

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 38 • nº 152

outubro/dezembro – 2001

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Emprego público e atividades exclusivas de Estado: incompatibilidade?

Sandra Pires Barbosa

## Sumário

1. Introdução. 2. A nova força do emprego público. 2.1. Empregado público como espécie de servidor. 2.2. Natureza híbrida do emprego público. 2.3. Evolução do regime jurídico celetista. 2.4. Contexto e conteúdo da Lei nº 9.962/2000. 3. A rediscussão sobre as carreiras de Estado. 3.1. A nova política de recursos humanos. 3.2. Significado de carreira típica de Estado. 3.3. O veto ao art. 1º da Lei nº 9.962/2000. 3.4. Implicações e conseqüências do veto presidencial. 4. Conclusões.

## 1. Introdução

A proposta do presente trabalho será a de analisar se os integrantes de atividades exclusivas de Estado podem ser contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou seja, pela via do “emprego público”.

Obviamente que, para se chegar a uma conclusão, é preciso antes passar pela avaliação de alguns institutos, principalmente para se entender o que vem a ser emprego público e qual seu novo perfil, após a edição da Lei nº 9.962/2000.

Por outro lado, para analisar o emprego público no atual cenário da Administração Pública, bem como para comentar a Lei nº 9.962 supracitada, parece-nos uma questão de ordem colocar, ainda que de forma muito resumida, a diferença entre cargo e emprego público, situar o emprego público no contexto da Administração Pública atual, ou seja,

Sandra Pires Barbosa é Advogada, Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito do Recife e Mestranda do Centro de Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito do Recife.

mostrar como o direito administrativo o apresenta, e, ainda, demonstrar a diferença entre regime jurídico único, regime estatutário e regime celetista.

A diferença entre esses três regimes evidencia-se após análise histórica, que nos leva a perceber a importância de cada um deles ao longo do tempo e dimensionar a ênfase que se vem dando ao emprego público na atualidade.

A partir daí, traremos à baila os principais aspectos da recente Lei nº 9.962 – que disciplina o emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional – e aprofundaremos a discussão em torno da possibilidade ou não de contratação dos que executarem atividades exclusivas de Estado pela CLT.

É preciso que se diga, por ora, que esse debate – levantado especialmente por entidades que representam diversas classes de servidores – justifica-se em virtude do veto do Presidente da República em relação ao dispositivo da aludida lei que proibia a admissão de servidores que exercem atividades exclusivas de Estado pela CLT, o que gerou apreensão e insegurança entre os mesmos.

Importante, ainda, frisar que não nos debruçaremos sobre o empregado público dos órgãos da Administração indireta, vez que o foco do trabalho será em relação ao alcance da Lei nº 9.962 que, repita-se, trata da relação de emprego na Administração direta, autárquica e fundacional, com a intenção de difundir esse tipo de contratação como regra no seio da Administração Pública federal.

Finalmente, gostaríamos de ratificar a importância desse debate, na medida em que as alterações na esfera do emprego público são, na verdade, reflexo de uma das mais significativas mudanças implementadas em relação ao servidor público pela Reforma Administrativa de 1998, qual seja: o fim do regime jurídico único.

No nosso modesto entendimento, essa foi uma mudança crucial para o servidor

público, já que acaba com o monopólio do regime jurídico único e fixa a possibilidade de compatibilização do regime estatutário com o regime celetista.

Na verdade, quis a reforma dar mais espaço ao regime da CLT no âmbito da Administração Pública, transferindo à previdência privada grande parte dos servidores, de modo a desafogar as Fazendas Públicas, que se encontravam na iminência de um colapso.

Portanto, a motivação para tal mudança estava na necessidade premente e inadiável de se mudar a estrutura para evitar a falência das Fazendas Públicas e restabelecer-lhes o equilíbrio econômico-financeiro.

Resta-nos, portanto, diante dessa realidade, apresentar ponderações jurídicas sobre as possibilidades que se apresentam, esmiuçando as intenções governamentais (com a lei em tela e o veto a que nos reportamos) e verificando o cabimento ou não da preocupação que aflige a grande maioria dos servidores públicos.

## *2. A nova força do emprego público*

A primeira missão deste trabalho será a de mostrar como o emprego público encontra-se estruturado e como ele se desenvolveu nas últimas décadas; qual era sua feição antes da Constituição de 1988 e como ficou sua adoção a partir da mesma.

Investigaremos, ainda, dentro deste tópico, as repercussões da Emenda Constitucional nº 19/98 no regime jurídico do servidor público e a conseqüente edição da Lei nº 9.962/2000, que passa a prever o regime do emprego público também na Administração direta, autárquica e fundacional.

A principal intenção deste capítulo é mostrar como a importância do regime jurídico celetista tem oscilado ao longo do tempo e analisar as razões de retomada da situação que vigorava antes da Carta de 1988, qual seja, a de ênfase ao regime celetista em detrimento do regime estatutário.

O capítulo encerra-se com o estudo da referida Lei 9.962, cujo teor apenas ratifica o

destaque que se vem dando ao emprego público, além de nos permitir compreender o veto presidencial adiante avaliado.

### *2.1. Empregado público como espécie de servidor*

A definição do que seja empregado público, servidor público, agente público, e assim por diante, faz-se importante para a compreensão de todo o resto do trabalho. No momento em que manipularemos, ao longo de toda exposição, tais conceitos, é imprescindível que estabeleçamos no que eles se distinguem.

Servidor público é espécie do gênero agente público; e “agente público é toda pessoa física que presta serviço ao estado e às pessoas jurídicas da administração indireta” (DI PIETRO, 1998, p. 354) . Com efeito, podemos dizer que a expressão “agente público” abarca as categorias de agentes políticos, dos servidores públicos e dos particulares em colaboração com o poder público.

A idéia de agente político está atrelada à função política de governo. O agente político é aquele que exerce uma atividade de direção, de fixação de metas governamentais. Os agentes políticos são, pois, os titulares dos cargos de governo, como tais, no caso brasileiro, são os chefes dos Poderes Executivo federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores.

Já os particulares em colaboração com o Poder Público são as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado sem vínculo empregatício, podendo ser ou não remunerados. Esses serviços podem ser prestados sob a forma de delegação do poder público, mediante requisição, nomeação ou designação, ou como gestão de negócios.

No primeiro caso, temos como exemplo os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos, os quais exercem em nome próprio função pública sem vínculo empregatício com o ente estatal, porém sob sua fiscalização. No segundo caso – de requisição, nomea-

ção ou designação para uma atividade pública –, podemos citar as figuras dos jurados, convocados sem vínculo empregatício ou remuneração. Por último, os gestores de negócios assumem, espontaneamente, atividades públicas em momentos emergenciais, tais como enchentes e epidemia.

