

## OS SERVIDORES PÚBLICOS E A REFORMA ADMINISTRATIVA CONSTITUCIONAL

Ivan Barbosa Rigolin<sup>1</sup>

I – Com o empossamento dos novos Prefeitos Municipais , ocorrido em janeiro de 1.997, volta à baila o nunca esgotado - e aparentemente inesgotável - tema da reforma administrativa que a Constituição Federal , art.24 do ADCT , em face do art. 39 do corpo permanente , exige também dos Municípios . O tema é outra vez oportuno , por essa razão .

Reforma administrativa é matéria que envolve , do modo como colocada na Constituição, três grandes assuntos , a serem disciplinados por leis municipais , se ainda não foram , ou, de outro modo , a serem redisciplinados , caso entendam as autoridades locais que uma revisão da legislação pertinente seja a esta altura necessária . São os seguintes: a) eleição do regime jurídico único dos servidores da administração direta , autárquica e fundacional pública; b) atualização e adequação do quadro de pessoal , e c) elaboração do plano de carreiras dos servidores , em cada Poder ou entidade diferente.

Quanto ao primeiro ponto , pode parecer incrível , mas não apenas diversos Municípios brasileiros , como ainda alguns Estados - entre os quais o de São Paulo – ainda não escolheram o regime jurídico único de seus servidores , o que deveriam ter feito por lei local até abril de 1.990 . A impressão corrente é a de que a Constituição não vale para esses Estados e Municípios , que devem julgar-se imunes às suas ordens , e que, entretanto , jamais têm suas contas rejeitadas pelos Tribunais de Contas respectivos por essa razão , como , parece, deveriam ter.

II – A expressão reforma administrativa é , no plano da administração pública , considerada desgastada e em geral, a esta altura da história pouco entusiasmo desperta nas autoridades , porém foi a própria Constituição Federal que a utilizou , de modo que não é aconselhável despende tempo à procura de locução sinônima ou equivalente para significar no fundo o mesmo , que é simplesmente a profunda reorganização , a reestruturação administrativa do órgão público , sobretudo e primordialmente em questão de pessoal .

Eventualmente o Prefeito que ingressou em 1º de janeiro de 1.997 poderá entender razoável ou suficiente o estado organizacional em que encontrou a Prefeitura ao assumir , como também a autoridade maior da entidade fundacional ou autárquica , sem falar do Presidente da Câmara , a quem também se aplicam as regras constitucionais . Ocasionalmente , entretanto , poderá entender o dirigente que a organização do pessoal é deficiente e falha , sanar aquela deficiente estrutura .

E nem se imagine que o comando constitucional referido se atenha apenas ao Executivo , pois que , nos Municípios , também a Câmara Municípios , as autarquias

---

1. Professor e Advogado.

e as fundações públicas municipais precisarão promover sua reforma e adaptar-se aos comandos organizativos da Constituição , assim como nos Estados os servidores auxiliares e administrativos e administrativos do Poder Judiciário , do poder Legislativo , do Ministério Público e do tribunal de Contas , além de outros serviços instituídos como mais ou menos independentes dentro dessa organização (eventualmente procuradorias e outros) , e assim como cada autarquia e cada fundação pública estadual , também autonomamente precisará cumprir a ordem constitucional de reforma administrativa.

Lei com esse mister , apenas será necessária para Administração direta dos três Poderes , e para as autárquicas e fundações evidentemente não , bastando para tanto ato das respectivas presidências ou diretorias . No caso de Estados, uma lei será , no mínimo , necessária para a reforma em cada Poder - duvidando-se de que mesmo uma só lei seja suficiente , considerando-se as dimensões e a complexidade das organizações estaduais , e um ato , no mínimo , para cada entidade autárquica ou fundacional .

No caso dos Municípios , uma lei deve ser editada , no mínimo , para a reforma da prefeitura , e outra , no mínimo , para a da Câmara Municipal.

III – Falemos de Municípios , já que pretender falar aos Estados equívale a clamar no deserto.

Para efetivar a reforma administrativa constitucional deverá o Prefeito elaborar projeto de lei , onde , se ainda não o fez , precisará eleger o regime jurídico dos servidores municipais , e poderá esse regime ser o estatutário , o que se recomenda com ênfase por diversas razões , ou o da CLT, ou ainda outro terceiro , contratual administrativo de servidor , como é aquele regime instituído no Estado de São Paulo através da Lei n.º 500 , de 1.974.

Dentre as razões que recomendam o regime estatutário contam-se as seguintes : a) é o regime concebido para os servidores públicos , pois que pode ser livremente alterado só com a mudança da lei local que o institui e disciplinou , observando-se apenas os mínimos constitucionais em favor dos servidores , sobre os quais , evidentemente , a lei não terá qualquer ação restritiva ; b) não sendo contratual , o ente estatal não precisa aderir a regras trabalhistas ditadas pela União , e desse modo nele não vigora o sistema dos direitos adquiridos em favor do servidor , que não tem direito a manutenção permanente das mesmas condições legais , mas apenas aos direitos já consumados ao tempo de eventual alteração da lei ; c) inexistência da Justiça do Trabalho para julgar os dissídios individuais ou coletivos dos servidores ; d) ajusta-se melhor que o sistema trabalhista aos planos de carreiras , e comporta apenas as vantagens que ao ente estatal seja dado oferecer , sem violação à conveniência administrativa das entidades .

