

DESDOBRAMENTOS DA DECISÃO DO STF PELO FIM DA OBRIGATORIEDADE DO REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

REPERCUSSIONS OF THE SUPREME FEDERAL COURT'S DECISION TO END THE MANDATORY SOLE LEGAL REGIME FOR PUBLIC SERVANTS



Submissão: 09/08/2025
Revisão: 06/10/2025

Florivaldo Dutra de Araújo

Professor de Direito Administrativo na UFMG.
Procurador da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Sumário: 1. Introdução; 2. Os possíveis regimes jurídicos dos servidores públicos; 3. Os regimes jurídicos dos servidores públicos anteriormente à Constituição de 1988; 4. O regime jurídico único e suas polêmicas; 5. O fim da obrigatoriedade do regime único; 6. Implicações do fim do regime único; 6.1. Regime único: possibilidades de instituição, manutenção e supressão; 6.2. Criação de cargos e empregos públicos; 6.3. Rescisão do contrato de trabalho do empregado público concursado; 6.4. Restrições à adoção do regime trabalhista; 7. Conclusão; Referências.

Resumo: Em decorrência da decisão de mérito do STF na ADI 2.135, a alteração do caput do art. 39 da CF pela EC 19/1998 foi considerada constitucional, deixando de ser obrigatória a instituição do regime jurídico único dos servidores públicos da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas. O presente texto, inicialmente, registra o panorama da regulação jurídica dos servidores públicos no período anterior à Constituição de 1988, a tentativa de implantação do regime único e a alteração constitucional que levou ao seu afastamento. Em seguida, são abordados alguns desdobramentos da referida decisão, no intuito de colaborar na compreensão do alcance das suas consequências. Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa teórica, na vertente jurídico-dogmática, priorizando o raciocínio dedutivo. Conclui-se que, a partir da referida decisão do STF: 1) os entes federativos podem optar por diferentes regimes para os servidores da Administração direta e autárquica, não sendo vedado o regime jurídico único; 2) a União, por gozar de competência privativa para legislar sobre direito do trabalho, terá mais flexibilidade na conformação do regime trabalhista de seus servidores; 3) somente os cargos e empregos públicos vagos poderão ser transformados, respectivamente, em empregos ou cargos; 4) a rescisão unilateral dos contratos de trabalho dos empregados da Administração direta e autarquias, admitidos mediante concurso público, somente poderá ocorrer motivadamente; 5) é inconstitucional a atribuição de discricionariedade à Administração Pública para rescindir unilateralmente contratos de trabalho firmados no contexto da autonomia de gestão conferida nos termos do § 8º do art. 37 da CF; 6) provavelmente o Judiciário estabelecerá limites na adoção dos regimes estatutário e trabalhista, em razão da natureza das atividades a serem exercidas.

Abstract: As a result of the Supreme Federal Court's decision on the merits in ADI 2,135, the modification to the caput of art. 39 of the Federal Constitution by Constitutional Amendment 19/1998 was deemed constitutional, making the establishment of the sole legal regime for public servants in the direct Public Administration, government agencies, and public foundations no longer mandatory. This text initially presents an overview of the legal regulation of public servants in the period prior to the 1988 Constitution, the attempt to implement the sole regime, and the constitutional amendment that led to its removal. Subsequently, some developments of this decision are discussed to help understand the scope of its consequences. Regarding the methodology, it is theoretical research, in the legal-dogmatic aspect, prioritizing deductive reasoning. It is concluded that, based on the aforementioned STF decision: 1) federative entities may opt for different regimes for direct Public Administration, government agencies and public foundations employees, without prohibiting a sole legal regime; 2) the Union, because it enjoys exclusive authority to legislate on labor law, will have more flexibility in

shaping the labor regime for its employees; 3) only vacant public offices and employments may be transformed, respectively, into employments and offices; 4) the unilateral termination of employment contracts for direct public administration, government agencies and public foundations employees, admitted through public examinations, may only occur with reason; 5) the attribution of discretion to the Public Administration to unilaterally terminate employment contracts signed within the context of the management autonomy conferred under § 8 of art. 37 of the Federal Constitution is unconstitutional; 6) the Judiciary will probably establish limits on the adoption of the statutory and labor regimes, due to the nature of the activities to be performed.

Resumen: Como resultado de la decisión del Supremo Federal Tribunal sobre el fondo del asunto de la acción directa de inconstitucionalidad (ADI) 2.135, la enmienda al encabezamiento del art. 39 de la Constitución Federal, mediante la Enmienda Constitucional 19/1998, fue declarada constitucional, anulando así la obligatoriedad del establecimiento de un régimen jurídico único para los servidores públicos de la Administración Pública directa y de las personas de derecho público de la Administración indirecta. Este texto describe inicialmente la regulación jurídica de los servidores públicos en el período anterior a la Constitución de 1988, el intento de implementar el régimen único y la enmienda constitucional que condujo a su derogación. Posteriormente, se analizan algunos avances de esta decisión para comprender el alcance de sus consecuencias. En cuanto a la metodología, se trata de una investigación teórica, en la vertiente jurídico-dogmática, priorizando el razonamiento deductivo. Se concluye que, con base en la decisión del STF antes mencionada: 1) las entidades federativas pueden optar por regímenes diferentes para servidores de la administración directa y autárquica, sin prohibir un régimen jurídico único; 2) la Unión, por gozar de competencia privativa para legislar en materia de derecho laboral, tendrá más flexibilidad para configurar el régimen laboral de sus servidores; 3) solo los cargos (de régimen de derecho administrativo) y los empleos (de régimen laboral) vacantes pueden transformarse, respectivamente, en empleos y cargos; 4) la terminación unilateral de los contratos de trabajo de empleados de la Administración directa y autárquica, admitidos mediante concurso público, solo puede ocurrir con motivación; 5) la atribución de discrecionalidad a la Administración Pública para rescindir unilateralmente los contratos de trabajo firmados en el contexto de la autonomía de gestión conferida por el § 8 del art. 37 de la Constitución Federal es inconstitucional; 6) el Poder Judicial probablemente establecerá límites a la adopción de los regímenes estatutario y laboral, debido a la naturaleza de las actividades a realizar.

