servidores e a adoção do regime jurídico. Este talvez seja um dos aspectos nucleares sob a ótica da administração da pessoa jurídica de direito público interno (Municípios e Estados).

Muito embora a flexibilização dos regimes, deixando liberdade ao poder Público para escolhê-lo, é preciso ter clareza do contexto para poder optar entre o celetista e o estatutário.

Dois pontos são fundamentais: a natureza das garantias de um e outro regimes jurídicos e a questão salarial. Há uma profunda diferença que deve ser acentuada: busca-se em cada situação a garantia de relações jurídicas diferenciadas, com sujeitos e interesses diversos.

O Estado, em quaisquer de suas esferas, ao contratar celetistas, encontra-se na condição de patrão privado. Em linhas genéricas, o empregado, em relação ao patrão, é destituído de poder e a disciplina contida na CLT e toda a legislação trabalhista é estruturada para protegê-lo, visando dar-lhe enquanto parte mais fraca da relação condições jurídicas de defesa e garantias dos seus direitos.

Já em relação ao servidor público, a Administração Pública e a disciplina jurídico-administrativa vêm para atender ao interesse público imediato e aos administrados, e não aos servidores. Há, evidentemente, um arcabouço jurídico disciplinando o vínculo, mas não é o interesse do servidor o primeiro a ser atendido pelo Estado.

A par disso, é fundamental invocar a questão salarial. O Poder Público, ao contratar servidores sob o regime celetista, deixa à União o poder de determinar quando e quanto deve remunerar seus servidores. Ou seja, a diferença não é apenas quanto à forma de instalar a relação com o servidor, mas também na sua manutenção. Parece de todo inconveniente a adoção da CLT por Estados e Municípios, exatamente por esta transferência de poder de decisão para a União, de gestão da sua política de pessoal. Essas são apenas algumas, das inúmeras, reflexões e dúvidas que o tema suscita. Crê-se que o amadurecimento das concepções, o trabalho da legislação infraconstitucional e o surgimento de questões concretas aperfeiçoarão os novos aspectos postos pela Emenda Constitucional n. 19/98.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Reforma administrativa. Brasília, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. O que muda na remuneração dos servidores? (os subsídios). Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 14, n. 7, p. 424, jul. 1998.

ESTORNINHO, Maria João. A fuga para o Direito Privado: contributo para o estudo da atividade de direito privado na Administração Pública. Coimbra : Almedina, 1996.

FERREIRA, Ademir Antonio et alii. Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias. São Paulo: Pioneira, 1997.

FREITAS, Juarez. A reforma constitucional e o princípio da estabilidade do servidor público. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 14, n. 7, p. 431, Jul. 1998.

_____. O controle dos atos administrativos. São Paulo: Malhadeiros, 1997.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito do Trabalho. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. Texto apresentado na 14ª Reunião do Grupo de Especialistas do Programa das Nações Unidas em Administração Pública e Finanças, Nova York, 4-8 maio 1998, Ministério da Administração e Reforma do Estado, Internet, MARE.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília : Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle, Cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

_____. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: 34, 1996.

_____. Questões sobre a Reforma Administrativa: resposta a urna Parlamentar. Cadernos do Ministério da Administração e da Reforma do Estado, Brasília, 1998.

PERONGINI, Sergio. La formula 'ora per ahora' nel Diritto Pubblico. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.

SUNDFELD, Carlos Ari. Consulta a ele formulada pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado - ANAPE, publicado em encarte especial no jornal da Associação Paranaense de Procuradores do Estado do Paraná, Curitiba, v. 6, n. 26, maio/jun. 1998.

ZANCANER, Weida. Lineamentos sobre a remuneração dos servidores na Emenda Constitucional n. 19. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 14, n. 7, p. 429, jul. 1998.

NOTAS

¹ Em cuidadoso trabalho a respeito do tempo no Direito, Sergio Perongini ensina que "E Kant chericompona la frattura: il tempo non e attributo oggettivo dei la realtà, ne una semplice associazione di da ti sensoriali; puittosto e intuizione pura a priori, cioe forma dei senso interno di ogni soggetto, ma anche forma a priori di tutti i fenomeni dei!' esperienza." La formula 'ora per allora' nel Diritto Pubblico. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1995. p.12.

² ESTORNINHO, Maria João. A fuga para o Direito Privado: contributo para o estudo da actividade de de Direito Privado na Administração Pública. Coimbra : Almedina, 1996. p. 20 e 30.

