

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Fundação João Pinheiro

Clarisse Fidelis Silva Campos

**A EXTENSÃO DA CONCESSÃO DE TÍTULOS DECLARATÓRIOS DE
APOSTILAMENTO AOS SERVIDORES MINEIROS ALCANÇADOS PELO ARTIGO
4º DA LEI Nº 10254/1990**

Belo Horizonte
2018

Clarisse Fidelis Silva Campos

**A EXTENSÃO DA CONCESSÃO DE TÍTULOS DECLARATÓRIOS DE
APOSTILAMENTO AOS SERVIDORES MINEIROS ALCANÇADOS PELO ARTIGO
4º DA LEI 10254/1990**

Monografia apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública, como requisito parcial para a aprovação na disciplina Metodologia de Pesquisa.

Orientador: Ana Luiza Gomes Araújo

Belo Horizonte

2018

C198e Campos, Clarisse Fidelis Silva.
A extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores mineiros alcançados pelo artigo 4º da lei 10 254/1990 [manuscrito] / Clarisse Fidelis Silva Campos. – 2018.
[5], 76 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Ana Luiza Gomes Araújo
Bibliografia: f. 75-79

1. Apostilamento – Minas Gerais. 2. Servidor público. 3. Minas Gerais. [Lei n. 10.254, 20 de julho de 1990]. I. Araújo, Ana Luiza Gomes.

CDU 35.08(815.1)

Clarisse Fidelis Silva Campos

A extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores mineiros alcançados pelo artigo 4º da Lei 10 254/1990

Monografia apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública, como requisito parcial para a aprovação na disciplina Metodologia de Pesquisa.

Banca examinadora

Professora Mestre Ana Luiza Gomes de Araújo (Orientadora)

Professor(a) Fundação João Pinheiro (Banca Examinadora)

Professor(a) Fundação João Pinheiro (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 03 de julho de 2018.

RESUMO

O presente trabalho trata da temática da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990, que foi positivada pelo art. 35 da Lei nº 21.333/2014. Para tanto, adota como problema o diagnóstico de “quais são os servidores abrangidos pela aplicação do artigo 35 da Lei Estadual nº 21333/14, no Estado de Minas Gerais” como questão norteadora da pesquisa.

Tendo em vista a questão norteadora, esta monografia delimita o que são e quais são os parâmetros de concessão dos títulos declaratórios de apostilamento; qual foi o contexto de surgimento e quais são as características do grupo funcional representado pelos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990; bem como analisou o impacto jurídico e quantitativo da extensão da concessão de benefícios apostilatórios a esse grupo funcional. Para tanto faz uso de instrumental teórico desenvolvido pelo Direito Administrativo de forma a subsidiar o desenvolvimento da pesquisa.

Para a realização da análise mencionada, este trabalho faz uso da pesquisa documental, de modo a trabalhar com dados coletados do Sistema de Administração de Pessoal (SISAP) do Estado de Minas Gerais e com a legislação pertinente. Além da pesquisa documental, faz uso da pesquisa bibliográfica com o objetivo de dar continuidade aos estudos já realizados sobre temas correlatos.

Por meio da pesquisa foi possível verificar que a maioria dos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 foi incorporado aos quadros efetivos do Estado de Minas Gerais, ao longo de 28 anos, por força dos mais diversos dispositivos legais. Ademais, percebeu-se que ocorreu um expressivo aumento na concessão de títulos declaratórios de apostilamento, em razão da extensão desse benefício funcional aos servidores analisados.

Palavras-chave: apostilamento, função pública, Lei nº 10.254/1990, EC nº 49/2001, Lei 21.333/14.

ABSTRACT

This work deals with the theme of “the extension of the granting of declaratory certificates of apostilamento to the servers reached by art. 4 of Law 10,254 of 1990”, that was legalized by art. 35 of Law 21.333 / 2014. To do so, it addresses to the problem of "what are the servers covered by the application of article 35 of State Law No. 21333/14, in the State of Minas Gerais" as a guiding question of the research.

In view of the guiding question, this work delimits what are and what are the parameters of granting declaratory declarations of apostilamento; what was the context of emergence and what are the characteristics of the functional group represented by the servers reached by art. 4 of Law 10,254 / 1990; as well as analyzed the legal and quantitative impact of the extension of the grant of apostilamento's benefits to this functional group. For that, it uses theoretical instruments developed by Administrative Law to subsidize the development of the research.

In order to carry out the mentioned analysis, this work makes use of the documentary research, in order to work with data collected from the Personnel Administration System (SISAP) of the State of Minas Gerais and with the pertinent legislation. In addition to documentary research, he makes use of bibliographical research to continue his studies on related themes.

Keywords: Declaratory certificates of apostilamento, concessionary requirements, servers reached by art. 4 of Law 10,254 / 1990, Law No. 21,333, servers holding public office, servers reached by art. 6th of Law No. 10.254 / 1990, servers approved in public competition for purposes of effectiveness, servers reached by the EC nº 49/2001.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT –	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI –	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CRFB/88 –	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CEMG/89 –	Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989
DCOPC –	Diretoria Central de Operação da Política de Carreiras
EC –	Emenda Constitucional
FHEMIG –	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
FJP –	Fundação João Pinheiro
INSS –	Instituto Nacional de Seguridade Social
LC –	Lei Complementar
PCMG –	Polícia Civil de Minas Gerais
RJU –	Regime Jurídico Único
Seplag –	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais
Sisap –	Sistema de Administração de Pessoal do Estado de Minas Gerais
SEE –	Secretaria de Estado de Educação
STF –	Supremo Tribunal Federal
STJ –	Superior Tribunal de Justiça
SCAP –	Superintendência Central de Administração de Pessoal
Unimontes –	Universidade Estadual de Montes Claros

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 AGENTES PÚBLICOS	9
2.1 Cargo, emprego e função	10
2.1.1 <i>Cargo Público</i>	10
2.1.2 <i>Emprego Público</i>	12
2.1.3 <i>Função Pública</i>	13
2.2 Cargo de provimento em comissão e função de confiança	14
3 OS TÍTULOS DECLARATÓRIOS DE APOSTILAMENTO	17
3.1 Dos requisitos de natureza subjetiva	17
3.2 Dos requisitos temporais	20
3.3 Do requisito do desligamento:	21
3.4 Do Decreto 43267 de 14/04/2003	21
3.5 Da forma de percepção do apostilamento pelo servidor público	22
3.6 Delimitação de apostilamento antes da edição da Lei nº 21.333/2014	23
3.7 O art. 35 da Lei nº 21333 e a extensão da concessão de título declaratório de apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei n 102454 de 20 de julho de 1990	24
4 O SERVIDOR ALCANÇADO PELO ART. 4º DA LEI 10.254/1990	25
4.1 Contexto de Edição da Lei nº 10.254/1990:	26
4.2 A incorporação do servidor detentor de função pública	28
4.3 A Emenda Constitucional nº 19 e o RJU	31
4.4 A Emenda nº 49 à Constituição do Estado de Minas Gerais	33
4.5 Questionamentos acerca da constitucionalidade da EC nº 49	37
4.6 O art. 7º, I, da Lei Complementar nº 100	38
4.7 Benefícios funcionais e os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 anterioresº 21.333	39
4.7.1 <i>Benefícios concedidos aos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 antes da edição da Lei nº 21.333</i>	39
5 METODOLOGIA	41
6 DIAGNÓSTICO DO CORPO FUNCIONAL ALCANÇADO PELO ART. 4º DA LEI Nº 10.254/1990	43
6.1 Critérios de sistematização dos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990	43
6.2 Diagnóstico dos Servidores alcançados pelo art. 4º da Lei 10.254/1990	45
6.3 Diagnóstico dos Servidores Detentores de Função Pública:	47
6.3.1 <i>Lotação e prestação de serviço dos servidores detentores de função pública</i>	49
6.3.2 <i>Motivação pela qual os servidores detentores de função pública não requereram a sua efetivação</i>	51
6.4 Considerações sobre o diagnóstico e suas limitações	52
7 O APOSTILAMENTO E OS SERVIDORES ALCANÇADOS PELO ART. 4º DA LEI Nº 10.254 DE 1990	54

7.1 Efeitos jurídicos da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990	57
7.1.1 O conseqüente da regra de concessão de benefícios apostilatários	59
7.1.2 O antecedente da regra de concessão de benefícios apostilatários	61
7.1.3 Requisitos subjetivos para a concessão de títulos declaratórios de apostilamento posteriores à edição da Lei 21.333/2014	62
7.1.4 Da natureza jurídica da função de chefia, direção ou assessoramento exercida pelo servidor	63
7.1.5 Dos requisitos temporais posteriores à edição da Lei nº 21.333/2014	64
7.1.6 Do requisito do desligamento posteriores à edição da Lei nº 21.333/2014	65
7.1.7 As regras de concessão de títulos declaratórios de apostilamento:	65
7.2 O impacto quantitativo da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento ao servidor alcançado pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990:	67
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
APÊNDICE 1- Modelo de questionário encaminhado aos servidores	80

1 INTRODUÇÃO

O instituto do apostilamento, cuja disposição originária específica está prevista, no âmbito do Estado de Minas Gerais, na Lei nº 9532 de 1987, consiste no direito de o servidor público continuar percebendo vantagem pecuniária, integral ou parcial, de cargo de provimento em comissão¹ exercido durante tempo determinado, mesmo não mais o ocupando, conforme critérios estabelecidos em regulamentação específica. Esse instituto foi regulamentado pelo Decreto estadual nº 43.267 de 14 de abril de 2003 e foi revogado pela Lei nº 14.683, de 30 de julho do mesmo ano. A referida lei revogou expressamente, por meio de seu artigo 1º, todos os dispositivos legais que tratavam de apostilamento, exceto o artigo 54 da Lei nº 11.406 de 28 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a jornada de trabalho de servidor estabilizado na remuneração de cargo em comissão.

Contudo, mesmo diante da revogação, no ano de 2003, dos dispositivos legais que dispunham sobre o apostilamento, o referido instituto continuou a repercutir no âmbito administrativo, tendo em vista que no bojo da Lei nº 14.683 foi disciplinada uma regra de transição que assegurou aos servidores que tinham expectativa de adquirir o direito de apostilar-se a contagem do tempo de exercício no cargo de provimento em comissão até 29 de fevereiro de 2004. Em termos práticos, a redação da Lei nº 14.683, ao observar o disposto no art. 5º, XXXVI² da Constituição Federal, teve como efeito, a manutenção de uma estrutura administrativa para a concessão de títulos declaratórios de apostilamento àqueles que ainda fazem jus ao referido benefício.

É fato que, diante do 15º aniversário da revogação da legislação que dispõe sobre o apostilamento é legítima a expectativa de que o instituto em questão estivesse próximo de sua extinção. Contudo, em 27 de junho de 2014, foi editada, pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, a Lei nº 21.333, que dispõe sobre o Prêmio por Produtividade em Metrologia Legal e Qualidade Industrial de Produtos, institui a Gratificação pelo Desenvolvimento de Atividade de Fiscalização, cria a carreira de Médico Universitário no âmbito da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes – e deu outras providências. No corpo do referido

¹ Ou função gratificada a depender da legislação base.

² O art. 5º XXXVI da CF/88 prevê que: “a lei não prejudicará direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (BRASIL, 1988).

instrumento legal, foi inserido o artigo 35, para tratar da extensão do direito ao título declaratório de apostilamento para os servidores alcançados pelo artigo 4º da Lei 10.254/90, servidores que já foram ou são detentores de função pública.

Cabe destacar que a Administração Pública entendia, antes da promulgação da Lei nº 21.333/2014, que o destinatário do título declaratório com base na Lei nº 9.532/1987 era o servidor ocupante de cargo efetivo e aquele efetivado, seja pela Lei nº 10.254/1990, seja efetivado mediante aprovação em concurso público, de forma a excluir o servidor que se manteve como detentor de função pública e o servidor efetivado por força da Emenda 49/2001 à Constituição Mineira. Logo, a previsão disposta no art. 35 da lei estadual, além de estender a uma série de agentes públicos o direito à percepção dos benefícios apostilatários, retirou do apostilamento seu status de instituto em extinção.

Cumprе salientar que a referida Lei, além de estender o direito ao apostilamento para os servidores oriundos do artigo 4º da Lei 10.254/90, inovou, ao criar direitos para os servidores detentores de função pública, efetivados ou não, que os servidores efetivos não possuíam, como, por exemplo, o direito ao cômputo do tempo de exercício em função gratificada e o direito ao cômputo de tempo de exercício em cargo comissionado e/ou função gratificada do Poder Legislativo.

Diante de todo o exposto, percebe-se que a Lei nº 21333 trouxe uma série de inovações que serão objeto de estudo do presente trabalho, que abordará a temática da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores mineiros alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990, de forma a se orientar pela seguinte questão: Quais foram os servidores abrangidos pela aplicação do artigo 35 da Lei Estadual nº 21333/14, no Estado de Minas Gerais?

Nesse sentido, para esclarecer o questionamento exposto, o presente trabalho adotou como objetivo geral da pesquisa a realização de um diagnóstico dos servidores atingidos pela previsão do art. 35 da Lei Estadual 21.333/2014 que estendeu o apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10254/90.

Para a concretização do objetivo geral, o presente estudo pretendeu alcançar os seguintes objetivos específicos: delimitar o que são e quais são os parâmetros de concessão dos títulos declaratórios de apostilamento; contabilizar quantos foram os títulos declaratórios de apostilamento concedidos na última década, de forma a identificar o impacto quantitativo da referida extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento; analisar quais foram os antecedentes e quais foram

as formas de incorporação, no serviço público, dos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei 10254/90; delimitar quantos são, quais os órgãos de lotação e de exercício dos servidores que se mantiveram como detentores de função pública; aplicar questionário aos servidores que se mantiveram como detentores de função pública para tentar identificar os motivos pelos quais os referidos servidores não requereram a sua efetivação.

Para o alcance dos objetivos indicados, esta monografia foi organizada da seguinte forma: Na seção **2**, foram dispostos os conceitos teóricos preliminares necessários à compreensão da temática, os agentes públicos, servidores públicos, cargo, emprego e função pública, bem como cargo comissionado e função de confiança abordados sob a perspectiva do Direito Administrativo. Já a seção **3** se debruçou sobre o estudo dos títulos declaratórios de apostilamento. A seção **4**, por sua vez, esclareceu quais foram os agentes públicos atingidos pelo art.4º da Lei nº 10.254/1990. A seção **5** dedicou-se aos aspectos metodológicos que deram suporte à coleta dos dados descritos na seção **6**. A seção **7** traz a correlação entre os institutos do apostilamento e os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº10.254. Por fim, a seção **8** traz consigo as considerações finais desta monografia.

2 AGENTES PÚBLICOS

Para a devida compreensão acerca do tema da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores mineiros alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990, faz-se necessário resgatar conceitos que precedem e subsidiam teoricamente a questão. Assim sendo, o presente capítulo explorará as definições de agentes públicos, servidores públicos, cargos (e suas modalidades de provimento), empregos e funções públicas, institutos essenciais à elucidação do tema.

Nesse sentido, é pertinente esclarecer que a definição de agente público não é pacífica na doutrina administrativista, sua abrangência varia de acordo com a linha teórica adotada. Em termos gerais, o agente público é aquele que exerce uma atribuição pública em nome do Estado, independente da perenidade ou não da atividade, da natureza do vínculo ou da percepção ou não de remuneração.

Uma das referidas linhas teóricas é a de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p.354), esta considera que agente público é um gênero que se divide em quatro espécies: os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares em colaboração com o poder público. Cabe ressaltar que, na concepção da doutrinadora, a espécie “servidores públicos” abrange tanto os empregados públicos, quanto os servidores estatutários e os temporários.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p.248) considera que são espécies do gênero agente público: os agentes políticos, os servidores estatais e particulares em colaboração com o poder público. Em seu entendimento, os servidores estatais podem ser divididos nas categorias de servidores públicos e de servidores das pessoas estatais de direito privado.

Hely Lopes Meirelles (2007, p.414), por sua vez, considera que o gênero agente público engloba as pessoas físicas que, definitiva ou provisoriamente, exercem uma função estatal. O doutrinador categoriza os agentes públicos em cinco espécies: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

No que tange à legislação pátria, a Lei nº 8.429/1992, traz em seu art. 2º uma definição de agente público. O artigo em questão assim o conceitua:

Todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de

investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos e entidades da Administração Pública. (BRASIL, 1992)

O Código Penal Brasileiro também faz uso da concepção de agente público, contudo, ao fazê-lo, utiliza a denominação “funcionário público”, que já em desuso no âmbito do Direito Administrativo. Nesse sentido, o art. 327 do Código Penal quando disciplina que: “Consideram-se funcionários Públicos, para efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo emprego ou função pública” (BRASIL, 1940) atribui à expressão “funcionário público” sentido similar ao de agente público.

Servidor público, por sua vez, é um conceito mais restrito e englobado pela definição de agente público. Nos termos de Maria Sylvania Zanella Di Pietro, “Servidor público em sentido amplo, são as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta” (DI PIETRO; 2006, p.498). Assim sendo, os servidores públicos em sentido amplo trabalham, de modo não eventual, para os órgãos e entes estatais. Em outros termos, fazem parte dos quadros profissionais da Administração Direta e Indireta. Ademais, os servidores em questão podem ser detentores de cargo, emprego ou função.

2.1 Cargo, emprego e função

É pertinente salientar que o primeiro diploma legal que dispôs exclusivamente sobre apostilamento no âmbito do Estado de Minas Gerais³ definiu que o instituto em questão consiste no direito da continuidade da percepção de remuneração de cargo de provimento em comissão, mesmo após o afastamento do referido cargo. Logo, para a devida compreensão do instituto, faz-se necessária uma prévia explanação acerca dos plexos de competências atribuídos aos servidores públicos em sentido amplo⁴ para o desempenho de suas atividades. Logo, faz-se necessária a diferenciação de cargo, emprego e função.

2.1.1 Cargo Público

³ A Lei nº 9.532 de 30/12/1987, que foi revogada pelo art. 1º da Lei nº 14.683, de 30/7/2003.

⁴ O presente projeto adota a concepção de servidores públicos em sentido amplo, proposta por Maria Sylvania Zanella di Pietro segundo a qual: “Servidor público em sentido amplo, são as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta” (DI PIETRO, 2006, p.498).

Celso Antônio Bandeira de Mello define cargo público como: “as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de direito público e criadas por lei.” (MELLO; 2013, p. 284).