Palavras-chave: servidores públicos; regime jurídico único; regime estatutário; regime trabalhista.

Keywords: public servants; sole legal regime; statutory regime; labor regime.

Palavras clave: servidores públicos; régimen jurídico único; régimen estatutário; régimen laboral.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 (CF) determinou, no art. 39, em sua redação originária, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios instituíssem o “regime jurídico único” para os respectivos servidores da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Dez anos depois, a Emenda Constitucional (EC) n. 19/1998 deu nova redação ao art. 39, excluindo a obrigatoriedade do regime único. Mas o teor original voltou a vigorar por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida em 2007 no processo relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2.135.

Em 6 de novembro de 2024, o Plenário do STF concluiu o julgamento do mérito dessa ADI e, por maioria de votos, decidiu pela constitucionalidade da referida alteração. Voltou, assim, a vigorar a nova redação do art. 39, que excluiu a menção ao regime jurídico único. Com essa decisão, muitas indagações vieram à tona e o novo quadro certamente muito ocupará a doutrina e a jurisprudência quanto aos seus desdobramentos.

O objetivo deste trabalho é buscar compreender algumas possíveis consequências do afastamento da obrigatoriedade do regime jurídico único. Para tanto, é importante rememorar o panorama da regulação jurídica dos servidores públicos no período anterior à Constituição de 1988, já que se tratou de um tempo em que experimentamos a pluralidade de regimes. Também será brevemente exposta a tentativa

de implantação do regime único, seguida da alteração constitucional que levou ao seu afastamento. Ao final, serão abordadas algumas questões decorrentes do novo panorama constitucional dos servidores públicos.

2 OS POSSÍVEIS REGIMES JURÍDICOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Em tese, os servidores das entidades da Administração Pública direta e autárquica podem estar sujeitos a regime de direito público, chamado *estatutário*, ou a regime *trabalhista*, também chamado “celetista”. Nesse espectro de entidades, estão incluídas as fundações de direito público, que são espécies de autarquias caracterizadas por serem pessoas jurídicas de substrato patrimonial, também chamadas *autarquias fundacionais* ou *fundações autárquicas*.¹

O regime *estatutário* é específico dos servidores da Administração direta e autárquica. Por sua vez, o regime *trabalhista* é estabelecido, a princípio, para ser aplicável a relações subordinadas de prestação de serviço entre pessoas físicas ou entre estas e as pessoas jurídicas de direito privado, sejam estas particulares ou entes da Administração Pública indireta. As pessoas jurídicas de direito privado da Administração indireta são as empresas estatais – englobando as empresas públicas, as sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias, conforme a Lei federal n. 13.303/2016 – e as fundações públicas de direito privado, conforme o art. 5º, inc. IV, do Decreto-Lei federal n. 200/1967.

Em tese, o regime *trabalhista* pode ser adotado, mediante lei, para reger relações de prestação de serviço subordinado no âmbito da Administração direta e autárquica. Assim, cabe ao legislador de cada ente federativo estabelecer se o regime a ser adotado será o *estatutário* ou o *trabalhista*.

Por outro lado, o regime *trabalhista*, na Administração direta ou indireta, nunca é adotado de modo puro, porque a Constituição Federal estabelece várias normas de direito público de obrigatoriedade de aplicação ao pessoal da Administração Pública, de regime *estatutário* ou *trabalhista*. Por exemplo: a obrigatoriedade de admissão mediante concurso público, ressalvadas as nomeações para cargos e empregos públicos com atribuições de direção, chefia ou assessoramento (CF, art. 37, II e V), e a proibição de acumular cargos, empregos e funções, ressalvados os casos previstos no inc. XVI do art. 37 da CF.

3 OS REGIMES JURÍDICOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS ANTERIORMENTE À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Historicamente, um dos grandes problemas da Administração Pública brasileira tem sido a ausência de tratamento normativo dos servidores públicos de modo sistemático – ou seja, metódicamente organizado, segundo critérios coerentes.

Entre as muitas tentativas nesse propósito, o marco inicial foi o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, objeto do Decreto-Lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939. Sua edição cumpriu o disposto no art. 156 da Constituição de 1937, que determinava: “O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos”. O mesmo artigo estabeleceu alguns preceitos que deveriam ser obedecidos

¹ O *substrato estrutural*, ou simplesmente *substrato*, é expressão que indica a essência da estrutura interna da pessoa jurídica, que será *substrato corporativo*, se a criação e existência de tal pessoa basearem-se num conjunto de pessoas, que são os membros – ou denominações equivalentes, tais como sócios e associados – da pessoa jurídica (*universitas personarum*); ou será *substrato patrimonial*, se tal criação e existência basearem-se em um conjunto de bens ao qual se atribui personalidade jurídica (*universitas rerum* ou *universitas bonorum*). Essas duas espécies de pessoas jurídicas, conforme o substrato, podem ser de *direito público* ou de *direito privado*, conforme outra classificação, que se refere ao regime jurídico predominante dessas pessoas. A fundação é pessoa jurídica de substrato patrimonial e finalidade social, podendo ter regime de direito privado ou público. Sendo de direito público, a fundação é uma espécie de autarquia, também chamada *autarquia fundacional* ou *fundação autárquica*. A respeito: PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil:** introdução ao direito civil: teoria geral do direito civil. Atualizadora e colaboradora: Maria Celina Bodin de Moraes. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 310. Além de CRETELLA JÚNIOR, José. **Fundações de direito público.** Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 19-21.

pelo Estatuto. Entre eles, o de que “o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento”.

Almeida Carneiro observa que, embora a Constituição de 1937 utilizasse a genérica expressão “funcionários públicos”, sem defini-la ou restringi-la, os servidores ditos *extranumerários* restaram excluídos da regência pelo Estatuto de 1939, uma vez que “a interpretação consagrada foi de que por ‘funcionário público’, no sentido constitucional, não se poderia compreender os extranumerários, aos quais faltava o elemento caracterizador primordial, que é a natureza permanente do serviço”².