IV- O regime poderá ainda ser único para todos os Poderes e entidades , ou um para os poderes (Executivo e Legislativo ) e outro para as entidades . Não existe na Constituição , em absoluto , regra alguma que claramente determine que o regime jurídico deve ser único no conforto entre os dois Poderes e as demais entidades da administração indireta .

Observe-se que as empresas paraestatais - empresas públicas e sociedades de economia mista – estão rigorosamente excluídas da regra do regime jurídico único , e mesmo , em princípio , do próprio conceito de administração pública , apenas se podendo mencionar a expressão "administração pública paraestatal" com muita tolerância conceitual , vez que estrita e rigidamente as estatais não compõe , para todos os efeitos de que cuida este artigo , a administração pública.

Pode também o Município , que acaso no passado escolheu um regime , agora , convencido da inconveniência de sua escolha anterior , alterá-lo para outro , fazendo nesse caso observar todos os direitos assegurados pela lei anterior aos servidores , já incorporados ao seu patrimônio , como todas as demais regras de direito intertemporal , à vista da Constituição.

Apenas após eleger o regime único de seus servidores é que poderá o Município passar à segunda etapa da reforma administrativa.

V- A segunda etapa , mencionada , é a reorganização dos quadros de pessoal , na forma do regime único adotado . Os servidores estáveis pertencentes ao regime remanescente ao único passarão nesse caso a integrar quadro em extinção na vacância . Nos novos e reorganizados quadros poderão vantajosamente ser fixadas as novas , ou mantidas as anteriores , denominações dos cargos (ou empregos ) , suas quantidades , seus vencimentos (ou salários) , suas cargas horárias semanais , os requisitos para preenchimento e , se conveniente , também as unidades de sua lotação.

Tanto a denominação dos cargos quanto a dos empregados pode permanecer ou mudar , seja qual for o regime único escolhido . Sendo ele o estatutário , poderá acontecer também reforma no quadro dos empregos serem necessariamente mantidos – porque ocupados por servidores estabilizados , e os quais poderão em boa técnica ser colocados em um quadro em extinção quando da vacância . Sendo ele o da CLT, também aí os cargos estatutários efetivos a serem necessariamente mantidos – porque ocupados por servidores estáveis – poderão sofrer reformulação na denominação ou em outras características . Também nesse caso os cargos mantidos deverão ser convenientemente postos em uma tabela a ser extinta na vacância , para tanto observando-se as formas de vacância dos cargos públicos , enumeradas no estatuto dos servidores (ou na sua antiga e tradicional denominação de " estatuto dos funcionários públicos ")

Ressalte-se que , enquanto o Município mantiver um só cargo estatutário , precisará manter corolariamente a lei que disciplina esse regime de servidores , o estatuto dos servidores públicos .

VI- Para ser factível a nova lotação de cada cargo e de cada emprego , dentre eles contando-se aqueles novos instituídos , aqueles alterados e aqueles mantidos inalterados , será necessário que lei de reforma estabeleça o organograma do Poder ou da entidade , com todas as suas divisões administrativas.

Organograma é a disposição gráfica , a que corresponde uma organização material , de todas as unidades administrativas , maiores e menores , hierarquicamente distribuídas e sinoticamente dispostas . Aqui a matéria não é

propriamente jurídica , constituindo antes tema para técnicos de administração pública e especialistas em recursos humanos ,seja qual for nesse caso a particular especialidade em que atuem .

Nas leis e atos de reforma administrativas o organograma de entidade a ser formada pode ser reformulado da forma mais completa , revolucionando –se , por assim dizer , a matriz anterior se é que existia ,como pode manter-se eventualmente até mesmo sem alteração . Tratando-se ,entretanto de matéria que precisa espelhar a evolução das necessidades atinentes aos serviços internos e externos prestados pela entidade pública , nem se quer é aconselhável que se perpetue por muitos anos congelado , inalterado e por certo deixando crescentemente de refletir a realidade funcional da mesma entidade . De tempo em tempo é curial que se atualize o organograma dos órgãos públicos , sempre que um exame atento das rotinas administrativas indicar que o modelo antigo deixou de atender , como atendia , à necessidade do trabalho.

As alterações não devem ser ditadas por mera alteração do governante , para que imprima sua marca pessoal , ou por "mudancismo" divorciado da necessidade , mas é por outro lado certo , que sem uma renovação constante dos fluxos de trabalho a entidade se irá gradativa a fatalmente distanciando do melhor e mais produtivo trabalho que poderia realizar – independentemente de reforma administrativa que a Constituição impõe .

VII - Apenas após a reorganização estrutural da entidade , e a reformulação reorganizada do quadro de pessoal , é que a etapa final da reforma poderá implementar-se , referente à organização do plano de carreiras .

Este, devido às suas características , é tema para outro artigo.