O Estatuto dos servidores públicos federais (Lei 8112/1990), por sua vez, traz em seu artigo 3º a seguinte definição de cargo público:

Art. 3º- Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. (BRASIL, 1990)

Já o estatuto dos servidores públicos mineiros (Lei 869/1952) adota como definição de cargo público, o disposto em seu artigo 3º, segundo o qual:

Art. 3º - Cargo público, para os efeitos deste estatuto, é o criado por lei em número certo, com a denominação própria e pago pelos cofres do Estado.

Parágrafo único - Os vencimentos dos cargos públicos obedecerão a padrões previamente fixados em lei. (MINAS GERAIS, 1952)

Diante do exposto, percebe-se que o cargo público consiste em um conjunto de atribuições públicas que são exercidas por um agente público, definidas por meio de instrumento legal competente.

No que tange a necessidade de lei instituidora de cargo público, a Constituição brasileira, em seu art. 48, inciso X, positiva a exigência⁵ de lei para a criação e extinção de cargos públicos no âmbito da União. Exigência esta que, em observância ao princípio da simetria, é extensível aos estados e municípios.

Marçal Justen Filho destaca que o cargo público está “sujeito a um regime jurídico de direito público peculiar, caracterizado por mutabilidade por determinação unilateral do Estado e por certas garantias em prol do titular”. (JUSTEN FILHO; 2016, p.694). Logo, percebe-se que o cargo público é inerente ao regime jurídico de direito público.

⁵ Existem, no ordenamento jurídico brasileiro, três exceções à necessidade de lei em sentido estrito para a criação e/ou extinção de cargos públicos. Estas estão previstas nos artigos 51, IV, 52, XIII e 84, VI da CF/88 e trazem consigo as possibilidades de criação e extinção de cargo público via Resolução do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como a possibilidade de extinção de cargo público vago por meio de Decreto.

Conforme já foi mencionado, os cargos públicos são instituídos, via de regra, por lei. Cumpre ressaltar que além da necessidade de lei instituidora, é pressuposto dos cargos públicos, a previsão dos direitos e obrigações às quais deve se submeter o agente em lei específica, que também recebe a denominação de estatuto. Por essa razão os servidores detentores de cargo público, seja qual for a natureza de seu provimento, são denominados servidores estatutários.

Já com relação a forma de provimento, os cargos públicos podem ser de provimento efetivo, de provimento em comissão, ou de provimento vitalício⁶, sendo que a primeira e a segunda modalidade de provimento têm maior importância para a compreensão do tema tratado na presente monografia. Assim sendo, o cargo efetivo, conforme dispõe o art. 37, II da CF/88, tem o ingresso condicionado à aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos; garante a seu detentor a obtenção da estabilidade laboral após três anos de efetivo exercício, de acordo com o art. 41 da CF/88 e torna seus detentores contribuintes de um Regime Próprio de Previdência Social, em observância ao art. 40 da Constituição Brasileira. Já os cargos comissionados, nos termos do art. 37, II, por se tratarem de cargos de “livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 1988) prescindem que seus detentores sejam aprovados em concurso público, não sendo assegurado ao seu detentor a estabilidade após três anos de exercício e nem a contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social.

2.1.2 Emprego Público

Os servidores públicos em sentido amplo não são, necessariamente, detentores de cargos públicos. Esses agentes, podem, ainda, ser detentores de emprego público. Logo, faz-se necessária uma breve definição acerca dessa modalidade de vínculo laboral.

Celso Antônio Bandeira de Mello traz como definição de emprego público: “núcleos de encargos de trabalho permanentes a serem preenchidos por agentes contratados para desempenhá-los sob relação trabalhista.” (MELLO, 2013, p.185). Em outros termos, emprego público é um plexo de encargos trabalhistas a serem

⁶ Os cargos vitalícios são providos por membros da Magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. De forma que “a vitaliciedade é garantia dada a esses agentes de que a perda de seu cargo somente se dará por sentença judicial transitada em julgado.” (CARVALHO, 2016, p.800)

desempenhados por empregados sujeitos a uma relação com a administração pública permeada por subordinação, habitualidade, pessoalidade e onerosidade.

Os agentes detentores de emprego público, muito embora se sujeitem às normas previstas na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e nos arts. 7º e 8º da CRFB, são submetidos a um regime jurídico de direito privado com derrogações de direito público. Dentre as referidas normas de direito público inerentes ao emprego público, destacam-se a contratação precedida de aprovação em concurso público por força do art. 37, II, da Constituição.

2.1.3 Função Pública

Por fim, cumpre destacar que todos os servidores públicos, independentemente do vínculo laboral que possuam com a Administração Pública, são detentores de função pública. Assim sendo, é de grande valia a delimitação teórica da referida função para a devida compreensão do tema explorado por este trabalho.

Nos termos de Matheus Carvalho: “Não obstante inexista cargo ou emprego sem função, o contrário não é verdadeiro.” (CARVALHO, 2016, p.756). Em linhas gerais, função pública faz referência a um conjunto de atribuições criadas por lei que podem, ou não, estarem vinculadas a um cargo ou em emprego público. Nesse sentido, não é possível que exista um cargo ou um emprego público sem função, mas pode existir uma função pública de forma independente.

A Constituição brasileira traz em seu bojo duas possibilidades do exercício de funções públicas independentemente de o agente ser detentor de cargo ou emprego público. A primeira hipótese está descrita no art. 37, inciso IX que dispõe sobre os casos de contratação temporária, “para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 1988). Já a segunda está prevista no art. 37, V, que prevê o exercício das funções de confiança exercidas por servidores de cargo efetivo que “destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (BRASIL, 1988).

Cumpre salientar as razões pelas quais a contratação por tempo determinado se enquadra na categoria de funções públicas que independem de cargo ou emprego público. Esse enquadramento se dá uma vez que, na situação fática, ocorre o desempenho de atividades públicas por um agente sem que, contudo, este

agente ocupe um cargo público, em razão dos requisitos constitucionais de excepcionalidade e temporariedade. Em outros termos, o agente não ocupa uma posição na estrutura administrativa, mesmo desempenhando atribuições públicas.

Já a hipótese descrita pelo art. 37, V se enquadra na categoria de função pública independente de cargo ou emprego uma vez que tal função não é inerente a nenhum cargo. Assim, mesmo estando presente na estrutura administrativa, a sua existência não é atrelada a um cargo específico.

Por fim, é pertinente apontar que o ordenamento jurídico mineiro trouxe inovações no que diz respeito a figura do servidor detentor de função pública. Contudo, tais inovações serão exploradas em capítulo próprio.

2.2 Cargo de provimento em comissão e função de confiança

Muito embora primordiais, as definições de cargo, emprego e função pública, não bastam para a devida compreensão do instituto do apostilamento, nem a sua extensão ao servidor atingido pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990. Nesse sentido, resgatando a definição trazida pela Lei nº 9.532 de 30/12/1987, cumpre salientar que para a aquisição do direito ao apostilamento faz-se necessária a prévia ocupação de cargo de provimento em comissão. Portanto é de grande importância a explanação sobre o referido conceito, bem como a sua diferenciação do conceito de função de confiança.

Nesse sentido, cumpre atentar para o fato de que a Constituição Brasileira, em seu art. 37, inciso V, traz consigo a definição de cargo em comissão e de função de confiança. O dispositivo em questão determina que tanto o detentor de função de confiança quanto o de cargo de provimento em comissão submetem-se à livre nomeação ou exoneração. A diferença entre eles é que a função é privativa de servidores detentores de cargo efetivo e o cargo comissionado pode ser de recrutamento amplo, ou recrutamento restrito – hipótese na qual se assemelha à função de confiança, em relação ao provimento. Além disso, tanto o cargo em comissão, quanto a função de confiança são destinados ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento. Nos termos do artigo:

Art. 37 (...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos

por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (BRASIL, 1988)

Da leitura do referido artigo é possível extrair que a escolha do servidor ocupante do cargo de provimento em comissão e da função de confiança é realizada de forma discricionária, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade da Administração.

Cumprido esclarecer que os servidores ocupantes de cargo em comissão são ocupantes de cargo público, contudo não são, necessariamente, servidores efetivos, muito embora sejam servidores estatutários. Logo, não são estendidos aos servidores em questão os mesmos direitos assegurados aos efetivos. Dentre os direitos não alcançados pelos servidores exclusivamente comissionados destacam-se: o regime especial de previdência social (previsto no art. 40 da CRFB) e a estabilidade (conforme dispõe o art.41 da CRFB). Já no que diz respeito a função de confiança, é válido lembrar que, conforme dispõe a CRFB/88, só pode ser ocupada por servidor titular de cargo de provimento efetivo.

Cumprido salientar que o Decreto nº 8.821/2016, que disciplina a competência para os atos de nomeação e de designação para cargos e funções de confiança no âmbito da administração pública federal, utiliza as terminologias designação e nomeação para diferenciar a forma de detenção, por parte de um servidor, de uma função de confiança e de um cargo em comissão, respectivamente.

Da análise do exposto conclui-se que, no que diz respeito ao exercício de função de confiança, não há que se falar em nomeação do servidor, mas de designação. A primeira terminologia deve ser empregada em detrimento da segunda haja vista que, por ser servidor detentor de cargo efetivo, o ocupante de função de confiança continua a ocupar o mesmo cargo que sempre ocupou, contudo deixa de exercer as funções inerentes de seu cargo originário e passa a exercer a função de chefia, direção e assessoramento.

No Estado de Minas Gerais, as funções de direção, chefia e assessoramento são disciplinadas pela Lei Delegada nº 174 de 2007. A lei em questão divide as referidas funções em dois grupos distintos os cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas. Os primeiros são definidos pelo art. 3º da lei delegada, segundo a qual:

Art. 3º Os cargos a que se refere o art. 1º têm como atribuição a direção e a chefia de unidades administrativas, equipes de trabalho, projetos e programas, e o assessoramento técnico ou especializado nos órgãos da Administração Direta, podendo ser de recrutamento limitado, quando providos por servidor público estadual ocupante de cargo efetivo ou detentor de função pública, ou de recrutamento amplo.(MINAS GERAIS, 2007)

Nesse sentido, percebe-se que, no âmbito estadual, os cargos de provimento em comissão, podem ser ocupados por servidores detentores de cargo público, função pública ou por administrados não detentores de cargo, emprego ou função pública, via recrutamento amplo. As funções gratificadas, por sua vez, são tratadas pelo art. 9º da Lei. As referidas funções, diferentemente dos cargos em comissão, deverão ser designadas a servidores detentores de cargo efetivo ou função pública⁷.

Ademais, é pertinente destacar que caso o servidor deixe de exercer o cargo em comissão ou a função gratificada, a remuneração decorrente do exercício dessas funções cessará. Contudo, existe uma exceção a essa regra, caso em que o servidor mesmo deixando de ocupar função gratificada ou cargo em comissão tem direito à percepção de vantagem pecuniária em decorrência do anterior exercício dessas funções. A exceção em questão é decorrente do instituto do apostilamento, que será o objeto de estudo em capítulo próprio.

⁷ Os servidores em questão são justamente os servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 e serão devidamente tratados no capítulo 3 desta monografia.

3 OS TÍTULOS DECLARATÓRIOS DE APOSTILAMENTO

A presente seção se propõe a explorar outro subsídio teórico essencial à compreensão do tema da extensão do direito de concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores mineiros alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 *MINAS GERAIS, 1990), que é a própria definição⁸ de títulos declaratórios de apostilamento antes da edição da Lei nº 21.333 (MINAS GERAIS, 2014) que concedeu a referida extensão.

Em princípio, faz-se necessário esclarecer que os títulos declaratórios de apostilamento se tratam de atos de natureza declaratória que reconhecem a existência de uma situação jurídica que assegura ao servidor a continuidade da percepção dos rendimentos recebidos por ele a título de exercício de cargo em comissão ou, em algumas situações específicas, função gratificada. Essa declaração tem como pressuposto o cumprimento de certas condições previstas em lei e teve sua competência, no âmbito do governo do Estado de Minas Gerais, delegada à Diretoria Central de Operação da Política de Carreiras (DCOPC) da Superintendência Central de Administração de Pessoal (SCAP) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), por força do art. 43, I, “e” do Decreto nº 47.337/2018.

Conforme já mencionado, a concessão de títulos declaratórios de apostilamento é condicionada ao cumprimento de certos requisitos que foram classificados, por esta monografia, de acordo com a sua natureza para facilitar o entendimento do instituto e sua posterior análise.

3.1 Dos requisitos de natureza subjetiva

⁸Definição esta que é trazida pelo Plano de desenvolvimento do estudo para a modernização dos processos de títulos declaratórios da Superintendência Central de Administração de Pessoal (SCAP) da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Governo do Estado de Minas Gerais, nos termos do plano: Refere-se a uma declaração formal de um direito, cujo objetivo principal é assegurar ao funcionário público ocupante de cargo efetivo a continuidade de percepção da remuneração do cargo em comissão exercido, desde que comprove o tempo de exercício necessário, conforme dispõe a Lei, e, que tenha sido afastado do cargo comissionado, sem ser a pedido ou por penalidade. Trata-se de ato de competência delegada à Superintendente Central de Administração de Pessoal/SEPLAG, sua instrução se faz na Diretoria de Pessoal do Órgão de origem, mediante pedido da parte interessada, e deve ser enviado à Diretoria Central de Gestão de Direitos do Servidor da SCAP/SEPLAG para análise, processamento, assinaturas e publicação do ato. (MINAS GERAIS; SCAP, 2015)

Dentre as condições concessivas do apostilamento, a legislação que trata do tema exige cumprimento de dois requisitos relativos ao agente público que faz jus à concessão de títulos declaratórios, motivo pelo qual foram classificados como requisitos de natureza subjetiva.

O primeiro requisito subjetivo se refere à natureza jurídica do vínculo laboral entre o agente e a Administração e está previsto no art. 1º da Lei nº 9.532 de 1987 (MINAS GERAIS, 1987), que disciplina a matéria, que dispõe que:

Art. 1º - Ao funcionário público que, no exercício de cargo de provimento em comissão, dele for afastado sem ser a pedido ou por penalidade, ou se aposentar, fica assegurado o direito de continuar percebendo a remuneração do cargo, desde que o seu exercício compreenda período igual ou superior a 10 (dez) anos, consecutivos ou não. (MINAS GERAIS, 1987)

Da leitura do artigo extrai-se que a lei específica⁹ que regulamentou o apostilamento objetivou que o benefício alcançasse exclusivamente os denominados funcionários públicos. Nesse sentido, é de primordial importância a identificação de quem são esses funcionários aos quais o dispositivo faz referência.

Para a identificação dos servidores alvo da determinação legal, faz-se necessário um resgate à Lei nº 869 de 1952, o Estatuto do servidor público civil do Estado de Minas Gerais. O referido estatuto, dispõe em seu art. 2º que: “Funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público” (MINAS GERAIS, 1952).

Ademais, a Lei nº 14683, de 30/07/2003, que foi responsável pela própria revogação dos dispositivos que dispunham sobre o apostilamento, não deixou margens para dúvidas, quando em seu art. 1º § 1º dispôs que:

§ 1º - Fica assegurado ao servidor ocupante de cargo de provimento efetivo o direito de continuar percebendo a remuneração do cargo em comissão exercido, nos termos da legislação vigente até a data de publicação desta Lei, quando dele for exonerado sem ser a pedido ou por penalidade, ou quando for aposentado, ficando garantida, para este fim a contagem do tempo de exercício no referido cargo de provimento em comissão até 29 de fevereiro de 2004. (MINAS GERAIS, 2003)

⁹ Cumpre esclarecer que, muito embora o instituto do apostilamento tenha surgido no Estado de Minas Gerais, em 1956 por força de disposto no artigo 7º da Lei nº 1.435, de 30/01/1956 e tenha sido tratado posteriormente pelo art. 22 da Lei nº 5.945, de 11/07/1972 e pelo o art. 12 da Lei nº 8.019, de 23/07/81, a sua regulamentação por diploma autônomo só ocorreu por força da Lei nº 9.532, de 30/12/1987

Da leitura do exposto, percebe-se que, ao disciplinar questões sobre o direito intertemporal, a norma deixou claro que o servidor a que se destinava o extinto instituto do apostilamento era o servidor ocupante de cargo de provimento efetivo. Assim sendo, é possível concluir que, quando da extinção do apostilamento, era requisito subjetivo para que o agente pudesse perceber os benefícios apostilatários que seu vínculo laboral com o Estado fosse de natureza jurídica de direito público, mais especificamente o estatutário, por meio de provimento de cargo efetivo.

O segundo requisito subjetivo necessário à percepção da remuneração decorrente do apostilamento foi que o funcionário público tivesse exercido função de direção, chefia ou assessoramento por determinado período de tempo. Conforme já mencionado, essas funções podem ser desempenhadas de duas formas, a primeira delas é por meio da nomeação do agente para o exercício de cargo de provimento em comissão. Já a segunda, é a designação do servidor efetivo para desempenhar função gratificada.

Nesse sentido, para a verificação da natureza jurídica da função de direção chefia e assessoramento necessária à concessão de títulos declaratórios, faz-se relevante o resgate ao, já transcrito, art. 1º da Lei 9532/1987. O dispositivo em questão faz expressa referência à ocupação de cargo em comissão e não de função gratificada. Referência esta que é repetida pelo art. 1º § 1º da Lei nº14683, de 30/07/2003. Assim sendo, é possível notar que, antes da edição da Lei 21333/2014 (MINAS GERAIS, 2014), era requisito subjetivo para a concessão de títulos declaratórios de apostilamento que o servidor tivesse ocupado, por determinado período de tempo, cargo em comissão e não função gratificada.

Logo, da análise dos requisitos subjetivos já expostos, infere-se, em observância ao princípio da legalidade administrativa¹⁰, que a Administração não poderia, no contexto da edição da Lei 9532/1987, estender o benefício do apostilamento aos servidores detentores de emprego público, ou que exercessem função pública não inerente à cargo público. Ademais, ainda em homenagem ao mesmo princípio, a Administração estava impossibilitada de estender o referido benefício aos servidores ocupantes de função gratificada. Nesse sentido, é possível inferir que a detenção de cargo público, em suas duas modalidades de provimento

¹⁰ Trata-se do princípio previsto no art. 37, “caput”, da CFRB/88, segundo o qual a atuação da Administração Pública só pode ser exercida em conformidade com o ordenamento jurídico, em outros termos, é “uma exigência que decorre do Estado de Direito, ou seja, da submissão do Estado ao império da ordem jurídica”. (NOVELINO; 2017, p.335)

efetivo e em comissão, era requisito necessário à concessão de título declaratório de apostilamento.

