

***Representação por inconstitucionalidade.  
Regime jurídico único para os servidores municipais***

***Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
Órgão Especial***

***Representação por Inconstitucionalidade nº 85/94***

**Representante:** Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro  
**Legislação:** Parágrafo único do art. 1º, e arts. 2º e 3º da Lei nº 2008, de 21.07.94, do Município do Rio de Janeiro

Representação por inconstitucionalidade de dispositivos da lei que introduz o regime jurídico único para os servidores públicos do Município do Rio de Janeiro.

Alegação de vício de iniciativa em dispositivos da lei, por reservada à chefia do Poder Executivo local. Insuficiência do fundamento, dada a natureza da matéria versada e das emendas introduzidas pelo Legislativo.

Alegação de afronta ao princípio constitucional da obrigatoriedade de aprovação em concurso público para acesso a cargos públicos. Não-incidência, no caso, do princípio.

Precedentes legislativos em igual sentido ao das normas atacadas.

Parecer pela rejeição dos pedidos.

***PARECER***

1. Trata-se de representação por inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º, e dos arts. 2º e 3º da Lei nº 2008, de 21.07.93, do Município do Rio de Janeiro, promovida por seu Exmo. Sr. Prefeito, e cuja íntegra se lê, à f. 45, que instituiu e dispôs sobre o regime jurídico único dos servidores públicos do Município.

2. O respectivo projeto de lei, que foi de iniciativa do ilustre ora representante, vem a f. 28/29, veio a sofrer emendas na Câmara Municipal, como se lê no texto sancionado a f. 7/9, com vetos do ora representante, vetos esses não-mantidos pela Casa Legislativa, do que resultou a promulgação vista à f. 45, com os dispositivos aqui atacados.

3. São as seguintes normas inquinadas de inconstitucionalidade:

“Art. 1º – .....

Parágrafo único – Pelo disposto no *caput* deste artigo, aplicam-se aos servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho as normas contidas na Lei 94, de 14 de março de 1979, com as modificações posteriores e legislação complementar.

Art. 2º – Em razão do disposto no artigo anterior, os empregos ocupados pelos servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho ficam transformados em cargos públicos, assegurado o princípio constitucional da irredutibilidade dos salários percebidos na data de vigência desta Lei.

§ 1º – A transformação de empregos em cargos não abrangerá:

I – os contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

II – os admitidos, por seu caráter para desempenho de funções de natureza técnica especializada, a que alude o art. 106 da Constituição da República anteriormente em vigor;

III – os servidores que, na data desta Lei, contem setenta ou mais anos de idade, adotando-se, quanto a estes, as alternativas previstas na legislação da Previdência Social, de âmbito federal;

IV – os contratados para o exercício específico de cargos de confiança;

V – os estrangeiros;

VI – aqueles que, apesar de não abrangidos por qualquer das hipóteses dos incisos anteriores, expressamente manifestarem, no prazo de dez dias, opção negativa quanto à sua integração ao regime estatutário previsto;

VII – os admitidos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, a partir de 5 de outubro de 1988.

§ 2º – Os servidores de que trata o inciso V e os optantes de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo integrarão um quadro suplementar, continuando regidos pela legislação pertinente, com a garantia de seus direitos e vantagens, extinguindo-se os respectivos empregos à medida que vagarem.

§ 3º – O tempo de serviço no emprego transformado será integralmente computado no novo regime estatutário, para todos os efeitos.

Art. 3º – No prazo máximo de noventa dias, o setor de pessoal de cada órgão, autarquia e fundação pública providenciará a expedição do competente ato de investidura e demais procedimentos decorrentes desta lei.”

4. Anote-se que o ilustre ora representante vetou apenas o parágrafo único do art. 1º, e o art. 3º, tendo sancionado o art. 2º, seus parágrafos, como se lê do autógrafa trazido com a exordial, a f. 7/9 e da publicação de f. 45.

5. Na representação, sustenta o Sr. Prefeito que os dispositivos do parágrafo único do art. 1º, e do art. 3º, da lei em exame, contêm disposições que invadem prerrogativas do Poder Executivo Municipal, e, depois, que o comando do art. 2º afronta o princípio da obrigatoriedade prévia em concurso público para investidura em cargo público. Aduz, quanto ainda ao parágrafo único, do art. 1º, e quanto ao art. 3º, que, na forma do que dispõe o art. 112, II, *d*, da Constituição Estadual, recepcionando princípio constitucional federal de observância obrigatória, apenas ao Chefe do Poder Executivo cabe a iniciativa de leis que disponham sobre regime jurídico de servidores e atribuições de órgão da Administração Pública, além de, por ato regulamentar, somente a ele cumprido prover para que as leis sejam executadas, quanto à organização e funcionamento da Administração Pública, o que foi desrespeitado no processo legislativo do diploma em exame. Sustenta, mais, quanto ao art. 2º da lei, que, além de ferir a regra constitucional da imprescindível aprovação em concurso público para investidura em cargo público, trouxe ele elevadíssima despesa, pela conseqüente aquisição, por servidores contratados, dos direitos dos funcionários estatutários, como gratificação por tempo de serviço, incorporações, licenças, sem perda dos direitos trabalhistas que detinham, com sobrecarga ao Erário Público, que cumpre evitar, além de, com isso, ferir o princípio da moralidade, previsto no *caput* do art. 77 da Constituição Estadual.

