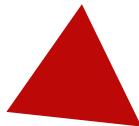


# EFEITOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA ADI 2.135/DF SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

## LEGAL AND INSTITUTIONAL EFFECTS OF ADI 2.135/DF ON THE FLEXIBILIZATION OF THE LEGAL REGIME OF BRAZILIAN PUBLIC SERVANTS



Submissão: 12/08/2025  
Revisão: 07/10/2025

### **Marcílio Barenco Corrêa de Mello**

Pós-doutorando pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciências Jurídicas Públicas pela Universidade do Minho (2022). Mestre em Fundamentos Constitucionais dos Direitos (2013). Especialista em Direito Processual (2006). Graduado em Direito (2000). Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas. Pesquisador do Centro de Excelência Europeu Jean Monnet da UFMG.

### **Alana Carvalho Miranda**

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com ênfase em Estudos Europeus. Graduada em Direito pela UFMG (2023). Pesquisadora do Centro de Excelência Europeu Jean Monnet da UFMG.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Fundamentos conceituais e princípios jurídicos relevantes; 2.1. Regime Jurídico Único (RJU); 2.2. Estabilidade do servidor público; 2.3. Segurança jurídica e confiança legítima; 2.4. Vedaçāo ao retrocesso institucional; 2.5. Autonomia federativa na gestão de pessoal; 2.6. Legalidade e processo legislativo constitucional; Princípio da eficiência administrativa; 3. Evolução constitucional do Regime Jurídico Único e a Reforma Administrativa de 1998; 4. Análise jurídico-institucional e efeitos da ADI 2.135/DF; 5. Conclusões; Referências.

**Resumo:** A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 2.135/DF, que reconheceu a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 19/1998 quanto à supressão da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único (RJU), redefiniu os contornos normativos da gestão de pessoal na Administração pública brasileira. Este artigo examina os impactos institucionais dessa decisão à luz dos princípios da estabilidade, legalidade, segurança jurídica, proteção da confiança legítima e vedaçāo ao retrocesso. Com abordagem teórico-dogmática e análise jurisprudencial, especialmente do acórdāo da ADI 2.135/DF, demonstra-se que a flexibilização do RJU, embora formalmente válida, exige salvaguardas normativas e interpretativas para prevenir a precarização das relações funcionais e assegurar a continuidade administrativa. Conclui-se que a coexistência de regimes jurídicos, autorizada pelo STF, só se harmoniza com o modelo constitucional se implementada com base em critérios objetivos, respeito à autonomia federativa e proteção aos direitos adquiridos.

**Abstract:** The decision of the Brazilian Federal Supreme Court in Direct Action of Unconstitutionality (ADI) No. 2.135/DF, which upheld the constitutionality of Constitutional Amendment No. 19/1998 regarding the removal of the mandatory Unified Legal Regime (RJU), reshaped the legal framework governing public personnel management in Brazil. This article examines the institutional impacts of that decision in light of the principles of job stability, legality, legal certainty, legitimate expectation, and the prohibition of institutional regression. Based on a theoretical-dogmatic approach and jurisprudential analysis, particularly of the ADI 2.135/DF ruling, the article argues that although the flexibilization of the RJU is formally valid, it requires normative and interpretative safeguards to prevent the precarization of public service relationships and to ensure administrative continuity. It concludes that the coexistence of legal regimes, as authorized by the Supreme Court, is only compatible with the constitutional model if implemented through objective criteria, respect for federative autonomy, and protection of vested rights.

**Palavras-chave:** ADI 2.135/DF; servidor público; regime administrativo.

**Keywords:** ADI 2.135/DF; public servant; administrative regime.

## 1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional (EC) n. 19/1998, resultante da Reforma Administrativa de 1998, introduziu mudanças significativas no regime jurídico dos servidores públicos brasileiros, especialmente ao alterar o art. 39 da Constituição da República (CR/88). Essa alteração suprimiu a obrigatoriedade de um Regime Jurídico Único (RJU) para os servidores da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de cada ente federativo.

Em outras palavras, a partir de 1998, União, estados, Distrito Federal e municípios deixaram de ser obrigados a adotar um regime único e estatutário para todos os servidores, passando a ser possível a coexistência de múltiplos regimes jurídicos no âmbito do serviço público. Essa mudança foi objeto de intensos debates doutrinários e institucionais, dado seu impacto direto sobre pilares tradicionais do Direito Administrativo, como a estabilidade do servidor e a uniformidade de direitos e deveres no funcionalismo.

A questão ganhou contornos jurídico-institucionais relevantes quando diversos partidos políticos ajuizaram a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2.135/DF, questionando a constitucionalidade da EC 19/1998 no ponto em que flexibilizou o RJU. O cerne da controvérsia residia em possíveis vícios formais no processo legislativo que aprovou a emenda. Alegava-se que a supressão do RJU teria ocorrido mediante manobras regimentais controversas, bem como no potencial retrocesso institucional que tal mudança representaria para o serviço público. Durante anos, o Supremo Tribunal Federal (STF) não deliberou em definitivo a questão, tendo inclusive concedido medida cautelar em 2007 para suspender os efeitos da nova redação do art. 39 até o julgamento de mérito.

Somente em 6 de novembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da ADI 2.135, decidindo, por maioria, pela constitucionalidade da EC 19/1998 quanto ao fim da exigência de regime único. Nessa decisão, o STF entendeu não ter havido violação ao devido processo legislativo na tramitação da emenda, abstendo-se de revisar questões internas do Congresso Nacional relacionadas à interpretação de suas normas regimentais.

Além disso, por motivos de segurança jurídica, atribuiu-se eficácia prospectiva (*ex nunc*) ao veredito, de modo a não invalidar atos pretéritos nem alterar retroativamente o regime jurídico dos servidores já admitidos. Ficou vedada qualquer mudança de regime dos servidores e empregados públicos ingressos antes do julgamento, prevenindo-se tumultos administrativos e preservando a confiança legítima desses agentes.

A decisão do STF na ADI 2.135/DF possui inegável relevância jurídico-institucional. Ao validar a possibilidade de contratação de servidores pelo regime celetista (CLT) em paralelo ao regime estatutário, o Tribunal reconfigurou o modelo de gestão de pessoal vigente desde 1988. Essa mudança afeta diretamente a Administração Pública em todos os níveis federativos, impactando aspectos como a estabilidade no serviço público, os direitos e deveres dos servidores, o modelo de previdência (regime próprio *versus* regime geral) e a própria autonomia dos entes federados para organizar seus recursos humanos.

Trata-se de um tema com profundas implicações práticas, por exemplo, na definição de carreiras que poderão ser celetistas ou estatutárias, na proteção dos servidores contra dispensas arbitrárias e na equalização de benefícios, bem como implicações teóricas, na medida em que convoca a releitura de princípios constitucionais como legalidade, eficiência, segurança jurídica, entre outros, à luz da nova realidade institucional. Delimita-se, portanto, como objeto deste artigo a análise dogmática da decisão do STF na ADI 2.135/DF e seus impactos institucionais sobre o regime jurídico dos servidores públicos.

A problemática central pode ser formulada nos seguintes termos: como conciliar a flexibilização do Regime Jurídico Único, confirmada pelo STF, com a manutenção das garantias e princípios que estruturam o serviço público brasileiro? Em especial, investiga-se de que forma a coexistência de regimes estatutário e celetista interfere em princípios como a estabilidade do servidor, a segurança jurídica, a proteção da confiança legítima, a vedação ao retrocesso institucional em matéria de direitos do funcionalismo, a autonomia federativa na gestão de pessoal, o princípio da legalidade, inclusive no que tange ao devido processo legislativo das reformas constitucionais, e o princípio da eficiência administrativa.

Em suma, questiona-se se a adoção de múltiplos regimes jurídicos fragiliza ou aperfeiçoa o modelo de Administração Pública, e quais salvaguardas normativas e interpretativas são necessárias para equilibrar a busca por eficiência com a proteção de direitos e valores públicos. O objetivo geral do estudo é examinar criticamente os efeitos da decisão do STF na ADI 2.135/DF sobre o regime jurídico dos servidores públicos, elucidando seus desdobramentos à luz dos fundamentos teóricos e dogmáticos do Direito Administrativo Constitucional.