A expressão *extranumerários* indicava os agentes administrativos contratados a título precário, aos quais se associavam *funções*, ou seja, atribuições, mas sem cargos correspondentes. Essa designação surgiu nos primeiros anos do Império e compreendia quatro modalidades: contratado (para atividades especializadas), mensalista, diarista e tarefeiro. Havia também os *funcionários interinos*, que exerciam temporariamente as atribuições de um cargo cujo titular se afastara ou que ficara vago.³

Não obstante a precariedade desses vínculos, grande parte desses agentes permaneceu por muitos anos prestando serviços ao poder público, o que favoreceu duas grandes implicações. A primeira foi a atribuição de estabilidade por regras transitórias das constituições de 1946⁴ e de 1967.⁵ A segunda grande consequência é que diversos textos legais vieram a estabelecer, em favor dos extranumerários e interinos, direitos iguais ou muito semelhantes àqueles assegurados aos funcionários públicos. Destaque-se, entre esses textos, o segundo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, contido na Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952, cujo art. 252 determinou que suas normas eram extensíveis aos extranumerários equiparados aos funcionários pelo art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1946 e aos “demais extranumerários, aos servidores das autarquias e aos serventuários da Justiça, no que couber”. Disso resultava grande similitude entre o regime jurídico dos funcionários permanentes e os regimes aplicáveis aos extranumerários e interinos.⁶

Quanto ao regime trabalhista, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943, em sua redação original, excluiu de sua aplicação, entre outros, os “servidores públicos do Estado e das entidades paraestatais”, os “servidores de autarquias administrativas cujos empregados estejam sujeitos a regime especial de trabalho, em virtude de lei”. Assim, apenas caberia aplicar a CLT aos servidores autárquicos se não houvesse legislação regente das relações de trabalho nas respectivas autarquias.

Por sua vez, a Lei n. 3.780, de 12 de julho de 1960, ampliou a aplicação do regime trabalhista na Administração Pública, ao estabelecer a sistematização dos servidores públicos em duas categorias: de um lado, os funcionários públicos, ocupantes de cargos de provimento efetivo ou em comissão (art. 2º),

2 CARNEIRO, Alaim de Almeida. O estatuto dos funcionários e a legislação posterior. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro-São Paulo, v. 1, p. 330-336, jan. 1945. p. 332.

3 SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 443.

4 O art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que “Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.” O parágrafo único ressaltou: “O disposto neste artigo não se aplica: O disposto neste artigo não se aplica: I - aos que exerçam interinamente cargos vitalícios como tais considerados na Constituição; II - aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com inscrições encerradas na data da promulgação deste Ato; III - aos que tenham sido inabilitados em concurso para o cargo exercido”.

5 O § 2º do art. 177 das “Disposições Gerais e Transitórias” dispõe: “São estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios, da Administração centralizada ou autárquica, que, à data da promulgação desta Constituição, contem, pelo menos, cinco anos de serviço público.”

6 MELO, José Augusto de Carvalho e. Extranumerário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro-São Paulo, v. 1, p. 347-358, jan. 1945. p. 358.

regidos pelo Estatuto de 1952 e legislação complementar; de outro, o “pessoal temporário e de obras”, sujeito “ao regime de emprego” previsto na CLT e legislação peculiar a tal regime (art. 24).

O Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, permitiu a contratação, regida pela legislação trabalhista, de técnicos especializados, para prestar serviços à Administração direta e autarquias (art. 96) e de consultores técnicos e especialistas, temporariamente (art. 97).

O regime trabalhista tornou-se normativamente predominante na Administração federal com a Lei n. 6.185, de 11 de dezembro de 1974, que dispôs “sobre os servidores públicos civis da Administração Federal Direta e Autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício”. No art. 2º, essa lei determinou que o regime estatutário seria aplicável às “atividades inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e contribuições previdenciárias, e no Ministério Público”.

O art. 3º prescreveu: “Para as atividades não compreendidas no artigo precedente só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e sindicalização, aplicando-se-lhes as normas que disciplinam o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço”. Ademais, previu o art. 4º a possibilidade de os “funcionários públicos estatutários” optarem pelo regime trabalhista, mas a “juízo do Poder Executivo, nos casos e condições que especificar”.

O efeito da Lei n. 6.185/1974 foi tornar majoritários na Administração federal os servidores regidos pela legislação trabalhista – os ditos “celetistas” –, consagrando-se a tendência que desde os anos 1950 vinha sendo desenhada. Estados e municípios seguiram o mesmo rumo. Embora a legislação tenha buscado estabelecer perfil sistemático na aplicação dos diferentes regimes de pessoal, o que se verificou foi a incorreta aplicação da lei ou, simplesmente, a sua não aplicação.

Sem a observância de critérios objetivos e racionais na gestão de pessoal, passou-se a verificar a existência de servidores que, exercendo funções idênticas ou assemelhadas, prestando serviços para a mesma pessoa ou no mesmo órgão, eram submetidos a diferentes regimes. A inobservância da isonomia acarretou a reivindicação das entidades representativas dos servidores e de administradores públicos interessados em pôr fim à desorganização e à falta de critérios, no sentido de se implantar regime jurídico único para o pessoal do setor público.

Era esse o panorama com que se deparou o Constituinte de 1987/1988.

4 O REGIME JURÍDICO ÚNICO E SUAS POLÊMICAS

Em sua redação originária, a Constituição de 1988 determinou, no art. 39, a instituição do chamado *regime jurídico único de pessoal*, nos seguintes termos: “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”.

É importante observar que o regime jurídico único não pretendeu abranger todas as categorias de agentes que compõem os quadros de pessoal do poder público, tendo em vista que algumas delas foram objeto de tratamento em outros dispositivos constitucionais. Assim, restaram excluídos:

- a) os militares, pois o art. 39 se encontra em seção do texto constitucional relativa aos servidores civis;
- b) os membros do Judiciário, pois o art. 93 prevê a edição, por lei complementar, do Estatuto da Magistratura, abrangente dos juízes federais e estaduais;

- c) os membros do Ministério Público, porque o art. 128, § 5º, determina que leis complementares da União e dos Estados estabelecerão o estatuto de seus respectivos *parquets*;
- d) os membros dos tribunais de contas, em face de sua equiparação a magistrados, em relação a "garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens", conforme art. 73, § 3º, e art. 75, da CF;
- e) os contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da CF.

A Constituição de 1988 não previu expressamente a natureza do regime único, o que ensejou dissenso a respeito.