3.2 Dos requisitos temporais¹¹

Da leitura da legislação sobre apostilamento é possível extrair que a sua concessão se dá mediante o cumprimento de requisitos de ordem temporal. Os requisitos em questão exigem que o agente tivesse ocupado cargo de provimento em comissão por determinado período, sendo desnecessário que esse período tenha sido consecutivo.

Nesse sentido, da análise da lei Lei nº 9532/1987 extrai-se a possibilidade de cumprimento do requisito temporal de dois meios distintos, de forma integral ou de forma proporcional. Assim sendo, faz jus à concessão de apostila integral o servidor que cumprir o requisito temporal em sua integralidade. Já o servidor que não cumprir o requisito temporal necessário à percepção da apostila integral, faz jus ao recebimento, a título de vantagem pecuniária, do recebimento parcial da apostila, que se dá de forma proporcional ao tempo de exercício do cargo comissionado. Cumpre ressaltar que a Lei trouxe como requisito temporal para a concessão da apostila integral, o exercício de dez anos de exercício de cargo em provimento em comissão. Nos termos da lei 9.532:

Art. 1º - Ao funcionário público que, no exercício de cargo de provimento em comissão, dele for afastado sem ser a pedido ou por penalidade, ou se aposentar, fica assegurado o direito de continuar percebendo a remuneração do cargo, desde que o seu exercício compreenda período igual ou superior a 10 (dez) anos, consecutivos ou não.

Parágrafo único - Se o período for inferior a 10 (dez) anos e igual ou superior a 4 (quatro) anos, o funcionário terá direito, a título de vantagem pecuniária, por ano de exercício, a 1/10 (um décimo) da diferença entre o vencimento do cargo em comissão e o do cargo efetivo ocupado, que será somado ao vencimento do cargo efetivo. (MINAS GERAIS, 1987).

Da leitura do exposto percebe-se da concessão de títulos declaratórios de apostilamento precede o cumprimento de uma exigência de ordem temporal, segundo a qual o servidor deveria exercer o cargo de provimento em comissão por,

¹¹ Os referidos requisitos temporais não englobam o apostilamento concedido ao diretor de escola, disciplinado pela Lei nº 12.459/97, segundo a qual o preenchimento do requisito em questão pressupõe o exercício de dois períodos completos com nomeação e exoneração para a concessão da apostila integral, ou de um período para a concessão de apostila proporcional (correspondente à 1/6 da diferença entre o vencimento do cargo em comissão e do cargo efetivo por ano exercido).

no mínimo quatro anos. Ademais, o valor recebido à título de apostilamento proporcional seria inferior ao percebido pelo servidor em decorrência do apostilamento integral.

No caso do cumprimento do requisito temporal em sua integralidade (10 anos), o servidor teria o direito de continuar percebendo a remuneração do cargo em comissão. Já no caso do cumprimento parcial do referido requisito, a base de cálculo para a concessão do benefício proporcional seria a diferença entre o vencimento do cargo em comissão e do cargo efetivo ocupado e o servidor teria direito à percepção de 10% dessa diferença a cada ano de exercício do cargo em comissão. No que tange a forma de percepção do benefício proporcional, este seria somado ao vencimento do cargo efetivo.

3.3 Do requisito do desligamento

O último requisito necessário à continuidade da percepção da remuneração do cargo em comissão é a necessidade de que o servidor seja desligado do referido cargo. Cumpre destacar que a legislação acerca do apostilamento expressamente admitiu a aposentadoria como meio de vacância do cargo em comissão anteriormente ocupado.

Além disso, existe disposição legal acerca de duas situações que implicariam na vedação da concessão do benefício. A primeira delas é a hipótese em que o servidor se desvinculasse do cargo comissionado por sua própria vontade. Já a segunda faz referência à hipótese de desligamento do servidor em decorrência de penalidade administrativa.

3.4 Do Decreto 43267 de 14/04/2003

Apesar de o apostilamento, no âmbito do Estado de Minas Gerais, ser um instituto que surgiu na década de 1950, este só teve sua regulamentação unificada, por meio do Decreto 43267, no ano de 2003. Chama atenção o fato de que esse decreto foi expedido apenas três meses antes da edição da Lei nº 14.683, que extinguiu a possibilidade de concessão de títulos declaratórios de apostilamento, mas 16 anos após a edição da lei que pretendia regulamentar (Lei nº 9532/1987).

O decreto regulamentava a expedição dos títulos declaratórios de apostilamento. Dessa forma, além de reforçar os requisitos trazidos pela legislação, traz instruções no sentido de operacionalizar a concessão dos títulos. Nesse sentido, o Decreto dispõe qual é o órgão estadual que tem competência para conceder os títulos, como se dará a instrução do processo de concessão, como se dará a contagem do tempo de exercício do cargo de provimento em comissão e dá outras providências.

Dentre as disposições mais relevantes trazidas pelo Decreto destacam-se: a previsão de que o tempo de exercício em cargo em provimento em comissão só era, na ocasião da edição do decreto, passível de ser considerado após o servidor tornar-se detentor de cargo efetivo; a pacificação do entendimento de que é necessário o cômputo de 10 anos para a concessão do apostilamento integral e de 4 anos para o apostilamento parcial; bem como a previsão de que é necessário que, o servidor que tenha ocupado diferentes cargos de diferentes remunerações, tenha que comprovar 10 anos de exercício, sendo pelo menos 5 anos no cargo de maior remuneração, para que lhe seja concedido o título referente ao cargo de maior remuneração. Ademais, o referido decreto prevê que o Poder Executivo é impossibilitado de pagar títulos declaratórios de apostilamento concedidos à servidor ocupante de cargo em provimento em comissão de outro poder.

3.5 Da forma de percepção do apostilamento pelo servidor público

Um dos tópicos mais relevante para a devida compreensão do instituto do apostilamento é justamente a sua forma de percepção pelo servidor. Acerca dessa questão, o art. 1º da Lei nº 9532/1987 diferencia a forma de percepção dos benefícios apostilatórios percebidos integralmente e proporcionalmente. Em outros termos, o referido artigo estabelece que o servidor que cumprir o requisito temporal em sua integralidade, fará jus à percepção da continuidade da remuneração do cargo. Já o servidor que cumpre o requisito parcialmente, terá direito a percepção de vantagem pecuniária que corresponde a uma fração da diferença entre o vencimento (e não a remuneração) do cargo em comissão e do cargo efetivo.

Diante do exposto, faz-se necessária a explanação da diferença entre as definições de vencimento e remuneração. A primeira está disposta na Lei 869/1952 que prevê, em seu art. 120, que “vencimento é a retribuição paga ao funcionário pelo

efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão fixado em lei” (MINAS GERAIS 1952). Já a segunda, prevista no art. 121 da mesma lei, corresponde a “retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão de vencimento e mais as quotas ou porcentagens, que, por lei, lhe tenham sido atribuídas” (MINAS GERAIS 1952). A Lei nº 14.683/2003, por sua vez, dispõe que “Remuneração, para os efeitos desta Lei, é o vencimento acrescido das gratificações inerentes ao exercício do cargo” (MINAS GERAIS 2003). Assim sendo, percebe-se que o servidor que apostilar cumprindo parcialmente o requisito temporal, não terá direito à incidência das gratificações referentes ao cargo ocupado para a apuração da base de cálculo para efeitos dos benefícios apostilatórios.

No que tange especificamente a forma de percepção do apostilamento, esta está disposta no §4º do art. 1º da Lei nº 14683. Nos termos do dispositivo:

§4º - A diferença entre a remuneração percebida nos termos do § 1º e a remuneração do cargo efetivo discriminada no § 2º deste artigo passa a ter natureza de vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente à atualização decorrente da revisão geral da remuneração dos servidores estaduais. (MINAS GERAIS, 2003)

Cumprir destacar que a Lei nº 14683 não diferencia a natureza das vantagens apostilatórias para os servidores que cumpriram o requisito temporal integralmente ou parcialmente. Dessa forma, conclui-se que todos os servidores que têm direito ao recebimento do benefício o perceberão a título de vantagem pessoal nominalmente identificada. A vantagem em questão tem como base de cálculo a diferença entre a remuneração, ou vencimento, do cargo em comissão e do cargo efetivo.

Salienta-se que, enquanto a remuneração do servidor é recomposta em observância à “estrutura de vencimento de cargo efetivo, seus respectivos adicionais e as demais vantagens pecuniárias” (MINAS GERAIS, 2003), a vantagem pessoal só é atualizada, exclusivamente, em face da “revisão geral da remuneração dos servidores estaduais” (MINAS GERAIS 2003). Diante disso, percebe-se que a tendência da vantagem pessoal é o seu desaparecimento, haja vista que sua atualização tende a ser inferior à recomposição da remuneração do servidor.

3.6 Delimitação de apostilamento antes da edição da Lei nº 21.333/2014

Dada a relevância do subsídio teórico exposto na presente seção, faz-se necessário que o presente tópico delimite qual era a definição de apostilamento vigente antes da edição da Lei nº 21.333/2014 para a sua posterior análise comparativa¹² com a atual definição do instituto.

Nesse sentido, tem-se que apostilamento era um benefício que assegurava a servidores efetivos a continuidade da percepção de vantagem pecuniária¹³ auferida originalmente em decorrência do exercício de cargo em comissão, mesmo após o desligamento do cargo em questão, desde que o referido desligamento não decorresse de pedido do servidor ou de sanção de natureza administrativa. Vantagem esta que seria concedida em sua integralidade caso o servidor exercesse o cargo comissionado por 10 anos e de forma proporcional após o exercício mínimo de quatro anos no cargo em questão.

3.7 O art. 35 da Lei nº 21333

Mesmo após mais de uma década da revogação da legislação que disciplinava o instituto do apostilamento, no ano de 2014, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais a Lei 21333. O artigo 35 da referida Lei dispõe que:

Art. 35. A partir da data de publicação desta Lei, fica assegurada aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254, de 20 de julho de 1990, que tenham exercido cargo de provimento em comissão ou função gratificada, nos termos de regulamento, na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo, a contagem do respectivo tempo de exercício a partir do ingresso no regime jurídico único até 29 de fevereiro de 2004 para a percepção de direitos e vantagens, observados os prazos e parâmetros vigentes no período a que se refere este artigo.(MINAS GERAIS, 2014)

O artigo¹⁴ em análise teve como efeito a extensão do direito do apostilamento aos servidores alcançados pelo artigo 4º da Lei 10254/1990. Nesse sentido, é primordial que o presente trabalho se dedique a compreender quem são os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.214/2014, o que será devidamente analisado na seção 4.

¹² A análise em questão é realizada em capítulo próprio desta monografia.

¹³ Remuneração ou vencimento a depender do caso.

¹⁴ Muito embora não seja expresso na menção do termo apostilamento.

4 O SERVIDOR ALCANÇADO PELO ART. 4º DA LEI 10.254/1990

Conforme já mencionado na introdução do presente trabalho, seria plenamente legítima a expectativa de que o instituto do apostilamento estivesse próximo de sua completa extinção, tendo em vista que o presente ano de 2018, marca o 15º aniversário da Lei nº 14.683/2003, que revogou as disposições legais que disciplinavam o instituto. Contudo, a, já mencionada, Lei nº 21.333/2015 trouxe novo fôlego ao apostilamento, ao estender a concessão dos benefícios apostilatórios a uma classe de agentes públicos que nunca antes tinha sido contemplada por eles, os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990.

Diante disso, faz-se necessária a compreensão de quem são os referidos agentes públicos aos quais inicialmente não eram concedidos benefícios apostilatórios. Nesse sentido, a identificação dos agentes em questão não pode ter início sem o prévio esclarecimento acerca do conteúdo do próprio art. 4º da Lei nº 10.254/1990. Nos termos do dispositivo:

Art. 4º – O atual servidor da administração direta, de autarquia ou fundação pública, inclusive aquele admitido mediante convênio com entidade da administração indireta, ocupante de emprego regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, terá seu emprego transformado em função pública, automaticamente, no dia primeiro do mês subsequente ao de publicação desta Lei. (MINAS GERAIS, 1990)

A leitura descontextualizada do art. 4º tende a causar perplexidade ao intérprete, tendo em vista que da análise isolada do artigo extrai-se que, no contexto da edição da lei, empregados que prestavam serviço à Administração Pública foram transformados em servidores detentores de função pública, após a edição da Lei nº 10.254, independentemente do tipo de vínculo existente entre os agentes e a Administração. Em outros termos, o dispositivo acaba por criar uma terceira possibilidade de ocupação de função pública não vinculada à cargo público, estranha às duas possibilidades previstas pela CFRB/88¹⁵.

¹⁵ Formas estas que são detalhadas pela seção 2 desta monografia, quais sejam: A primeira hipótese está descrita no art. 37, inciso IX que dispõe sobre os casos de contratação temporária, “para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 1988). Já a segunda está prevista no art. 37, V, que prevê o exercício das funções de confiança exercidas por servidores de

Nesse sentido, da leitura do dispositivo, é possível perceber que a concessão de títulos declaratórios de apostilamento foi estendida, no ano de 2014, a empregados transformados, por força de lei, em servidores detentores de função pública. Contudo, a referida percepção é insuficiente para a compreensão da complexa questão acerca de quem são os destinatários do art. 35 da Lei nº 21.333 de 2014. Logo, percebe-se que o real entendimento da questão carece de uma exploração dos antecedentes e do contexto que rodeia a figura do servidor detentor de função pública. Assim sendo, o presente capítulo se propõe a explorar o contexto atrelado à criação da figura do servidor detentor de função pública, de forma a analisar os antecedentes e as decorrências da edição da Lei nº 10.254/1990.

4.1 Contexto de Edição da Lei nº 10.254/1990:

Diante do objetivo do presente capítulo tem-se que a Lei nº 10.254 de 1990 foi editada em um contexto pós promulgação da Constituição Brasileira de 1988 e teve como finalidade a regulamentação da norma prevista no art. 39 da nova Carta Constitucional, norma esta que instituiu o denominado regime jurídico único de pessoal.

Cumprir salientar que o mandamento constitucional pela unificação dos regimes jurídicos de pessoal no âmbito das pessoas de direito público dos entes federados foi motivado, de acordo com Anastasia (1997, p.215) pelo cenário caótico no que concernia a administração de pessoal no setor público, devido à pluralidade de vínculos existentes entre a Administração Pública e seus prestadores de serviço.

Caos também vivenciado no Estado de Minas Gerais, antes da adoção do Regime Jurídico Único, uma vez que o ente político em questão se encontrava em “uma situação completamente anárquica através de um verdadeiro mosaico de direitos e obrigações, que estava em conflito permanente entre os ditames da legislação trabalhista e as imposições do regime dito estatutário”. (ANASTASIA; 1997, p.217).

Assim sendo, o mencionado cenário caótico motivou a edição do art. 39 da CFRB/1988, que dispôs que:

cargo efetivo que “destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (BRASIL, 1988).

Art. 39 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (BRASIL,1988)

Diante do exposto, percebe-se que o artigo constitucional transcrito não foi expresso quanto à natureza jurídica do vínculo funcional que deveria ser adotado pela Administração Direta e Indireta dos entes federados. Na União, todavia, por força do art. 1º da Lei nº 8.112 de 1990, foi positivado o entendimento de que o referido vínculo deveria ser o estatutário.

Contudo, em observância às regras constitucionais de divisão de competência legislativa¹⁶, a opção da União pela adoção do regime estatutário não vinculou as demais unidades federadas. Assim sendo, a operacionalização da implementação do regime jurídico único em todos entes políticos da Federação foi disposta no artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitória da CFRB/1988. O artigo em questão previu que, as unidades políticas deveriam editar leis que compatibilizassem seus quadros funcionais ao que dispunha o art. 39 do texto constitucional. Para tanto o ADCT estabeleceu um prazo de 18 meses, a contar da promulgação da Constituição, para que essas leis fossem editadas. Conforme já mencionado, no Estado de Minas Gerais, essa compatibilização se deu por meio da Lei nº 10.254 de 1990.

Assim sendo, com a edição da Lei nº 10.254, ficou estabelecido que, no âmbito estadual, o regime jurídico de pessoal adotado seria o estatutário. Nos termos do art. 1º da referida lei:

Art. 1º – O regime jurídico do servidor público civil da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Estado de Minas Gerais, de qualquer dos seus Poderes, é único e tem natureza de direito público.
Parágrafo único – O regime de que trata este artigo é o da legislação estatutária e da legislação de pessoal complementar em vigor, até a edição do novo Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Minas Gerais, previsto no art. 12, inciso I, desta Lei. (MINAS GERAIS 1990).

Em decorrência disso, os agentes que prestavam serviço perene, para a administração direta, autárquica e fundacional estadual passaram a ser regidos pelas regras estabelecidas pela Lei nº 869/1952, o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Minas Gerais. Contudo, a adoção do regime estatutário colocou

¹⁶ Conforme previsto no art. 24 da Constituição da República que prevê que a competência para legislar sobre matéria administrativa é concorrente.

em questão qual deveria ser a postura adotada pela Administração em relação aos servidores que prestavam serviço no Estado regidos por outros vínculos.

Júlia Mara Sousa Oliveira (2007, p.49), em monografia de sua autoria, descreveu que no Estado de Minas Gerais, houve a opção pela não efetivação automática¹⁷. Cumpre salientar que essa opção vai ao encontro da regra constitucional que prevê a necessidade de aprovação em concurso público para a investidura de cargos ou empregos públicos¹⁸. A escolha institucional pela não efetivação automática foi positivada pelo art. 4º da Lei 10254/1990, que dispõe que:

Art. 4º – O atual servidor da administração direta, de autarquia ou fundação pública, inclusive aquele admitido mediante convênio com entidade da administração indireta, ocupante de emprego regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, terá seu emprego transformado em função pública, automaticamente, no dia primeiro do mês subsequente ao de publicação desta Lei. (MINAS GERAIS, 1990)

Dessa forma, o dispositivo legal em análise tenta criar uma alternativa para instrumentalizar a adoção do regime estatutário de pessoal, sem, contudo, promover a efetivação dos celetistas no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional no Estado de Minas Gerais. A alternativa em questão foi criar a figura do servidor detentor de função pública, servidor este ao qual o art. 35 da Lei nº 21.333 estende a concessão de títulos declaratórios de apostilamento.