Como objetivos específicos, o artigo busca: (i) apresentar os fundamentos conceituais e jurídicos relevantes ao tema, notadamente os conceitos de RJU e estabilidade, e os princípios da segurança jurídica, confiança legítima, vedação ao retrocesso, autonomia federativa, legalidade (especialmente no processo legislativo) e eficiência administrativa, fornecendo a base teórica para a análise; (ii) verificar como cada um desses conceitos e princípios é impactado ou reinterpretado diante da flexibilização do regime jurídico dos servidores, identificando potenciais conflitos ou harmonizações; e (iii) avaliar, com base na doutrina e na jurisprudência, possíveis consequências institucionais e estratégias normativas para implementar as mudanças sem comprometer os direitos dos servidores nem a qualidade do serviço público.

A justificativa teórica deste trabalho decorre da necessidade de compreender, em profundidade, uma mudança jurisprudencial de grande magnitude: a solução de uma controvérsia que perdurou por mais de duas décadas. Do ponto de vista acadêmico, o tema permite reflexões sobre os limites formais do poder de reforma constitucional e o controle jurisdicional desse processo, bem como sobre a evolução do Direito Administrativo brasileiro em face de teorias como a Nova Gestão Pública e o neoconstitucionalismo, que tensionam princípios tradicionais, como estabilidade, em nome de novos valores, como eficiência e flexibilidade.

Já a justificativa prática é evidente: a decisão do STF impacta diretamente a Administração Pública e os servidores em todos os entes da federação, exigindo adequações legislativas e administrativas. Compreender seus contornos é essencial para gestores públicos, que precisarão disciplinar por lei local a contratação celetista, por exemplo, para os próprios servidores, no tocante aos seus direitos e garantias, e para órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, que zelarão pela legalidade e eficiência nessas novas modalidades de contratação.

Em termos de metodologia, adota-se uma abordagem teórica e dogmática, baseada em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Realiza-se uma revisão de doutrina especializada em Direito Administrativo e Constitucional, incluindo análise de livros, artigos e pareceres acerca do RJU, da estabilidade e dos princípios correlatos, bem como dos debates suscitados pela EC 19/1998. Paralelamente, procede-se à análise da jurisprudência pertinente, destacadamente o acórdão da ADI 2.135/DF e outros julgados do STF relacionados ao tema, como decisões sobre estabilidade de empregados públicos, concurso público, entre outros, a fim de extrair os entendimentos consolidados e suas justificativas.

O método privilegia a interpretação sistemática e teleológica das normas constitucionais e infraconstitucionais, buscando harmonizar os princípios em jogo e apontar soluções juridicamente embasadas para eventuais antinomias decorrentes do novo arranjo institucional. Trata-se, assim, de uma pesquisa de caráter descriptivo-analítico, que alia o exame normativo-dogmático com reflexões críticas informadas pela realidade pós-reforma.

Quanto à estrutura, o trabalho desenvolve-se em mais três partes principais. Na seção 2, são expostos os fundamentos conceituais e jurídicos relevantes ao tema, em subseções próprias para cada conceito ou princípio que forma o arcabouço teórico da discussão. Em seguida, a seção 3 analisará a evolução constitucional do Regime Jurídico Único e a reforma administrativa de 1998. Por fim, a seção 4 analisará a decisão do STF na ADI 2.135/DF e seus impactos, confrontando os fundamentos apresentados com as mudanças impostas e discutindo as consequências práticas para o regime dos servidores públicos. Por fim, as conclusões sintetizam as principais observações e propõem eventuais recomendações ou perspectivas futuras sobre a matéria.

## **2 FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E PRINCÍPIOS JURÍDICOS RELEVANTES**

Para compreender adequadamente os impactos institucionais da decisão do STF na ADI 2.135/DF, faz-se necessário revisar os fundamentos conceituais e princípios jurídicos que embasam o regime jurídico dos servidores públicos. Este tópico apresenta, em subtópicos, conceitos-chave e diretrizes constitucionais cuja análise é indispesável ao debate: o Regime Jurídico Único e a estabilidade do servidor público, pilares do modelo tradicional de funcionalismo, e uma série de princípios inter-relacionados, tais como a segurança jurídica (e a confiança legítima), a vedação ao retrocesso institucional, a autonomia federativa na gestão de pessoal, o princípio da legalidade (especialmente no tocante ao processo legislativo constitucional) e o princípio da eficiência administrativa. A exposição de cada item busca delinear seu significado, fundamentos normativos e aplicações jurisprudenciais, preparando o terreno conceitual para a análise crítica no capítulo seguinte.

### **2.1 Regime Jurídico Único (RJU)**

O Regime Jurídico Único dos servidores públicos consiste, em essência, no conjunto de normas que rege a relação de trabalho entre o Estado e seus servidores, englobando direitos, deveres, garantias e regime previdenciário próprios. A Constituição da República de 1988, em sua redação original, determinava expressamente que cada ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios) instituiria um RJU para os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações.

O objetivo era estabelecer um regime padronizado e isonômico para o funcionalismo público, fortalecendo a profissionalização e a estabilidade das carreiras estatais. Na prática, essa previsão levou à adoção generalizada de regimes estatutários, regidos por leis próprias, como o caso da Lei n. 8.112/1990 na esfera federal, uma vez que já à época prevalecia o entendimento de que o modelo estatutário seria o mais adequado para assegurar as garantias necessárias ao serviço público (como a estabilidade e demais prerrogativas funcionais).

Como nos elucida Migueis,

A redação do dispositivo que veio a se tornar o artigo 39, caput, foi aprimorada ao longo de sua tramitação, mas documentos mostram que, desde a versão original do documento, já constava a expressão “regime jurídico único”<sup>32</sup>). O regime jurídico único - RJU diz respeito às espécies de vínculos que os agentes públicos podem assumir em cada ente da Federação, aplicando-se às pessoas de direito público: entes federativos e entidades autárquicas, como autarquias e fundações públicas de direito público. Não há incidência do RJU para as pessoas de direito privado que integram a administração indireta, como

empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado. No entanto, o significado da expressão desperta divergências entre autores, sendo possível identificar três grandes correntes de pensamento sobre o tema.<sup>1</sup>

Desde o início, porém, a doutrina debateu o alcance exato da exigência de RJU e sua natureza. Formaram-se duas correntes principais sobre o tema. Para uma primeira corrente de autores, o comando constitucional de instituir um regime único não impunha necessariamente que esse regime fosse estatutário; admitia-se que o ente federativo escolhesse entre o regime estatutário ou o celetista, contanto que adotasse uma única modalidade de vínculo de forma uniforme para todos os servidores de determinada entidade.

Assim, por exemplo, um município poderia optar por contratar todos os servidores pelo regime da CLT (consolidando-os como empregados públicos celetistas) ou, alternativamente, todos pelo regime estatutário próprio. O importante, para essa visão, era a existência de um só regime jurídico vigente por ente, evitando dualidade de regimes dentro da mesma administração. A segunda corrente doutrinária sustentou, em sentido diverso, que o RJU referido pela Constituição de 1988 tinha intrinsecamente caráter estatutário, pois somente um regime especial de direito público poderia conferir a estabilidade e demais garantias tidas como indispensáveis ao exercício imparcial e eficiente da função pública.

Para os defensores dessa posição, a expressão “regime jurídico único” seria praticamente sinônima de regime estatutário, uma vez que o modelo celetista, regido pela legislação trabalhista geral, não proporcionaria, por sua própria natureza, os mesmos níveis de proteção e comprometimento com o interesse público (especialmente pela falta da garantia de estabilidade típica dos estatutos funcionais).