6. O r. despacho de f. 12 determinou viessem as informações e não emitiu qualquer decisão relativa ao pedido de medida liminar para suspensão de eficácia das indigitadas normas legais, feito na exordial, a f. 5/6, não tendo o ilustre representante, mais, até aqui, insistido nessa pretensão (cf. f. 13/50).

7. Vêm informações a f. 16/27, onde, em resumo, se sustenta:

a) improcedência da alegação de invasão de prerrogativas do Poder Executivo, a teor do art. 71, II, *d*, e seu § 2º, *c/c* 45, I, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, e *c/c* art. 220 do Regimento Interno da Câmara Municipal, já que as modificações impostas pela casa legislativa ao projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo guardaram direta relação com a matéria nele versada, o que foi robustecido pela sanção aposta ao projeto pelo Prefeito, que convalida eventual vício de iniciativa;

b) conformidade à Constituição Estadual, do parágrafo único do art. 1º, por vedar entendimento discriminatório de situações jurídicas anteriores à vigência da lei em exame e à Constituição Federal, por imperativa determinação do art. 39 desta;

c) o princípio constitucional de obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público para acesso a cargos e empregos públicos resta atendido pelo art. 2º e seus parágrafos, porque a regra do inciso II, do art. 37, da Carta Federal é dirigida àqueles que, a partir de sua vigência, pretendam ingressar no serviço público, daí ter sido possível àquela Carta, no art. 39, ordenar aglutinamento dos servidores já existentes no serviço público em um único regime jurídico, em instituição dos respectivos planos de carreiras. Anota que o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é garantia do servidor, quando da mudança de regime jurídico, e, por tratar-se de dispositivo relativo à situação transitória, não se pode contrapor ou anular o disposto no art. 39 da própria Constituição, por versar

aquele sobre a estabilidade extraordinária, matéria absolutamente distinta da do art. 39, que a presente representação pretende confundir;

d) a alegação de que os dispositivos em tela elevaram despesas evidenciando mero pretexto do Executivo para descumprimento de normas constitucionais, pois é notório que o regime celetista é muito mais dispendioso do que o estatutário;

e) no plano legislativo de outros entes federativos, como a União Federal, através do art. 243, e seu § 1º, da Lei nº 8812/90; o Estado do Rio de Janeiro, através dos arts. 1º e 2º, da Lei estadual nº 1698/90; e, ainda, neste Estado, o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, através de sua Resolução nº 2/92 (art. 1º); sem dúvidas ou questionamentos, vêm estatuindo nos mesmos moldes das normas ora indigitadas de inconstitucionais;

f) o Ministério Público deste Estado, no processo nº 829/93, do Conselho da Magistratura deste Tribunal, conforme parecer que transcreve a f. 26 e se lê a f. 31, aprovado pelo então Procurador-Geral de Justiça, admitiu a constitucionalidade do art. 1º da Resolução nº 2/92, deste E. Órgão Especial, que determinou a transformação em cargos públicos, nos termos da Lei estadual nº 1698/90, dos empregos dos servidores deste Poder Judiciário, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, desde que admitidos até 5 de outubro de 1988, fundando-se aquele parecer em que "... o que realizou o Tribunal foi a unificação dos regimes dos servidores públicos para atender preceito constitucional", e que a então recorrente, no referido processo administrativo "... não faz jus ao pretendido enquadramento por não se qualificar como celetista à época anterior a 5 de outubro de 1988."

8. A douta Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, então, a f. 34/38, se manifesta pela inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 1º e do art. 32 da lei em exame, porque, integrando projeto de autoria de membros do Legislativo local, substituidor, na íntegra, de projeto enviado à Câmara pelo Prefeito, e por este vetado e posteriormente promulgado, em razão da derrubada do veto, tratando de matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, não há como fugir da constatação da inconstitucionalidade formal dos dispositivos, ante o art. 112, II, b, da Carta Estadual. A alegada inconstitucionalidade material do art. 2º da mesma lei é de ser rejeitada, à luz do art. 39 da Constituição Federal e do art. 24 de seu ADCT, reproduzido no art. 7º do ADCT da Constituição Estadual, certo que o art. 82, *caput*, da Carta Estadual determinou a adoção de regime jurídico único, como feito pela lei atacada, sem qualquer distinção entre servidores concursados e não concursados, para efeito de sua instituição, tanto assim que, no art. 19 do ADCT da Constituição Federal, foram estabilizados servidores não concursados que contassem mais de cinco anos à data da promulgação da Carta.