4.2 A incorporação do servidor detentor de função pública

O art. 4º da Lei nº 10254/1990 determinou que a incorporação dos servidores detentores de função pública nos quadros funcionais da administração direta, autárquica e fundacional se daria de forma automática. Júlia Mara Sousa Oliveira, em sua monografia (2007, p.52), descreve que não foi dado ao servidor a opção de escolher pela sua transformação ou não em função pública. A impossibilidade de opção se justifica uma vez que, segundo a autora (2007, p.54), uma eventual

¹⁷ Oliveira descreve que: “Em Minas Gerais, ao contrário de outros entes federados, rechaçou-se a hipótese de transformar antigos empregos públicos regidos pela CLT em cargos públicos, ou seja, rechaçou-se a ideia de efetiva-los automaticamente. Tal escolha decorreu de uma interpretação legal e jurídica em detrimento de uma interpretação voltada mais para a lógica administrativa.” (OLIVEIRA; 2007, p. 49)

¹⁸ Conforme previsto no art. 37, II da CFRB, segundo o qual a investidura em cargo ou emprego público depende da prévia aprovação em concurso público.

possibilidade de escolha, poderia prolongar a existência de quadros funcionais com múltiplos vínculos na administração.

Da leitura da Lei nº 10.254/1990 infere-se que não existiam critérios relativos à data de admissão do antigo celetista na administração pública para a transformação desses agentes em servidores públicos. Logo, a transformação em questão se deu de forma ampla, abarcando inclusive empregados que começaram a prestar serviço para a administração estadual após a promulgação da Constituição da República de 1988, que instituiu a regra do concurso público.

O Decreto nº 31930/1990, que regulamentou a implementação do RJU em Minas Gerais, trouxe em seu artigo 6º a previsão de que a transformação do antigo empregado celetista em servidor estatutário não alteraria as condições de trabalho a que estava submetido no regime trabalhista, nem a sua jornada de trabalho. Por determinação do mesmo artigo foram mantidas, ainda, a denominação e as atribuições do antigo emprego.

Outra consideração relevante acerca da incorporação do servidor detentor de função pública está disposta no inciso II do art. 5º do decreto regulamentador. Esse dispositivo previu que transformado o emprego ou vínculo em função pública, o vínculo anteriormente vigente entre o agente e o Estado seria extinto. Nesse sentido, por determinação do art. 8º do decreto estadual, a extinção do referido vínculo seria formalizada por meio de anotação na carteira de trabalho do antigo empregado, ou documento equivalente.

Com a extinção do vínculo empregatício, o recolhimento de encargos de natureza trabalhista foi descontinuado. Dentre os encargos em questão, destaca-se o recolhimento do FGTS. Contudo, o saldo do fundo em questão só pôde ser levantado, conforme esclareceu Oliveira (2007, p.54) pelos antigos empregados após a data de 1º de agosto de 1993, três anos após a interrupção do depósito no fundo.

Cumprе salientar que a incorporação dos antigos celetistas se deu nos quadros da administração estadual e teve uma consequência relevante de ordem previdenciária. Em outros termos, depois de transformados em função pública, os agentes deixariam de ser contribuintes do INSS e passaram a contribuir, obrigatoriamente, para o Instituto de Previdência dos Servidores de Minas Gerais

(IPSEMG). Essa migração do regime geral de previdência, para o regime próprio se deu independentemente do tempo de carência ou idade do segurado¹⁹.

O artigo 21 do decreto regulamentador previu uma hipótese em que o servidor detentor de função pública tivesse a sua função transformada em cargo de forma imediata. Essa hipótese se consubstanciava quando o ingresso no vínculo anterior do servidor se desse mediante a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, em respeito ao disposto na Constituição Brasileira.

Já o artigo 22 do mesmo decreto trouxe em seu bojo a previsão de que o detentor de função pública, cujo ingresso no vínculo anterior não tenha se dado mediante aprovação em concurso de provas ou provas e títulos, teria sua função transformada em cargo caso cumprisse as condições trazidas pelo próprio artigo. Dentre as referidas condições, constava a hipótese em que o servidor fora formalmente declarado estável, por força do artigo 19 do ADCT, e tenha sido, posteriormente, aprovado em concurso interno realizado exclusivamente para efetivação no cargo público resultante de transformação. A segunda hipótese constante no artigo 22 faz referência ao caso do servidor não estável que tivesse sido classificado em concurso público destinado a prover o cargo público correspondente à função que exercia antes da implementação do regime jurídico único. O artigo em análise previu ainda que o tempo de serviço prestado à Administração Pública seria contado como título do servidor para efeitos de pontuação em concurso público para fins de efetivação.

Os artigos 6º e 7º da Lei 10254/1990 trazem a previsão de que, caso os titulares de função pública viessem a ser detentores de cargo público, o cargo em questão deveria ter atribuições e nível salarial correspondente ao cargo, emprego ou função que ocupavam anteriormente ao ingresso no cargo. Este deveria ter denominação igual ou equivalente, bem como constar na sistemática do Plano de Cargos e Salários em vigor em 1990.

Cumprir destacar que Oliveira (2007, p. 57) esclareceu, em sua monografia, que a transformação de função pública em cargo anteriormente abordada, não poderia ser estendida aos cargos da advocacia pública (Procurador do Estado e Procurador da Fazenda Estadual), nem ao cargo de Defensor Público. Essa

¹⁹ Conforme previu o artigo 17 da Lei 10254/1990 e artigo 11 do Decreto 31930/1990, que se tornou sem efeito em decorrência da edição da EC nº 20.

impossibilidade decorre da previsão na Constituição Estadual²⁰ de que o acesso aos cargos em questão deveria ser precedido de concurso público de provas e títulos.

Ademais, cumpre destacar que, por ocasião da promulgação da Lei nº 10.254, a criação da figura dos servidores detentores de função pública foi concebida como uma solução provisória ao problema da unificação dos regimes de pessoal na Administração Pública²¹. Nesse sentido, de acordo com Anastasia (2003, p. 142), a função pública foi criada com o objetivo de ser uma fase intermediária entre os empregos e os cargos públicos. Em outros termos, a função pública seria progressivamente extinta, seja pela aprovação de seus detentores em concursos públicos, seja pela vacância dessas funções pela aposentadoria ou dispensa dos servidores.

4.3 A Emenda Constitucional nº 19 e o RJU

Conforme abordado nesta monografia, a criação da figura do servidor ao qual, no ano de 2014, foi estendida a concessão de títulos declaratórios de apostilamento, foi a alternativa encontrada pelo ordenamento jurídico estadual para cumprir a obrigação constitucional de unificação de regimes de pessoal, sem, contudo, violar a regra constitucional da necessidade de concurso público para ingresso em cargos públicos. Obrigação esta que, por sua vez, surgiu com o objetivo de concretizar as demandas sociais por isonomia funcional.

Ocorre que, especialmente no que se refere à gestão de pessoas no setor público, as previsões constitucionais acerca do funcionalismo representaram, nos termos de Bresser Pereira, um “retrocesso burocrático” (PEREIRA, 1996, p.10). Dentre os aspectos mais criticados previstos pela Constituição Cidadã foi justamente a instauração do Regime Jurídico Único, aplicável à administração direta, autárquica e fundacional.

Na perspectiva de Bresser Pereira (1996, p.10) os malefícios do regime em questão são decorrentes: da uniformização de direitos e obrigações aos quais estariam submetidos agentes que desempenhariam atribuições de natureza muito

²⁰ Constante nas subseções II e III da Seção IV do Capítulo II do Título III da Constituição do Estado de Minas Gerais

²¹ Conforme esclarece Mello: “Ditos servidores [...] deveriam permanecer nessa situação- caso em que haveriam de ser incluídos em um cargo em extinção- até que viessem [...] obter suas efetivações mediante concurso público”. (MELLO, 2007, p.241)

diversa; a extensão do RJU para todas as pessoas de direito público e a consequente perda de autonomia administrativa das autarquias e fundações.

A crítica foi ainda mais incisiva à Lei 8112/90, que recebeu a alcunha de “monumento ao corporativismo” (PEREIRA, 1996, p.11), uma vez que trouxe a previsão de que o regime jurídico aplicável à União seria o estatutário. As ressalvas à implementação do regime estatutário vão no sentido de que a adoção do referido regime é acompanhada pela estabilidade funcional, que tende a ser muito mais benéfica aos agentes públicos do que ao próprio Estado, bem como por um sistema muito rígido de acesso aos postos de trabalho no setor público (o concurso público).

Foi nesse contexto institucional, que atribuía uma série de prerrogativas aos servidores públicos, que Fernando Henrique Cardoso, então Presidente da República, propôs a realização de uma reforma no aparelho do Estado brasileiro. Dentre os eixos de atuação da reforma se enquadrava a reforma administrativa.

O órgão responsável pela instrumentalização da reforma do Estado foi o já extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cuja direção foi atribuída a Luis Carlos Bresser Pereira. A instrumentalização em questão foi precedida pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que foi o instrumento utilizado para diagnosticar a crise administrativa pela qual passava o Brasil da década de 1990 (SILVA, 2005, p.3).

O PDRAE diagnosticou a administração brasileira como sendo burocrática e patrimonialista. O plano propôs que fosse implementada uma reforma administrativa cujo mote seria a adoção de um modelo de administração gerencial²² para que fossem superados esses aspectos problemáticos. Em consequência disso, a reformulação do aparelho do Estado ia no sentido de atribuir mais autonomia ao gestor para gerir os recursos materiais, financeiros e humanos da administração.

O instrumento normativo utilizado para a implementação da referida reforma administrativa foi a Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998. Esta previu, no que diz respeito ao funcionalismo público: o estabelecimento de data base para os servidores; a importância das escolas de governo; delimitação do teto do funcionalismo público, que corresponderia ao subsídio dos Ministros do STF; o fim

²² Conforme esclarece Silva: “Por administração gerencial o referido Ministério entende ser aquela que inova na forma de controle, que passa a basear-se em resultados e não mais, como as formas burocráticas, em procedimentos”. (SILVA, 2005, p.5)

da isonomia salarial para servidores ocupantes de cargos similares; criação de situações que excepcionam a regra da estabilidade; bem como a abolição do RJU.

Após a edição da EC nº19, a redação do “caput” do art.39 da CFRB passou a prever que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes (BRASIL, 1988).” Assim sendo, em decorrência da referida emenda, foi excluída da redação do artigo a exigência de instituição de regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Em razão da nova redação do referido artigo constitucional, possibilitou-se a convivência de servidores regidos por distintos regimes jurídicos prestando serviço em um mesmo órgão ou entidade. A definição de qual regime seria aplicado a cada servidor ficaria à cargo de cada ente federado, que editaria lei específica para essa finalidade.

Contudo, no ano de 2007, o plenário do Supremo Tribunal Feral, decidiu pela suspensão da eficácia da nova redação dada ao art. 39 da CFRB pela Emenda Constitucional nº 19, no exame da medida cautelar requerida em sede da ADI nº 2135, em decorrência de vício formal²³. Em consequência da concessão da cautelar, o art. 39 da Constituição reassumiu a sua redação original, de forma que o regime jurídico único continua a ser aplicável, até a decisão de mérito ser proferida pelo Tribunal Constitucional, o que não ocorreu até a presente data²⁴.

4.4 A Emenda nº 49 à Constituição do Estado de Minas Gerais

Muito embora a redação do art. 39 dada pela EC nº 19 de 1998 tenha tido sua eficácia suspensa por força de decisão judicial, o texto constitucional suspenso produziu efeitos durante nove anos e gerou consequências na realidade fática e jurídica de administrados e administradores. Uma das mais notáveis consequências no Estado de Minas Gerais foi a mobilização dos deputados estaduais no intuito de alterar a Constituição Mineira de forma a adequá-la às modificações decorrentes da referida alteração do texto constitucional. Para tanto, teve início o processo legislativo de aprovação de Proposta de Emenda Constitucional, que, nos termos de

²³ A alegação de vício formal teve como fundamento a inobservância do quórum de 3/5 no primeiro turno da Câmara dos Deputados, conforme exige o art. 60 da CFRB.

²⁴ A data de referência utilizada foi a data de produção desta monografia: primeiro semestre de 2018.

Oliveira (2007), tinha “o objetivo de adaptar a Constituição do Estado às modificações no texto da Constituição da República advindas da EC nº 19/1998” (OLIVEIRA, 2007, p.67).

Cumprе salientar que a autora esclarece ainda que o processo legislativo que objetivava a reforma da Constituição mineira também foi motivado pela necessidade de “rever a situação dos servidores titulares de função pública” (OLIVEIRA, 2007, p.68), haja vista que a Lei nº 10.254/1990 teve como consequência a criação de modalidade de servidor estatutário estranha às hipóteses previstas pela Constituição da República, ao qual, por consequência, não podiam ser estendidas às determinações normativas aplicáveis ao servidor estatutário detentor de cargo, em especial àquelas aplicáveis ao servidor detentor de cargo de provimento efetivo. Em outros termos, o art. 4º da Lei 10.254/1990, acabou por criar, no Estado de Minas Gerais, uma espécie de servidor público que era, ao mesmo tempo, detentor de função pública e servidor estatutário, sem, contudo, ser detentor de cargo público.

A já expressa impossibilidade de extensão dos direitos dos servidores efetivos aos servidores detentores de função pública, teve como consequência o não enquadramento desses servidores no regime próprio de previdência social, depois da edição da Emenda nº 20 à CRFB/88. Esse não enquadramento se deu em decorrência da modificação do art. 40 da Constituição que passou a dispor que apenas servidores efetivos seriam contemplados pelas regras do regime próprio de previdência. Assim sendo, em virtude da alteração do art. 40 da Constituição da República, os servidores detentores de função pública ficaram impossibilitados de se aposentarem pelo regime próprio de previdência social do Estado de Minas Gerais.

Ademais, segundo esclarece Oliveira, em sua monografia, o legislador ordinário de 2001, considerou que a criação da figura do servidor detentor de função pública foi “um erro do passado” (OLIVEIRA, 2007, p.70). Segundo a autora, essa percepção se embasou em dois fatores. O primeiro deles foram os resultados advindos da edição da Lei nº 10.254 de 1990 que, apesar de unificar o regime jurídico dos servidores estatais, por meio da adoção do regime estatutário, diferenciou os servidores estatutários não comissionados em servidores efetivos e servidores detentores de função pública, o que manteve a duplicidade de tratamento entre os trabalhadores perenes da administração direta, autárquica e fundacional, devido às peculiaridades inerentes aos detentores de função pública. O segundo fator, por sua vez, decorreu do “sucesso da opção institucional adotada pela União e

pela maioria dos Estados” (OLIVEIRA, 2007, p.71). Cumpre destacar que a referida opção foi pela automática efetivação dos servidores celetistas que prestavam serviço perene para as pessoas de direito públicos desses entes políticos²⁵, como forma de compatibilização ao, então em vigor, regime jurídico único.

Conforme já abordado nesta monografia, a opção mineira pela não efetivação automática, teve como motivação primordial a tentativa de evitar a inconstitucionalidade de eventual dispositivo legal que operacionalizasse tal efetivação. Ocorre que, de fato, foi arguida a constitucionalidade do artigo da Lei nº 8.112/1990 que positivou a efetivação automática dos servidores celetistas no âmbito da União, contudo, contrariando as expectativas do legislador mineiro, o STF reconheceu a constitucionalidade de tal dispositivo²⁶, de forma que a motivação pela não efetivação no Estado de Minas Gerais se tornou infundada.

Assim sendo, em razão da necessidade de adequação do ordenamento jurídico estadual às mudanças constitucionais decorrentes do processo de reforma administrativa, bem como em razão da tentativa de solucionar um suposto erro do legislador de 1990, foi editada, no ano de 2001, a Emenda nº 49 à Constituição do Estado de Minas Gerais.

A Emenda em questão modificou o art. 20 da Constituição Estadual de forma que, em sua redação passou a constar que:

A atividade administrativa permanente é exercida:

I – na administração direta de qualquer dos Poderes, por servidor público ocupante de cargo público em caráter efetivo ou em comissão, por empregado público detentor de emprego público ou designado para função de confiança ou por detentor de função pública, na forma do regime jurídico previsto em lei;

II – nas autarquias e fundações públicas, por servidor público ocupante de cargo público em caráter efetivo ou em comissão, por empregado público detentor de emprego público ou designado para função de confiança ou por detentor de função pública, na forma do regime jurídico previsto em lei;
(MINAS GERAIS, 1989)

Da análise do artigo em questão é possível extrair duas conclusões. A primeira delas é a, já mencionada, influência do movimento de reforma administrativa na redação do dispositivo, de forma que a admissão do exercício de função pública permanente por empregado público na administração direta,

²⁵ No caso da União essa transformação se deu por força do parágrafo 1º do art. 243 da Lei nº 8.112 de 1990.

²⁶ A constitucionalidade do dispositivo foi declarada em sede da ADI 2968/2003

autárquica e fundacional, demonstra a iniciativa do legislador mineiro em compatibilizar o ordenamento jurídico estadual ao fim do Regime Jurídico Único. Já a segunda vai no sentido de que o referido artigo é expresso no sentido de admitir que a categoria funcional dos servidores detentores de função pública se enquadra no conjunto de servidores administrativos perenes no Estado de Minas Gerais.

Assim sendo, é notória a mudança de postura adotada pelo legislativo mineiro da década de 2000 se comparada ao legislador ordinário da década de 1990, haja vista que este pretendia que a figura do servidor detentor de função pública fosse uma espécie transitória de servidor, que serviria de intermédio entre a ocupação de emprego e cargo público.

Ademais, em seu artigo 11, a Emenda nº49 trouxe a previsão de acréscimo dos artigos 103 a 109 no ADCT à Constituição estadual, sendo que dentre eles, merecem a transcrição os seguintes artigos:

Art. 105 – Ao detentor de função pública da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas admitido por prazo indeterminado até 1º de agosto de 1990 são assegurados os direitos, as vantagens e as concessões inerentes ao exercício de cargo efetivo, excluída a estabilidade, salvo aquela adquirida nos termos do art. 41 da Constituição da República e do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Constituição.

Art. 106 – Passam a integrar o quadro efetivo de pessoal da administração pública estadual, em cargo correspondente à função pública de que sejam detentores, os seguintes servidores admitidos por prazo indeterminado:

I – o detentor de função pública admitido até a data da promulgação da Constituição da República de 1988;

II – o detentor de função pública admitido no período compreendido entre 5 de outubro de 1988 e 1º de agosto de 1990, data da instituição do regime jurídico único no Estado. (MINAS GERAIS, 1989)

Da interpretação do exposto extrai-se que a Emenda nº 49, por meio dos artigos 105 e 106 do ADCT da Constituição estadual teve como efeito o ingresso dos servidores detentores de função pública, admitidos até 1º de agosto de 1990²⁷, nos quadros de servidores efetivos da administração mineira. Cumpre destacar que o referido ingresso foi acompanhado pela extensão dos direitos inerentes à ocupação de cargo efetivo, com exceção da garantia da estabilidade funcional²⁸, que nos

²⁷ A data em questão se refere a data de instituição do RJU em Minas Gerais.