Nesse contexto doutrinário,

Para Celso Antônio Bandeira de Mello e Alexandre Santos de Aragão, o regime jurídico único significa que cada ente federativo deve adotar o mesmo conjunto de regras para as diferentes pessoas jurídicas de direito público que integram a sua administração direta e indireta. Não seria possível que os servidores de uma autarquia fossem submetidos a um regramento distinto daqueles que atuam na administração direta ou mesmo em outra entidade autárquica daquele ente da Federação. Entretanto, consideram os dois professores que, dentro dessa uniformidade, é possível que cada ente federativo opte pelo regime estatutário ou de emprego público.<sup>2</sup>

Ainda, demonstrando como a questão é passível de discussão e modificação no âmbito da doutrina, é possível observar a modificação de entendimento sobre a questão de Di Pietro, assim:

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.<sup>3</sup>

A EC 19/1998 representou uma inflexão nesse debate, ao suprimir a obrigatoriedade do RJU. A nova redação do art. 39, *caput*, da CR/88 passou a autorizar os entes federativos a adotar regimes diversos de contratação para seus servidores.

1 MIGUEIS, Anna Carolina. **Servidores públicos no Brasil**: Lições do institucionalismo para a compreensão e transformação da função pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 116.

2 *Ibidem*, p. 119.

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 1599

Com isso, tornou-se juridicamente possível que a Administração Pública direta, bem como autarquias e fundações, mantivesse vínculos tanto estatutários quanto celetistas com seus servidores, de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada caso. Essa flexibilização visou oferecer maior maleabilidade na gestão de pessoal, permitindo, por exemplo, a contratação sob o regime da CLT para certas atividades de apoio ou temporárias, ao mesmo tempo que se preservaria o regime estatutário para carreiras típicas de Estado ou estratégicas.

De fato, após a EC 19/1998, verificou-se a criação da figura do empregado público em alguns âmbitos. Notadamente, a União editou a Lei n. 9.962/2000 para instituir empregos públicos celetistas em determinadas entidades da Administração federal. Cabe ressaltar que, apesar de a emenda ter eliminado a exigência de unicidade de regime, ela não proibiu os entes de continuarem adotando um único regime se assim desejassem.

Vários órgãos e poderes, por conveniência administrativa, mantiveram predominantemente o regime estatutário único, enquanto outros passaram a mesclar vínculos. Por exemplo, universidades federais com servidores estatutários e trabalhadores celetistas vinculados à empresa pública, no caso dos hospitais universitários. Em síntese, o RJU evoluiu de um paradigma obrigatório de unificação, entre 1988 e 1998, para um paradigma opcional e flexibilizado após a EC 19/1998. Conceitualmente, RJU hoje designa não mais a existência de um regime exclusivo imposto constitucionalmente, mas sim o regime jurídico próprio de cada entidade para seus servidores estatutários, convivendo este, possivelmente, com contratos regidos pela CLT dentro da mesma estrutura estatal.

Essa mudança, entretanto, trouxe diversos desafios jurídicos: questões sobre direitos adquiridos na mudança de regime, problemas de gestão de carreiras paralelas, diferenças de tratamento entre servidores estatutários e empregados públicos, entre outras. Tais questões serão analisadas à luz dos princípios a seguir, uma vez que a compreensão do RJU não se dissocia de temas como estabilidade, legalidade e eficiência.

## 2.2 Estabilidade do servidor público

A estabilidade dos servidores públicos é uma garantia consagrada pela Constituição da República, atualmente prevista no art. 41, *caput*. Trata-se do direito que adquire o servidor nomeado em cargo efetivo, após cumprir o estágio probatório (de três anos de serviço público, conforme redação dada pela EC 19/1998), de permanecer no cargo desde que não incida em hipóteses legais de perda do posto. Em termos práticos, a estabilidade assegura que, passado o período probatório com aprovação em avaliação de desempenho, o servidor público não poderá ser demitido *ad nutum*, isto é, sem motivo legal, ficando sua demissão condicionada a processo administrativo disciplinar, em caso de falta grave, insuficiência de desempenho comprovada em procedimento próprio ou extinção do cargo nos termos taxativos previstos na Constituição.

A razão de ser dessa garantia é proteger a continuidade e a imparcialidade do serviço público, blindando o funcionário de pressões político-partidárias e de oscilações administrativas arbitrárias. Historicamente, sua instituição responde a práticas patrimonialistas do passado: foi medida para evitar que cada troca de governo acarretasse demissões em massa de servidores, garantindo um corpo administrativo profissional e estável, comprometido com o interesse público, e não com governantes transitórios. Assim,

Sob o prisma da neutralidade política, a estabilidade serve precipuamente para evitar intromissões de governantes de ocasião no desenvolvimento técnico de políticas públicas

e ações de Estado, na medida em que blinda servidores públicos contra eventuais dispensas arbitrárias ocasionadas por meras divergências políticas.<sup>4</sup>

Ainda, uma questão relevante no que diz respeito à estabilidade é a sua centralidade para respaldar os servidores contra possíveis retaliações em caso de tomada de decisão que desagradem a determinadas lideranças ou setores políticos, viabilizando a atuação técnica para além de influências ou afinidades político-partidárias ou pessoais. Migueis, nessa linha, destaca que

Ademais, a estabilidade serve de anteparo para que os servidores de determinado órgão não sejam pressionados para tomar decisões que agradem às lideranças da ocasião nem, tampouco, substituídos quando da vitória de um novo grupo político em processos eleitorais. A garantia impede a instituição de um sistema de patronagem em que boa parte das indicações para ocupar cargos públicos estivessem ligadas a afinidades políticas, ideológicas ou simplesmente pessoais - ainda que, por vezes, o indicado não possuísse qualificações compatíveis com a função a ser desempenhada.<sup>5</sup>

Nesse sentido, a estabilidade promove a independência funcional e a neutralidade do servidor, e constitui, ela própria, um pilar do regime jurídico estatutário. Com a adoção facultativa do regime celetista após a EC 19/1998, a estabilidade passou a ser vista sob uma nova perspectiva. Servidores contratados via CLT como empregados públicos não gozam da estabilidade do art. 41 – essa garantia é exclusiva dos servidores estatutários efetivos. No regime celetista, em tese, o empregador, no caso, a Administração Pública, poderia dispensar o empregado imotivadamente, bastando arcar com as verbas rescisórias previstas na legislação trabalhista. Isso gerou, por um lado, preocupação quanto à possível precarização do vínculo público e, por outro, discussões sobre a extensão de princípios publicísticos a esses vínculos celetistas.

A questão chegou ao Judiciário e motivou importantes entendimentos jurisprudenciais. O Supremo Tribunal Federal, em julgamento de Repercussão Geral (RE) 688.267,<sup>6</sup> fixou orientação no sentido de que, embora não se aplique aos empregados públicos a estabilidade plena do art. 41, a Administração não pode dispensar arbitrariamente aqueles contratados via concurso público, sem apresentar uma motivação adequada para o ato demissional. Em outras palavras, reconheceu-se um dever de motivação formal e razoável para a dispensa de empregados públicos concursados, ainda que sem exigência de justa causa nos moldes estritos da CLT.

Assim, foi fixado, no âmbito do RE 688.267, o tema 1.022 da repercussão geral:

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.<sup>7</sup>

Essa solução intermediária confere aos celetistas uma garantia mínima contra arbitrariedades, evita-se que gestores utilizem o regime celetista para burlar completamente a proteção contra despedidas sem motivo, ao mesmo tempo que se preserva certa flexibilidade gerencial, pois não se exige, para demitir, falta grave ou processo disciplinar, bastando justificativa, como a de interesse

4 MIGUEIS, *Servidores públicos no Brasil*, *op. cit.*, p. 116.

5 *Ibidem*.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 688.267**, com repercussão geral, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 08 fev. 2024; acórdão publicado em 29 abr. 2024; trânsito em julgado em 13 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4245763>. Acesso em: 30 jun. 2025

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Repercussão Geral (Tema 1.022)**. Plenário. Relator: Min. Luís Roberto Barroso (Redator para o acórdão). Julgamento em 28 fev. 2024. Brasília, DF: STF.

administrativo, de reestruturação do órgão, de desempenho insatisfatório. É importante ressaltar que há funções estatais cuja natureza é manifestamente incompatível com a ausência de estabilidade.