Quanto aos servidores públicos, compreendem-se nesse contexto os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários. Os primeiros estão sujeitos ao regime estatutário e ocupam cargos públicos, ao passo que os empregados públicos regem-se pela legislação celetista e titularizam empregos públicos. Já os servidores temporários exercem mera função pública sem vínculo com cargo ou emprego público, dada a sua temporariedade na Administração Pública com vistas à satisfação de excepcional interesse público.

Portanto, o empregado público é considerado, dentro do nosso ordenamento, espécie do gênero servidor público.

Em síntese, dentro da classificação oferecida pelo Direito Administrativo, temos, primeiramente, os agentes públicos – como grande gênero – englobando todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta, reconhecendo-se-lhe três categorias: (1) os agentes políticos, que ocupam os cargos estruturais à organização política do país, ligando-se à idéia de governo e à de função política; (2) os servidores públicos, que podem ser servidores estatutários (sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos), empregados públicos (contratados sob o regime da legislação trabalhista e detentores de emprego público) e servidores temporários (contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público); e (3) os particulares em colaboração com o poder público, que são pessoas físicas ou jurídicas que prestam serviço ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração, a exemplo de tradutores e intérpretes públicos, jurados etc.

## 2.2. Natureza híbrida do emprego público

Nas relações de trabalho com o poder estatal, a função pública significa o exercício de atividades de competência da Administração, para atender ao interesse público. Para o desempenho da função pública, pode ser atribuído à pessoa um cargo público ou um emprego público.

Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades, criado por lei em número determinado, com nome certo e remuneração especificada. Todo cargo implica o exercício de função pública, mas a função pública pode ser exercida sem estar revestida de um cargo público, a exemplo dos contratados por tempo determinado para exercer funções públicas.

Quando, por outro lado, a função pública é exercida com base num contrato regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, esse vínculo denomina-se emprego público (MEDAUAR, 1999, p. 293-294).

Os servidores titulares de cargos públicos submetem-se a um regime especificamente concebido para reger essa categoria de agentes. Tal regime é estatutário ou institucional; logo, de índole não-contratual. O emprego público, por sua vez, deverá ser preenchido por agente contratado para desempenhá-lo sob uma relação trabalhista. Sujeita-se a uma disciplina jurídica que, embora sofra inevitáveis influências advindas da natureza governamental da contratante, basicamente, é a que se aplica aos contratos trabalhistas em geral; portanto, a prevista na Consolidação das Leis do Trabalho (MELLO, 1999, p. 182-183).

A relação de emprego público, portanto, assume uma feição híbrida. Enquanto o vínculo se apresenta materialmente como um contrato individual de trabalho de índole privada, as partes contratantes revelam como peculiaridades formais tanto a posição assumida pela entidade patronal dentro da estrutura da Administração Pública, como o papel desempenhado pelo empregado no exercício da sua função laboral.

A entidade, por fazer parte direta ou indiretamente da máquina estatal, submete-se a diretrizes de conduta costumeiramente distintas daquelas enfrentadas pelo empresário privado. O empregado público, por seu turno, ao executar as suas tarefas, exerce um *munus* público e assume responsabilidades peculiares ao serviço público, com repercussões mesmo dentro da seara trabalhista.

A natureza contratual-empregatícia do vínculo junta-se com o cunho publicista da Administração, numa fusão da qual nasce uma relação *sui generis*, de caráter essencialmente privado (e, portanto, regido pelas normas aplicáveis às relações empregatícias comuns à esfera empresarial privada), mas com resquícios de publicismo (e, naturalmente, submetida à obediência obrigatória dos princípios norteadores da atuação do administrador público). Decorre dessa ambigüidade, assim, uma relação laboral contratual com caracteres de direito privado e de direito público (TEIXEIRA, 1998, p. 326-327).

Com efeito, o início, o desenvolvimento e o término da relação de emprego público são disciplinados pela CLT, mas também se encontram simultaneamente sujeitos à observância obrigatória dos princípios administrativos da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade. Ao mesmo tempo em que o regime jurídico laboral é aquele típico das relações de emprego no âmbito privado, os padrões de atuação das partes encontram-se limitados pelas diretrizes administrativas constitucionalmente consagradas (TEIXEIRA, 1998, p. 334)<sup>1</sup>.

O exercício do direito de despedir pelo empregador público, por exemplo, não se encontra disciplinado apenas pelas normas da legislação trabalhista consolidada, mas igualmente se submete aos postulados que regem a atuação da Administração Pública. A natureza híbrida da relação de emprego público, pois, leva a respectiva entidade patronal a ser regida por regras oriundas tanto do Direito do Trabalho como do Direito Administrativo.

Como empregador, é titular do direito de despedir o seu empregado, como consequência natural do seu poder diretivo empresarial, inerente a toda relação de emprego. Por ser igualmente um administrador público, entretanto, no exercício de tal direito, obrigatoriamente terá de observar não apenas as normas previstas nas leis laborais, mas, de igual forma, as regras orientadoras da atuação da Administração Pública, sujeitando-se a mecanismos de controle dentro e fora da sua própria estrutura (TEIXEIRA, 1998, p. 349).

### *2.3. Evolução do regime jurídico celetista*

Quando falamos em regime jurídico do servidor, queremos nos reportar à natureza da relação que se estabelece entre o servidor e a Administração Pública; ao tipo de vínculo formado com o Estado. De forma bem objetiva, podemos afirmar que esse tipo de vínculo pode ser de cunho legal ou, diferentemente, de natureza contratual.

Denomina-se estatutário ou institucional quando tiver caráter legal (logo não-contratual) e houver sido concebido para reger servidores titulares de cargos públicos. Por outro lado, o regime será chamado de celetista quando possuir natureza contratual. O regime celetista rege o emprego público, que, portanto, deverá ser preenchido por agente contratado para desempenhá-lo sob uma relação trabalhista.

Vista a distinção entre os dois tipos de regimes empregáveis ao servidor público, passemos então a analisar em que contexto surgiu o regime jurídico único e o que motivou a sua quebra. Para entender esse processo, vejamos como os regimes estatutário e celetista têm-se apresentado ao longo do tempo.

Pois bem. O servidor público – sob a designação corrente de funcionário público – sempre esteve presente no constitucionalismo brasileiro, tendo sido contemplado em norma fundamental desde o primeiro documento imperial de 1824. Todavia, nem sempre se cuidou dele sob uma mesma titula-

ção, nem se lhe atribuiu um único e mesmo regime, tendo havido sensível mudança de tratamento no curso da história jurídica nacional.