²⁸ A estabilidade, nos termos do art. 41 “caput” da CFRB/88 é garantia assegurada a servidor detentor de cargo público de provimento efetivo, após o cumprimento de três anos de efetivo exercício no cargo em questão, bem como na obtenção de desempenho satisfatório em avaliação de desempenho especialmente constituída.

termos do art. 105, só foi garantida ao servidor que já fazia jus à estabilidade em virtude da aplicação do art. 19²⁹ do ADCT da Constituição da República.

Em que pese a não extensão da estabilidade funcional ao servidor atingido pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 que não tivesse sido contemplado pelo disposto no art. 41 do ADCT da CFRB/88, ou pelo artigo 19 do ADCT, o art. 108 do ADCT Mineiro (também incorporado pela Emenda nº 49) previu que: “Lei complementar estabelecerá os critérios para a dispensa de detentor de função pública” (MINAS GERAIS, 1988). Assim sendo, o servidor em questão, por força do dispositivo transcrito, passou a ser resguardado contra dispensa imotivada, o que se aproxima da garantia de estabilidade funcional.

4.5 Questionamentos acerca da constitucionalidade da EC nº 49

Em termos práticos, a principal decorrência da edição da EC nº 49 de 2001 foi a efetivação dos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990, que já não tivessem sido efetivados por força do art. 6º da mesma lei³⁰, ou por meio da aprovação em concurso público para fins de efetivação. Contudo, tal efetivação se deu a despeito da previsão do art. 37, II da CFRB/88, que exigia que a ocupação de cargo efetivo fosse precedida de aprovação em concurso público. Assim sendo, não é surpresa que nos anos seguintes à promulgação da Emenda nº 49, questionamentos acerca da constitucionalidade da referida Emenda fossem levados à juízo.

O primeiro questionamento acerca da constitucionalidade da referida Emenda se deu no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2578, proposta pelo, então Procurador Geral da República Geraldo Brindeiro, no ano de 2001. O objeto do controle de constitucionalidade foram as, já mencionadas, disposições do art. 11 da EC nº 49 e seu parâmetro foi a regra do concurso público, prevista no art. 37 da Constituição brasileira. Ocorre que o STF julgou prejudicada a referida ação, haja vista que a Emenda objeto do questionamento decorre de disposições trazidas pela Lei nº 10.254 de 1990, de forma que o Tribunal considerou não ser possível

²⁹ O artigo em questão garantiu a estabilidade funcional ao servidor não aprovado em concurso público que prestava serviços para a Administração há, pelo menos, cinco anos antes da promulgação da CFRB/88.

³⁰ O artigo 6º da Lei nº 10.254 previu que deveriam ser efetivados os servidores celetistas que prestaram concurso ou seleção pública para ingresso em empregos públicos no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional.

questionar a constitucionalidade da Emenda, sem a discussão da constitucionalidade da lei.

Após o arquivamento da ADI nº 2578, houve a propositura de nova Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 3842-7) que pedia provimento jurisdicional para a impugnação do art. 11 da EC nº 49, bem como de todo o arcabouço normativo que lhe dava sustentação, inclusive o art. 4º da Lei nº 10.254/1990. Contudo, até a data de conclusão desta monografia o mérito da ADI nº 3842-7 não foi julgado, de forma que as reformas à Constituição Estadual implementadas pela emenda objeto de questionamento continuam em vigor.

4.6 O art. 7º, I, da Lei Complementar nº 100

A empreitada em prol da efetivação dos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990 não se esgotou por meio da edição da Emenda nº 49. O processo de efetivação dos servidores em questão teve continuidade no ano de 2007, por meio de previsão constante na Lei Complementar nº 100³¹, cujo art. 7º inciso I dispôs que:

Art. 7.º. Em razão da natureza permanente da função para a qual foram admitidos, são titulares de cargo efetivo [...] os servidores em exercício na data da publicação desta lei, nas seguintes situações:

I - a que se refere o art. 4º da Lei nº 10.254, de 1990, e não alcançados pelos arts. 105 e 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado (MINAS GERAIS, 2007)

Assim sendo, o inciso transcrito teve como efeito a incorporação dos servidores não efetivados por força dos arts. 105 e 106 do ADCT mineiro ao quadro de servidores efetivos da administração estadual. Em outros termos, o referido dispositivo, transformou em efetivos os servidores que se mantiveram como detentores de função pública³², mesmo após a promulgação da EC nº 49.

³¹ A LC nº 100/2007, foi responsável pela efetivação de agentes públicos admitidos sem prévia aprovação em concurso público no Estado de Minas Gerais (notadamente os agentes designados), além disso, nos termos da lei: “Institui a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada – Ugeprevi – do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de Minas Gerais e o Conselho Estadual de Previdência – Ceprev -, altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e dá outras providências” (MINAS GERAIS, 2007)

³² A apuração dos servidores que se mantiveram como detentores de função pública, mesmo após a promulgação da EC nº 49, é abordada no capítulo 6 desta monografia.

Porém, no ano de 2014, o STF declarou o art. 7º, incluindo o inciso I, da referida lei inconstitucional, por violação do art. 37, II da Constituição de 1988. Em decorrência dessa declaração, tornou-se sem efeito a efetivação dos servidores que se mantiveram como função pública, a despeito da efetivação promovida pelos arts. 105 e 106 do ADCT da CEMG/1989.

Cumprе salientar que, assim como a EC nº 49, a LC nº 100 retrata a continuidade da atuação do legislador mineiro da década de 2000 na tentativa de reparar o “erro do passado” decorrente da opção do legislador da década anterior de criar a figura do servidor detentor de função pública.

4.7 Benefícios funcionais e os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 anterioresº 21.333

Tendo em vista que o objeto de estudo desta monografia é a extensão do benefício apostilatório aos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990, que se deu no ano de 2014, a presente subsecção abordará quais os benefícios foram inicialmente alcançados aos servidores em questão.

4.7.1 Benefícios concedidos aos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 antes da edição da Lei nº 21.333

O art. 9º do Decreto 31930/90, que regulamentou a implementação do regime jurídico único no Estado de Minas, foi responsável por estender, aos servidores detentores de função pública³³, os seguintes benefícios inerentes ao exercício de cargo efetivo: o direito de percepção, com ônus para o Estado, da licença-saúde; o direito ao gozo da licença para tratar de interesses particulares, sem ônus para o Estado; o direito ao afastamento para estudos ou aperfeiçoamento; à licença gestante; adicionais de tempo de serviço; férias anuais e aposentadoria³⁴.

Contudo, a extensão, ao servidor detentor de função pública, de benefícios funcionais assegurados aos efetivos, ganhou novo fôlego com a redação do art. 105

³³ No contexto da década 1990 eram servidores detentores de função pública todos os servidores atingidos pela Lei nº 10.254, com exceção daqueles que foram efetivados por força do art. 6º da Lei nº 10.254/1990, ou dos aprovados em concurso para fins de efetivação.

³⁴ Determinação esta que, posteriormente, se tornaria sem efeito por força da EC nº 20 à CFRB/88.

do ADCT mineiro³⁵. O artigo em pauta, assegurou aos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 que, naquele contexto se mantinham como função pública, os direitos e vantagens inerentes ao exercício de cargo efetivo. Logo, tendo em vista que a edição da EC nº 49 se deu no ano de 2001 e que a revogação, por força da Lei nº 14.683, das disposições normativas acerca do apostilamento só ocorreu em 2003, uma das vantagens inerentes ao exercício do cargo efetivo, naquele contexto, era a percepção de benefícios apostilatários.

Porém, tendo em vista que, em 2014 foi editado uma norma com a finalidade de estender a concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 é possível inferir que, de fato, tais servidores não fizeram jus ao benefício em questão. Nesse sentido, os motivos pelo não gozo da referida vantagem serão explorados em capítulo posterior.

³⁵ Adicionado no texto constitucional em decorrência da edição da EC nº49.

5 METODOLOGIA

Para o alcance dos objetivos propostos pelo presente trabalho, foi realizada uma pesquisa qualitativa cujas técnicas empregadas foram a documentação direta, por meio de questionário e a documentação indireta, por meio de pesquisa documental³⁶ e pesquisa bibliográfica³⁷. Tratou-se de um estudo de caráter exploratório³⁸ em decorrência da escassez de estudos anteriores acerca do instituto do apostilamento e, por consequência, de sua extensão ao servidor detentor de função pública.

Ademais, o trabalho obteve informações referentes ao quantitativo, a lotação e o tipo de vínculo que os servidores mineiros que é ou foi detentor de função pública mantêm com a Administração Pública, bem como qual o contexto que propiciou o surgimento dessa figura no Estado, com o intuito de constituir um diagnóstico a respeito da presença desse tipo de vínculo jurídico no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Além de verificar quantitativo, a lotação e o tipo de vínculo dos servidores mineiros destinatários da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento.

A pesquisa documental objetivou a coleta de dados acerca da fundamentação jurídica que contribuiu para o desenvolvimento do projeto, tais como, a lei estadual n.º 10.254 (criadora da figura do servidor detentor de função pública) e os posteriores atos normativos que disciplinaram a questão do servidor detentor de função pública mineiro; bem como a legislação que normatizou a concessão de títulos declaratórios de apostilamento no Estado de Minas Gerais e a extensão da concessão desses títulos aos servidores detentores de função pública, dentre outras normas que contribuíram para atingir os objetivos do trabalho.

³⁶ Esta monografia adota, para fins metodológicos, a concepção de Antônio Carlos Gil de pesquisa documental. Nos termos do autor em questão, “a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.” (GIL, 2002)

³⁷ A terminologia pesquisa bibliográfica empregada no presente trabalho tem seus parâmetros estabelecidos por Antônio Carlos Gil, segundo o qual bibliográfica é a pesquisa “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. (GIL, 2002).

³⁸ Para o presente trabalho adota-se a concepção de pesquisa exploratória de Antônio Carlos Gil, segundo o qual a referida modalidade de pesquisa objetiva “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.” (GIL, 2002).

A pesquisa bibliográfica, por fim, propiciará que se tome conhecimento de material relevante especialmente quanto ao instituto do apostilamento e quanto aos servidores detentores de função pública no Estado de Minas Gerais.

6 DIAGNÓSTICO DO CORPO FUNCIONAL ALCANÇADO PELO ART. 4º DA LEI Nº 10.254/1990

O presente capítulo tem como premissa diagnosticar a quais servidores se destinou a previsão do art. 35 da Lei Estadual 21.333/2014, em outros termos, o capítulo objetiva diagnosticar quais foram os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10254/90. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental baseada em um levantamento do extrato de dados funcionais constantes no Sistema de Administração de Pessoal (SISAP) do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, bem como uma pesquisa bibliográfica dos dados já analisados pela autora Oliveira (2007) em sua monografia.

Para a realização do diagnóstico proposto, faz-se necessário resgatar que do exposto no capítulo 4 extrai-se que os servidores alvos da determinação legislativa de 2014 não representam um grupo laboral homogêneo, tendo em vista a multiplicidade de diplomas legais subsequentes à edição da Lei nº 10.254/1990 que modificaram a sua situação funcional. Nesse sentido, utilizando o subsídio teórico apresentado no capítulo anterior, a presente seção se propõe a sistematizar quais são os servidores que compõe o heterogêneo grupo de agentes públicos atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990.

Tendo em vista a, já referida, heterogeneidade desse grupo de agentes públicos, para a sua devida sistematização, faz-se necessário que o gênero composto pelos servidores detentores de função pública seja dividido em unidades específicas mais homogêneas. Nesse sentido, para a realização da sistematização em questão faz-se necessário o estabelecimento de critérios.

6.1 Critérios de sistematização dos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990

Conforme já mencionado no subtópico anterior, a definição dos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 parte do pressuposto que os agentes atingidos pela lei em questão representam um gênero que se divide em diversas espécies. Nesse sentido, para a delimitação de quais os agentes se enquadram em cada espécie desse gênero laboral, faz-se necessário a utilização de um critério que os congregue.

Em um primeiro momento, é pertinente salientar que servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990, apesar de muito distintos entre si, têm em comum a natureza jurídica de seu vínculo laboral originário (anterior à implementação do RJU no Estado de Minas Gerais). Logo, os referidos servidores se distinguem dos servidores originalmente efetivos, uma vez que seu vínculo originário tem natureza privada, trabalhista, regido pela CLT.

Já para a delimitação dos diferentes grupos de servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990, o presente trabalho selecionou como critério distintivo a natureza da função atualmente ocupada pelos referidos servidores. Nesse sentido, o gênero dos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 se separa em duas subdivisões, a primeira composta por servidores detentores de cargo e a segunda por servidores que se mantiveram como detentores de função pública³⁹.

Contudo, a espécie de servidores que atualmente detém cargo público ainda é muito heterogênea, uma vez que diversos foram os diplomas legais que os transformou em servidores efetivos. Assim sendo, esta monografia optou pela aplicação de um segundo critério, subsidiário ao primeiro, que é o critério de qual foi o diploma legal responsável pela efetivação do servidor alcançado pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 e que atualmente é detentor de cargo público.

Dessa forma, da aplicação dos dois critérios, resulta que o gênero dos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 é composto por quatro grandes grupos: servidores efetivados por força do art. 6º da Lei nº 10.254/1990, servidores efetivados mediante aprovação em concurso para fins de efetivação⁴⁰, servidores efetivados por força das disposições da EC nº 49 de 2001 e servidores que se mantiveram como detentores de função pública.

Diante do exposto, é possível perceber que, o art. 35 da Lei nº 21.333 de 2014, ao estender, genericamente, a concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990, amplia a possibilidade de percepção de benefícios apostilatários à servidores muito distintos entre si. Conseqüentemente, a edição da lei em questão tem como efeito a

³⁹ Esse grupo permaneceu existindo tendo em vista a inconstitucionalidade do art. 7º, I da LC nº 100 de 2007 que transformava em efetivos os servidores não efetivados por força da EC nº 49.

⁴⁰ É fato que o presente grupo ainda é muito heterogêneo, tendo em vista que foram múltiplos os concursos de efetivação, contudo seria inviável para os fins desta pesquisa a divisão dos referidos servidores utilizando como critério a efetivação de cada concurso individualmente.

necessária revisão dos requisitos inerentes ao próprio apostilamento⁴¹, o que será realizado no próximo capítulo deste trabalho.

6.2 Diagnóstico dos Servidores alcançados pelo art. 4º da Lei 10.254/1990

Conforme já expresso neste capítulo, o referido diagnóstico da força de trabalho mineira que é ou já foi detentora de função pública, toma como premissa os dados coletados por Oliveira (2007) em monografia de sua autoria. Isso posto, na monografia em questão, a autora esclareceu que o total de antigos empregados celetistas admitidos⁴² como função pública no Estado de Minas Gerais foi de 33802 servidores.

Ademais, Oliveira, em seu trabalho, aponta que, no ano de 2007, constava no Sistema da Administração de Pessoal (SISAP) que 3176 servidores haviam sido efetivados por força do art. 6º da Lei nº 10.254, que contemplava os servidores admitidos em empregos públicos por meio de concurso ou seleção pública. Além disso, expõe que 7148 detentores de função pública haviam sido efetivados por meio de aprovação em concurso público para fins de efetivação.

Por fim, a autora descreve que quando da elaboração de sua monografia, 8155 servidores haviam sido efetivados por força das determinações trazidas pela ECEMG nº 49. Ademais, diagnosticou que ocorreram 9 efetivações por força de determinação judicial, bem como 7220 efetivações cuja natureza não fora informada pelo SISAP.

Logo, tendo em vista o subsídio teórico disposto na monografia de referência é possível verificar o quantitativo de três das quatro espécies de servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254, quais sejam: servidores efetivados por força do art. 6º da Lei nº 10.254/1990, servidores efetivados mediante aprovação em concurso para fins de efetivação e servidores efetivados por força das disposições da EC nº 49 de 2001.

Figura 1: Porcentagem em espécies de servidor

⁴¹ Requisitos subjetivo, temporal e de desligamento, descritos no capítulo 3 desta monografia.

⁴² Oliveira (2007) esclareceu que o quantitativo exposto inclui “apenas os servidores públicos civis das entidades públicas de Direito Público, os servidores militares e do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais.” (OLIVEIRA, 2007, p.65)

Espécie de servidor	Quantitativo	% Total
Servidores efetivados por força do art. 6º da Lei nº 10.254/1990	3176	12,35%
Servidores efetivados mediante aprovação em concurso	7148	27,80%
Servidores efetivados por força das disposições da EC nº 49	8155	31,72%
Servidores cuja efetivação se deu por via judicial	9	0,04%
Servidores cujo código de efetivação não constava no SISAP	7220	28,08%
Total	25708	100%

Elaboração própria. Fonte: OLIVEIRA, 2007; p.78.

Diante dos dados apresentados por Oliveira (2007) é possível perceber que, do total de 33802 servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990, 25708 foram transformados posteriormente em servidores efetivos o que corresponde a 76% do montante total. Contudo, tendo em vista que no ano da pesquisa, já havia passado 6 anos da promulgação da Emenda nº 49 que não impôs qualquer restrição à efetivação dos servidores detentores de função pública, é curioso o fato de que quase um quarto desses servidores não o fizeram. Em outros termos, tendo em vista a generalidade do disposto na EC nº 49 é de se estranhar que ainda tenha subsistido a figura do servidor detentor de função pública no Estado de Minas Gerais após a sua edição.

A persistência do servidor detentor de função pública, contudo, explica-se pela edição da Instrução Normativa pela então Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração em 06/07/2001, que previu que o servidor de que tratava o disposto na EC nº 49 só seria efetivado mediante requerimento próprio, ao qual deveriam ser anexados: Certidão emitida pelo Instituto Nacional de Serviço Social (INSS) e certidão de contagem de tempo expedida pela Diretoria de Pessoal de seu órgão de origem.

Cumprido salientar que, no ano de 2013, a referida Instrução foi revogada pela Instrução Normativa SCAP nº001/2013 que retirou a exigência do anexo de certidão emitida pelo INSS. Contudo, manteve a exigência de que o servidor realizasse o “preenchimento e assinatura de requerimento específico de efetivação previsto no Anexo único desta Instrução Normativa” (MINAS GERAIS, 2013).

Diante do exposto, é possível notar que, mesmo em face da modificação constitucional que ocorreu em 2001, a figura do servidor detentor de função pública continuou a existir no Estado, tendo em vista que a efetivação disposta pela EC nº 49 de 2001 não se deu de forma automática. Logo, a próxima subseção deste capítulo se propõe a dar continuidade à pesquisa realizada por Oliveira (2007) e

diagnosticar os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 que se mantiveram como detentores de função pública.

