

Anteprojeto de lei

INSTITUI O REGIME JURÍDICO ÚNICO
DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO, DAS
AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS

BREVE APRESENTAÇÃO

A DUALIDADE DE REGIMES

Os atuais servidores dos órgãos e entidades da Administração Federal Direta e autárquica estão submetidos a duplo regime jurídico: *estatutário e celetista*. Os primeiros ocupam cargos de provimento efetivos, criados por lei; os segundos, empregos permanentes, criados por Decreto.

Historicamente, o regime estatutário foi inaugurado com o Estatuto de 1939 e mantido pelo Estatuto de 1952, ainda em vigor. Mas a unicidade de regime jurídico foi quebrada em 1974, pela Lei nº 5.185, de 11 de dezembro daquele ano, cujo artigo 1º estabeleceu que

"Os servidores públicos civis da Administração Federal Direta e autárquica reger-se-ão por disposições estatutárias ou pela legislação trabalhista".

Como diferencial, a Lei nº 5.185/74 estabeleceu que as atividades inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado, seriam exercidas por servidores com deveres, direitos e vantagens definidos em "estatuto próprio". As demais atividades seriam desempenhadas por servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e de sindicalização, e vinculados ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço -- FGTS.

Por essa forma se instaurou no serviço público federal a dualidade de regimes jurídicos de pessoal: de um lado, os estatutários, com vínculo *institucional*; de outro, os celetistas, com vínculo *contratual*. Antagônicos em sua essência e diferenciados quanto aos efeitos jurídicos, a aplicação em paralelo dos dois regimes tornou a administração de recursos humanos conflituosa, criando grave impedimento à formulação de uma política de pessoal coerente e justa.

Numa visão prospectiva e sábia, a CONSTITUIÇÃO da nova República eliminou a dicotomia funcionário/servidor, desconsiderando o diferencial que os distinguia (natureza das atividades). Para o reordenamento das relações entre o Estado e seus agentes a LEI MAIOR preconizou a instituição de regime jurídico único para os servidores da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas (art. 39).

2

A par do regime jurídico único, a CONSTITUIÇÃO estabeleceu as condições básicas para a profissionalização do servidor: um PLANO DE CARREIRA, com respaldo no sistema do mérito, e um PLANO DE RETRIBUIÇÃO, de conteúdo justo, voltados para a dignificação da função pública e a valorização do servidor e, conseqüentemente, para a melhoria de desempenho dos agentes do Poder Público, com reflexos na qualidade e na eficiência dos serviços.

Tais Planos — objeto de diplomas legais específicos — integram um conjunto de medidas inseridas nas diretrizes de Reforma da Administração Federal, objetivando, principalmente, tornar mais eficazes a gestão pública e o atendimento às necessidades dos usuários.

O REGIME JURÍDICO ÚNICO

As primeiras Constituições brasileiras trataram os funcionários de forma assistemática, dedicando-lhes disposições esparsas. Somente a partir de 1946 a Lei Maior cuidou de disciplinar, de forma ordenada, as relações entre o funcionário e o Estado, enfeixando os princípios gerais norteadores do regime jurídico de pessoal. A Emenda Constitucional nº 1/69 estatuiu que lei federal, de iniciativa do Presidente da República definiria: o regime jurídico dos servidores da União, do Distrito Federal e dos Territórios; a forma e as condições para o provimento dos cargos públicos, e as condições para a aquisição de estabilidade (art. 109).

Inobstante o mandamento constitucional, a lei definidora do regime jurídico não evoluiu para o plano da realidade, permanecendo no limbo das intenções. O anexo anteprojeto objetiva restaurar a unicidade perdida, criando as condições necessárias à formulação de uma nova política de pessoal que atenda, de um lado, aos justos anseios de classe e, de outro, aos superiores interesses do serviço público.

