

## FUNÇÃO PÚBLICA

# O que é 'direito adquirido' no serviço público?

Inovações na função pública dependem da boa compreensão desse conceito

ANNA CAROLINA MIGUEIS PEREIRA  
ANA LUÍZA CALIL  
CONRADO TRISTÃO  
CAMILA CASTRO NEVES  
RICARDO ALBERTO KANAYAMA



Crédito: Unsplash

Há grande discussão no Brasil em torno da modernização do arcabouço normativo sobre gestão de pessoas no setor público. As diferentes propostas em debate buscam tanto garantir a qualidade dos serviços públicos prestados à população como reduzir privilégios e desigualdades existentes dentro da máquina pública.

Tais objetivos têm ensejado proposições de aprimoramento das normas relativas a diversos setores dos recursos humanos da administração. Mas, em especial, têm promovido debates em torno de inovações nas regras que disciplinam os servidores titulares de cargos efetivos.

Discute-se a modernização de aspectos como a estrutura das carreiras, critérios de promoção, avaliação do desempenho, composição da remuneração etc. Contudo, os debates frequentemente esbarram na seguinte dúvida: quais mudanças são autorizadas pelo Direito no regime jurídico dos servidores estatutários?



**JOTAPRO**  
— Poder —

Inteligência política e jurídica para antecipar a movimentação dos três poderes que afetam os negócios

**SOLICITAR UM TESTE GRATIS!**

A resposta passa, necessariamente, pela questão do “direito adquirido” no serviço público, que é tema dos mais frequentes nas discussões judiciais envolvendo servidores.

Sob a lente do direito adquirido, o Supremo Tribunal Federal (**STF**) tem discutido questões como: “nomeação de candidatos aprovados fora do número de vagas previstas no edital de concurso público” (**Tema 784**); “forma de cálculo do adicional por tempo de serviço dos servidores públicos” (**ADPF 495**); e “manutenção dos valores devidos a servidor que exercia, por determinado período, cargo em comissão, mesmo após a saída desse cargo” (**RE 1248938/MG**).

Mas qual o sentido de direito adquirido no serviço público? À luz do instituto, quais inovações são permitidas no regime funcional dos servidores? Quais os condicionamentos jurídicos para tais inovações? O presente artigo busca contribuir com o debate público discutindo justamente essas questões.

## O que é direito adquirido?

Preservar situações legitimamente constituídas é objetivo central para o Direito, e uma das formas de fazê-lo é justamente por meio do instituto do direito adquirido.

“Direito adquirido” descreve situação específica na qual, após o cumprimento de requisitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico, o titular de determinado direito pode usufruí-lo ou conservá-lo para fruição futura. Ou seja, designa posição jurídica ativa que, após o preenchimento de requisitos legais, é reconhecida como incorporada ao patrimônio de seu titular, ficando a salvo de alterações posteriores.

A Constituição prevê que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (art. 5º, XXXVI). A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – **LINDB** (Decreto-lei 4.657, de 1942), de modo semelhante, estabelece que “a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada” (art. 6º, caput).

Mas quais posições jurídicas, uma vez conquistadas por alguém, não lhe podem ser suprimidas ou diminuídas, mesmo por força de lei?

A resposta não é tão simples. Direito adquirido é conceito abstrato, que não conta com delimitação precisa. Não existe rol exaustivo de quais seriam os direitos passíveis de “aquisição”. Em geral, a delimitação que precisa dos direitos adquiridos tem dependido de construção jurisprudencial, feita a partir da atividade de “dizer o Direito”.

E o que a jurisprudência do STF tem dito, em termos gerais, sobre direito adquirido de servidores públicos?

## Servidores públicos, regime funcional e direito adquirido

O regime funcional dos servidores estatutários é estabelecido por regras gerais, previstas na Constituição, e regras específicas, presentes nas leis e regulamentos que disciplinam cada cargo ou carreira. Esse conjunto de normas trata dos diversos aspectos do regime funcional desses servidores, dos deveres aos direitos, das atribuições de cada cargo à composição dos valores recebidos pelos agentes.

Mas teriam esses servidores direito à imutabilidade do conjunto de normas que, na data em que assumiram os cargos, ou em algum momento posterior, regiam seus vínculos com o Estado?