Uma corrente defendeu que ele deveria ter natureza exclusivamente estatutária, por ser o regime de direito público apropriado à Administração direta e autárquica, e também porque a CF estabelece diversas normas específicas para o vínculo entre essas entidades e seus servidores, o que indicaria o afastamento do regime trabalhista. São adeptos dessa tese Adílson Dallari, Lúcia Valle Figueiredo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Antonio Augusto Anastasia e Carlos Motta.⁷

Outra corrente entendeu caber a cada pessoa estatal a determinação do regime, estatutário ou trabalhista, pois a CF não fez essa escolha. Mas, feita a opção, o regime deveria ser o mesmo para a Administração direta e autarquias da mesma pessoa federativa. Entre os defensores dessa tese, citem-se Carvalho Filho, Antônio Álvares da Silva⁸ e, por alguns anos, Di Pietro.⁹

Uma terceira vertente admitiu também a opção por um regime para a administração direta e outro para autarquias e fundações públicas. É a tese defendida por Toshio Mukai.¹⁰

E a quarta tese foi a de que a própria CF, em vários dispositivos (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, § 1º, II, "a"; art. 114), referiu-se à criação de cargos e empregos na Administração direta e autárquica, razão pela qual não se poderia interpretar que o regime único tivesse de ser exclusivamente estatutário ou trabalhista. Ambas as espécies de normatização poderiam ser adotadas em paralelo, desde que os exercentes de atribuições iguais ou assemelhadas fossem regidos, em todas as referidas entidades, pelas mesmas regras. O regime trabalhista poderia ser adotado, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, apenas para funções materiais subalternas, para as quais as garantias específicas do regime estatutário não acarretariam riscos ao interesse público.¹¹

⁷ DALLARI, Adílson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 46-50. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 386-388. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Regime jurídico único dos servidores públicos na constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1990. p. 33-52. ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Regime jurídico único do servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 1990, p. 56-76. MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **O novo servidor público**: regime jurídico único. Belo Horizonte: Lê, 1990., p. 35-41.

⁸ CARVALHO FILHO. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 511. SILVA, Antônio Álvares da. **Os servidores públicos e o direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1993, p. 42-57.

⁹ A autora assim registrou sua mudança de posicionamento: "Embora tenhamos entendido, em edições anteriores, que esse regime pode ser o estatutário ou celetista, reformulamos agora tal entendimento, para defender a tese de que o regime estatutário é que deve ser adotado, tendo em vista que as carreiras típicas de Estado não podem submeter-se a regime celetista, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 2.310 (pertinente ao pessoal das agências reguladoras). Ainda que para atividades-meio o regime celetista fosse aceitável, o vínculo de natureza estatutária se impõe em decorrência da exigência de que o regime jurídico seja único." Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 721.

¹⁰ MUKAI, Toshio. **Administração Pública na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 62.

¹¹ "(...) o pretendido pelo art. 39 não foi estabelecer obrigatoriamente *um único regime para todos os servidores* da Administração direta, autarquias e fundações públicas, mas impor que a União e suas entidades da Administração indireta, Estados e suas entidades da Administração indireta e Municípios e suas entidades da Administração indireta tenham, nas respectivas esferas, uma uniformidade de regime para seus servidores. Ou seja: inadmite-se que quaisquer destas pessoas adotem para si um dado regime e atribuam à autarquia tal, à autarquia qual ou à fundação tal, diferentes regimes, criando uma pluralidade deles como ocorria antes da Constituição de 1988." Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 213. Diógenes Gasparini

Como o STF não editou decisão a respeito, a matéria manteve-se polêmica e o legislador de cada entidade federativa vem decidindo qual a natureza do vínculo entre os respectivos servidores e a Administração direta e autárquica. Em se optando pelo regime estatutário, cada ente estatal detém autonomia para estabelecer, por legislação própria, as normas aplicáveis aos respectivos servidores. Se adotado o regime trabalhista, estados, municípios e Distrito Federal sujeitam-se às normas elaboradas pela União, pois somente esta tem competência para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, CF).

Para as empresas estatais e fundações de direito privado, desde a redação original da Constituição de 1988, o regime deve ser o trabalhista,¹² com as derrogações e complementos contidos em normas publicísticas contidas na CF.

5 O FIM DA OBRIGATORIEDADE DO REGIME ÚNICO

Em 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como “Emenda da Reforma Administrativa”, que, entre diversas alterações no texto da Constituição, excluiu a menção ao regime jurídico único no art. 39, cujo *caput* passou assim a dispor: “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”.

O fim da obrigatoriedade do regime único inseriu-se na chamada *Reforma do Aparelho do Estado*, defendida então pelo Governo Federal, tendo como um dos vetores básicos afastar, em grande parte, a *administração burocrática*, tida como fortemente prestigiada pela redação original da Constituição de 1988 e caracterizada por “controles rígidos dos processos, como por exemplo na administração de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas”. A obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis foi considerada um dos elementos básicos desse enrijecimento burocrático. Entre outros problemas, conforme alegado, “retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta”.¹³

Em lugar da administração burocrática, buscou-se instituir a *administração gerencial*, que, inspirada no setor privado, tem como traços essenciais a definição de metas para o administrador público; a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe foram colocados à disposição e, em contrapartida, o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.¹⁴

Por isto, propôs-se “o fim da obrigatoriedade do regime único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas”. A escolha do regime deveria ter como referência a natureza das carreiras: “elas

concordou com as linhas básicas do pensamento de Bandeira de Mello. Cf. GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 460-461 e 532-533.

12 Conforme expressou o STF no julgamento da ADI 4197: “No que diz respeito ao regime de pessoal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a relação jurídica mantida entre as fundações de direito privado instituídas pelo poder público e seus prestadores de serviço é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (ADI 4.247, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 03.11.2020). Esta Corte também reconhece que a exigência de instituição de regime jurídico único (art. 39, *caput*, da Constituição) somente se aplica às entidades administrativas com personalidade jurídica de direito público, não se estendendo, portanto, às fundações de direito privado (RE 716.378, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 07.08.2019).” Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4197, Tribunal Pleno, Relator: Roberto Barroso, julgamento: 01/03/2023, publicação: 23/03/2023.)