6.3 Diagnóstico dos Servidores Detentores de Função Pública:

Conforme já mencionado, a presente subseção se propõe a diagnosticar os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990 que se mantiveram como detentores de função pública a despeito da edição da EC nº 49 de 2001. Cumpre esclarecer que o referido diagnóstico deriva da análise de dados extraídos do SISAP.

Nesse sentido, tendo em vista o objetivo de dar continuidade à pesquisa realizada por Oliveira (2007) o presente trabalho adotou a mesma amostra daquele trabalho, qual seja: os servidores civis de entidades civis das entidades públicas de direito público do Poder Executivo estadual. Assim sendo, tendo em vista a amostra de referência, os dados coletados no SISAP apontaram que no mês de março do ano de 2018 existiam 4070 servidores cujo código funcional constava como detentor de função pública.

Salienta-se que os servidores em questão se referem àqueles que se mantiveram como detentores de função pública, não sendo efetivados por força de qualquer diploma normativo. Ademais, é pertinente esclarecer que os 4070 possuem situação funcional diversa de forma que fazem parte desse grupo servidores que já estão desligados⁴³, falecidos, em processo de aposentadoria⁴⁴, cujos dados foram transferidos para outra administração e servidores ativos, conforme consta na tabela abaixo:

Figura 2: Números em situação funcional do servidor

Situação funcional do servidor	Quantitativo
Desligados	3534
Falecidos	424
Ativos	79
Em processo de aposentadoria	29
Dados transferidos para outra administração	4
Total	4070

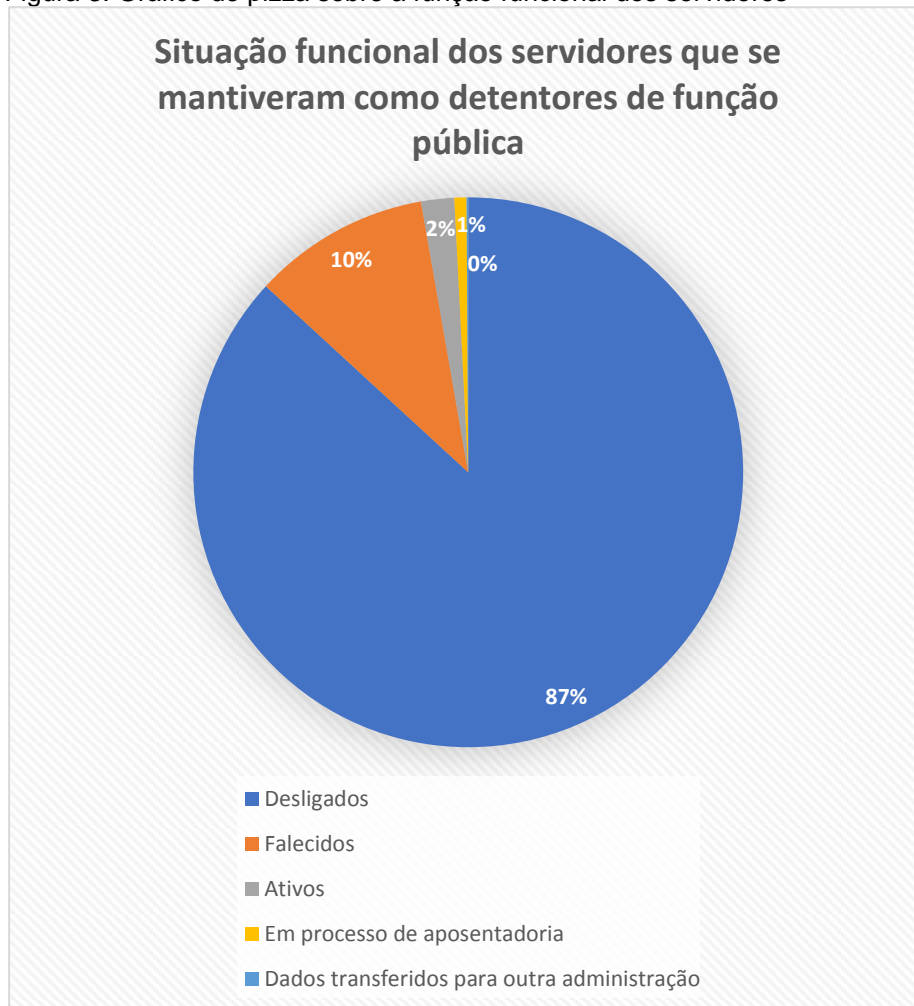
⁴³ Cumpre esclarecer que do grupo de servidores desligados constam os servidores aposentados, deligados por plano de demissão voluntária e exonerados.

⁴⁴ Os servidores em processo de aposentadoria são aqueles em afastamento preliminar para aposentadoria, ou seja, que já não prestam mais serviço à Administração.

Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

É possível perceber que a maioria dos servidores que se mantiveram como detentores de função pública no Estado já não mais prestam serviço à Administração, o que pode ser percebido por meio do gráfico e tabela subsequente:

Figura 3: Gráfico de pizza sobre a função funcional dos servidores



Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

Diante dos dados apresentados, percebe-se que apenas 79 servidores em atividade no Estado ainda são detentores de função pública. Contudo, apesar de ser um número diminuto, dentre a totalidade de servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990, é curioso que ainda existam servidores no Estado que, tendo a possibilidade de serem efetivados, não requereram a sua efetivação. Nesse sentido, a presente subseção busca analisar mais profundamente as características funcionais desses servidores, tais como suas lotações, seus órgãos de prestação de serviço, bem como o município em que prestam serviço.

6.3.1 Lotação e prestação de serviço dos servidores detentores de função pública

Em um primeiro momento, esta monografia se propôs a verificar se o local de prestação de serviço do servidor, coincide com a sua lotação funcional, ou seja, com o órgão em que está vinculado. Nesse sentido, a tabela e gráfico abaixo descrevem como estão distribuídos os 79 servidores:

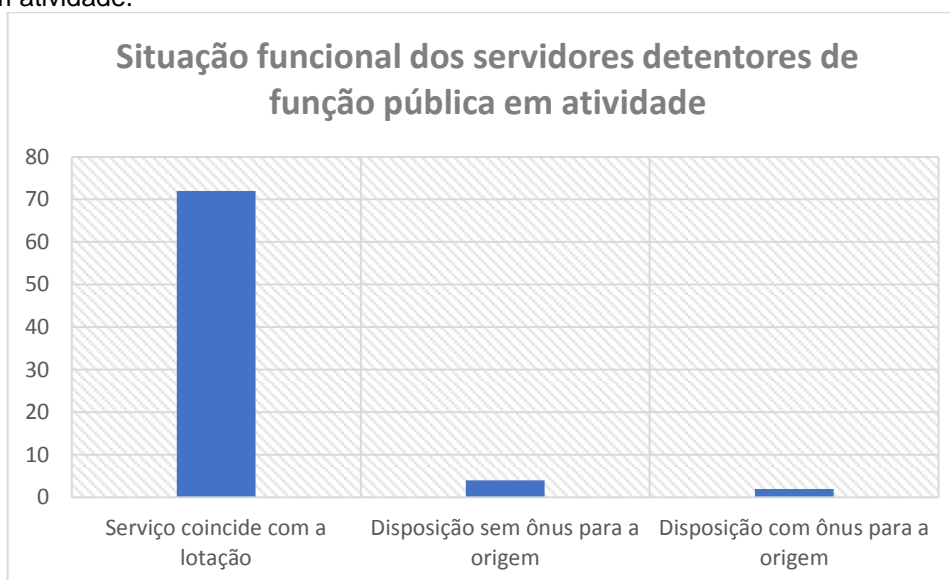
Figura 4: Quantidade em situação funcional dos servidores

Situação funcional dos detentores de função pública ativos	Quantitativo
Serviço coincide com a lotação	72
Disposição sem ônus para a origem	5
Disposição com ônus para a origem	2
Total	79

Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

Distribuição esta que pode ser demonstrada por meio do gráfico seguinte:

Figura 5: Gráfico de barras sobre a situação funcional dos servidores detentores de função pública em atividade.



Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

Diante do exposto é possível perceber que dos 79 servidores detentores de função pública em atividade, 72 estão em exercício no mesmo local de sua lotação. Estes últimos, por sua vez, têm a sua lotação e exercício concentrados em apenas quatro entes/órgãos estatais, conforme esclarece a seguinte tabela:

Figura 6: Percentual relativo à instituição de lotação e prestação de serviço

Instituição de lotação e prestação de serviço	Quantitativo	Percentual
Polícia Civil do Estado de Minas Gerais	33	45,83%
Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais	14	19,44%
Secretaria de Estado de Educação	11	15,28%
Secretaria de Estado Casa Civil e Relações Institucionais	5	6,94%
Secretaria de Estado e Administração Prisional	4	5,56%
Secretaria de Estado de Saúde	2	2,78%
Fundação João Pinheiro	1	1,39%
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	1	1,39%
Secretaria de Estado e Defesa Social	1	1,39%
Total	72	100%

Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

Tendo em vista que os dados apresentados na tabela acima demonstram que mais da metade dos servidores presta serviço na Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, ambos órgãos muito descentralizados geograficamente, foi realizado um levantamento acerca da localização geográfica das funções desempenhadas pelos servidores. O referido levantamento é expresso pela seguinte tabela:

Figura 7: Percentual por município de exercício e lotação

Município de exercício e lotação	Quantitativo	% Total
Belo Horizonte	21	29,17%
Municípios do interior do Estado	51	70,83%
Total	72	100%

Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

A tabela em análise revelou que mais de 70% dos servidores detentores de função pública cujas lotações coincidem com os órgãos de exercício estão lotados e em exercício no interior do Estado.

Da amostra de servidores que se encontram na capital, por sua vez, as suas lotações e órgãos de exercício se distribuem da seguinte maneira:

Figura 8: Percentual por instituição de ensino

Instituição de exercício	Quantitativo	% Total
Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais	13	61,90%
Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais	5	23,81%
Secretaria de Estado e Defesa Social	1	4,76%

Fundação João Pinheiro	1	4,76%
Secretaria de Estado de Educação	1	4,76%
Soma	21	100%

Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

6.3.2 *Motivação pela qual os servidores detentores de função pública não requereram a sua efetivação*

Muito embora reduzido o contingente de servidores estaduais em atividade que se mantiveram como detentores de função pública, é curioso o fato de que servidores que fazem jus a efetivação não a requereram. A estranheza causada por essa situação deriva do fato de que aos servidores detentores de função pública não se estendem as mesmas prerrogativas concedidas aos servidores detentores de cargo público, notadamente a prerrogativa de desenvolvimento em suas funções por meio de promoções⁴⁵ e progressões⁴⁶, tendo em vista que estas últimas são vinculadas à detenção de cargo público, bem como aposentadoria pelo regime próprio de previdência.

Em razão dessa situação anômala, a presente monografia deu continuidade à pesquisa por meio do envio de questionários aos servidores que se mantiveram como detentores de função pública, com o objetivo de descobrir qual foi a motivação que ensejou a sua não efetivação. Para tanto, as perguntas constantes no questionário⁴⁷ são baseadas em três hipóteses aventadas por esta pesquisa, quais sejam: o desconhecimento acerca da possibilidade de efetivação, desinteresse por parte do servidor em requerer a sua efetivação⁴⁸ e impossibilidade de evolução em eventual carreira, por motivos outros que não a detenção de função pública⁴⁹

Cumprido esclarecer que, dos 79 servidores que atualmente se encontram na situação de detentores de função pública, apenas 25 tem seus e-mails registrados no Sistema de Administração de Pessoal da Seplag, motivo pelo qual, os questionários foram enviadas apenas para o referido contingente funcional.

⁴⁵ Nos termos da Lei nº 15.470: “Promoção é a passagem do servidor do nível em que se encontra para o nível subsequente, na carreira a que pertence.” (MINAS GERAIS, 2005)

⁴⁶ Nos termos da Lei nº 15.470: “Progressão é a passagem do servidor do grau em que se encontra para o grau subsequente, no mesmo nível da carreira a que pertence.” (MINAS GERAIS, 2005)

⁴⁷ Consta uma cópia do questionário no ANEXO I desta monografia.

⁴⁸ Desinteresse que pode ser resultante da ocupação de outro cargo público, por exemplo.

⁴⁹ Impedimentos que podem ser reflexos de disposição à outro órgão, ou por motivo de longo afastamento funcional.

Ocorre que, mesmo contados 60 dias do envio dos questionários aos e-mails pessoais dos servidores, não houve respostas. Cumpre esclarecer que informações coletadas na DCOPC esclarecem que a base de dados de e-mails constantes no SISAP pode estar desatualizada, o que pode ter prejudicado o recebimento dos questionários pelos servidores.

6.4 Considerações sobre o diagnóstico e suas limitações

Da análise dos dados documentais e bibliográficos explorados no presente capítulo é possível notar que existe uma descontinuidade entre a pesquisa realizada por Oliveira (2007) há mais de uma década e esta pesquisa. Descontinuidade que se verifica na medida em que, no ano de 2007 havia um contingente funcional de 8094 servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 que, segundo o SISAP, não haviam requerido qualquer modalidade de efetivação.

Contudo, o diagnóstico realizado por Oliveira (2007), concentrou-se na investigação acerca das modalidades de efetivação dos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990, de forma a não fazer menção aos 8094 servidores que não a requereram naquela oportunidade. Porém, tendo em vista o arcabouço normativo apresentado no capítulo 4 desta monografia, é legítima a pressuposição de que se tratavam de servidores que, no ano de 2007, ainda se mantinham como detentores de função pública.

Ocorre que, o presente diagnóstico, em contrário senso, enfatizou em sua pesquisa os servidores que se mantiveram como detentores de função pública em detrimento dos servidores oriundos do art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990 que foram efetivados por força de algum diploma legal, de modo que se verificou que, no ano de 2018, havia no Estado 4070 servidores que se mantiveram como detentores de função pública.

Assim sendo, percebe-se que entre os anos de 2007 e 2018, existe um contingente de 4014 servidores que, de acordo com as pesquisas de Oliveira (2007), eram detentores de função pública, porém, de acordo com os dados apresentados pelo SISAP, não mais o são. Assim sendo, percebe-se que existe uma aparente incongruência entre os dois diagnósticos.

Entretanto, é pertinente lembrar que a efetivação por força da Emenda nº 49, regulamentada pela Instrução Normativa SCAP nº 001/2013, era condicionada

ao requerimento do interessado, sendo que o referido interessado poderia e ainda pode requerê-la a qualquer tempo, haja vista que não existe limitação legal temporal. Assim sendo, é bastante provável que os 4014 servidores mencionados tenham, em algum momento durante a última década requerido a sua efetivação. Contudo, a certeza quanto a mencionada suposição carece da elaboração de nova pesquisa de campo, o que não será objeto deste estudo.

Em que pese a limitação exposta, do presente diagnóstico é possível extrair que das quatro espécies do gênero de servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990, aquela que é quantitativamente mais representativa é a dos servidores efetivados pela EC nº 49 de 2001. Assim sendo, é possível inferir que uma disposição legal que trata indistintamente dos servidores atingidos pelo art. 4º, como fez o art. 35 da Lei nº 21.333/2014, tende a alcançar de forma mais incisiva os servidores efetivados por força da Emenda em questão, haja vista que tais servidores são a maioria.

Nesse sentido, tendo em vista que o art. 35 da Lei nº 21.333/2014 trata da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990, de forma genérica, faz-se necessário utilizar o subsidio teórico trazido por este diagnóstico para identificar como se deu a aplicação do disposto na Lei nº 21.333 em cada uma das espécies desses servidores. Tal análise será realizada na seção posterior.

7 O APOSTILAMENTO E OS SERVIDORES ALCANÇADOS PELO ART. 4º DA LEI Nº 10.254 DE 1990

O presente capítulo objetiva congrega os dois conceitos teóricos primordiais à sua elaboração, o apostilamento e os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990. Nesse sentido, realizará uma explanação acerca de quais foram os antecedentes, os impactos jurídicos e quantitativos da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos referidos servidores. Para tanto, utilizará como subsídio teórico as condições concessivas dos benefícios apostilatórios, tratados no capítulo 3, bem como o diagnóstico acerca das espécies de servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990, disposto no capítulo 6.

A princípio, para o esclarecimento acerca dos antecedentes da tratada extensão, convém esclarecer que, antes da edição da Lei nº 10.254 só faziam jus à percepção de benefícios apostilatórios os servidores detentores de cargo efetivo, tendo em vista que conforme esclarecido no capítulo 3 desta monografia, naquele contexto, apostilamento era um benefício que assegurava a servidores efetivos a continuidade da percepção de vantagem pecuniária auferida, originalmente, em decorrência do exercício de cargo em comissão, mesmo após o desligamento do cargo em questão, desde que o referido desligamento não decorresse de pedido do servidor nem de sanção de natureza administrativa. Logo, os destinatários originários das disposições apostilatórias eram os servidores efetivos.

Assim sendo, sabendo-se que um dos requisitos subjetivos do apostilamento vedava a concessão do benefício a celetistas, só faziam jus ao benefício o grupo funcional composto por servidores originalmente efetivos. Nesse sentido, em um primeiro momento, os servidores que seriam, na década de 1990, atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 não poderiam apostilar-se em razão da ausência de um dos requisitos apostilatórios subjetivos.

No contexto da edição da Lei nº 10.254 e de seu decreto regulamentador, por sua vez, a percepção de benefício apostilatório não foi estendida, a priori, ao servidor detentor de função pública. Essa não extensão é condizente com a natureza do instituto, uma vez que, conforme já abordado, um dos requisitos necessários à concessão de títulos declaratórios de apostilamento era o exercício de cargo efetivo e a Lei nº 10.254, no contexto de sua edição, não transformou os empregados públicos em servidores efetivos.

Ocorre que, já na década de 1990, além dos servidores efetivos, também puderam apostilar-se alguns dos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254, quais sejam: aqueles que foram efetivados por força do art. 6º da Lei nº 10.254/1990 ou por força de concurso para fins de efetivação⁵⁰. Em contrapartida, os servidores que se mantiveram como detentores de função pública (os servidores que seriam atingidos pelas determinações da EC nº 49 e da LC nº 100) não tinham direito à concessão de títulos declaratórios, devido à inobservância de uma das condições aquisitivas de natureza subjetiva, que era a ocupação de cargo efetivo.

Conforme já mencionado no presente trabalho, no primeiro ano da década de 2000, foi editada a EC nº 49 que, por meio dos art. 105 e 106 do ADCT da CEMG/1989, integrou os, então, servidores detentores de função pública ao quadro funcional dos servidores efetivos do governo estadual, bem como estendeu a esses servidores os direitos inerentes à ocupação de cargo efetivo. Contudo, conforme já mencionado no presente trabalho, o corpo de servidores contemplados pelas normas apostilatórias não se modificou com a edição da EC nº 49.