As chamadas atividades exclusivas de Estado, que envolvem poder de império, fiscalização, segurança, julgamento, entre outras, exigem dos agentes públicos independência funcional e garantias reforçadas para resistir a pressões externas. Por isso, defende-se amplamente que cargos de carreiras típicas (como auditores fiscais, policiais, membros de tribunal de contas, procuradores do Estado, etc.) devem necessariamente ser estatutários, assegurando-se-lhes estabilidade e demais prerrogativas, não sendo recomendável sua contratação via CLT.

De fato, a manutenção do RJU estatutário especialmente para carreiras estratégicas, limitando eventuais contratações celetistas a postos de natureza acessória ou temporária, faz-se necessária. Por outro lado, mesmo nas atividades administrativas gerais, a estabilidade permanece como um valor importante: a sua inexistência plena pode abrir caminho a práticas de apadrinhamento e perseguição, minando a impessoalidade. Assim,

Além de construir essa espécie de capital reputacional na administração pública, a autonomia burocrática, oriunda da estabilidade do servidor, funciona como freio a ingerências políticas diretas. Ao funcionar como um escudo de proteção a influências externas indevidas, advindas de interesses políticos ou econômicos, e garantir que o Estado siga cumprindo seu papel constitucional, sem ser colonizado por grupos políticos ou econômicos, a estabilidade no serviço público pode favorecer e resguardar a própria democracia.<sup>8</sup>

Em síntese, a estabilidade do servidor público permanece como garantia constitucional basilar, cuja relevância é reafirmada mesmo frente às tendências de flexibilização. O desafio atual reside em equilibrar essa garantia com as demandas de eficiência e flexibilidade administrativa. Isso significa, de um lado, preservar a estabilidade onde ela é indispensável para a proteção do interesse público e, de outro, estabelecer mecanismos de gestão de desempenho e responsabilização funcional que evitem a ideia de um “direito adquirido à ineficiência”. A própria implementação prática da decisão do STF nos entes federados deverá enfrentar essa delicada engenharia jurídica, sempre à luz dos princípios da segurança jurídica e da vedação ao retrocesso em matéria de direitos dos servidores, conforme se verá adiante.

## 2.3 Segurança jurídica e confiança legítima

A segurança jurídica é um princípio fundamental do Estado de Direito, que visa assegurar previsibilidade, estabilidade e coerência ao ordenamento jurídico, de modo que os cidadãos e os agentes estatais possam guiar sua conduta confiando na firmeza e confiabilidade das normas e dos atos estatais. No contexto do direito público, esse princípio desdobra-se na proteção às situações constituídas e aos direitos adquiridos, bem como no respeito à confiança legítima que os administrados depositam nas ações e promessas do poder público.

Assim, como nos ensina José dos Santos Carvalho Filho, a segurança jurídica,

Como já foi sublinhado em estudos modernos sobre o tema, o princípio em tela comporta dois vetores básicos quanto às perspectivas do cidadão. De um lado, a perspectiva de certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e, de outro, a perspectiva de estabilidade, mediante a qual se difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do

<sup>8</sup> LOTTA, Gabriela; BAIRD, Marcello. **Estabilidade no serviço público e sua relação com democracia e estado de bem-estar social**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. (Nota de Política Social, n. 4). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/64ced97a-68b7-4242-a507-57d7f6d341bb/con>. Acesso em: 30 jun. 2025. p. 9.

administrado, inclusive alguns deles, como o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, de uso mais constante no direito privado.<sup>9</sup>

A confiança legítima, entendida como corolário da segurança jurídica, implica que mudanças bruscas e traíçoeiras no regime jurídico, sobretudo aquelas capazes de causar prejuízos a pessoas que seguiram a ordem jurídica vigente de boa-fé, devem ser evitadas ou, quando necessárias, implementadas com cuidado, mediante transições graduais ou medidas de mitigação. No caso em estudo, a longa controvérsia acerca do RJU gerou incertezas tanto para os governos quanto para os servidores.

Entre 1998 e 2007, muitos entes federativos contrataram servidores sob o regime celetista, amparados pela EC 19/98. Quando, em 2007, o STF suspendeu cautelarmente os efeitos da emenda, essas contratações já efetuadas não foram invalidadas, pelo contrário, a própria decisão liminar respeitou os atos praticados até então, atuando apenas para o futuro, com efeito *ex nunc*.

Essa postura demonstrou a preocupação do Tribunal em não surpreender negativamente aqueles que haviam confiado na vigência da norma constitucional alterada. Posteriormente, em 2024, ao julgar o mérito na ADI 2.135, o STF novamente fez prevalecer a segurança jurídica: embora tenha declarado constitucional a flexibilização do RJU, atribuiu eficácia prospectiva à decisão, em reconhecimento ao período decorrido desde a liminar de 2007.

Com isso, impediu-se qualquer efeito retroativo que pudesse invalidar ou alterar o *status jurídico* de servidores já contratados. Em termos concretos, o Supremo vedou a mudança de regime jurídico dos servidores e empregados admitidos antes do julgamento, preservando assim intactas as situações funcionais consolidadas. Essa solução visa claramente resguardar a confiança e evitar “tumultos administrativos e previdenciários” que adviriam de trocas repentinhas de regime.

O princípio da segurança jurídica também impõe que mudanças futuras sejam acompanhadas de respeito às expectativas legítimas.<sup>10</sup> Por exemplo, entes federativos que decidam, a partir de agora, implementar o regime celetista para determinados cargos deverão fazê-lo por meio de leis claras, respeitando os concursos em andamento e garantindo a transparência aos candidatos sobre o regime sob o qual serão nomeados. Da mesma forma, eventuais planos de carreira e regras de aposentadoria precisam considerar os direitos já incorporados pelos servidores em cada regime, evitando supressão abrupta de vantagens ou criação de situações desiguais sem base razoável.

Do ponto de vista dogmático, a decisão procurou equilibrar a certeza do direito com as inovações introduzidas, tentando minimizar prejuízos de confiança e considerando o processo legislativo. Em análise mais ampla, a segurança jurídica nesse contexto atua como limite para as reformas: mesmo que se admita a modificação de um regime jurídico, tal modificação não pode ignorar os vínculos e expectativas já estabelecidos, sob pena de abalar a credibilidade das instituições e a estabilidade das relações de trabalho no âmbito estatal.

## 2.4 Vedações ao retrocesso institucional

O princípio da vedação ao retrocesso originalmente formulado no contexto dos direitos sociais, como garantia de que não haja redução injustificada do nível de concretização de direitos fundamentais já alcançado, pode ser transposto, por analogia, ao campo das instituições e políticas públicas. Fala-se, assim, em vedação ao retrocesso institucional para referir-se à proibição de desmantelar ou degradar

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. Atlas: São Paulo, 2020. Sp.

<sup>10</sup> BAPTISTA, Patrícia. A tutela da confiança legítima como limite ao exercício do poder normativo da Administração Pública: a proteção às expectativas legítimas dos cidadãos como limite à retroatividade normativa. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, p. 155-181, 2006.

estruturas e garantias institucionais que se revelaram importantes na realização dos princípios constitucionais.

No tocante ao serviço público, esse princípio suscita o seguinte questionamento: a flexibilização do RJU e a possibilidade de vínculos precários representam um retrocesso em relação ao modelo de profissionalização e proteção do funcionalismo consagrado pela Constituição de 1988?

Argumenta-se que a CR/88 estabeleceu, como parte de seu avanço democrático, um patamar elevado de garantias ao servidor público (regime estatutário com estabilidade, concurso público, regime previdenciário próprio, entre outros) justamente para combater práticas históricas de clientelismo e assegurar a imparcialidade e moralidade administrativas. Esse conjunto de garantias teria se incorporado ao núcleo essencial do modelo constitucional de Administração Pública.

Assim, medidas que fragilizem significativamente tais garantias poderiam ser encaradas como ofensivas à vedação de retrocesso. Nessa visão crítica, o RJU e a estabilidade ampla eram conquistas institucionais a serem preservadas, sua relativização significaria um passo atrás na construção de um serviço público forte e independente, podendo recriar problemas do passado.