13 BRASIL. Presidência da República. **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. 26-28.

14 *Ibidem*, p. 20-23.

podem ser classificadas em carreiras de Estado, formadas principalmente por servidores estatutários no núcleo estratégico do Estado, e carreiras de empregados celetistas, utilizadas na administração indireta e nos serviços operacionais, inclusive no núcleo estratégico”.¹⁵

Em consequência da EC 19/1998, a União, que desde 1990 adotava apenas o regime estatutário contido na Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, editou a Lei n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, estabelecendo também o regime trabalhista na Administração direta e autarquias federais. Ocorre que, em 2007, o STF, com base em prováveis vícios de procedimento na aprovação da EC – apenas quanto à alteração do art. 39 –, concedeu liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2.135, suspendendo os efeitos da nova redação, de modo que o texto original voltou a vigorar.

Em 6 de novembro de 2024, o Plenário do STF concluiu o julgamento do mérito dessa ADI e, por maioria de votos, entendeu que o processo legislativo que levou à edição da EC 19/1998 não apresentou vício de inconstitucionalidade e, assim, declarou válida a alteração do *caput* do art. 39 da CF. Voltou, assim, a vigorar a redação dada pela EC 19/1998, ficando, então, definitivamente excluída do texto constitucional a referência ao regime jurídico único.

Do acórdão consta a seguinte ressalva, salientada no item 10 da ementa:

Tendo em vista o extenso lapso temporal transcorrido desde o deferimento da medida cautelar pelo Plenário, razões de segurança jurídica e relevante interesse social (Lei 9.868/1999, art. 27) determinam a atribuição de eficácia *ex nunc* ao reconhecimento da constitucionalidade da redação que foi dada pela EC 19/98 ao caput do art. 39 da Constituição Federal, sendo vedada a transmudação de regime dos atuais servidores, como medida para evitar tumultos administrativos e previdenciários.¹⁶

6 IMPLICAÇÕES DO FIM DO REGIME ÚNICO

6.1 Regime único: possibilidades de instituição, manutenção e supressão

Com a decisão de mérito do STF na ADI 2.135, a referência ao regime jurídico único deixa de existir na Constituição de 1988. Assim, esse regime não é mais obrigatório, mas também não é vedado. As entidades políticas que quiserem manter ou instituir regime único para os servidores da Administração direta e autarquias poderão assim proceder.

Por outro lado, aquelas que desejarem pôr fim ao regime único já vigorante deverão editar lei nesse sentido. Caso o regime único esteja previsto em constituição estadual ou lei orgânica municipal, esses diplomas legais deverão ser objeto de alteração.

No caso da União, já vigoram leis referentes aos dois regimes jurídicos de aplicação possível aos servidores do quadro permanente de pessoal, neste incluídos os cargos, empregos e funções cujas atribuições sejam de direção, chefia ou assessoramento. São elas a Lei n. 8.112/1990, que trata do regime estatutário, e a Lei n. 9.962/2000, que disciplina a aplicação do regime trabalhista na Administração direta, autárquica e fundacional. Além dessas, permanecem em vigor as leis que cuidam dos regimes específicos – também estatutários – dos militares, da magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Ainda no plano federal, mantém-se a Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que traz um

15 *Ibidem*, p. 63 e segs. O núcleo estratégico é definido da seguinte forma: “Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas”.

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2135, Tribunal Pleno, Relatora: Min. Cármem Lúcia, Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes, julgamento: 06/11/2024, publicação: 03/06/2025.

outro regime, referente à contratação por tempo determinado, tratando-se de contrato de Direito Administrativo, e não trabalhista.

O art. 1º da Lei n. 9.962/2000 estabelece que o pessoal admitido para emprego público na Administração federal direta, autárquica e fundacional terá sua relação de trabalho regida pela CLT e legislação trabalhista correlata, “naquilo que a lei não dispuser em contrário”.

Tendo a União competência privativa para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, inc. I), pode o legislador federal afastar a aplicação de dispositivos legais trabalhistas. Mas os direitos constitucionais dos trabalhadores, logicamente, não podem ser excluídos.

Os estados, o Distrito Federal e os municípios não podem afastar a incidência das normas trabalhistas emanadas da União, salvo se editarem normas que garantam a seus empregados condições mais benéficas do que as previstas na legislação federal. Trata-se da aplicação do princípio da norma mais favorável ao trabalhador.¹⁷ Assim, as normas dos entes estatais subnacionais, dirigidas a seus empregados, equiparam-se às normas regulamentares internas das empresas, que prevalecem sobre a legislação trabalhista, se mais favoráveis forem aos seus trabalhadores.¹⁸

6.2 Criação de cargos e empregos públicos

A criação de empregos, assim como de cargos públicos, na Administração direta e autárquica, deve ser procedida por meio de leis ou, no caso do Poder Legislativo, mediante resoluções, conforme determina a Constituição de 1988.

Com efeito, além da previsão do art. 48, inc. X, segundo o qual cabe ao Congresso Nacional a “criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas”, vigoram também as normas constitucionais que estabelecem a iniciativa privativa dos poderes e órgãos autônomos para a propositura das leis de criação de cargos e empregos, a saber: art. 61, § 1º, II, a, CF (Poder Executivo), art. 96, II, b, CF (Poder Judiciário), art. 127, § 2º, CF (Ministério Público) e arts. 73 e 75, CF (tribunais de contas). No Poder Legislativo, a criação de cargos, empregos e funções não apenas é da iniciativa privativa dos respectivos órgãos, como também prescinde da sanção do chefe do Poder Executivo, sendo veiculada mediante resolução da respectiva casa legislativa (art. 51, IV, e art. 52, XIII, CF).

A Lei n. 9.962/2000, no § 1º do art. 1º, prevê que a criação dos empregos pode resultar da “transformação dos atuais cargos em empregos”. O § 2º do mesmo art. 1º já havia vedado transformar em empregados os servidores regidos pela Lei n. 8.112/1990, ou seja, ocupantes de cargos públicos. Consequentemente, a transformação somente pode atingir cargos vagos.

Com a ressalva estabelecida pelo STF no julgamento da ADI 2.135, essa restrição foi estendida à hipótese inversa. Sendo vedada a modificação de regime dos atuais servidores, também não se pode cogitar da transformação de empregos ocupados em cargos públicos.