Nesse sentido, mesmo após a edição da EC nº 49 só faziam jus ao apostilamento os servidores originalmente efetivos, bem como os servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254 que foram efetivados por força do art. 6º da Lei nº 10.254/1990 ou por força de concurso para fins de efetivação. Logo, os servidores efetivados por força da Emenda nº 49, bem como os servidores que se mantiveram como detentores de função pública⁵¹ não puderam gozar, em um primeiro momento, das vantagens apostilatórias. A impossibilidade se deu em razão da falta do requisito subjetivo da efetividade, no caso dos detentores de função pública. Já no caso dos servidores atingidos pela EC nº 49, o não gozo dos benefícios apostilatórios decorreu da ausência de requisito de natureza temporal.

Conforme já tratado no presente trabalho, a declaração, por parte da Administração, de que o agente faz jus à percepção de benefícios apostilatórios é resultado do cumprimento cumulativo dos requisitos de natureza subjetiva, temporal e ligados ao desligamento do servidor. Logo, por mais que o servidor atingido pela EC nº 49 tenha cumprido o requisito de natureza subjetiva, uma vez que, de fato,

⁵⁰ Convém esclarecer que a possibilidade de efetivação se condiciona ao cumprimento dos demais requisitos inerentes ao apostilamento. A análise realizada no presente capítulo faz referência ao cumprimento de um dos requisitos objetivos. Em outros termos, o servidor passa a ter a possibilidade de apostilar-se, caso cumpra todos os demais requisitos.

⁵¹ Servidores que, em 2007, seriam alvo da determinação prevista no art. 7º, I da LC nº 100.

passou a integrar os quadros estaduais efetivos, os demais requisitos, só passaram a poder ser considerados após a sua efetivação em 2001.

Dessa forma, os servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254 e efetivados em 2001, só cumpriram o requisito apostilatório temporal parcial no ano de 2005⁵², já que o prazo só será contado a partir da efetivação. Ocorre que, no ano de 2003, a Lei nº 14.683 revogou as disposições que travam sobre apostilamento, bem como interrompeu o período passível de aquisição do requisito temporal necessário à concessão do benefício.

Assim sendo, mesmo que os servidores em análise já ocupassem cargos comissionados há mais de quatro anos, quando da revogação das disposições apostilatórias, não fariam jus ao apostilamento, tendo em vista que a apuração do requisito temporal só se tornou possível após a vigência das disposições da EC nº 49. Ademais, em homenagem ao art. 5º, XXXVI da CRFB/88, as previsões do art. 105 do ADCT mineiro não poderiam retroagir, de forma a suprir à ausência do requisito subjetivo da efetivação desses servidores.

Foi nesse sentido, o entendimento do TJMG, ao não dar provimento à demanda judicial que pleiteava a concessão de títulos declaratórios de apostilamento a servidor efetivado por força da EC nº 49 de 2001, sob o argumento de que a não concessão do referido título violava o princípio da isonomia. Nos termos da ementa do julgado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - APOSTILAMENTO - CARGO EM COMISSÃO - OCUPANTE DE FUNÇÃO PÚBLICA - INADMISSIBILIDADE. O apostilamento em cargo comissionado somente é garantido ao servidor efetivo, quando do retorno ao seu cargo no serviço público - e após cumprido o lapso temporal exigido por lei. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo o caráter de essencialidade do postulado inscrito no art. 37, II, da CF, não tem acatado a validade jurídico-constitucional de normas que autorizam, permitem ou viabilizam, independentemente de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, o ingresso originário no serviço estatal ou o provimento em cargos administrativos diversos daqueles para os quais o servidor público foi admitido (STF - ADIMC 1.251/MG, T.P., rel. Min. Celso de Mello, DJU 22/09/1995). Estando a pretensão fundada na Emenda Constitucional nº 49/01, que é manifestamente inconstitucional, e cuja eficácia já está sendo discutida através de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2578), não há direito a ser amparado. V.V.(TJ-MG 100240699281820011 MG 1.0024.06.992818-2/001(1), Relator: ALVIM SOARES, Data de Julgamento: 29/05/2007, Data de Publicação: 18/07/2007)

⁵² Tendo em vista que o requisito apostilatório temporal parcial mínimo é de 4 anos.

Cumpra observar que na Ementa é possível perceber que, além de não sufragar a fundamentação do apelante, o Relator alerta para a questionável constitucionalidade da EC nº 49 de 2001.

Assim sendo, diante do exposto, é possível concluir que, antes da edição da Lei nº 21.333 de 2014, os servidores atingidos pela Lei nº 10.254 de 1990 só passavam a ter direito à concessão de títulos declaratórios de apostilamento após a sua incorporação no quadro de servidores estaduais efetivos, caso cumprissem os demais requisitos inerentes ao instituto. Assim sendo, até 2014, só poderiam apostilar-se⁵³ os servidores atingidos pelo art. 4º da Lei 10.254 que foram atingidos pelo art. 6º da mesma lei, bem como aqueles que foram efetivados por meio da aprovação em concurso para fins de efetivação.

Contudo, a conclusão em análise não é mais válida em decorrência da edição da Lei n 21.333 de 2014. Nesse sentido, a próxima subseção desta monografia se dedicará a explorar os efeitos jurídicos do artigo em questão e de sua consequente extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990.

7.1 Efeitos jurídicos da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990

A presente subseção se propõe a explorar quais foram os efeitos jurídicos do art. 35 da Lei nº 21.333 de 2014, que estendeu a concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores atingidos pela Lei nº 10.254 de 1990. Nesse sentido, realiza uma análise, em abstrato, de quais foram os impactos na esfera de direitos de cada uma das espécies de servidores alvo das determinações legais da Lei nº 10.254 da referida extensão. Para tanto, faz-se necessário estabelecer algumas premissas acerca do tema.

⁵³ Após o cumprimento de todos os requisitos.

7.1.1 Norma jurídica

Conforme já mencionado, para a delimitação dos efeitos jurídicos da extensão das determinações apostilatórias, faz-se necessário tratar de alguns aspectos preliminares para a devida delimitação temática.

Assim sendo, em um primeiro momento, é importante pontuar que, segundo Lenza (2016), o sistema jurídico consiste em um sistema normativo do qual são espécies regras e princípios. O autor esclarece, ainda, que, em uma perspectiva mais contemporânea, tanto os princípios quanto as regras são considerados espécies do gênero norma.

Norma, por sua vez, “é o sentido de um ato através do qual uma conduta é prescrita, permitida ou facultada” (MACHADO, 2003, p.4). A mesma autora esclarece que a norma positiva atribui sentido aos fatos que ocorrem na natureza, de modo a transforma-los de fatos reais em fatos jurídicos. Nos termos de Machado (2003):

Tomando o exemplo de um homem que se encontre sob a mira de uma arma em um batalhão, temos que o fato por si só não se explica. Tanto pode tratar-se de um homicídio, quanto de uma execução de sentença. A única atitude hábil para solucionar a questão é recorrer ao ordenamento jurídico. Neste sentido, o juízo em que se enuncia que um ato de conduta humana constitui um ato jurídico ou antijurídico é o resultado de uma interpretação normativa. (MACHADO, 2003)

Já no que concerne a diferenciação entre as espécies normativas, Lenza esclarece que as regras têm menor grau de abstração e que são formadas pela previsão de uma conduta antecedente seguida de sua consequência jurídica. Os princípios, por sua vez, têm maior grau de abstração, tendo em vista que constituem um comando abstrato que pode ser aplicado à inúmeras situações

Diante do exposto, faz-se necessário esclarecer que a concessão de títulos declaratórios de apostilamento constitui o consequente de uma regra. Regra esta cujos antecedentes são os requisitos apostilatórios explorados na seção 3 desta monografia. Em outros termos, entre 1987 e 2014, a ocorrência da conduta: desligamento de servidor detentor de cargo efetivo do seu cargo em comissão, sem ser a pedido ou por sanção administrativa por período entre 4 e 10 anos, tinha como consequente a concessão de título declaratório de apostilamento por parte da Administração Pública.

Diante do exposto faz-se necessário esclarecer que a concessão de títulos declaratórios de apostilamento constitui o consequente de uma regra. Regra esta cujos antecedentes são os requisitos apostilatórios explorados na seção 3 desta monografia. Em outros termos, entre 1987 e 2014, a ocorrência da conduta: desligamento de servidor detentor de cargo efetivo do seu cargo em comissão, sem ser a pedido ou por sanção administrativa por período entre 4 e 10 anos, tinha como consequente a concessão de título declaratório de apostilamento por parte da Administração Pública.

7.1.2 Efeitos jurídicos do art. 35 da Lei nº 21.333

Tendo em vista que a concessão de títulos declaratórios de apostilamento consiste em uma regra, o art. 35 da Lei nº 21.333 de 2014 promove uma ressignificação da regra em análise. Nos termos do artigo:

Art. 35. A partir da data de publicação desta Lei, fica assegurada aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254, de 20 de julho de 1990, que tenham exercido cargo de provimento em comissão ou função gratificada, nos termos de regulamento, na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo, a contagem do respectivo tempo de exercício a partir do ingresso no regime jurídico único até 29 de fevereiro de 2004 para a percepção de direitos e vantagens, observados os prazos e parâmetros vigentes no período a que se refere este artigo. (MINAS GERAIS, 2014)

Em outros termos, o art. 35 da Lei nº 21.333, atribui à concessão de títulos declaratórios de apostilamento, uma nova situação fática que enseja a sua ocorrência. Dessa forma, faz-se necessário que cada um dos elementos da regra seja analisado de forma isolada para que se verifique quais foram os efeitos jurídicos da extensão em questão.

7.1.3 O consequente da regra de concessão de benefícios apostilatórios

A Lei nº 21.333, ao autorizar que o servidor alcançado pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990 se utilize da contagem do tempo em que atuou como função pública para a percepção de direitos e vantagens vigentes entre o período de 1990 e 29 de fevereiro de 2004, termina de fazer o que a EC nº 49 foi incapaz e estende a possibilidade de aquisição de requisito temporal para efeitos de concessão de títulos

declaratórios de apostilamento ao servidor em análise, durante o tempo em que se manteve como função pública⁵⁴.

Conforme já mencionado no tópico anterior, o conseqüente da regra apostilatória em análise é a concessão de títulos declaratórios de apostilamento. Assim sendo, caso se configure a situação fática prevista pela norma, o agente público fará jus à concessão dos títulos em questão. Assim sendo, em um primeiro momento, o art. 35 da Lei nº 21.333 pode transmitir a impressão de que a autorização da ampliação do período aquisitivo para o alcance do requisito temporal, não causou impactos no conseqüente da regra jurídica em tela, de forma a modificar apenas seus antecedentes.

É fato que, caso a situação fática dos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.214/90 se enquadre no antecedente normativo necessário à concessão de benefícios apostilatórios, o conseqüente da regra deverá ser aplicado. Em outros termos, caso o servidor constitua os requisitos apostilatórios, na forma do art. 35 da Lei nº 21.333/2014, ela fará jus à concessão de títulos declaratórios de apostilamento.

Contudo, tendo em vista que os títulos declaratórios de apostilamento dão ao administrado a prerrogativa de perceber vantagens pecuniárias originárias do exercício de função de chefia, direção e assessoramento, o fato de a Lei nº 21.333/14 autorizar que o servidor atingido pela Lei nº 10.254 continue a perceber vantagem pecuniária originária do exercício de função distinta da autorizada aos servidores efetivos, faz com que o conseqüente normativo seja diferente.

Em outros termos, o art. 35 da Lei nº 21.333/14, ao prever o cômputo do tempo exercido em cargo em provimento em comissão, ou função gratificada, exercido na administração direta, autárquica e fundacional, no poder executivo e legislativo, o dispositivo tem como efeito prático que, se consubstanciados os requisitos apostilatórios, o servidor atingido pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990, terá a prerrogativa de continuar a perceber as vantagens pecuniárias inerentes ao exercício desse cargo, mesmo após o seu desligamento. Prerrogativa que não é assegurada ao servidor detentor de cargo em provimento efetivo, uma vez que ao servidor em questão, só é admitido como conseqüente do cumprimento dos

⁵⁴ Aplica-se apenas ao tempo em que o servidor se manteve como função pública, tendo em vista que o período após a sua efetivação já era passível de aquisição do requisito apostilatório temporal, conforme descrito na seção 5 desta monografia.

requisitos apostilatórios a continuidade de percepção de vantagens pecuniárias, originalmente percebidas durante o exercício de cargo comissionado no âmbito do poder executivo.

Logo, percebe-se que, no caso do servidor detentor de cargo de provimento efetivo, a ocorrência da conduta: desligamento de servidor, sem ser a pedido ou por sanção administrativa, do exercício de cargo em provimento em comissão por período entre 4 e 10 anos, continua a ter como consequência a concessão de título declaratório de apostilamento por parte da Administração Pública, que permite que esse servidor continue a perceber as vantagens pecuniárias originárias do exercício do cargo comissionado⁵⁵ anteriormente ocupado no âmbito do poder executivo estadual. Em contrapartida, caso a situação fática do servidor detentor de função pública se enquadre nos requisitos apostilatórios, na forma do art. 35 da Lei nº 21.333, a consequência será a concessão de título declaratório de apostilamento por parte da Administração Pública, que permite que esse servidor continue a perceber as vantagens pecuniárias originárias do exercício do cargo comissionado ou função gratificada anteriormente ocupada no poder executivo ou legislativo. Assim sendo, é possível perceber que o novo consequente expresso no bojo da regra apostilatória aplicável ao servidor oriundo do art. 4º da Lei nº 10.254/1990 é mais benéfico ao administrado, uma vez que inclui o exercício no Poder Legislativo e na função gratificada.

7.1.4 O antecedente da regra de concessão de benefícios apostilatórios

Conforme já mencionado na subseção anterior, o consequente de uma regra é precedido de um antecedente que, por sua vez, se trata de uma conduta que, se ocorrer na realidade fática enseja a aplicação da regra. Nesse sentido, o antecedente da regra de concessão de títulos declaratórios de apostilamento é a situação fática, prevista na norma, que enseja a concessão dos referidos títulos.

⁵⁵ Cumpre destacar que os servidores destinatários do Parecer nº 8.843/1994, detentores de gratificação de função de Coordenador de Área – previsto na Lei Complementar nº 30/1993, têm direito ao cômputo de tempo de exercício de função gratificada. Ademais, o mesmo Parecer nº 8.843/1994 da Procuradoria Geral do Estado, passou a ser aplicado pela Administração Pública em todas as situações em que havia comprovação de exercício de função gratificada, respeitados os demais requisitos da Lei. Em 2017, a AJA/SEPLAG foi questionada em relação à questão do cômputo de tempo de exercício em função gratificada para os servidores efetivos, uma vez que a expressão função gratificada apenas aparece na Lei 21.333/2014, que trata de servidores oriundos do art. 4º da Lei nº 10.254/ 1990. Em resposta à consulta o parecer da AJA foi taxativo no sentido de que servidor efetivo pode computar apenas tempo em cargo comissionado.

Da leitura da seção 3 da presente monografia, percebe-se que, desde 1987, a conduta que motiva a aplicação da regra em questão foi normativamente delimitada pela Lei nº 9.532. Em outros termos, desde 1987, tem-se que a única conduta que tinha como consequente a concessão de títulos declaratórios de apostilamento era o desligamento de servidor efetivo, sem ser a pedido ou por sanção administrativa, do exercício de cargo em provimento em comissão por período mínimo de 4 anos.

Nesse sentido, é possível notar que a única situação fática que ensejava a aplicação da regra apostilatória é formada por uma combinação de quatro elementos essenciais que precisam ocorrer concomitantemente: o exercício de cargo efetivo, o desempenho de cargo comissionado, a permanência no cargo por um período mínimo de 4 anos e o desligamento do servidor sem ser a pedido ou por sanção administrativa. Logo, percebe-se que o núcleo essencial do antecedente normativo é formado pelos requisitos apostilatórios descritos no capítulo 3 desta monografia. Requisitos estes que serão analisados individualmente para apurar o impacto jurídico da edição da Lei nº 21.333/2014 na situação fática que enseja a concessão de títulos declaratórios de apostilamento.

7.1.5 Requisitos subjetivos para a concessão de títulos declaratórios de apostilamento posteriores à edição da Lei 21.333/2014

Em diversas oportunidades o presente trabalho apontou que, antes da edição da Lei nº 21.333/2014, o requisito subjetivo da natureza jurídica do vínculo entre agente e Estado deveria ser de natureza pública, estatutária. Após a edição da referida lei, o vínculo continua a ser de direito público, tendo em vista que, conforme descrito no capítulo 4, o servidor detentor de função pública é estatutário.

Porém, antes da edição do art. 35 da lei em análise, o agente, além de possuir um vínculo de natureza estatutária deveria ser detentor de cargo efetivo. Logo, até o ano de 2014, só era possível a concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores originalmente efetivos, aos atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254 que tivessem sido efetivados por força do art. 6º da Lei nº 10.254/1990, ou em decorrência de aprovação em concurso público para fins de efetivação.

Assim, o art. 35, ao possibilitar, ao servidor atingido pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990, a contagem do tempo em que atuou como função pública para a percepção de direitos e vantagens vigentes entre o período de 1990 e 29 de

fevereiro de 2004, na prática, acaba por estender a possibilidade de contagem de tempo para efeitos apostilatórios à um servidor que, durante o período aquisitivo do requisito temporal, era detentor de função pública.

Ademais, o artigo em análise, trata os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de forma genérica e não estabelece como condicionante à aplicação da regra a qualidade de efetivo/efetivado do servidor. Diante disso, a regra possibilita que todos os servidores atingidos pela norma em questão, indistintamente, possam cumular os demais requisitos apostilatórios para efeitos de concessão do benefício. Em outros termos, tornam-se aptos à concessão de títulos declaratórios de apostilamento: os servidores originalmente efetivos, bem como todas as espécies de servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254.

Diante do exposto percebe-se que, após a edição da Lei nº 21.333, tornam-se passíveis de cumprir o requisito temporal em análise tanto os servidores originalmente efetivos, quanto os servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254 que foram efetivados por força do art. 6º da mesma lei, mediante aprovação de concurso público para fins de efetivação, efetivados por força da EC nº 49, bem como os servidores que se mantiveram como detentores de função pública.