Poderíamos dizer que a Constituição de 1934 inaugurou uma nova ordem jurídica fundamental para a matéria, introduzindo, no sistema então promulgado, um título específico destinado aos “funcionários públicos”, valendo frisar que sempre se utilizou a palavra funcionário público para com ela se referir ao gênero agente público.

Note-se que o cuidado com a matéria, em sede de Lei Fundamental, corresponde à tendência do constitucionalismo social, ou do Estado Social que começava a se desenvolver sob o influxo das idéias havidas nas Constituições mexicana de 1917 e de Weimer de 1919, nas quais os direitos sociais do trabalhador tinham sido tratados e o agente público despontava com uma nova conotação conceitual.

A Carta de 1937 manteve a estrutura formal aproveitada pela Constituição de 1934 sobre a matéria, inclusive a determinação para a organização de um Estatuto dos Funcionários Públicos. Tal estatuto só chegou em 1939, consubstanciando o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Apesar de prever um regime eminentemente estatutário, desenvolveram-se, proliferaram-se, a partir de então, as contratações sob o regime trabalhista para empregados do setor público. Isso porque acreditava-se, na época, que um dos fatores que dificultavam o desempenho do serviço público prendia-se à pouca flexibilidade permitida pelo Estatuto dos Funcionários Públicos da União, com a nova redação que lhe deu a Lei nº 1.711/52.

Assim, a partir de 1967, a própria Constituição Federal facultou à Administração admitir servidores pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, ao lado daqueles estatutários, situação essa que somente viria a tender a uma mudança com a CF/88, que determinou a adoção de um regime jurí-

dico único para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional.

“A utilização do regime celetista, celebrado como o moderno, em contraposição ao estatutário, arcaico, teve tal sucesso que, no momento da implantação do regime jurídico único pela Lei nº 8.112, de 1990, dos cerca de 700.000 servidores civis ativos da União, não mais de 150.000 ainda eram regidos pela Lei nº 1.711, de 1952”(GUERZONI FILHO, 2000, p. 28).

“O que ocorreu, na prática, foi que grande parte dos servidores admitidos pelo regime celetista o foram sem concurso público e sem direito à estabilidade. De fato, praticamente a totalidade dos servidores admitidos pelas fundações, forma jurídica em que se constituíram grande parte das entidades criadas na época, entrou no serviço público, na melhor das hipóteses, por um processo seletivo simplificado, em que não esteve presente o pressuposto da impessoalidade, nem qualquer mecanismo institucional de avaliação de mérito. Esses servidores foram, muitas vezes, admitidos para prestar serviços na Administração direta”(Idem, ibidem).

Dessarte, podemos dizer que antes da Constituição Federal de 1988 corriam em paralelo regimes estatutários e o regime celetista para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional. Com a Carta de 1988, determinou-se a criação de um regime jurídico único para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional, reservando-se os empregos públicos aos trabalhadores vinculados à administração indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista). Antes, portanto, a adoção do emprego público era mais abrangente, ficando limitada com a implantação do regime jurídico único.

O motivo de adoção de tal regime pelo constituinte de 1988 se deu por encontrar verdadeiro emaranhado de regimes jurídicos prevalecendo sobre servidores públicos, de tal modo que não se conhecia suficientemente, numa mesma entidade, o status de

todos os componentes dos quadros administrativos.

O que se quis foi trazer ao sistema a superação daquele estado administrativo caótico e a obrigatoriedade de um tratamento unívoco para o servidor público de cada entidade, a fim de que o tratamento desigual para aqueles em condição de identidade não pudesse ocorrer e gerar situações de injustiça, insegurança e comprometimento da própria qualidade do serviço e atendimento da demanda social.

No entanto, a Constituição de 1988 não se limitou a instituir o novo regime jurídico, uma vez que também determinou, em seu art. 257, a transferência dos servidores celetistas para o regime estatutário, efetivando-os de forma automática. Essa providência foi assim justificada na Exposição de Motivos que acompanhava o projeto, assinada pelo Ministro de Estado do Planejamento, o doutor João Batista de Abreu (Apud GUERZONI FILHO, 2000, p. 29) :

“A mudança de regime, para os antigos Celetistas, acarretará para o Tesouro Nacional o ônus de suas aposentadorias em valor integral, ressarcido, todavia, pela Previdência Social da parcela correspondente ao período de contribuição do servidor.

Em contrapartida, essa transformação implicará redução das despesas do Tesouro com os encargos sociais pagos ao IAPAS e ao FGTS, estimadas em 23,5% da Folha de pagamento dos atuais Celetistas. Adicionalmente, o Tesouro terá ingressos por conta da contribuição previdenciária de 5% dos funcionários incluídos no novo Regime”.

Inobstante o novo governo, empossado em 1990, tenha tentado rever essa decisão, antevendo suas conseqüências futuras, o Congresso Nacional a manteve, ratificando o regime jurídico único nos moldes de sua implantação.

Refletindo as idéias que então imperavam, a Lei nº 8.112/90 consolidou o regime

jurídico único, representando este, talvez, o estatuto mais generoso editado no Brasil, estendendo aos servidores públicos diversos direitos.

O regime jurídico único vigorou entre 1988 e 1998, quando então sobreveio a Emenda Constitucional nº 19, que desobrigou a adoção do regime estatutário como o único legítimo para os entes da Administração direta, autárquica e fundacional<sup>2</sup>.

É preciso, entretanto, entender as idéias e ideologias que precederam e permearam a Emenda Constitucional nº 19 – conhecida por haver delineado a reforma administrativa do Estado – para perceber o alcance do retorno ao *status quo ante*, ou seja, à realidade que vigia antes da Constituição de 1988 no tocante à inexistência de regime jurídico único.

Poderíamos começar dizendo que o Estado do Bem-Estar (o Welfare State), cultivado pela Constituição de 1988, tinha como característica estar presente nos mais variados campos sociais: previdência, ensino, pesquisa, assistência social, tendo iniciado com a Carta Constitucional de 1934 e chegado à exaustão na Carta Constitucional de 1988, principalmente por não ter conseguido expandir essa idéia de bem-estar para a maioria da população brasileira, uma vez que se inseriu no texto constitucional mais direitos do que se pôde ou se poderia alcançar, verificando-se que tais previsões implicaram mais frustrações que propriamente conquistas<sup>3</sup>.