Para servidores públicos estatutários, não existe direito adquirido ao regime jurídico funcional vigente em certo momento. O STF, antes mesmo da Constituição de 1988, já entendia que “a garantia constitucional do direito adquirido não faz intangível o regime jurídico de um servidor do Estado” (**RE 99594-SE**). Sob a atual Constituição, o STF tem mantido o entendimento pacífico de que, “nos termos da orientação firmada nesta Corte, inexistente direito adquirido a regime jurídico (...) de servidores públicos” (**RE 971192-MS**).

Com base nisso, o tribunal tem julgado constitucionais, por exemplo, leis locais que alteram a composição dos vencimentos de servidores, desde que respeitadas, por evidente, as regras específicas da Constituição sobre regime funcional.

Segundo o tribunal: “não há direito adquirido do servidor público estatutário à inalterabilidade do regime jurídico pertinente à composição dos vencimentos, desde que a eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração e, em consequência, não provoque decesso de caráter pecuniário” (**RE 211903/SC**).

Ao reconhecer a inexistência de direito adquirido ao regime jurídico geral do cargo ou carreira, a jurisprudência do STF deixa claro que as normas sobre a relação do servidor estatutário com a administração podem passar por alterações ao longo da vida funcional.

Para além da forma de composição dos vencimentos, pode haver inovação quanto a aspectos como número de horas de trabalho, atribuições do cargo, direito a licenças, forma e requisitos de promoção, critérios para aposentadoria, entre outros.

Mas como tais inovações têm ocorrido na prática?

## Inovações no regime funcional dos servidores estatutários

A existência de espaço para inovações no regime funcional de servidores estatutários, inclusive por meio de normas infraconstitucionais, pode ser identificada em casos concretos recentes.

Por exemplo: a Lei Orgânica da Procuradoria do Estado de São Paulo (Lei-complementar 1.270, de 2015) previu a possibilidade de demissão dos procuradores por “ineficiência no serviço” (135, IV, “d”). Isso mesmo sem a edição da lei complementar que, nos termos da Constituição, deveria disciplinar o procedimento de avaliação periódica de desempenho que pode resultar em perda do cargo pelo servidor estável (art. 41, § 1º, III).

No final de 2020, o STF analisou o dispositivo da lei paulista e reconheceu sua constitucionalidade (**ADI 5437/SP**). Entendeu que a demissão por ineficiência estaria abrigada pela hipótese constitucional de perda do cargo a título sancionatório, “mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa” (art. 41, II).

O tribunal não fez ressalvas, com base em direito adquirido, quanto à aplicação da nova regra legal sobre hipóteses de demissão aos servidores que já eram estáveis quando de sua edição.

Tal caso, ligado à perda de cargo por servidor estável, é exemplo de inovação que, segundo o STF, não contrariou direito adquirido. Fica claro que, embora alterações nos regimes jurídicos funcionais não possam contrariar comandos da Constituição, há amplo espaço para inovação – o que é reconhecido, inclusive, pelo Judiciário.

\*

Alterações nas regras legais específicas sobre servidores são condicionadas pelas normas constitucionais – dentre as quais, a de proteção ao direito adquirido. Mas, dentro dessas regras constitucionais, há amplo espaço para inovação, sendo possível a modernização, inclusive por meio de lei, de diversos aspectos do serviço público.

Para quem tiver interesse no assunto, recomendamos a leitura do estudo **Possibilidades e condicionamentos para inovações no regime jurídico dos servidores públicos**, elaborado pelo Núcleo de Inovação da Função Pública – sbdp, sob a liderança do professor Carlos Ari Sundfeld, com apoio da **República.org**.

---

**ANNA CAROLINA MIGUEIS PEREIRA** – Doutora e mestre em Direito Público pela Uerj. Pesquisadora do Uerj Reg.

**ANA LUÍZA CALIL** – Advogada e Consultora. Doutoranda em Direito Administrativo (USP). Fundadora e pesquisadora do UERJ Reg. Membro do Projeto Mulheres na Regulação. Administradora da página @oadmfica

**CONRADO TRISTÃO** – Mestre e doutorando em Direito pela FGV-SP. Coordenador executivo do Núcleo de Inovação da Função Pública – sbdp

**CAMILA CASTRO NEVES** – Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. Pesquisadora do Núcleo de Inovação da Função Pública - sbdp. Advogada

**RICARDO ALBERTO KANAYAMA** – Mestre em Direito e Desenvolvimento e pós-graduado em Propriedade Intelectual e Novos Negócios pela FGV Direito SP. Bacharel em Direito pela UFPR. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Advogado em Curitiba