9. A requerimento preliminar deste Ministério Público, a f. 40/41, e pelas razões ali expostas, veio aos autos a íntegra da Lei Municipal nº 2008/93, tal como ora em vigor.

10. Assim, em resumo, relatada a hipótese, é o parecer pela rejeição integral dos pedidos nesta representação por inconstitucionalidade.

11. Não houve inconstitucionalidade formal, por invasão de prerrogativa do Poder Executivo, a nosso parecer, nas emendas e substitutivos de que resultaram o parágrafo único do art. 1º e o art. 3º da lei em exame.

12. A limitação que decorre do art. 112, II, *d*, da Constituição Estadual, não foi ultrapassada na edição daqueles dispositivos, eis que o poder de emenda do Legislativo, no caso, foi exercido dentro dos parâmetros constitucionais, dado que, a partir da edição da Carta Federal de 1988, a teor de seu art. 63, e considerada a matéria versada na Lei municipal nº 2008/93, somente estariam vedadas ao Legislativo emendas ao projeto de lei em tela que decorressem aumentos de despesas (cf. **José Afonso da Silva**, in *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 7ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 454).

13. É de se notar, aqui, que o parágrafo único do art. 1º, em exame, como promulgado, apenas estatuiu que, aos servidores do Município até então sob regime trabalhista, diante da introdução do regime jurídico único – estatutário –, para todos os servidores da administração direta, autárquica e fundacional do Município, passava a se aplicar a Lei Municipal nº 94/79, que é o Estatuto do Funcionário Público do Município do Rio de Janeiro, com modificações posteriores e legislação complementar, como não poderia deixar de ser e como resulta óbvio, diante da unicidade do regime jurídico introduzido. Aliás, tal incidência do diploma estatutário municipal também já fora prevista, pelo próprio ora representante, no projeto de lei de que resultou a lei em comento, ao final de seu art. 1º, como se pode ler à f. 28, segunda coluna, no alto, ao final do dispositivo.

14. Por seu turno, o art. 3º, como promulgado (f. 45), é simples decorrência prática do estabelecido no art. 2º da Lei nº 2008/94, dada a conversão de empregos públicos em cargos públicos, e cuja constitucionalidade será, a seguir, examinada.

15. Ademais, nesses dois dispositivos não se evidencia aumento de despesas, que limitasse o poder de emendas ao projeto do Executivo, pelo Legislativo. É verdade que, na exordial desta representação, no item 6, à f. 5, o ilustre representante alegou tal aumento, mas nada comprovou a respeito disso. Nesse ponto, incorreta é a assertiva, contida ao final daquele item 6, à f. 5, de que a conversão de empregos em cargos públicos, para os celetistas, se dava “sem perderem os direitos trabalhistas que detinham, com sobrecarga ao Erário Público, que cumpre evitar”, pois é da própria natureza do regime estatutário a não-incidência de direitos trabalhistas para o servidor, excetuados os direitos sociais garantidos tanto pela Carta Federal quanto pela Estadual.

16. De todo modo, mesmo esta questão da inconstitucionalidade formal dos dois primeiros dispositivos da lei, ora em exame, não pode ser estudada e decidida sem o reconhecimento de que, em verdade, era no projeto de lei do próprio Poder Executivo, que se lê à f. 28/29, que se aninhava a inconstitucionalidade na introdução do regime jurídico único no Município, ao dele excluir os servidores celetistas regularmente admitidos até 5 de outubro de 1988, data de início de vigência da Constituição Federal, contrariando as normas dos arts. 82 da Carta Estadual, e do art. 7º de seu ADCT.

17. Bem examinadas tais normas da Constituição Estadual, repetidoras dos arts. 39 da Carta da República, e dos arts. 19 e 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias desta última, somente se pode concluir, a nosso juízo, que elas também se aplicam e dirigem aos servidores que, sob regime trabalhista, tenham sido admitidos, até 5 de outubro de 1988, sem concurso público, em empregos na

administração pública direta, autárquica e fundacional, da União, de Estados, Municípios e Distrito Federal, obviamente em caráter excepcional, para permitir a imediata introdução do regime jurídico único naqueles entes federativos e em parcela das pessoas que integram suas administrações indiretas.