Esse quadro tornou-se perfeito para a instalação da ideologia neoliberal, retomando-se o entendimento de que o Estado intervinha demais, sufocando a espontaneidade da iniciativa privada. Do ponto de vista extra-estatal, fatores como a globalização e pressão de grandes agentes econômicos internacionais (interessados em conquistar o mercado interno) foram decisivos para as reformas estatais implementadas.

Sob o aspecto intra-estatal, tivemos também a alavancar a Reforma Administrativa, em especial a crise das Fazendas Públicas,

uma vez que estas estavam a empregar seus ativos, quase que integralmente, na remuneração de seus servidores, no pagamento de sua folha, situação essa agravada justamente com a instalação do regime jurídico único previsto na Constituição de 1988 (CAVALCANTI, 1999, p. 94).

Isso porque o regime jurídico único foi estendido não apenas aos ocupantes de cargos públicos, devidamente concursados, mas também aos empregados públicos regidos pela CLT que, à época da Carta de 88, estivessem no serviço público, conforme já frisado.

Essa amplitude, essa abrangência que se deu ao Regime Jurídico Único, literalmente faliu as Fazendas Públicas e os órgãos previdenciários, tendo, sem dúvida, esse sido um dos principais motivos para que a Emenda 19 extinguisse a obrigatoriedade de tal regime.

A Exposição de Motivos que acompanhou a proposta de emenda à Constituição que deu origem à Emenda Constitucional nº 19/98 evidencia as razões para o fim do regime jurídico único:

“Foi revista a previsão constitucional relativa à adoção compulsória de regime jurídico único para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações. Quando de sua implantação, o regime único representou uma tentativa de restabelecer o controle sobre a gestão dos recursos humanos no serviço público. A proliferação de entidades na administração indireta, em paralelo com uma variedade e superposição de regimes jurídicos e situações funcionais entre os servidores, demandava uma ampla ação no sentido da reorganização dos quadros do Estado.

A opção adotada na Constituição de 1988, contudo, caracterizou-se pela ênfase num formato uniformizador, rígido e centralista, representando verdadeira reversão em relação às estraté-

gias descentralizadoras que, no passado, haviam inspirado a adoção, pela administração pública, das figuras jurídicas da autarquia e da fundação.

A implantação do regime jurídico único, nesse sentido, impôs pesada restrição legal à autonomia e flexibilidade de gestão imprescindíveis à administração indireta, realimentando as tendências no sentido de um tratamento indiferenciado em relação à administração direta. Além disso, estendeu a Estados e Municípios o mandamento centralizador e uniformizante, retirando-lhes a possibilidade de encontrar soluções próprias e diferenciadas para a organização de seus quadros.

A diversidade de regimes jurídicos para os servidores públicos é requisito que em muito facilitará a implantação de uma nova arquitetura jurídico-institucional que possibilite à administração pública brasileira a sua reorganização em sintonia com as modernas técnicas e conceitos no campo da administração.

Esta nova arquitetura tem como diretriz básica o resgate da autonomia e da flexibilização de gestão nas áreas responsáveis pela prestação de serviços públicos.

Pretende-se que, a partir da desobstrução legal promovida no texto constitucional, seja possível a definição de regimes jurídicos diferenciados para os servidores, conforme a natureza do órgão ou entidade a que se vinculem.

Dessa forma, as autarquias e fundações poderão contar com regimes específicos de trabalho, que atendam à necessidade de maior agilidade no recrutamento e na dispensa de quadros, mantidas as devidas garantias e a impessoalidade e legalidade próprias do serviço público. Além disso, a critério de cada esfera de governo,

poder-se-á adotar o regime celetista, nas situações em que for julgado mais conveniente” (Apud GUERZONI FILHO, 1964, p. 32-33).

Ao eliminar o regime jurídico único na Administração Pública, a Emenda 19/98 autorizou para o futuro a coexistência de regimes diversos, com a contratação de pessoal sob a forma de emprego e sob a forma de cargo público. Os primeiros serão regidos pela CLT. Os segundos continuarão estatutários.

#### *2.4. Contexto e conteúdo da Lei nº 9.962/2000*

Para disciplinar as novas modalidades de contratação e dispensa do pessoal da administração pública, a Constituição previu uma série de leis: (1) uma, complementar, sobre limites com gastos de pessoal; (2) uma, ordinária, com as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa; (3) outra, complementar, disciplinando a perda de cargo público por insuficiência de desempenho e (4) outra, ordinária, tratando de regras gerais do regime de emprego público.

As duas primeiras e a última já foram aprovadas pelo Congresso, enquanto a terceira, que cuida dos critérios para dispensa por insuficiência de desempenho, na qual deverá constar a lista de carreiras exclusivas de Estado, aguarda votação no Senado.

A primeira é a Lei Complementar nº 96/99, que se pode dizer foi substituída pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A segunda é a Lei nº 9.801/99. A terceira, como ainda não foi concluída sua votação, será identificada pelas letras e números PLP 248/98, na Câmara, e PLC 43/99, no Senado. A quarta é a Lei nº 9.962/2000, que trata, conforme já colocamos, do regime de emprego público. Vejamos, resumidamente, cada uma delas<sup>4</sup>.

A Lei Complementar nº 96/99, sobre os limites de gastos com pessoal nos três níveis de governo – União, Estados e municípios –, regulamenta o art. 169 da Constituição e, resumidamente, estabelece o seguinte:

a) limita os gastos com pessoal a percentuais da receita líquida corrente, sendo de 50% na União e 60% no Distrito Federal, nos Estados e municípios;

b) atingido o limite, ficam proibidas a concessão de vantagens ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos ou funções públicas, novas admissões ou contratações de pessoal, bem como a concessão de qualquer benefício não previsto constitucionalmente;

c) ultrapassado o limite, os entes estatais deverão, sucessivamente, diminuir os gastos, iniciando com a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exonerar os servidores não estáveis e, finalmente, exonerar servidores estáveis;

d) a inobservância, por qualquer dos três níveis de governo, dos limites fixados implica a suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais, a vedação de concessão, direta ou indireta, de garantias da União, bem como a proibição de contratação de operação de crédito junto às instituições financeiras federais.