6.3 Rescisão do contrato de trabalho do empregado concursado

O art. 3º da Lei n. 9.962/2000 trata das hipóteses de rescisão do contrato de trabalho por prazo indeterminado por ato unilateral da Administração Pública. Considerando que o § 2º do art. 1º veda

17 DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17. ed. São Paulo: LTr, 2018, p. 232-234.

18 Conforme expresso pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) na tese relativa ao tema 12 da sistemática de Recursos de Re却itativos: “As leis estaduais e municipais referentes às relações trabalhistas no âmbito das empresas são equiparadas a regulamentos de empresas, em face da competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho. O mesmo ocorre com leis federais de efeitos concretos referentes à Administração Pública federal indireta. [...]” Cf. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, Subseção I, IRR-21703-30.2014.5.04.0011, Relator: João Batista Brito Pereira, julgamento: 22/03/2018, publicação: 22/06/2018.)

a submissão ao regime trabalhista dos cargos provimento em comissão (inc. I, alínea "b"), logicamente apenas as atribuições próprias de cargos de provimento efetivo passarão a ser exercidas por empregados públicos e, logicamente, seus contratos de trabalho serão firmados por prazo indeterminado, já que não se trata de vínculo temporário.

Assim, efetivamente os condicionamentos do art. 3º somente se justificam para os contratos por tempo indeterminado, cuja rescisão dependerá de, pelo menos, um dos seguintes fundamentos: falta grave, nos termos do art. 482 da CLT; acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; necessidade de redução de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 169 da CF; insuficiência de desempenho.¹⁹

Embora apenas o inc. IV faça expressa referência à apuração “em procedimento”, em todas as hipóteses do art. 3º as situações deverão ser averiguadas mediante processos administrativos, nos quais se assegurem ao empregado os direitos ao contraditório e à ampla defesa. Trata-se de observar o art. 5º, incs. LIV e LV, CF. Ademais, considerando que os empregos públicos permanentes devem ser preenchidos mediante concurso público (CF, art. 37, II), em obediência aos princípios da Administração Pública – especialmente os de legalidade, impessoalidade e moralidade (CF, art. 37, *caput*) –, a observância do devido processo administrativo para rescisão do contrato de trabalho é um correlativo lógico.

A respeito, o STF possui várias manifestações no sentido de que os empregados da Administração direta e autarquias, admitidos mediante concurso público, não podem ter seus contratos rescindidos unilateralmente pela entidade empregadora, sem prévio processo administrativo.²⁰ Nesse contexto, fica claro que o teor do art. 3º e a exigência do processo administrativo para rescisão do contrato de trabalho do empregado concursado são aspectos a serem obrigatoriamente observados não só pela União, mas também pelos demais entes federativos, independentemente de previsão em lei, pois eles são decorrência de normas da Constituição de 1988.

Conforme o parágrafo único do mesmo art. 3º: “Excluem-se da obrigatoriedade dos procedimentos previstos no *caput* as contratações de pessoal decorrentes da autonomia de gestão de que trata o § 8º do art. 37 da Constituição Federal.” Esse parágrafo foi incluído pela EC 19/1998 e prevê que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta poderá “ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade”.

19 Esta deverá ser “apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo, que será apreciado em trinta dias, e o prévio conhecimento dos padrões mínimos exigidos para continuidade da relação de emprego, obrigatoriamente estabelecidos de acordo com as peculiaridades das atividades exercidas”, conforme dicção do inc. IV do art. 3º da Lei n. 9.962/2000.

20 São exemplos as seguintes manifestações: “Trata-se de autarquia de regime especial, desenvolvendo atividade típica de Estado, de natureza jurídica de direito público, sendo imperiosa a observância aos princípios que regem a Administração Pública, de modo que se revela inviável, sem a realização do procedimento administrativo prévio, a dispensa do servidor público celetista.” (BRASIL. STF. ARE 1.222.625 AgR, Segunda Turma, Relator: Edson Fachin, julgamento: 31/08/2020, publicação: 25/09/2020). “O entendimento assinalado na decisão agravada está alinhado com a jurisprudência desta Suprema Corte, que estabelece que os Conselhos de fiscalização de profissões são considerados autarquias federais dotadas de personalidade jurídica de direito público. Como resultado, seus funcionários são classificados como servidores públicos. Nesse contexto, é importante destacar que os conselhos profissionais devem observar rigorosamente os princípios da Administração Pública, especialmente no que se refere à demissão de pessoal, o qual deve ser sempre precedido de processo administrativo adequado.” (BRASIL. STF. ARE 1436004 AgR, Primeira Turma, Relator: Flávio Dino, julgamento: 21/10/2024, publicação: 24/10/2024.) Importante distinguir entre os empregados da administração direta e autárquica e aqueles das empresas estatais, pois, em relação a estas, o STF, julgando o tema de repercussão geral 1.022, entendeu necessária a motivação do ato de dispensa do empregado público, mas sem exigir processo administrativo, conforme a seguinte tese firmada: “As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.”

Na Administração federal direta, autárquica e fundacional, esse dispositivo foi regulamentado pela Lei n. 13.934, de 11/12/2019, que deu ao referido ajuste o nome de *contrato de desempenho*. O referido parágrafo único do art. 3º é flagrantemente constitucional, na medida em que pretende afastar a observância de procedimentos que, conforme acima demonstrado, não são meras exigências da própria Lei n. 9.962/2000, mas requisitos que derivam do texto da Constituição de 1988. Frise-se que, no conteúdo do § 8º do art. 37 da CF, nada existe que possa afastar a obrigatoriedade dos referidos procedimentos.

6.4 Restrições à adoção do regime trabalhista

Cabe indagar se o regime trabalhista poderá ser adotado para qualquer atividade exercida pelos servidores públicos, ou se o regime estatutário deverá ser obrigatório para algumas delas. Essa discussão é mesmo anterior à previsão do regime único na Constituição de 1988 e permaneceu durante a vigência do texto original do *caput* do art. 39.

Com efeito, conforme acima registrado, a Lei n. 6.185/1974, que visava à adoção do regime trabalhista para a grande maioria dos postos de trabalho na Administração federal direta e autárquica, no seu art. 2º ressalvou que o regime estatutário seria o aplicável às “atividades inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e contribuições previdenciárias, e no Ministério Público”.