Natureza jurídica

O novo regime jurídico dos servidores civis da União (nesta compreendidos os Territórios), das autarquias e das funda

ções públicas será estatutário, vale dizer, imposto unilateralmente pelo Poder Público e inserido no modelo clássico da burocracia brasileira: o modelo institucional-legal. Ao ser investido em cargo público, o servidor adere ao sistema, onde são prefixados os seus direitos, deveres e responsabilidades.

Com a implantação do regime único, os direitos e vantagens dos servidores públicos serão, exclusivamente, os definidos na lei nova e na legislação complementar, abstraidos os pertinentes aos regimes anteriores.

Abrangência do regime

São submetidos ao regime jurídico único os servidores pertencentes aos quadros e tabelas permanentes, regidos pela Lei nº 1.711, de 1952 (estatutários), ou pela C.L.T. (celetistas). Adjacentes, sobressaem as carreiras do Ministério Público, Advocacia Geral da União, Serviço Exterior, Polícia Federal e Magistério, regidos por leis especiais, aplicando-se-lhes, *subsidiariamente*, os preceitos do regime único compatíveis com a legislação própria dessas categorias.

A admissão de pessoal não permanente somente será permitida para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante contrato por prazo determinado, nos casos e condições indicados em lei.

Saques no FGTS

A inclusão no regime único dos servidores sob regime contratual, não ensejará saques nas contas vinculadas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, visto que tal medida afetaria a liquidez do Sistema Financeiro de Habitação. Com efeito, o regime único, por imposição constitucional, será implantado, também, nos Estados e nos Municípios. Há que se evitar o previsível risco de uma reação em cadeia de saques que culminaria no *blow up* do Sistema, inviabilizando os programas de construção de casas populares.

O anteprojeto equaciona o problema e oferece solução razoável e compatível com os interesses em jogo: transforma os saldos das contas do FGTS em *pecúlio*, cujo valor poderá ser levantado pelo servidor — com a correção prevista na legislação específica — nos casos de aposentadoria, aquisição de casa própria ou falecimento do beneficiário.

IMPLANTAÇÃO DO REGIME

O anteprojeto foi redigido de modo a tornar o regime jurídico *auto-aplicável* em sua maior parte. Alguns de seus dispositivos dependem de regulamentação própria ou de disciplinamento por lei especial, o que não chega a afetar o escopo central da proposta, visto que as normas legais e regulamentares vigentes, no que não colidirem com as da lei nova, prevalecem até ulterior reformulação.

Intenta-se, na medida do possível, consolidar e sistematizar a legislação relativa ao servidor público, objetivando facilitar o seu conhecimento e aplicação, mediante a codificação das normas esparsas — Estatuto de 1952 e legislação extravagante, bem como a incorporação de súmulas da jurisprudência administrativa e judicial, contribuindo para uma maior integração das normas compendiadas no novo ESTATUTO.

SÍNTESE DO CONTEÚDO

Direitos e vantagens

Sobrelevam os hauridos da própria Constituição, tais como:

- o irredutibilidade de vencimentos;
- o direito de greve e de sindicalização;
- o reajuste dos vencimentos da atividade e dos proventos da inatividade na mesma data e proporção;
- o extensão automática aos aposentados de benefícios e vantagens concedidas aos servidores em atividade;

- adicional de férias equivalente a 1/3 da remuneração;
- garantia aos deficientes de acesso aos cargos públicos, com reserva de até 30% das vagas ofertadas em concursos públicos para cargos de atribuições compatíveis com a deficiência.

Sob inspiração do Direito do Trabalho são incorporados dentre outros, os seguintes preceitos:

- gozo de férias, pelo servidor estudante, em período coincidente com os das férias escolares;
- gozo simultâneo de férias pelos membros da família que trabalham na mesma repartição;
- interrupção do trabalho, pela servidora lactante, para amamentação de filho até 6 meses de idade;
- licença remunerada, pelo prazo de 30 dias, no caso de aborto não criminoso;
- equiparação ao acidente em serviço do dano sofrido pelo servidor no percurso da residência para o trabalho e vice-versa.