A Lei nº 9.801/99, sobre normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa, regulamenta o § 4º do art. 169 da Constituição e, resumidamente, diz que:

a) a exoneração de detentor de cargo público deve ser antecedida de ato normativo especificando a economia de recursos e o número de servidores a serem exonerados; a atividade funcional e o órgão ou unidade administrativa objeto de redução de pessoal; o critério geral impessoal para identificação dos servidores estáveis a serem desligados; os critérios e as garantias especiais escolhidos para identificação dos servidores estáveis integrantes de carreiras exclusivas de Estado, além do prazo de pagamento da indenização devida e os créditos orçamentários para seu pagamento;

b) considera, no ato de dispensa, critérios impessoais, como menor tempo de serviço público; maior remuneração; menor idade; menor número de dependentes, entre outros.

c) os servidores integrantes de carreiras exclusivas de Estado só serão exonerados após a dispensa de, pelo menos, 30% do total dos cargos das demais carreiras e, na hipótese de ter de demitir membros de carreira exclusiva, não poderão ser dispensados mais que 30% por cada ato;

d) os cargos vagos em decorrência da dispensa de servidores estáveis serão declarados extintos, sendo vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.

O projeto de Lei Complementar que disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, regulamentando o artigo 247 da Constituição, que determina o estabelecimento de critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor integrante de carreira exclusiva de Estado, prevê, em resumo:

a) a instituição de avaliação de desempenho anual, com base nas atribuições do cargo, na produtividade, nas metas fixadas, na assiduidade, pontualidade e disciplina;

b) a avaliação será realizada por uma comissão de quatro servidores, pelo menos três estáveis, com três ou mais anos de exercício no órgão, e de nível hierárquico superior ao avaliado, e deverá indicar os fatos, circunstâncias e demais elementos de convicção da comissão no termo final de avaliação, assegurada a ampla defesa, inclusive com a produção de provas testemunhais e documentais;

c) o resultado da avaliação, que deverá indicar as medidas de correção, quando necessária a capacitação ou treinamento, poderá ser contestado, inclusive com efeito suspensivo, e será permitido o acesso do servidor à metodologia e critérios utilizados na avaliação, a qualquer tempo;

d) a possibilidade de ser demitido, após processo em que lhe será dada ampla defesa, o servidor que: i) tiver dois conceitos sucessivos de desempenho insuficiente, ii) três conceitos intercalados de desempenho in-

suficiente, computados os últimos cinco anos;

e) as carreiras que serão consideradas exclusivas de Estado no âmbito da União.

Finalmente, para disciplinar o regime de emprego público do pessoal da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, foi promulgada a Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.

O referido diploma legal estabelece que o pessoal admitido na Administração direta, autárquica e fundacional pela via do emprego público reger-se-á pela CLT e legislação trabalhista complementar. Determina, ainda, que leis específicas disporão sobre a criação dos empregos no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, bem como sobre a transformação dos atuais cargos em empregos.

Ademais, a referida lei proíbe que lhe sejam submetidos os cargos públicos de provimento em comissão e os servidores atualmente regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Determina, ainda, que a contratação de pessoal para emprego público deverá ser precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos e que a dispensa de empregado público somente será admitida, mediante processo administrativo, nos casos de falta grave, acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, de necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa e de desempenho insatisfatório.

Igualmente, veda a lei a adoção de medida provisória para a criação de empregos públicos ou para a transformação de atuais cargos em empregos públicos.

A Lei nº 9.962, portanto, fixa regras gerais e disciplina o regime de emprego na administração pública cujo pessoal, após o fim do regime jurídico único estatutário, será contratado pela CLT.

Sintetizando, temos que o conteúdo da referida lei:

a) transfere para leis específicas, a serem enviadas ao Congresso, a criação dos empregos e a transformação de cargos em em-

prego;

b) determina a perda do emprego público, de forma unilateral, nas hipóteses: i) de justa causa, acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas, redução de quadro por excesso de despesa; e ii) insuficiência de desempenho, apurado em procedimento sumário, do qual cabe recurso apenas ao chefe imediato, com efeito suspensivo por apenas 30 dias;

c) manda aplicar aos contratos de emprego os direitos e deveres da Consolidação das Leis do Trabalho (FGTS, aviso prévio, multa de 40% sobre o FGTS no ato da dispensa sem justa causa, etc). Embora a lei seja omissa, o direito de negociação coletiva dos futuros celetistas está prejudicado pelo que estabelece o inciso X do art. 37, que exige que qualquer aumento seja feito por meio de lei;

d) exclui do regime de emprego os cargos públicos de provimento em comissão e os cargos ou empregos atualmente ocupados pelos servidores estáveis regidos pela Lei nº 8.112/90;

e) autoriza a dispensa sem as exigências ou formalidades do item anterior, do pessoal contratado pelo regime de emprego em decorrência de autonomia de gestão, inclusive nos órgãos da administração direta.

### *3. A rediscussão sobre as carreiras de Estado*

Muitas discussões podem advir da análise da Lei nº 9.962/00; no entanto, iremos nos concentrar, de agora por diante, na avaliação do veto do Presidente da República ao art. 1º, § 2º, I, “a”, da lei em tela, e suas implicações. Ou seja, passaremos a analisar o motivo pelo qual o Presidente da República refutou a regra que estabelecia a impossibilidade de emprego público para as atividades exclusivas de Estado.

Noutras palavras, tentaremos responder às seguintes questões: as atividades exclusivas de Estado podem-se submeter ao regime celetista ou deverão estar vinculadas ao re-

gime estatutário? Existe diferença entre atividades exclusivas de Estado e carreiras típicas de Estado? Os cargos considerados de carreira típica do Estado podem ser contratos pela CLT? A Lei nº 9.962/00 deixa margem para que isso ocorra? Quais as intenções do veto presidencial ao art. 1º, § 2º, I, “a” da aludida lei?

Acreditamos que para entender as razões do veto presidencial será necessário, primeiramente, trazer à baila a calorosa discussão sobre carreira típica e atividade exclusiva de Estado. Vejamos.

### *3.1. A nova política de recursos humanos*

A Política de Recursos Humanos da Administração Pública Federal se insere no processo mais amplo de Reforma do Estado. Com a redefinição de seu papel, ficarão concentradas no Estado atividades relacionadas com formulação, controle e avaliação de políticas públicas e que pressuponham o poder de Estado, transferindo-se as atividades que podem ser desenvolvidas pelo mercado e a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado – como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica – para o setor privado e para o setor público não-estatal, respectivamente<sup>5</sup>.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – documento que serviu de base para a reforma administrativa – dividiu, por sua vez, o aparelho do Estado em quatro setores:

(1) núcleo estratégico – corresponde ao governo em sentido lato; é portanto o setor em que 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 auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas;

(2) atividades exclusivas – é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar, quais sejam, serviços de regulamentação, fiscalização e fomento;

(3) serviços não-exclusivos – corresponde

ao setor em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os de educação e saúde. Exemplos desse setor: universidade, hospitais, centros de pesquisa e os museus;

(4) produção de bens e serviços para o mercado – corresponde à área de atuação das empresas. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatizações, a regulamentação rígida.