Com efeito, a experiência histórica brasileira mostra que, no período pré-1988, a coexistência de funcionários estáveis com empregados sem estabilidade no setor público favoreceu práticas de demissão em massa a cada mudança política, nepotismo e perseguições, resultando em degradação da profissionalização administrativa. Foi em reação a esse quadro que o constituinte de 1988 elevou a estabilidade “absoluta” ao texto constitucional.

Logo, flexibilizar essas garantias pode ser interpretado como desmonte de uma salvaguarda institucional arduamente construída. Por outro lado, é possível sustentar que o princípio da vedação ao retrocesso não impede reformas administrativas desenhadas para melhorar a eficiência ou adaptar a gestão pública a novos tempos, desde que não eliminem por completo direitos fundamentais.

No caso do RJU, salienta-se que a mudança não extinguiu o regime estatutário nem aboliu a estabilidade dos servidores que a possuem, apenas permitiu que, para futuros vínculos, se pudesse optar por regime diverso. A estabilidade permanece assegurada para todos os servidores estatutários e continua a existir como instituto, tanto que, como visto, o STF vedou que servidores estáveis perdessem essa condição em razão da decisão.

Nessa linha argumentativa, a reforma de 1998 teria promovido uma flexibilização, em que o “núcleo duro” dos direitos (por exemplo, a necessidade de concurso público para ingresso, prevista no art. 37, II, CR/88) foi preservado e não pode ser suprimido nem mesmo com a mudança de regime. Ou seja, a proibição do retrocesso resguardaria elementos essenciais (como a imparcialidade via concurso e a própria existência do instituto da estabilidade em determinados cargos), mas admitiria ajustes procedimentais ou estruturais visando aprimorar o serviço público, desde que estes não desfigurem completamente os princípios originais.

Na prática, a aplicação da vedação ao retrocesso institucional no caso do RJU exigirá acompanhamento atento: se a abertura para contratações celetistas vier acompanhada de abuso ou uso desvirtuado, será possível arguir que tais atos configuram retrocesso indevido frente ao patamar civilizatório esperado do serviço público. Por isso, é aspecto relevante o estabelecimento de critérios legais estritos para a adoção do regime celetista nos órgãos públicos, garantindo que ele seja utilizado apenas quando não comprometer direitos considerados essenciais ou a continuidade de políticas públicas.

Ademais, sustenta-se que certos direitos dos servidores, uma vez outorgados, não podem ser suprimidos ou diminuídos, por exemplo, a conversão de um servidor estável em empregado celetista precário seria inconstitucional, por violar não apenas a confiança legítima, mas o próprio princípio do não retrocesso em matéria de garantias funcionais. Em conclusão, o princípio da vedação ao retrocesso institucional funciona como alerta normativo no contexto da reforma do RJU: quaisquer implementações dessa reforma devem ser calibradas para não retroceder na proteção dos valores constitucionais do serviço público.

O reconhecimento do STF quanto à constitucionalidade da EC 19/1998 não elimina a necessidade de se interpretar e aplicar a nova ordem de forma compatível com a proibição de retrocessos, sob pena de comprometer os avanços institucionais logrados desde 1988.

## 2.5 Autonomia federativa na gestão de pessoal

A autonomia federativa é um princípio estruturante da federação brasileira, prevista na Constituição de 1988, que assegura a cada ente federado a capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, incluindo a competência para gerir seu pessoal no serviço público. No âmbito da gestão de servidores, essa autonomia se manifesta na possibilidade de cada ente editar seu estatuto do servidor, criar cargos e carreiras conforme suas necessidades e peculiaridades locais, e conduzir concursos públicos e políticas de recursos humanos alinhadas ao interesse da respectiva comunidade. Contudo, essa autonomia sempre conviveu com normas gerais e limites fixados pela Constituição da República, entre os quais, historicamente, figurava a obrigação de instituir um Regime Jurídico Único, que impunha certa uniformidade estrutural nacional ao vínculo estatutário.

Com a EC 19/1998, ao retirar a obrigatoriedade do RJU, o constituinte derivado ampliou a margem de autonomia dos entes federados em matéria de pessoal. A decisão do STF na ADI 2.135/DF, ao declarar constitucional essa alteração, consolidou juridicamente esse espaço discricionário: cada ente pode decidir se adota um único regime ou múltiplos regimes para contratação de servidores, bem como definir quais carreiras ou atividades serão regidas por qual regime. Em outras palavras, foi restabelecida e reforçada a autonomia local para organizar a contratação de servidores conforme melhor se adéque às suas necessidades administrativas e operacionais.

Essa mudança reconhece que as realidades regionais e administrativas no Brasil são plurais: um município pequeno pode preferir a simplicidade de contratar servidores via CLT, enquanto a União ou um estado grande podem optar por mesclar regimes a depender da função (por exemplo, mantendo professores sob estatuto especial e contratando pessoal de apoio via CLT, ou vice-versa, conforme a estratégia). Entretanto, a ampliação da autonomia vem acompanhada de responsabilidades. A possibilidade de utilizar o regime celetista na Administração direta exigirá que cada ente edite legislação própria disciplinando esse regime em seu âmbito.

Essa regulamentação local deve respeitar as normas gerais trabalhistas e, simultaneamente, estar em consonância com os princípios constitucionais da Administração, especialmente aqueles previstos no art. 37, *caput*, CR/88, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, permanece obrigatória a realização de concurso público para qualquer admissão, seja estatutária seja celetista, bem como a observância do teto remuneratório, limitações de despesa com pessoal (Lei de Responsabilidade Fiscal) e outros regramentos que uniformemente incidem sobre todos os entes.

Um ponto sensível referente à autonomia federativa é evitar que a liberdade de escolher regimes resulte em uma espécie de “guerra fiscal” de regimes ou precarização generalizada em alguns locais. Como não há mais imposição de regime único, hipoteticamente, um ente federado poderia tentar economizar

custos optando amplamente por vínculos celetistas. Contudo, esse ente também terá de lidar com potenciais efeitos negativos: menor atratividade dos cargos públicos, alta rotatividade e perda de memória administrativa, além de riscos de aumento de patronagem política.

A autonomia, nesse contexto, deverá ser exercida com ponderação, e os Tribunais de Contas e demais órgãos de controle poderão atuar para coibir distorções. Por exemplo, se um município passar a demitir servidores estatutários estáveis para substituí-los por celetistas precários, haverá flagrante violação da Constituição e do princípio do concurso público, situação passível de controle judicial e administrativo. Em suma, a gestão de pessoal passa a ser, mais do que nunca, um campo em que se equilibram a autonomia do ente e a unidade dos princípios constitucionais.

A decisão do STF prestigia o aspecto federativo, conferindo liberdade de modelagem, mas essa liberdade encontra limites na necessidade de cumprir finalidades públicas e não frustrar direitos e expectativas legítimas. A autonomia é um instrumento para aperfeiçoar a organização administrativa respeitando as diversidades locais. É previsível que, nos próximos anos, haja soluções variadas: alguns entes manterão o RJU por opção, outros adotarão modelos híbridos. Essa experiência federativa poderá inclusive servir como laboratório para identificar boas práticas e eventuais riscos, contribuindo para futuros aprimoramentos legislativos em nível nacional.

## 2.6 Legalidade e processo legislativo constitucional

O princípio da legalidade constitui pedra angular do direito público brasileiro, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição como primeiro mandamento da Administração: “a administração pública direta e indireta (...) obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Para os agentes públicos em geral, a legalidade significa que só é permitido fazer o que a lei autoriza ou determina; no âmbito do processo legislativo, reporta-se à estrita observância dos procedimentos e limites estabelecidos na Constituição para a elaboração das normas, especialmente quando se trata de emendas constitucionais. Portanto,

O princípio “implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”. Na clássica e feliz comparação de HELY LOPEZ MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza.<sup>11</sup>

Assim, o processo legislativo constitucional (disciplinado principalmente no art. 60 da CR/88) deve respeitar requisitos formais rígidos, como discussão e votação em dois turnos em cada Casa do Congresso, aprovação por três quintos dos membros, vedação de emendas tendentes a abolir cláusulas pétreas, sob pena de invalidade da emenda aprovada. No caso da EC 19/1998, questionou-se justamente se tais requisitos formais teriam sido violados durante a tramitação que alterou o art. 39 da CR/88. Conforme registros históricos, houve controvérsias em torno de um destaque para votação em separado que inicialmente rejeitou a alteração do RJU na Câmara dos Deputados, mas cujo resultado acabou contornado por manobras regimentais e posterior aprovação em segundo turno após rearticulação do texto.