Benefícios e Concessões

Destacam-se, pelo seu alcance social os seguintes:

- licença remunerada, por 120 dias, à servidora gestante;
- licença remunerada, por 30 dias, à servidora que adotar criança de até 5 anos de idade;
- afastamento remunerado no caso de doença de notificação compulsória, inclusive em pessoa da família do servidor;
- inclusão da AIDS no elenco de moléstias graves, contagiosas ou incuráveis que acarretam aposentadoria prematura;
- concessão de auxílio-funeral e auxílio-natalidade em valor equivalente a duas vezes ao da primeira referência de vencimento da classe inicial da carreira de nível básico.

- concessão de auxílio-funeral ao servidor, por morte do cônjuge ou de filho menor ou inválido.

Merecem destaque, ainda, os afastamentos remunerados para:

- desempenho de mandato eletivo em associação de classe, organização profissional ou sindicato representativo da categoria;
- propaganda política, desde o registro da candidatura e até o décimo quinto dia seguinte ao da eleição;
- doação de sangue, 1 dia;
- registro como eleitor, até 2 dias;
- afastamento compulsório do trabalho do servidor que apresente indícios de lesões orgânicas ou funcionais causadas por exposição ao Raios X ou substâncias radioativas.

Contencioso Administrativo

O anteprojeto prevê a criação, na jurisdição administrativa, de um órgão colegiado, de composição paritária, com competência para julgar, em segunda instância, os litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, as autarquias e as fundações públicas.

O órgão colegiado será integrado por 8 membros efetivos, com mandato de dois anos, sendo: 4 representantes da Administração, escolhido dentre servidores pertencentes a carreiras de nível superior; e 4 representantes dos servidores, indicados pelo Sindicato da categoria (2) e pela respectiva Confederação (2).

A existência do contencioso não impedirá que o servidor recorra diretamente à Justiça. Nesta hipótese, dar-se-á a suspensão da instância administrativa até a decisão final do pleito pelo Poder Judiciário. Não obstante, espera-se que a criação de órgão interno para dirimir as controvérsias venha a contribuir de forma efetiva para a diminuição do número de ações judiciais, ensejando soluções mais ágeis e menos onerosa para os litigantes.

Seguridade Social

O anteprojeto prevê a instituição, pela União, de planos especiais de previdência e assistência ao servidor e à sua família, os quais deverão ter por base as diretrizes e princípios fixados na CONSTITUIÇÃO para a organização, pelo Poder Público, da Seguridade Social.

A proposição legislativa prevê recursos para o custeio dos referidos Planos, fixando a contribuição social dos servidores em 10% da respectiva remuneração mensal, percentual que se reduz à metade no caso de aposentadoria do servidor. A União, as autarquias e as fundações contribuirão, igualmente, com montante equivalente ao total arrecadado mensalmente de seus servidores.

REGIME DISCIPLINAR

No aspecto substantivo, o anteprojeto aperfeiçoa o processo disciplinar no que aparenta de essencial: o *inquérito administrativo*, caracterizado pelo contraditório e pela ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; e o *juízo do feito*, pautado na rigorosa observância das provas colhidas nos autos, de modo a assegurar ao acusado uma sentença justa.

No aspecto adjetivo, ordena e sistematiza procedimentos tidos como adequados à apuração das infrações disciplinares imputadas ao servidor, definindo, de forma transparente, a competência dos inquisidores, os direitos dos acusados e os limites da ação de ambos.

No aspecto de moralidade administrativa, traça com nitidez o perfil ético dos agentes públicos, evidenciando o compromisso com a probidade, a austeridade e o rigoroso cumprimento da lei. A par disso, cria mecanismos de fiscalização e de cobrança, pela sociedade, dos direitos comunitários, através de mecanismos como a *representação*, cabível contra ilegalidade ou abuso de poder.