É importante para a discussão destacar, ainda, que, na nova política de recursos humanos do governo Federal, uma carreira pode ser caracterizada por três elementos. Primeiro, refere-se a um conjunto de cargos que se submetem a regras comuns no que diz respeito ao ingresso, à promoção entre as diversas classes, à lotação e movimentação entre órgãos do Poder Executivo Federal e à remuneração dos seus integrantes.

Segundo, seus integrantes detêm um repertório comum de qualificações e habilidades. “Terceiro, esse sistema organizado de regras aplica-se aos servidores que representam o quadro de pessoal permanente do Estado, exercendo portanto atividades típicas de Estado”<sup>6</sup>.

Quer-se, no futuro, limitar as carreiras de Estado a cinco áreas: diplomatas, fiscais, administradores civis, procuradores e policiais.

### *3.2. Significado de carreira típica de Estado*

A explanação acima é feita, apenas, com o intuito de mostrar que, a princípio, a nova política de recursos humanos parece apontar que toda atividade exclusiva de Estado será exercida por servidores lotados em carreiras típicas de Estado e, portanto, submetidos ao regime estatutário. Principalmente se considerarmos que o próprio governo atrela o significado de “carreira” às “atividades típicas de Estado”, conforme percebemos pela definição de carreira destacada no item anterior.

No entanto – e infelizmente – isso não pas-

sa de mera presunção, já que não está efetivamente claro nos documentos oficiais do governo. Na realidade, poderíamos até afirmar que as carreiras típicas de Estado atrelam-se às atividades típicas de Estado, mas não poderíamos dizer que toda atividade típica de Estado será desempenhada por meio de carreiras típicas de Estado.

A distinção entre carreira típica de Estado e atividade típica de Estado faz-se importante na medida em que o Plano Diretor da Reforma indica que as carreiras típicas ou exclusivas do Estado “não devem ser confundidas com as atividades exclusivas de Estado, embora haja uma relação estreita entre os dois conceitos”(BRASIL, on-line, 1995, p. 22).

Com efeito, atividades exclusivas de Estado envolvem setores nos quais só o Estado pode atuar, prestando serviços de regulamentação, fiscalização e fomento. No tocante às carreiras típicas, existe o consenso de que as mesmas devem abranger as áreas de fiscalização, polícia, diplomacia, atividades jurídicas e orçamento, planejamento e gestão pública. Essa precária menção que é feita a uma e a outra no Plano Diretor da Reforma do Estado não é elucidativa do ponto de vista prático.

O grande problema é que agora temos dois regimes correndo em paralelo na Administração direta: o regime estatutário e o regime celetista, mas não temos a definição de que carreiras devem seguir que regime.

Existe a indicação de que as carreiras vinculadas às referidas áreas de fiscalização, polícia, diplomacia, atividades jurídicas e orçamento, planejamento e gestão pública seriam típicas de Estado e, portanto, seguiriam o regime estatutário. Mas essa indicação não é suficiente; demanda uma definição.

O Plano Diretor da Reforma do Estado e os documentos oficiais que tratam da nova política de recursos humanos não deixam claro, não especificam, quais são as carreiras típicas de Estado que não poderão, naturalmente, ser preenchidas pela via do emprego público.

O natural seria imaginar que as atividades exclusivas de Estado – relacionadas, grosso modo, aos campos da regulamentação, fiscalização e fomento – seriam exercidas por meio de carreiras típicas de Estado que, por sua vez, teriam obrigatoriamente que seguir o regime estatutário, proporcionando ao seu pessoal as garantias necessárias ao bom desempenho da função.

Na medida em que o Plano Diretor supracitado suprime a relação entre atividades exclusivas e carreiras típicas de Estado, estabelece-se verdadeira confusão ainda não sanada legalmente, sem falar na preocupação reinante entre os servidores públicos atuais, receosos de que o regime celetista passe a ser aplicado a campos que antes se regiam pelo regime estatutário.

O que temos hoje é um projeto de lei complementar tramitando no Congresso Nacional (PLC 43/99) – que deverá vir a definir quais as carreiras típicas de Estado – atualmente suspenso em razão da pressão promovida por grupos que desejam ser incluídos em seu rol (FERRERA, on – line, p. 1).

Dessarte, é interessante observar que a intuitiva associação das atividades exclusivas do Estado com o regime estatutário está incorreta, pois o certo é associá-lo (o regime estatutário) às carreiras típicas de Estado, que não abrangem todas as atividades exclusivas de Estado.

Essa duplicidade de regimes jurídicos espraia-se, portanto, pelo próprio núcleo do Estado, existindo atividades exclusivas de Estado que poderão vir a ser realizadas por servidores estatutários e por celetistas, com maiores e menores garantias, respectivamente.

### *3.3. O veto ao art. 1º da Lei nº 9.962/2000*

Toda a discussão acima descrita passou a ficar ainda mais acirrada a partir do veto presidencial ao art. 1º, § 2º, I, “a”, da Lei nº 9.962/2000. Tal dispositivo vedava fossem submetidos ao regime de emprego público os servidores que desenvolvessem atividades exclusivas de Estado, nos termos das

leis mencionadas no art. 247 da Constituição Federal.

Na mensagem 247, de 22 de fevereiro de 2000, o Chefe do Poder Executivo, citando a manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, assim justificou o veto:

“Impõe-se o veto aos dispositivos supracitados por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

A alínea ‘a’ do inciso I do § 2º do art. 1º deve ser vetada por contrariar o interesse público, uma vez que veda o regime de emprego público aos servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, nos termos definidos pelas leis que venham a regulamentar o art. 247 da Constituição Federal. Tais atividades, no momento, estão em processo de regulamentação por intermédio do Projeto de Lei Complementar nº 43, de 1999. Esta matéria, que tramita no Senado Federal, 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, objeto do Projeto de Lei nº 57, de 1999.

Embora o PL nº 57, de 1999, trate da criação de um novo regime de emprego, a referida alínea poderá vir a criar dificuldades de natureza jurídica para a implementação deste novo regime, o que visivelmente contraria o interesse público” (Apud GUERZONI FILHO, 2000, p. 26).

Temos, pois, que o veto presidencial afastou a impossibilidade de contratação, pela via do emprego público, das atividades exclusivas de Estado, sob a alegação de que tais atividades estão em processo de regulamentação, englobando um grande número de cargos, carreiras e atividades, e que sua

exclusão do regime celetista eliminaria, na prática, a necessária flexibilização que se quis dar à Administração Pública com o ressurgimento do emprego público e sua regulamentação na Lei nº 9.962/2000.