Essa distinção legal leva a efeitos próximos aos defendidos por Celso Antônio Bandeira de Mello, que, conforme acima registrado, entende que o regime trabalhista somente pode ser adotado para agentes cujas atividades “não envolvem a prática de atos jurídicos nem poder decisório algum e não concorrem para sua formação”²¹.

O projeto que deu origem à Lei n. 9.962/2000, tal como aprovado no Congresso Nacional, na alínea “a” do inc. I do § 2º do art. 1º, dispôs que não seriam submetidos ao regime trabalhista os “servidores que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado, nos termos das leis mencionadas no art. 247 da Constituição Federal”.

Esse artigo, incluído pela EC 19/1998, determina que as leis referentes ao desligamento de servidor estável mediante reprovação em avaliação periódica de desempenho, ou para cumprimento dos limites de despesa com pessoal, “estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado”.

A referida alínea “a” do inc. I do § 2º do art. 1º foi vetada pelo Presidente da República, com base no argumento de que tais atividades, naquele momento, estavam em processo de regulamentação por meio do Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 43/1999, que então tramitava no Senado Federal. A mensagem de veto registra que o PLP “inclui um grande número de cargos, carreiras e atividades, o que na prática tiraria da Administração Pública a necessária flexibilização para o seu bom funcionamento, uma das principais justificativas para a criação do regime de emprego público”. O PLP n. 43/1999 derivou do Projeto de Lei Complementar de iniciativa do Presidente da República e que na Câmara dos Deputados fora identificado como PLP n. 248/1998. Tratava-se de proposição de lei de normas gerais, portanto, incidentes sobre todos os níveis da Federação.

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 109-110.

Na proposição original elaborada pelo Executivo, o *caput* do art. 15 dispôs que desenvolveriam atividade exclusiva de Estado, no âmbito do Poder Executivo da União, os servidores integrantes das carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União, Procurador e Advogado dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União, Defensor Público da União, Policial Federal, Policial Rodoviário Federal, Policial Ferroviário Federal e de carreiras cujos cargos sejam privativos de brasileiro nato. E o parágrafo único do art. 15 previa que, no âmbito do Poder Executivo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, exerçeriam atividades exclusivas de Estado os servidores integrantes de carreiras “cujos cargos tivessem funções equivalentes e similares às inerentes às carreiras mencionadas neste artigo”, ou seja, aquelas indicadas no *caput*.

Na tramitação do projeto na Câmara, a esse rol foram acrescentadas várias carreiras.²² Também se incluiu um segundo parágrafo ao art. 15, para dispor que: “No Poder Judiciário Federal, no Tribunal de Contas da União e no Ministério Público da União, desenvolvem atividades exclusivas de Estado os servidores cujos cargos recebam essa qualificação em leis de iniciativa desses órgãos e, no caso da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em resolução.”

O parágrafo único da proposição original tornou-se § 1º, com algumas alterações, especialmente para determinar que “desenvolvem atividades exclusivas de Estado, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os servidores integrantes de carreiras cujos cargos desenvolvam funções equivalentes ou similares às contempladas no *caput* e no parágrafo anterior”.

Com essas e outras alterações, o projeto foi remetido ao Senado Federal,²³ onde mais carreiras foram adicionadas ao rol do art. 15.²⁴ Em nítida reação ao referido voto à alínea “a” do inc. I do § 2º do art. 1º da Lei n. 9.962/2000, o Senado também acrescentou o § 3º ao art. 15, com a seguinte redação: “É vedado submeter ao regime de que trata a Lei n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, os servidores que, em decorrência de seu cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado”.

Em virtude das alterações feitas pelo Senado, a proposição retornou à Câmara, onde foi arquivada em 2023, por estar em tramitação inconclusa por cinco legislaturas completas, conforme determinado pelo art. 3º da Resolução n. 33/2022 da Câmara dos Deputados.²⁵ Com isso, malograram-se as tentativas, tanto pela Lei n. 9.962/2000 quanto por meio da discussão do PLP n. 248/1998, de estabelecer quais as carreiras seriam excluídas da aplicação do regime trabalhista.

22 A saber: Juiz do Tribunal Marítimo, Procurador da Procuradoria Especial da Marinha, Analista e Inspetor da Comissão de Valores Mobiliários, Analista Técnico da Superintendência de Seguros Privados, Auditor-Fiscal da Previdência Social, Auditor-Fiscal e Técnico da Receita Federal, Especialista do Banco Central do Brasil, Fiscal de Defesa Agropecuária, Fiscal Federal de Tributos, fiscalização do cumprimento da legislação ambiental, Fiscalização do Trabalho, Analista e Técnico de Finanças e Controle, Analista e Técnico de Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnicos de Planejamento, código P-1501, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e demais cargos técnicos de provimento efetivo de nível superior ou intermediário integrantes dos quadros de pessoal dessa fundação destinados à elaboração de planos e orçamentos públicos. Informação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21616>, consulta em 05/08/2025.

23 Foram as seguintes: Agente Executivo da Comissão de Valores Mobiliários; Agente Executivo da Superintendência de Seguros Privados; Fundo Fiscal de Previdência Social; Carreira de Pesquisa em Ciência e Tecnologia, Tecnologista e Técnico da Carreira de Desenvolvimento Tecnológico e Analista em Ciência e Tecnologia e Assistente da carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia do plano de carreiras da área de ciência e tecnologia; Oficial de Chancelaria; Sanitarista; Fiscal de Cadastro e Tributação Rural e demais cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária destinados às atividades de reforma e desenvolvimento agrário, assentamento e desenvolvimento rural, fiscalização, avaliação e controle do cadastro rural; Restaurador, Arquiteto, Técnico em Assuntos Culturais, Técnico em Assuntos Educacionais, Técnico de Nível Superior, Analista, Técnico e Analista Consultor do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; fiscalização e cumprimento da legislação nuclear; carreira de Tecnologia Militar; Analista de Comércio Exterior; Sertanista, Assistente Social, Antropólogo, Museólogo, Sociólogo, Pesquisador, Técnico de Nível Superior e Técnico em Indigenismo da Fundação Nacional do Índio. Cf. **Diário do Senado Federal**, 02/09/1999, p. 22989.