Essa alegada inobservância do devido processo legislativo foi o núcleo da ADI 2.135. Ao apreciar o mérito, entretanto, o STF adotou posição deferente ao Poder Legislativo: por maioria, entendeu que não houve vício formal substancial, pois a emenda cumpriu os requisitos constitucionais de quórum e deliberação em dois turnos em ambas as Casas. Prevaleceu o entendimento de que eventuais alterações na posição ou na redação de dispositivos durante o trâmite, desde que aprovadas com o quórum qualificado

11 CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, op. cit.

exigido, não configuram violação material ou formal da Constituição. O ministro Gilmar Mendes, cujo voto divergente orientou a maioria, argumentou que o deslocamento e modificação ocorridos no texto do art. 39 não desrespeitaram os limites do poder constituinte derivado, especialmente porque não suprimiram nenhuma garantia intangível e seguiram os trâmites de votação necessários.

Ademais, o Supremo reafirmou a jurisprudência de auto contenção segundo a qual não cabe ao Judiciário, via de regra, imiscuir-se em questões *interna corporis* do Legislativo ou na interpretação de normas regimentais do Congresso, salvo casos de manifesta afronta à Constituição. Essa deferência guarda sintonia com o princípio da separação dos poderes e evita a insegurança que seria gerada por invalidações frequentes de emendas baseadas em controvérsias procedimentais menores.

Em resumo, do ponto de vista do princípio da legalidade no processo legislativo, a decisão da ADI 2.135/DF reforçou a ideia de que, atendidos os requisitos formais explícitos da Constituição, a emenda é válida, não cabendo ao STF escrutinar o mérito político das escolhas procedimentais ou rearranjos textuais feitos pelo Parlamento, desde que estes não transgridam normas constitucionais superiores. Importa frisar, todavia, que o rigor formal do processo legislativo continua sendo uma garantia fundamental contra mudanças constitucionais açodadas ou casuísticas.

O caso analisado estabeleceu um precedente de tolerância a certa flexibilidade dentro do trâmite congressual, mas não autorizaria, por exemplo, aprovar-se uma emenda sem o quórum devido ou em turno único. Numa visão mais ampla, o princípio da legalidade combinado com o devido processo legislativo atua como fiel da balança: foi em decorrência desse princípio que a EC 19/1998 ficou suspensa por anos (de 2007 a 2024, via medida cautelar do STF) até que se tivesse certeza de sua regularidade, e foi com base nele que o STF convalidou a norma, ao reconhecer que não houvera ofensa estrutural ao processo. Essa dialética evidencia que a forma é da essência quando se trata de emendar a Constituição, reforçando que reformas administrativas, por mais desejáveis que sejam, devem obedecer escrupulosamente aos trâmites legais, sob pena de invalidação e consequentes efeitos tumultuários.

Em conclusão, a decisão considerou que o princípio da legalidade, na dimensão do processo legislativo, foi observado. Destaca-se, assim, a perspectiva institucional quanto ao valor da segurança jurídica formal: a Constituição pode até ser reformada para atender a novos paradigmas, mas isso só será legítimo se feito nos estritos termos do procedimento constitucional. Isso demanda que mudanças estruturais passem pelo crivo deliberativo adequado e transparente.

## 2.7 Princípio da eficiência administrativa

O princípio da eficiência foi incorporado expressamente ao texto constitucional pela Emenda Constitucional n. 19/1998, que incluiu esse mandamento no art. 37, *caput*, da CR/88. Trata-se de um princípio relativamente “jovem” no Direito Administrativo brasileiro, associado à ideia de que a Administração Pública deve pautar-se por critérios de gestão gerencial, voltada a resultados concretos em prol da coletividade, com redução de desperdícios e melhoria contínua dos serviços prestados:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.<sup>12</sup>

No contexto da Reforma Administrativa de 1995-1998, o princípio da eficiência serviu como justificativa central para diversas mudanças. Considerava-se que a estabilidade irrestrita dos servidores era um

12 DI PIETRO, *Direito Administrativo*, *op. cit.*, p. 278.

empecilho intransponível a uma administração moderna e eficaz; analogamente ao que ocorreu no setor privado, defendia-se que flexibilizar ou reduzir a estabilidade no setor público seria necessário para viabilizar uma administração realmente eficiente da coisa pública.

A EC 19/1998 materializou parte dessas ideias: além de prever a possibilidade de perda de cargo por desempenho insatisfatório (art. 41, §1º, III), flexibilizou o RJU para possibilitar contratações celetistas, que em tese permitiriam maior maleabilidade na admissão e desligamento de pessoal conforme as demandas administrativas. Entretanto, o princípio da eficiência não deve ser interpretado isoladamente ou de forma absoluta. A própria Constituição o coloca ao lado de outros valores (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade) que precisam ser harmonizados. Assim, resta claro que a busca pela eficiência administrativa não autoriza a violação de direitos nem o atropelo das garantias legais. Pelo contrário, a eficiência deve conviver intrinsecamente com a legalidade, sendo dela indissociável.

Isso significa que quaisquer medidas para tornar a gestão mais ágil e produtiva precisam respeitar os marcos jurídicos e os direitos dos servidores e cidadãos. No caso em exame, é evidente a tensão entre eficiência e outras garantias: enquanto a flexibilização do RJU e a limitação da estabilidade foram propostas sob o prisma de ganho de eficiência, deve-se cuidar para que tais medidas não resultem em eficiência meramente aparente, obtida à custa da quebra de princípios como impessoalidade ou continuidade administrativa.

A implementação prática do regime celetista ao lado do estatutário exigirá políticas inteligentes para colher os benefícios da eficiência sem sacrificar a qualidade institucional. Por exemplo, a possibilidade de dispensa motivada de empregados públicos, como mencionada anteriormente e reconhecida pelo STF, pode ser um instrumento gerencial para melhorar equipes ou cortar excessos, mas terá de ser utilizada com critério para não virar porta de entrada a perseguições ou troca de pessoal a cada gestão política, o que seria o oposto de eficiência no longo prazo. Igualmente, a avaliação de desempenho dos servidores estáveis, prevista em lei, deve ser fortalecida para que a estabilidade não acobre a eficiência, mas todo o processo precisa ser justo e impessoal, sob pena de gerar desvios no procedimento administrativo.

Em conclusão, o princípio da eficiência serve como fundamento e ao mesmo tempo limite das reformas institucionais. Ele fundamenta a necessidade de mudanças como as da EC 19/98, buscando imprimir dinamismo ao serviço público, mas atua também como limite na medida em que a eficiência administrativa não pode ser alcançada destruindo-se os alicerces de um serviço público profissional e ético.

O cerne do exposto, portanto, é a necessária conjugação de princípios: eficiência com legalidade, eficiência com segurança jurídica, eficiência com motivação dos atos. Somente assim a Administração poderá realmente ser eficaz, isto é, produzir resultados positivos sem violar direitos, alcançando o melhor equilíbrio entre rendimento funcional e respeito aos valores republicanos. Em suma, a efetivação do princípio da eficiência após a decisão do STF dependerá de como cada ente federado usará a liberdade conferida: se para inovar responsável na gestão de pessoal, atendendo ao interesse público, ou para meramente contornar proteções e incorrer em práticas arcaicas. Os próximos capítulos aprofundarão essa análise, confrontando os fundamentos ora expostos com a nova realidade delineada pela decisão do STF.