Com a finalidade de precaver o surgimento de novos malajãs no serviço público, o anteprojeto, com respaldo na Constituição:

- proíbe que as vantagens pecuniárias sejam computadas ou acumuladas para efeito de concessão de outros acréscimos pecuniários, pondo um freio no chamado repicão, origem de super-salários;
- fixa limite para a retribuição dos servidores, cujo ganho mensal não poderá ser superior à soma dos valores fixados com remuneração, em espécie, a qual quer título, para Ministro de Estado, no âmbito do Poder Executivo;

No campo das penalidades, o anteprojeto:

- dá ênfase à demissão por improbidade administrativa, infligindo ao servidor as penas acessórias de indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário público, sem prejuízo da ação penal;
- veda nova investidura em cargo público, pelo prazo de 5 anos, ao servidor demitido por falta grave ou a prática de ato ilícito;
- determina a anotação, no assentamento individual do servidor, de falta pelo mesmo cometida e que deixou de ser aplicada pela ocorrência da prescrição;
- dilata de 4 para 5 anos o prazo de prescrição da ação disciplinar quanto às penalidades de demissão, cas sação de aposentadoria e dispenibilidade;
- a acumulação de má fé acarretará, além da perda dos cargos, a obrigação de restituir aos cofres públicos o que o servidor houver recebido no período acumulatório.

ADENDO AO CONTEÚDO

Sobre cuidar da unificação dos regimes jurídicos, o anteprojeto incorpora conquistas da classe nos planos constitucional e legal e cria benefícios novos, tais como:

- adicional de permanência na carreira, correspondente a 3% do vencimento do cargo efetivo, limitado a doze triênios - 36% de acréscimo salarial;
- adicional de permanência na atividade, correspondente a 20% do vencimento do cargo efetivo, com incorporação gradual ao provento de futura aposentadoria.

O primeiro dos citados benefícios substitui a atual gratificação adicional por tempo de serviço, ora limitada a sete quinquênios ou 35% do vencimento do cargo efetivo, vantagem essa que teria de ser estendida aos celetistas incluídos no regime único, com sensível ônus para o Tesouro Nacional.

O segundo benefício objetiva reter na organização, por mais tempo, o servidor apto a se aposentar, representando um diminuído dos prejuízos que a passagem para a inatividade ocasiona à Administração: 1) perda de profissionais com longa experiência e sua substituição por outros, em início de carreira; 2) aumento de despesa decorrente do pagamento simultâneo de um e de outro.

OBSERVAÇÃO FINAL

O anteprojeto, em sua versão mais recente (DEZ 88) é o resultado de um laborioso trabalho de pesquisa e de estudos comparativos, desencadeado a partir de um arquétipo de ESTATUTO modelado por renomados técnicos da Fundação Getúlio Vargas.

Originariamente, o protótipo foi analisado e discutido nas Câmaras (grupos técnicos) e amplamente debatido no Plenário da Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal, criada pelo Decreto nº 91.501, de 31.07.85, presidida pelo Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração, ALUÍZIO ALVES, e integrada por dirigentes de pessoal, representantes das associações de classe, técnicos do Governo e especialistas nas áreas de recursos humanos e de modernização administrativa.

Com o advento da nova Constituição, impôs-se uma completa revisão do texto, de modo a adequá-lo às mudanças institu

tucionais emergentes da nova ordem jurídica. Espera-se que as im
perfeições do anteprojeto — inevitáveis em um trabalho de alta
complexidade — venham a ser reparadas em duas etapas: 1) de cur
to prazo — críticas e sugestões do público-alvo (funcionários
e usuários dos serviços), mediante publicação do texto do Diário
Oficial da União 2) de médio prazo — análise percuciente dos
ilustres membros do Congresso Nacional, durante a fase de elabora
ção legislativa.