18. A não ser assim, não se explica a cogência do comando do art. 39 da Constituição Federal, a obrigação de edição de leis que estabeleçam critérios de compatibilização dos quadros de pessoal daquelas pessoas ao disposto naquela norma, a ressalva de direito à estabilidade extraordinária para os admitidos sem concurso público, nas mesmas áreas da Administração, e que estivessem, em 5 de outubro de 1988, em exercício há pelo menos cinco anos continuados, e, finalmente, a advertência de que somente poderiam vir a ser efetivados quando se submetessem a concurso público. As normas têm de ser consideradas e interpretadas em seu conjunto, e a representação ora em foco, bem como o projeto de lei do Executivo municipal, de f. 28/29, em parte emendado pelo Legislativo, partem do pressuposto contrário, e a nosso ver errôneo, de que o regime jurídico único a que alude o art. 82 da Constituição Estadual (e o art. 39 da Carta Federal) não se aplicaria nem atingiria servidores públicos já admitidos, até 5 de outubro de 1988, sem concurso público.

19. Embora reconhecendo-se a existência de divergências doutrinárias sobre o tema, filiamo-nos, neste passo, à lição da Prof<sup>a</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em seu *Direito Administrativo*, 5<sup>a</sup> ed., Atlas, São Paulo, 1995, págs. 360 e 361, onde, após concluir que o objetivo da norma é unificar, no âmbito de cada esfera de governo, o regime jurídico dos servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas, assim se ajustando ao princípio da isonomia “que inspirou basicamente o constituinte nesse capítulo da Constituição”, ressalva:

“ ..... (omissis) .....

Dúvida que pode surgir da norma que impõe regime jurídico único é a que diz respeito à sua aplicação aos atuais servidores públicos que possam estar sujeitos a regime diverso. O artigo 24 das disposições transitórias, já mencionado, previu a compatibilização dos quadros de pessoal ao novo regime e aos planos de carreira referidos no art. 39; vale dizer que a intenção parece ter sido a de enquadrar todos os servidores no novo regime, sem preocupação em respeitar-se a situação preexistente, o que, segundo entendemos, dificilmente ocasionará prejuízos mais sérios, pois, qualquer que seja o regime, as garantias fundamentais do servidor, previstas nos artigos 37 a 41, terão que ser observadas; é o caso das modalidades de aposentadoria, a paridade de vencimentos, dos direitos de greve e de sindicalização. A Constituição, estabelecendo normas iguais para todos os servidores, independentemente do tipo de vínculo com o Estado, aproximou, sob vários aspectos, o regime estatutário e o contratual; ainda que se adote o regime da CLT, este sofrerá as derrogações que decorrem da Constituição, não só do capítulo específico dos servidores, mas também do referente ao trabalhador (art. 7<sup>o</sup>), cujos direitos foram parcialmente estendidos aos servidores pelo art. 39, § 2<sup>o</sup>.

Na esfera federal, o regime jurídico único é o estatutário, adotado pela Lei nº 8112, de 11-12-1990, que se aplica à administração direta, autarquias e fundações públicas (art. 1º).”

20. Ademais disso, e na linha exposta, nessa parte, nas informações da Câmara Municipal, nesta representação, há dados da realidade legislativa e, também, da administração deste Poder Judiciário, que não podem ser ignorados e que indicam justamente o contrário do que está a pretender o representante, com a imputação da eiva de inconstitucionalidade ao art. 2º da Lei nº 2008/94, por desobediência à regra do concurso público obrigatório para acesso a cargos públicos, quando, como no caso, se trate da introdução, por lei, do regime jurídico único eleito pelo ente federativo.

21. Trata-se do parágrafo 1º do art. 243, da Lei nº 8112/90, federal, que, no âmbito da sua Administração Pública, transformou empregos dos servidores públicos até então submetidos a regime trabalhista em cargos, na data de sua publicação; trata-se do art. 2º da Lei estadual (RJ) nº 1698, de 23.08.90, em idêntico sentido, e com as ressalvas feitas no § 1º, do art. 2º da lei em comento; e trata-se do art. 1º da Resolução nº 02/921, deste E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça deste Estado, que transformou em cargos públicos, nos termos da Lei estadual nº 1698/90, os empregos dos servidores do Poder Judiciário sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho, admitidos até 5 de outubro de 1988, data da vigência da Constituição Federal, face ao regime excepcional instituído pelo art. 39 da Constituição Federal.

22. Nem citadas leis, nem referido ato normativo, ao que consta, inobstante já vigentes há muito tempo, tiveram tais normas declaradas inconstitucionais, e, ao revés, foram elas logo aplicadas, no mesmo sentido do que se pretendeu com o promulgado art. 2º da lei municipal ora em comento, e atacado nesta representação.

23. Por isso, também não vislumbramos inconstitucionalidade de qualquer espécie no art. 2º da Lei municipal nº 2008/94.

Por tais motivos, é o parecer por que sejam rejeitados, por improcedentes, os pedidos nesta representação.

Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 1996.

**Elio Fischberg**  
Procurador de Justiça

Aprovo.

**Hamilton Carvalho**  
Procurador-Geral de Justiça