### 3 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO ÚNICO E A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998

A redação original do artigo 39 da Constituição de 1988 instituiu, de forma categórica, a obrigatoriedade de um regime jurídico único para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional de cada um dos entes federativos. Essa opção do legislador constituinte originário refletia um compromisso com a uniformidade e com os princípios da legalidade, da isonomia, da impensoalidade e da profissionalização da burocracia estatal.

Nesse sentido, destaca Araújo:

Promulgada a Constituição de 1988, verificou-se na doutrina o dissenso quanto à interpretação do art. 39, tornando-se polêmica a determinação da natureza do regime jurídico único a ser implantado.

As discussões tiveram por referência, em regra, os dois regimes que se desenvolveram na função pública brasileira a partir dos anos cinquenta: os chamados estatutário e celetista. Há quem levante ainda a hipótese da adoção de um terceiro regime jurídico, mas sem esclarecer os seus traços básicos. Rigolin, por exemplo, menciona esta possibilidade, chamando a esse terceiro regime de "inédito", tendo como limites os mesmos dos outros dois: a obediência às normas constitucionais, comuns a qualquer regime que se venha a elaborar.

Para alguns autores, o regime jurídico não teve sua natureza estabelecida pela Constituição. Deixou-se aos entes estatais, em todas as esferas de Governo, a determinação da natureza do regime, que poderia ser de direito público (estatutário) ou de direito privado (trabalhista) ou, ainda, para outros, um terceiro tipo.<sup>13</sup>

Assim, na linha de Celso Antônio Bandeira de Mello, uma perspectiva mais flexível tomou força e mais adeptos, considerando que o intento do art. 39

[...] foi evitar que pudesse existir, na mesma esfera governamental, um regime de pessoal para a administração direta, outro para a autarquia tal, outro para a autarquia qual, outro ainda para a fundação 'A' e mais outro para a fundação 'B', como vinha ocorrendo. Assim, o que impôs foi que, em cada esfera de governo, a administração direta, as autarquias e fundações públicas tivessem, entre si, uma uniformidade no regime dispensado ao pessoal; um 'regime único' para as três, ou seja, um só, um mesmo, para quaisquer delas no que concerne ao pessoal, mas não necessariamente igual para todos os servidores.<sup>14</sup>

A partir da década de 1990, entretanto, com a emergência da agenda gerencial no setor público, impulsionada por organismos internacionais e reformas estruturantes no plano global, ganhou corpo no Brasil um movimento de revisão do modelo burocrático. Esse contexto ensejou a promulgação da EC 19/1998, conhecida como Reforma Administrativa, cujo objetivo declarado era conferir maior eficiência, transparência e racionalidade à gestão pública.

A referida emenda promoveu alterações significativas no texto constitucional, entre as quais se destaca a nova redação do art. 39, que passou a admitir a existência de mais de um regime jurídico para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional. Na prática, isso significava permitir a adoção de vínculos celetistas, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, em paralelo ao regime estatutário. Tal mudança representou não apenas uma flexibilização na gestão de pessoal, mas também uma inflexão na compreensão do vínculo funcional entre o servidor e o Estado.

13 ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 50, p. 143-169, jan./jul. 2007. p. 159-160.

14 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 156-157.

O novo texto, entretanto, sofreu impugnação judicial por meio da ADI 2.135/DF, sob o argumento de que a emenda teria sido aprovada com vício formal de inconstitucionalidade, por não ter sido votada em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, conforme exige o art. 60, § 2º, da CR/88. Em 2007, o relator, ministro Ayres Britto, concedeu medida cautelar para suspender os efeitos da nova redação do art. 39, restabelecendo a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, que perdurou até o julgamento definitivo da ADI, em 2024.

Durante mais de 15 anos, portanto, a nova redação constitucional esteve suspensa por força da cautelar, gerando incertezas institucionais e interpretações divergentes sobre a validade dos regimes celetistas instituídos nesse período. Esse impasse teve efeitos relevantes sobre a gestão de pessoal, sobre a organização dos concursos e sobre a formação de carreiras no setor público.

A decisão final do STF na ADI 2.135/DF, ao declarar a validade da EC 19/1998, recolocou em vigor a redação que permite aos entes federativos a adoção de mais de um regime jurídico, ampliando a discricionariedade na estruturação do funcionalismo. Essa temática possui impactos diretos sobre os princípios constitucionais da legalidade, da eficiência, da segurança jurídica e da autonomia federativa.

Do ponto de vista do princípio da legalidade, reforça-se a exigência de que qualquer alteração no regime de vínculo funcional se dê por meio de lei formal, preservando o devido processo legislativo. No tocante à eficiência, a flexibilização pode propiciar formas mais ágeis de gestão, mas também suscita riscos à continuidade e à profissionalização das atividades estatais.

A evolução do regime jurídico dos servidores, nesse contexto, não pode ser compreendida apenas sob a ótica da gestão eficiente, mas também à luz das funções institucionais do Estado e da necessidade de resguardar a impessoalidade, a moralidade e a estabilidade das instituições públicas. A transição de um modelo único para um modelo plural exige responsabilidade institucional, controle jurisdicional e legislação infraconstitucional que delimita de forma clara os contornos, limites e garantias de cada forma de vínculo.

## **4 ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL E EFEITOS DA ADI 2.135/DF**

A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 2.135/DF representa um marco de grande relevo para a compreensão do regime jurídico dos servidores públicos no Brasil, não apenas por declarar a constitucionalidade da flexibilização introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, mas também pelos efeitos jurídico-institucionais que dela decorrem. O Tribunal, ao afastar a alegação de vício formal na tramitação da emenda, reconheceu que o procedimento legislativo observou as exigências do art. 60 da Constituição, validando, assim, a opção política de permitir a coexistência de diferentes regimes jurídicos para os servidores da administração direta, autárquica e fundacional. Essa conclusão rompeu com a visão de que o Regime Jurídico Único constituía um núcleo intangível da organização administrativa, reabrindo aos entes federativos a possibilidade de adotar, de forma discricionária e fundamentada, vínculos estatutários ou celetistas, em consonância com suas necessidades de gestão.

Conforme demonstrado anteriormente, o STF modulou os efeitos da decisão, atribuindo-lhe eficácia prospectiva (*ex nunc*), em observância aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. Esse cuidado foi fundamental para evitar retrocessos e descontinuidades, já que a norma impugnada se encontrava suspensa por liminar desde 2007, período no qual se consolidaram situações jurídicas e expectativas tanto para servidores estatutários quanto para celetistas.

A eficácia *ex nunc* assegura, assim, a preservação dos direitos adquiridos e impede a modificação retroativa dos vínculos existentes, garantindo que servidores já investidos em cargos ou empregos

públicos permaneçam regidos pelo regime sob o qual foram admitidos. Trata-se de medida que harmoniza a autoridade da decisão constitucional com a proteção de situações jurídicas consolidadas, preservando o equilíbrio institucional e evitando soluções abruptas que poderiam violar o princípio da confiança e comprometer a continuidade administrativa.

Ao mesmo tempo, a possibilidade de coexistência dos regimes jurídicos projeta novos desafios interpretativos e normativos. Do ponto de vista legislativo, os entes federativos deverão editar normas claras que definam os contornos da contratação celetista, garantindo, por exemplo, que o ingresso se dê por concurso público, que haja critérios objetivos de seleção e progressão, e que se compatibilizem as normas trabalhistas com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Dessa forma, surge a necessidade de estabelecer limites materiais para a utilização de cada regime, como a análise de que carreiras típicas de Estado, que exigem garantias institucionais como a estabilidade, deverão permanecer sob regime estatutário, ao passo que funções de apoio e de caráter técnico poderão, em tese, ser desempenhadas sob vínculo celetista. Ainda que a CLT permita maior flexibilidade contratual, não se pode admitir que essa escolha resulte em precarização das relações de trabalho no serviço público ou em desigualdades injustificadas entre servidores que desempenham funções semelhantes.