Sendo assim, a motivação para o veto em tela está no receio de que a impossibilidade de se aplicar o regime celetista para as atividades exclusivas de Estado viesse a criar dificuldades para a implantação do novo regime, dado o grande número de carreiras envolvidas na concepção de “atividades exclusivas de Estado”.

Esses motivos oficiais, todavia, combinam-se com a vontade das forças governamentais de ver um reduzidíssimo número de carreiras vinculadas ao regime estatutário. A preferência do governo está clara: é o regime celetista. Acreditam os “donos do poder” que empregando tal regime reduzirão os gastos do tesouro e diminuirão o passivo das Fazendas Públicas.

Aproveitou-se, portanto, o Executivo do fato de que tais atividades ainda estão sob regulamentação no Congresso Nacional, por meio do PL 43/2000, discussão essa que se encontra atualmente suspensa, em virtude do grande número de interesses envolvidos.

#### *3.4. Implicações e conseqüências do veto presidencial*

A primeira conseqüência de ordem prática provocada pelo multicitado veto foi o pânico assolado entre os servidores públicos. A surpresa foi geral, restando a dúvida sobre se os servidores que desempenham atividades exclusivas de Estado farão ou não jus à proteção de que trata o artigo 247 da Constituição Federal.

A questão é: há procedência para essa preocupação e apreensão? A resposta é positiva.

De fato, o veto à alínea “a” do inciso I do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.962/2000 deixa explícita a intenção governamental de flexibilizar a aplicação do comando contido no art. 247 da Constituição, que manda garantir proteção especial a esses servidores.

Reforça essa insegurança o fato de a re-

ferida lei ter remetido para duas outras leis específicas as seguintes decisões: a) a criação dos empregos públicos, e b) a transformação dos atuais cargos em empregos; deixando dúvidas, até que tais leis sejam votadas pelo Congresso, sobre as atividades cujos funcionários serão recrutados pelo regime do emprego público, bem como sobre quais os cargos que serão transformados em empregos.

Com isso, aumentou-se o clima de insegurança quanto ao destino que será dado ao art. 15 do Projeto de Lei Complementar nº 43/99, que lista as carreiras exclusivas de Estado.

Inúmeras entidades de classe de servidores públicos estão preocupadas com três aspectos do projeto de lei sob exame no Congresso: a) definição de critérios justos e objetivos de avaliação; b) o direito de ampla defesa no processo de perda de cargo por insuficiência de desempenho; e c) a garantia de inclusão de sua categoria entre as carreiras exclusivas de Estado. O motivo de tanta preocupação com essa lei, que está em votação no Congresso, é que os atuais e futuros detentores de cargos públicos serão avaliados pelos critérios nela definidos.

Duas hipóteses em especial amedrontam os servidores. A primeira relaciona-se ao receio de que o referido art. 15 do PLC 43/99 seja simplesmente vetado, deixando tudo para ser definido pelas leis que irão criar os empregos públicos e transformar alguns dos atuais cargos em empregos.

A segunda hipótese diz respeito à possibilidade de permanência do art. 15, mas com a flexibilidade mencionada no veto à Lei nº 9.962/2000, transferindo à lei ordinária a prerrogativa de fixar quais os cargos ou atividades, entre os definidos como exclusivos de Estado, que teriam a proteção especial do art. 247 da Constituição Federal.

Essa interpretação, porém, violaria a hierarquia das leis, pois uma lei complementar estaria definindo, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal, quais as atividades exclusivas de Estado e carreiras típicas, cujos servidores fazem jus a garantias especiais, enquanto se abriria a uma lei ordinária a possibilidade de negar essas garantias<sup>7</sup>.

Todas essas são preocupações dos servidores provenientes do veto em questão. Ou seja, com o veto, que tornou possível, em tese, o emprego do regime celetista para as atividades exclusivas de Estado, toda a atenção dos servidores passou a se voltar para o PL 43/99, já há bom tempo em discussão no Congresso, vez que é a mesma que deverá definir e distinguir as atividades exclusivas de Estado das carreiras típicas de Estado, entre outras questões de suma importância para os servidores.

A expectativa, portanto, é a de que essa lei deverá vir a reduzir discussões de grande turbulência na atualidade, a exemplo da que é objeto do presente trabalho.

Voltando ao veto, este, do ponto de vista prático, exceto pela preocupação que tem gerado entre os servidores, tem pouco efeito. Isso porque a Lei nº 9.962/2000 prevê, tão-somente, que o pessoal admitido para emprego público na Administração federal direta, autárquica e fundacional terá a sua relação de emprego regida pela CLT, cabendo a outras leis a criação desses empregos. Ou seja, o diploma legal em questão não permite a contratação imediata de servidores públicos pela CLT, que continua dependente da edição de novas leis.

Sendo assim, a lei em tela termina apenas por sinalizar sobre como a matéria será tratada nas leis que, no futuro, darão efetividade a ela. Nada impede, entretanto, que essas últimas leis disponham sobre o tema de forma diversa da tratada na primeira, podendo inclusive revogá-la, já que qualquer lei posterior revoga a anterior naquilo que com ela conflita.

Existe, no entanto, um ponto de discussão importantíssimo, que se relaciona ao veto multicommentado. É que estão em discussão, estão em jogo, as garantias necessárias ao fiel e bom desempenho das atividades exclusivas de Estado.

Segundo bem coloca Gilberto Guerzoni Filho<sup>8</sup>, do ponto de vista principiológico, o veto carrega um grande problema, uma vez que fica explícito que ele teve lugar para que se possa contratar pelo regime da CLT ser-

vidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado (2000, p. 51).

Diz ele: “Isso não nos parece possível. Tanto doutrinariamente quanto no tocante à norma constitucional positiva. Se uma categoria é definida como responsável pelo exercício de uma atividade exclusiva de Estado, isso traduz-se na necessidade de ela ter garantias especiais para o exercício desse tipo de atividade, não podendo ser submetida a um regime jurídico que não inclui, entre as suas características, o instituto da estabilidade”.

“Conforme Adilson Abreu Dallari, em ‘Regime Constitucional dos servidores públicos’, p. 49: ‘(...) existem funções que exigem do servidor incumbido de desenvolvê-las uma especial inerência, especiais garantias, por força da especial dose de autoridade, de autonomia e de fidelidade requeridas para o seu exercício. É o caso das funções de fiscalização, do serviço diplomático, dos Delegados de Política, dos membros do Ministério Público e da Magistratura. Somente o regime estatutário (que se opõe à idéia de regime contratual, como é o celetista) pode conferir a tais agentes o elevadíssimo grau de autonomia funcional indispensável para o exercício de suas elevadas funções (...)’”(GUERZONI FILHO, 2000, p. 51).