24 **Diário do Senado Federal**, 13/04/2000, p. 07121.

25 Informação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21616>. Acesso em: 05 ago. 2025.

A inexistência dessa distinção em norma legal provavelmente ensejará conflitos a serem dirimidos pelo Poder Judiciário.

Cabe, ainda, registrar o precedente relativo à ADI 2.310, por meio da qual se questionou a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei Federal n. 9.986/2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras. O art. 1º dessa lei determinou que essas agências teriam suas relações de trabalho regidas pela CLT. Contudo, foi expedida decisão liminar monocrática do relator, ministro Marco Aurélio, suspendendo os efeitos dessa norma, por considerar o regime trabalhista incompatível com o exercício de poder de polícia pelos servidores dessas autarquias federais. O relator expressou o entendimento de que somente o regime estatutário poderia conferir as garantias necessárias ao adequado exercício das prerrogativas das agências reguladoras, especialmente a estabilidade.²⁶

Como, na sequência, os dispositivos legais impugnados foram revogados, o processo foi extinto por perda de objeto, sem que o Plenário do STF viesse a se manifestar sequer sobre o pedido liminar. Pode-se aguardar, porém, que, enquanto não houver regulação legal sobre a matéria, o Judiciário – em especial o STF – venha a indicar carreiras que devam ser regidas pelo regime estatutário, tendo como referência, no mínimo, a expressão constitucional “atividades exclusivas de Estado”, previstas no art. 247 da CF.

7 CONCLUSÃO

Em síntese conclusiva, podem ser pontuados os seguintes desdobramentos da decisão do STF referente à ADI 2.135:

1. As entidades federativas, no exercício de sua autonomia legislativa, podem optar por diferentes regimes para os servidores da Administração direta e autárquica.
2. O regime jurídico único não se tornou vedado; apenas deixou de ser obrigatório. Nas entidades estatais em que esse regime foi estabelecido, haverá necessidade de determinação legal em contrário para afastá-lo, incluindo a alteração da respectiva constituição estadual ou lei orgânica municipal, caso o regime único esteja previsto em algum desses diplomas legais.
3. A União, por gozar de competência privativa para legislar sobre direito do trabalho, terá mais flexibilidade em afastar a aplicação de dispositivos legais trabalhistas para os servidores federais, desde que respeitados os direitos constitucionais dos trabalhadores. Já os estados, o Distrito Federal e os municípios apenas poderão estabelecer, para seus empregados, condições mais favoráveis do que as previstas na legislação federal, em virtude do princípio da prevalência da fonte normativa mais favorável ao trabalhador.
4. Em virtude da ressalva estabelecida pelo STF no julgamento da ADI 2.135, somente os cargos e empregos públicos vagos poderão ser transformados, respectivamente, em empregos ou cargos.

²⁶ Em trecho essencial da decisão liminar, afirma Marco Aurélio: “Prescindir, no caso, da ocupação de cargos públicos, com os direitos e garantias a eles inherentes, é adotar flexibilidade incompatível com a natureza dos serviços a serem prestados, igualizando os servidores das agências a prestadores de serviços subalternos, dos quais não se exige, até mesmo, escolaridade maior, como são serventes, artífices, mecanógrafos, entre outros. Atente-se para a espécie. Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sinta-se seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal. Aliás, o artigo 247 da Lei Maior sinaliza a conclusão sobre a necessária adoção do regime de cargo público relativamente aos servidores das agências reguladoras. Refere-se o preceito àqueles que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, e a de fiscalização o é. Em suma, não se coaduna com os objetivos precípios das agências reguladoras, verdadeiras autarquias, embora de caráter especial, a flexibilidade inerente aos empregos públicos, impondo-se a adoção da regra que é a revelada pelo regime de cargo público, tal como ocorre em relação a outras atividades fiscalizadoras – fiscais do trabalho, de renda, servidores do Banco Central, dos Tribunais de Contas, etc.”

5. A rescisão unilateral dos contratos de trabalho dos empregados da Administração direta e autarquias, admitidos mediante concurso público, somente poderá ocorrer nos casos de conduta ilícita do empregado, que a justifique; ou necessidade de redução de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 169 da CF; ou insuficiência de desempenho. Esses motivos deverão ser apurados em processo administrativo, no qual se assegurem ao interessado o contraditório e a ampla defesa.
6. É inconstitucional o parágrafo único do art. 3º da Lei n. 9.962/2000, que confere à Administração federal discricionariedade para rescindir unilateralmente os contratos de trabalho firmados no contexto da autonomia de gestão conferida nos termos do § 8º do art. 37 da CF.
7. Enquanto o legislador não o fizer, provavelmente o Judiciário – em especial, o STF – estabelecerá alguns critérios e limites na adoção dos regimes estatutário e trabalhista, a exemplo do que já ocorreu, monocraticamente, por ocasião do deferimento de medida liminar na ADI 2.310.

REFERÊNCIAS

- ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. **Regime jurídico único do servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 1990.
- BRASIL. Presidência da República. **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.
- CARNEIRO, Alaim de Almeida. O estatuto dos funcionários e a legislação posterior. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro-São Paulo, v. 1, p. 330-336, jan. 1945.
- CARVALHO FILHO. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.
- DALLARI, Adílson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Fundações de direito público**. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17. ed. São Paulo: LTr, 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MELO, José Augusto de Carvalho e. Exanumerário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro-São Paulo, v. 1, p. 347-358, jan. 1945.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Regime jurídico único dos servidores públicos na constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1990.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **O novo servidor público:** regime jurídico único. Belo Horizonte: Lê, 1990.

MUKAI, Toshio. **Administração Pública na Constituição de 1988.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil:** introdução ao direito civil: teoria geral do direito civil. Atualizadora e colaboradora: Maria Celina Bodin de Moraes. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

SILVA, Antônio Álvares da. **Os servidores públicos e o direito do trabalho.** São Paulo: LTr, 1993.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico.** Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COMO CITAR

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Desdobramentos da decisão do STF pelo fim da obrigatoriedade do regime jurídico único dos servidores públicos. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 106-120, jul./dez. 2025. Edição especial sobre agentes públicos.