As consequências institucionais também se fazem sentir no campo da autonomia federativa e do controle externo. União, estados, Distrito Federal e municípios passam a deter maior margem para organizar seus quadros de pessoal, mas essa liberdade vem acompanhada de responsabilidades acrescidas, especialmente no tocante ao equilíbrio previdenciário e fiscal.

O ingresso de novos empregados celetistas, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, pode impactar a sustentabilidade dos regimes próprios de previdência, exigindo planejamento atuarial e acompanhamento rigoroso. Nesse cenário, órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos de Contas, assumem papel essencial no monitoramento das escolhas administrativas, fiscalizando não apenas a observância das normas orçamentárias e legais, mas também prevenindo práticas indevidas, como transposições irregulares de regimes sem concurso ou contratações precárias que fragilizem o serviço público.

Em última análise, a decisão do STF projeta uma tensão constante entre flexibilidade gerencial e preservação das garantias institucionais. A flexibilização introduzida pela EC 19/1998 atende à busca por maior eficiência administrativa, permitindo que os entes adaptem suas formas de contratação às realidades locais e às exigências de modernização do Estado. Por outro lado, a estabilidade e as garantias inerentes ao regime estatutário continuam sendo elementos indispensáveis para assegurar a impessoalidade, a continuidade e a profissionalização do serviço público, evitando que a gestão de pessoal se torne refém de interesses políticos ou conjunturais.

O desafio, portanto, consiste em compatibilizar a maior discricionariedade administrativa na escolha dos regimes com o respeito intransigente aos princípios constitucionais que qualificam o serviço público no Estado Democrático de Direito. O êxito desse modelo dependerá, em grande medida, da capacidade dos entes federativos de legislar com responsabilidade, da atuação vigilante dos órgãos de controle e da consolidação de uma interpretação jurisprudencial que garanta equilíbrio entre eficiência, legalidade e proteção institucional.

## 5 CONCLUSÕES

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2.135/DF marca um divisor de águas na compreensão jurídica do regime de pessoal na Administração Pública brasileira. Ao validar a Emenda Constitucional nº 19/1998, no ponto em que supriu a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, o STF consolidou uma nova leitura constitucional sobre os limites do poder de reforma e sobre a autonomia federativa na gestão de pessoal. Essa virada jurisprudencial não apenas resolve uma controvérsia que perdurava por mais de duas décadas, mas também inaugura um campo de debate jurídico-institucional em torno da coexistência de regimes celetista e estatutário no serviço público.

Do ponto de vista teórico, a flexibilização do RJU demanda releitura criteriosa dos princípios que estruturam o Direito Administrativo brasileiro. A estabilidade do servidor, a segurança jurídica, a confiança legítima, a vedação ao retrocesso institucional e a própria legalidade constitucional são tensionadas pelo novo arranjo funcional. Ainda que a decisão do STF tenha preservado, por meio da eficácia prospectiva, os vínculos anteriormente firmados, a autorização para múltiplos regimes jurídicos requer a formulação de salvaguardas normativas e interpretativas que garantam a preservação das conquistas institucionais do funcionalismo público.

A coexistência de regimes distintos impõe novos desafios à Administração Pública. De um lado, ela pode viabilizar maior flexibilidade gerencial, adequando o perfil do servidor às necessidades de cada órgão e função. De outro, pode gerar assimetrias no tratamento jurídico entre servidores submetidos a distintos marcos normativos, comprometendo a isonomia e a moralidade administrativa. Ademais, a possibilidade de demissões de empregados públicos celetistas, ainda que motivadas, pode reintroduzir riscos de politização, perseguições ou descontinuidade institucional, o que desafia o ideal republicano de uma burocracia estável e profissionalizada.

O exame comparado com experiências europeias revela que, embora modelos híbridos de vínculo funcional não sejam inéditos, eles costumam ser acompanhados por mecanismos robustos de controle e por legislações que delimitam com precisão as hipóteses e os setores em que vínculos mais flexíveis podem ser utilizados. A lição que se extrai do modelo europeu, especialmente em países como França e Alemanha, é que a estabilidade e as garantias estatutárias permanecem pilares estruturantes das carreiras típicas de Estado, mesmo em contextos de modernização administrativa. Essa experiência comparada reforça a necessidade de que, no Brasil, o uso do regime celetista não se converta em estratégia de precarização institucional.

É também relevante destacar os efeitos da decisão para os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos de Contas. A reconfiguração do regime de pessoal impõe a esses órgãos o dever de intensificar a fiscalização sobre as normas locais que instituírem empregos públicos celetistas, avaliando sua compatibilidade com os princípios constitucionais e coibindo eventuais desvios, como a substituição de servidores estáveis por vínculos precários. Os controles internos e externos deverão se adaptar a uma realidade mais complexa, na qual o respeito ao concurso público, à legalidade das contratações e à motivação dos atos demissionais ganha ainda mais relevância.

A conclusão central que se impõe é de que a flexibilização do RJU, embora formalmente válida, não equivale à sua desregulação total. A Constituição continua exigindo que a gestão de pessoal na Administração Pública observe princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, qualquer uso da CLT para contratação de servidores deve ser feito por meio de lei formal, precedido de concurso público, com garantias mínimas contra arbitrariedades e com respeito às limitações orçamentárias e previdenciárias. A implementação da decisão do STF exige, portanto, uma

arquitetura normativa cuidadosa, que delimita as fronteiras entre a desejada eficiência e a indispensável proteção institucional do serviço público.

Em suma, o julgamento da ADI 2.135/DF não encerra o debate sobre o regime jurídico dos servidores públicos, ao contrário, inaugura um ciclo de interpretação constitucional e de formulação legislativa nos planos federal, estadual e municipal. A flexibilização do modelo deve ser compreendida como uma janela de oportunidade para repensar a Administração Pública brasileira, sem romper com os fundamentos que asseguram sua continuidade, neutralidade e profissionalismo. O equilíbrio entre flexibilidade e estabilidade, entre autonomia e controle, entre modernização e tradição jurídica, será o principal desafio da era pós-RJU obrigatório.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 50, p. 143-169, jan./jul. 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BAPTISTA, Patrícia. A tutela da confiança legítima como limite ao exercício do poder normativo da Administração Pública: a proteção às expectativas legítimas dos cidadãos como limite à retroatividade normativa. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, p. 155-181, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, 5 out. 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 115/2022.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime jurídico dos servidores públicos e disposições sobre princípios e normas da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 12 dez. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 688.267**, com repercussão geral, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 08 fev. 2024; acórdão publicado em 29 abr. 2024; trânsito em julgado em 13 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4245763>. Acesso em 30 jun. 2025.

BRASIL. Lei n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000. Dispõe sobre o regime de emprego público do pessoal da administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 23 fev. 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.923/DF. Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux. Julgamento em 16 abr. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, 16 dez. 2015 (publicação do acórdão). Declarada a constitucionalidade parcial da Lei 9.637/1998 (Organizações Sociais), com interpretação conforme.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.135/DF. Relator orig. Min. Néri da Silveira, Relatora p/ acórdão Min. Cármem Lúcia. Medida cautelar julgada em 02 ago. 2007. **Diário da Justiça Eletrônico**, 7 mar. 2008; Mérito julgado em 6 nov. 2024 (acórdão pendente de publicação).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Repercussão Geral (Tema 1.022).** Plenário. Relator: Min. Luís Roberto Barroso (Redator para o acórdão). Julgamento em 28 fev. 2024. Brasília/DF: STF.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 34. ed. Atlas: São Paulo, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 35. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

LOTTA, Gabriela; BAIRD, Marcello. **Estabilidade no serviço público e sua relação com democracia e estado de bem-estar social.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. (Nota de Política Social, n. 4). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/64ced97a-68b7-4242-a507-57d7f6d341bb/con>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MIGUEIS, Anna Carolina. **Servidores públicos no Brasil:** Lições do institucionalismo para a compreensão e transformação da função pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

## COMO CITAR

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de; MIRANDA, Alana Carvalho. Efeitos jurídico-institucionais da ADI 2.135/DF sobre a flexibilização do regime jurídico dos servidores públicos. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 121-140, jul./dez. 2025. Edição especial sobre agentes públicos.