É forçoso concluir, portanto, que o Governo talvez esteja dando maior ênfase às suas economias imediatas em detrimento da preocupação com as necessárias garantias e estabilidade que devem permear atividades tipicamente estatais.

#### 4. Conclusões

a) A EC 19/98 extinguiu o regime jurídico único e passou a admitir os regimes estatutário e celetista, lado a lado.

b) O regime celetista, antes restrito ao âmbito da Administração indireta, passou a ser adotado, após a EC 19/98, também na Administração direta, principalmente após a promulgação da Lei nº 9.962/2000, que prevê sua adoção nos órgãos da Adminis-

tração direta, autárquica e fundacional.

c) O veto ao art. 1º, § 2º, I, “a” da aludida lei, cujo dispositivo previa a impossibilidade de admissão de empregados públicos para o exercício de atividades exclusivas de Estado, abriu a discussão sobre a possibilidade ou não de se empregar o regime celetista para as atividades exclusivas de Estado.

d) O que se conclui, primeiramente, é que atividades exclusivas de Estado devem ser diferenciadas de carreiras típicas de Estado. As atividades são mais genéricas, englobando inúmeras carreiras, entre as quais aquelas que são tipicamente estatais. O próprio Plano Diretor da Reforma do Estado chama atenção para essa necessária distinção.

e) Apesar dessa distinção, superficialmente colocada, não se pode ir além para realmente indicar quais as carreiras típicas de Estado e quais são, efetivamente, as atividades exclusivas de Estado, porque essa definição é objeto do PL 43/99, que tramita no Congresso Nacional. Caberá ao mesmo discriminar, detalhar, quais as atividades e quais as carreiras típicas.

f) A consequência prática em se estabelecer essa diferença é de suma importância para os servidores públicos, na medida em que as funções elencadas como carreiras típicas seguirão o regime estatutário, enquanto as demais, ainda que se trate de atividade exclusiva de Estado, poderão ficar submetidas ao regime celetista.

g) Esse é, ao menos, o indicativo que temos hoje. Pelo teor do veto suprarreferido, está por demais claro que o governo irá lutar para que inúmeras atividades consideradas exclusivas de Estado sejam contratadas pelo regime da CLT.

h) Daí a preocupação de inúmeras categorias de servidores em querer que sua função seja incluída entre as “carreiras” típicas de Estado, porque somente estas, a priori, e em virtude do cenário que está sendo desenhado, seguirão o regime estatutário, portador das garantias do art. 247 da Constituição Federal.

i) Em síntese, podemos afirmar que o emprego público, considerando o veto presidencial e as discussões que vêm sendo travadas no país,

não será incompatível com as atividades exclusivas de Estado, mas tão-somente com as carreiras típicas de Estado.

j) Nossa opinião, entretanto, é a de que utilizar o emprego público para atividades exclusivas de Estado significa descaracterizá-las. Se são consideradas atividades “exclusivas” de Estado, então é porque representam atividades vitais para a existência do mesmo, e, sendo assim, devem-lhe ser atribuídas garantias especiais, que dêem o devido suporte aos servidores para o exercício de suas tarefas. Se a intenção é passar a adotar o emprego público para as atividades exclusivas, então mudem-lhe o nome e a natureza também, pois tais atividades demandam maior segurança, não oferecida pelo regime celetista.

### Notas

<sup>1</sup> O autor faz minuciosa análise da natureza do emprego público, chegando a conclusões extremamente elucidativas acerca da matéria.

<sup>2</sup> Carmem Lúcia Antunes Rocha (1999, p. 88-139). A autora narra com maestria o desenvolvimento ao longo da história dos regimes jurídicos do servidor, inclusive analisando os motivos da recente reforma administrativa (EC 19/98). De igual modo, Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (1998) historia, com idêntica desenvoltura, a evolução dos regimes do servidor público ao longo do tempo.

<sup>3</sup> Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (1999, p. 7-23). Na introdução da obra, o autor faz um apanhado dos motivos das reformas administrativa e previdenciária.

<sup>4</sup> Assessoria do DIAP (on-line, 2000). Os extratos do conteúdo de cada uma dessas leis e projetos de leis, que serão apresentados a seguir, foram obtidos no aludido artigo.

<sup>5</sup> Cadernos MARE da Reforma do Estado. *A nova política de recursos humanos*. p. 11.

<sup>6</sup> Cadernos MARE da Reforma do Estado. *A nova política de recursos humanos*. p. 17.

<sup>7</sup> Assessoria do DIAP (on-line, 2000, p. 4-5).

<sup>8</sup> O autor é terminantemente contrário à contratação de pessoal permanente para os entes de Direito Público pela CLT.

### Bibliografia

ASSESSORIA do DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Carreira exclusiva: cargo ou emprego público?* Disponível em: [http://www.diap.org.br/Diap\\_99/Boletim/MarÃ§o/serpub.htm](http://www.diap.org.br/Diap_99/Boletim/MarÃ§o/serpub.htm). Acessado em 21 nov. 2000.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A nova política de recursos humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado*, caderno 11, Brasília: MARE, 1997.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano diretor da reforma do estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/index.html>.

BRAZ, Petrônio. *O servidor público na reforma administrativa*. São Paulo: LED, 1998.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. *O novo regime previdenciário dos servidores públicos*. Recife: Nossa Livraria, 1999.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1998.

FERREIRA, Marcelo Dias. *Carreiras típicas de estado: profissionalização no serviço público e formação do núcleo estratégico*. Disponível em: <http://www.jusnavigandi.com.br>.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Análise da lei n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000: a contração de

servidores públicos pela CLT. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 37, n. 146, abr./jun. 2000.

LEI nº 8.112/90. Disciplina o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. São Paulo: Saraiva, 1999.

LEI nº 9.962/00. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: o estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

SAAD, Eduardo Gabriel (Coord.). Novo regime de emprego público do pessoal da administração direta, autárquica e fundacional. *LTr Suplemento Trabalhista*, São Paulo, LTr, n. 56, ano 36, p. 304-306, 2000.

TAUBE, Carmem Lúcia Couto. Empregado público da administração direta, autárquica e fundacional: Lei nº 9.962/00 Estabilidade ou não? *LTr Suplemento Trabalhista*, São Paulo, LTr, n. 98, ano 36, p. 557-558, 2000.

TEIXEIRA, Sérgio Torres. *Proteção à relação de emprego*. São Paulo: LTr, 1998.