³ Plano diretor da reforma do aparelho do estado. Brasília : Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

⁴ ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (Org.), pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 10.

⁵ Idem, Ibidem.

⁶ Idem, Ibidem, p. 11

⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle, Cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1997,p.18

⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: 34. p. 311 (grifo nosso).

⁹ Perguntado ao Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Dr. Bresser Pereira, quando da perquirição pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir Parecer no Projeto de Emenda Constitucional, sobre a necessidade de transformar os atuais estatutários federais em celetistas, a resposta foi negativa. Continuariam a ser regidos pela lei n. 8112/90. In: Questões sobre a Reforma Administrativa: Resposta a uma Parlamentar. Cadernos do Ministério da Administração e da Reforma do Estado, Brasília, 1998, p. 10.

¹⁰ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito do Trabalho. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 445 e seg.

¹¹ Idem, Ibidem. p. 446.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991. p. 312e seg.

¹³ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-Emenda constitucional n. 19. de 4 de junho de 98: reforma administrativa- Brasília. 1998. p. 33.

¹⁴ PIETRO. o que muda na remuneração dos servidores? (os subsídios). Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 14, n. 7, p. 424, jul., 1998.

¹⁵ Idem, ibidem. p. 425.

¹⁶ Segue este entendimento Carlos Ari SUNDFELD, em consulta a ele formulada pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado - ANAPE, publicado em encarte especial no jornal da Associação Paranaense de Procuradores do Estado do Paraná, Curitiba, v. 6, n. 26, maio/jun.1998.

¹⁷ Neste sentido, decisão do STF e ZANCANER, Weida. lineamentos sobre a remuneração dos servidores na Emenda Constitucional n. 19. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 14, n. 7, p. 429, jul. 1998.

¹⁸ Ademais, não há confundir vencimento e subsídio. Este é fixado em parcela única, já o vencimento ou remuneração aplicado antes da Reforma previa padrão fixado em lei mais vantagens pecuniárias. Idem, ibidem, p. 430.

¹⁹ Segundo Maria Sylvania Zanella Di Pietro, "ao vedar expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária, Com isso, ficam derogadas, para os agentes que percebam subsídios, todas as normas infraconstitucionais que prevejam vantagens pecuniárias remuneratórias como parte da remuneração", op. cit. O que muda na remuneração dos servidores ? (os subsídios). p. 422.

²⁰ Assim, segundo Maria Sylvania Zanella Di Pietro, "tem-se de conciliar os §§ 3 e 4 do art. 39, de modo a entender que, embora o segundo fale em parcela única, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional." Idem, ibidem. p. 423.

²¹ "o referido parecer foi elaborado em conjunto com os Drs. Laerzio Chiesorin Junior e Elizeu Moraes Corrêa

²² "A revisão anual presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios." Di Pietro. Maria Sylvania Zanella. O que muda na remuneração dos servidores ? (Os subsídios). Op. cit. p.425.

²³ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília : Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995. p.75.

²⁴ FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 70.

²⁵ Neste sentido aponta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Op. cit., p. 35 e ss. e ainda. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Crise Econômica. Op. cit. p. 287 e 288.

²⁶ FREITAS, Juarez. A reforma constitucional e o princípio da estabilidade do servidor público.. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 14, n. 7, p. 431, jul. 1998.

²⁷ Op. cit., p. 63.

²⁸ FREITAS, Juarez. Op. cit. p. 432.

²⁹ FERREIRA, Ademir Antonio et alii. Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias. São Paulo: Pioneira. 1997. p.15 e seg.

³⁰ Idem, ibidem. p. 19 e seg.

³¹ PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. Texto apresentado na 14ª Reunião do Grupo de Especialistas do Programa das Nações Unidas em Administração Pública e Finanças, Nova York, 4-8 maio 1998, Ministério da Administração e Reforma do Estado, Internet, MARE.

Doutora em Direito Administrativo. Professora Adjunta de Direito Administrativo da UFPR e do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos -IBEJ. Procuradora do Estado junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná. ex-Procuradora do Estado da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.

* Trabalho realizado com a colaboração da monitora em Direito Administrativo da UFPR, Adriana da Costa Ricardo Schier.

Publicado na RESENHA ELEITORAL - Nova Série, v. 6, n. 1 (jan./jun. 1999).