7.1.6 Da natureza jurídica da função de chefia, direção ou assessoramento exercida pelo servidor

Entre 1987 e 2014, o presente requisito só poderia ser cumprido diante do exercício de cargo de provimento em comissão no poder executivo do Estado de Minas Gerais. Com a edição da Lei nº 21.333/14, por sua vez, o servidor alcançado pelo art. 4º da Lei nº 10.254 pode computar tanto o tempo de exercício de cargo em provimento em comissão, quanto o exercício em função gratificada no âmbito dos poderes executivo e legislativo, o que representa uma inovação legislativa mais benéfica para o servidor atingido pela Lei nº 10.254.

Cumprе salientar que, em conformidade com o parecer nº 127/2016 da Assessoria Jurídica Administrativa (AJA) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Estado de Minas Gerais, não é possível estender as disposições trazidas pelo art. 35 da Lei nº 21.333 aos servidores originalmente efetivos, haja vista que a lei traz uma situação excepcional, aplicável apenas ao

primeiro grupo de servidores. Assim sendo, o presente requisito pode ser alcançado de formas distintas de acordo com a forma originária de admissão do servidor.

7.1.7 Dos requisitos temporais posteriores à edição da Lei nº 21.333/2014

Em se tratando de requisito apostilatório temporal, a edição da Lei nº 21.333/2014 não previu alterações no que concerne a necessidade de exercício de, no mínimo, quatro anos para a concessão de apostila proporcional e de dez anos para a concessão de apostila integral. Muito embora não alterados os requisitos, a edição da Lei nº 21.333/2014, modificou a forma de aferir o período aquisitivo de requisito temporal necessário à concessão de benefício apostilatório.

Nesse sentido, conforme entendimento da Assessoria Jurídica Administrativa, expresso no Parecer AJA/SEPLAG nº 17/17, que tratou sobre a questão do cômputo do tempo a partir da efetivação do servidor ocupante de função pública, o requisito temporal para a concessão de títulos declaratórios de apostilamento deve ser computado da seguinte maneira: 1) para o servidor originalmente efetivo: o termo inicial passível de constituir período aquisitivo de requisito temporal é seu ingresso no serviço público e o termo final é a data de 29/02/2014; 2) para o servidor alcançado pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990: o termo inicial passível de constituir período aquisitivo de requisito temporal é a sua transformação em estatutário e o termo final é a data de 29/02/2014. Contudo, no caso desse servidor, até a data da sua efetivação, o servidor deve ser considerado como detentor de função pública, ou seja, computa tempo de cargo comissionado, ou função gratificada exercidas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo; e, após sua data de efetivação⁵⁶, passa a ser considerado servidor efetivo e pode computar apenas tempo exercido em cargo comissionado.⁵⁷

Assim sendo, tendo em vista que a efetivação de cada uma das espécies de servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/90 se deu em um período, a forma de cômputo do requisito apostilatório temporal vai ser distinta para cada espécie de

⁵⁶ Com exceção do servidor que se manteve como detentor de Função Pública- que a totalidade do período passível de aquisição de requisito temporal, seguirá o disposto no art. 35 da Lei nº 21.333.

⁵⁷ Cumpre salientar que, até a edição do Parecer nº 17/17, a área técnica seguia o disposto no item 1.1 da Orientação de Serviço SCAP Nº 014/2014, de forma a considerar para todos os servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254, de forma indistinta, poderiam computar o tempo a partir do ingresso no regime jurídico único até 29 de fevereiro de 2004, .

servidor. Em outros termos, percebe-se que, em razão da edição do art. 35 da Lei nº 21.333, ocorreu a criação de uma regra apostilatória específica aplicável ao servidor detentor de função pública, sendo esta uma regra que favorece um grupo funcional em detrimento de outro grupo. Logo, percebe-se a existência de uma regra mais vantajosa em razão de um atributo do sujeito ao qual a regra se destina.

Cumprido destacar que no caso do servidor originalmente efetivo a aferição do requisito temporal não foi modificada, haja vista que a esse servidor não se aplica o cômputo do tempo em exercício de função gratificada e nem de cargo comissionado exercido no Poder Legislativo. O servidor efetivado por força do art. 6º da Lei nº 10.254, também não poderá computar o requisito temporal nos termos da Lei nº 21.333, haja vista que a sua transformação de função pública em efetivo se deu de forma automática, por força da Lei nº 10.254, logo, a possibilidade do cômputo de requisito temporal foi concomitante à sua efetivação.

Já no caso servidor efetivado mediante aprovação em concurso público para fins de efetivação, o cômputo do tempo nos termos da Lei nº 21.333 só se dará no interstício temporal entre a sua transformação a função pública e a sua aprovação no referido concurso. Os servidores efetivados por força das disposições da EC nº 49, por sua vez, poderão computar o tempo exercido em função gratificada, cargo em comissão, nos poderes executivo e legislativo, entre a sua transformação em função pública e a sua incorporação no quadro de servidores efetivos do Estado de Minas Gerais, por força dos art. 105 e 106 de CEMG/1989. Por fim, os servidores que se mantiveram como detentores de função pública, poderão computar o tempo, nos termos do art. 35 da Lei nº 21.333, desde o seu ingresso no Regime Jurídico Único até a data de 29 de fevereiro de 2004.

7.1.8 Do requisito do desligamento posteriores à edição da Lei nº 21.333/2014

O requisito do desligamento não foi alterado por força da Lei nº 21.333/2014. Logo, manteve-se a necessidade de que o servidor seja desligado de sua função de direção, chefia ou assessoramento, sem ser a pedido ou em decorrência de sanção administrativa para a concessão de títulos declaratórios de apostilamento.

7.1.9 As regras de concessão de títulos declaratórios de apostilamento:

De todo o exposto é possível concluir que a Lei nº 21.333 tornou dúplice um conseqüente normativo que, antes de sua edição era único, sendo que um dos conseqüentes é aplicável apenas aos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254. Ademais, percebe-se que, dos quatro núcleos essenciais do antecedente⁵⁸ da regra de concessão de benefícios apostilatórios, três foram modificados⁵⁹, ou tiveram a sua aplicação alterada em razão da edição do art. 35 da referida lei.

Assim sendo, torna-se inviável compatibilizar, em uma mesma regra, disposições gerais acerca da concessão de títulos declaratórios de apostilamento que se aplicassem tanto aos servidores originalmente efetivos, quanto aos servidores que são, ou já foram detentores de função pública. Em decorrência disso, a Lei nº 21.333 teve como efeito jurídico o desmembramento da regra de concessão de títulos declaratórios, de forma que existe uma regra para o servidor efetivo, aplicável ao servidor originalmente efetivo e ao servidor alcançado pela Lei nº 10.254 efetivado, e uma regra destinada ao servidor detentor de função pública, aplicável apenas ao servidor alcançado pela Lei nº 10.254, enquanto este permaneceu como detentor de função pública.

No que concerne especificamente a cada uma das regras, tem-se que o antecedente da primeira regra é o desligamento de servidor efetivo, sem ser a pedido ou por sanção administrativa, do exercício, no âmbito do poder executivo, de cargo em provimento em comissão por período superior a 4 anos. Já o seu conseqüente é a concessão de título declaratório de apostilamento por parte da Administração Pública, que permite com que esse servidor continue a perceber as vantagens pecuniárias originárias do exercício do cargo comissionado anteriormente ocupado no âmbito do poder executivo estadual. Em contrapartida, no caso da segunda regra, o antecedente é o desligamento do servidor detentor de função pública, sem ser a pedido ou por sanção administrativa, do exercício, no âmbito do poder executivo ou do poder legislativo, de cargo em provimento em comissão, ou de função gratificada por período superior a 4 anos. Enquanto o segundo conseqüente será a concessão de título declaratório de apostilamento por parte da Administração Pública, que permite com que esse servidor continue a perceber as vantagens pecuniárias originárias do exercício do cargo comissionado ou função

⁵⁸ Quais sejam: os requisitos concessivos subjetivos (natureza jurídica do vínculo funcional e do cargo de direção chefia e assessoramento); temporais e ligados ao desligamento.

⁵⁹ Quais sejam: os requisitos concessivos subjetivos (natureza jurídica do vínculo funcional e do cargo de direção chefia e assessoramento) e temporais.

gratificada anteriormente ocupada no poder executivo ou legislativo. Assim sendo, é perceptível que a regra apostilatória aplicável ao servidor alcançado pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 é mais favorável.

7.2 O impacto quantitativo da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento ao servidor alcançado pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990:

A última seção deste capítulo se propõe a analisar o impacto quantitativo da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990. Para tanto, toma como base, dados coletados no Sistema de Administração de Pessoal (SISAP) da Secretaria de Planejamento e de Gestão.

Nesse sentido para verificar o referido impacto, levantou-se a série histórica de concessão de títulos declaratórios de apostilamento desde o ano de 2004⁶⁰, de modo a verificar se a edição do art. 35 da Lei nº 21.333/2014 provocou um aumento substancial no número de servidores apostilados, o que pode ser verificado por meio da tabela seguinte:

Figura 9: Número de apostilas por ano

Ano	Apostilas
2003	2132
2004	2594
2005	507
2006	506
2007	1186
2008	383
2009	74
2010	66
2011	39
2012	15
2013	12
2014	1165
2015	1266
2016	484
2017	65
Total	10494

Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

⁶⁰ O ano em questão foi adotado como ano de referência tendo em vista que foi o ano a partir do qual foi impossibilitada a contagem de tempo para efeitos da configuração de requisito concessivo de natureza temporal.

Diante do exposto percebe-se que entre os anos de 2004 e 2013, houve uma tendência de decréscimo no número de títulos de apostilamento concedidos, movimento que foi revertido no ano de 2014, que marcou um significativo aumento na concessão de títulos declaratórios de apostilamento, conforme ilustra o gráfico abaixo:

Figura 10: Gráfico de apostilas concedidas por ano



Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

Da análise do gráfico é possível verificar que ocorreu um aumento de mais 97 vezes entre a quantidade de títulos concedidos no ano de 2013 e 2014, ano de edição da Lei nº 21.333. Cumpre salientar que o gráfico deixa claro que o movimento de aumento da concessão de títulos declaratórios de apostilamento teve seu auge em 2015, marcado pela concessão de 1266 títulos declaratórios e que a tendência de crescimento foi revertida nos anos de 2016 e 2017.

Contudo, mesmo com a ampliação da concessão de títulos declaratórios de apostilamento após a edição da Lei nº 21.333, para a confirmação de que a edição da referida lei, de fato, gerou um aumento no número de títulos concedidos, faz-se necessário analisar a natureza do vínculo funcional do servidor destinatário dos

benefícios apostilatários nos anos de 2015⁶¹, 2016 e 2017. A referida análise pode ser verificada na tabela seguinte:

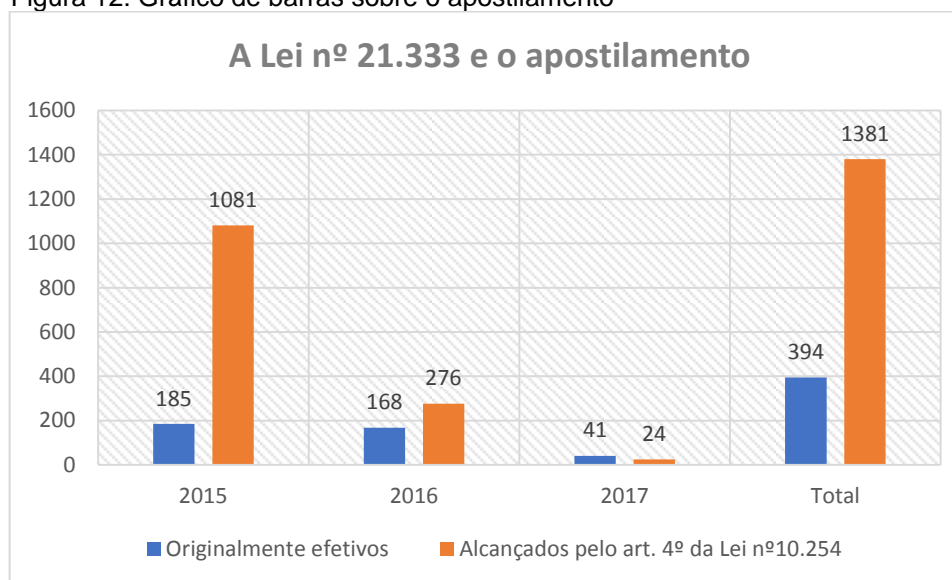
Figura 11: Números com vínculo funcional

Vínculo Funcional:	2015	2016	2017	Total
Originalmente efetivos	185	168	41	394
Alcançados pelo art. 4º da Lei nº10.254	1081	276	24	1381
Total:	1266	444	65	1775

Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

Tabela esta que pode ser melhor percebida por meio do gráfico seguinte:

Figura 12: Gráfico de barras sobre o apostilamento



Elaboração própria- Fonte: SISAP- SEPLAG [Belo Horizonte, 2018]

Diante do exposto percebe-se que, com exceção do ano de 2017, nos demais anos analisados o número de títulos concedidos a servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 superou aos concedidos aos servidores efetivos. Assim sendo, é possível concluir que a edição da Lei nº 21.333 representou um impacto na concessão de títulos declaratórios de apostilamento.

⁶¹ Os anos de 2014 e 2018 foram excluídos da amostra tendo em vista que, para tornar os dados mais comparáveis entre si só foram considerados anos concessivos completos, logo o ano de 2014 foi retirado tendo em vista que a Lei nº 21.333 foi editada em junho daquele ano e o ano de 2018 foi excluído pois esta monografia foi depositada no mês de junho do presente ano.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a discutir a temática da extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990. Tema cuja relevância deriva da edição da Lei nº 21.333 que positivou no ordenamento jurídico mineiro a referida extensão.

No trato da temática foi construído um referencial teórico que teve a função de delimitar os dois núcleos essenciais ao desenvolvimento do tema, quais sejam: os títulos declaratórios de apostilamento e os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei 10.254/1990. Subsídio este que consta dos capítulos 2, 3 e 4 desta monografia.

Nesse sentido, no capítulo 3, fez-se necessário delimitar o que são e quais são os parâmetros de concessão dos títulos declaratórios de apostilamento que, em apertada síntese, consistem em atos de natureza declaratória que asseguram a seu destinatário a continuidade da percepção de vantagem pecuniária decorrente, originalmente, do exercício de cargo em comissão⁶², mesmo após o desligamento do cargo em questão, desde que o referido desligamento não decorra de pedido do servidor ou de sanção de natureza administrativa.

A seção 4, por sua vez, tratou do segundo núcleo essencial da temática, os servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990, aos quais esta monografia definiu como um gênero funcional no qual seus componentes são ou foram servidores detentores de função pública. Para tanto, o quarto capítulo analisou quais foram os antecedentes e as formas de incorporação no serviço público daqueles agentes públicos.

O capítulo 5, em contrapartida, tratou de questões metodológicas que alicerçaram a confecção de toda a pesquisa. Enquanto o capítulo subsequente foi designado à realização de um diagnóstico dos servidores atingidos pela previsão do art. 35 da Lei Estadual 21.333/2014 que estendeu o apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10254/90. Para tanto, descreveu dados acerca de quantos são, quais os órgãos de lotação e de exercício dos servidores que se mantiveram como detentores de função pública.

Já a seção de nº 7 abordou de maneira conjunta os dois núcleos essenciais da temática, de forma a apontar os impactos quantitativos e jurídicos da extensão da

⁶² Ou função gratificada, a depender da regra de referência.

concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990.

Nesse sentido, no que tange à seção 7, o presente trabalho concluiu que a Lei nº 21.333 teve como efeito quantitativo a ampliação da concessão de títulos declaratórios de apostilamento e como efeito jurídico o estabelecimento de regras distintas de concessão de títulos declaratórios, que se aplicam em razão do vínculo funcional do servidor que faz jus ao benefício. Concluindo ainda que a regra concessiva aplicável ao servidor detentor de função pública é mais favorável que a do servidor efetivo.

Por fim, o presente capítulo visa delimitar quais foram as considerações finais extraídas de todo o trabalho. Assim sendo, a partir do estudo realizado ao longo de todo o trabalho conclui-se que o servidor alcançado pelo art. 4º da Lei nº 10.254 de 1990 é um gênero de agente público que surgiu no Estado de Minas Gerais na década de 1990 e contou com a virtude de cumprir dois mandamentos emanados do constituinte de 1988, de forma a unificar os regimes jurídicos de pessoal no Estado de Minas Gerais e não incorrer em possível inconstitucionalidade por violação à regra constitucional da necessidade de concurso público para ingresso nos cargos e empregos públicos. O fez de modo a criar, no ordenamento jurídico estadual, a figura dos servidores detentores de função pública.

Em outros termos, a edição da Lei nº 10.254 de 1990, ao criar a figura do servidor detentor de função pública transformou todos os servidores que prestavam serviço perene na Administração em servidores estatutários (regidos pela Lei Estadual nº 869 de 1952), sem que, com isso, servidores que não tivessem prestado concurso público passassem a ser detentores de cargo público efetivo.

É fato que os idealizadores da figura do servidor detentor de função pública a conceberam como uma verdadeira fase de transição entre o emprego e o cargo público. Em outros termos, era uma figura fadada ao desaparecimento, seja pela aprovação em concurso público posterior, seja por demissão ou exoneração (tendo em vista que, a princípio, não foram concebidos como servidores estáveis), ou pelo desligamento voluntário do serviço público.

Ocorre que, apesar das referidas virtudes da técnica legislativa do legislador mineiro da década de 1990, o respeito àqueles dois mandamentos constitucionais, foi instrumentalizado por meio da criação de uma espécie anômala de agente público no ordenamento jurídico estadual. Em outros termos, para evitar uma

eventual nulidade normativa em decorrência de inconstitucionalidade, o legislador mineiro criou um servidor que detinha função pública, sem, contudo, ser detentor de cargo ou emprego. Criou um servidor que, apesar de não ser detentor de cargo público, era regido pelo mesmo estatuto que regia servidores detentores de cargo efetivo e comissionado. Tratava-se de uma figura que não se harmonizava com o ordenamento funcional cujas diretrizes foram traçadas pela Constituição da República.

Dessa forma, nem sua pretensa transitoriedade, nem as virtudes da técnica legislativa, foram capazes de prevenir as dificuldades de compatibilização dessa espécie anômala de agente público com os diversos institutos inerentes ao direito da função pública. Incompatibilidade que se refletiu em inevitáveis problemas de ordem prática, tais como o decorrente da edição da EC nº 20, que em última instância, pressionaram o legislador mineiro das próximas décadas a se lançarem em uma empreitada na tentativa de aproximar o máximo possível o servidor detentor de função pública do servidor efetivo. Tentativa que teve início com o Decreto 31930/90, que assegurou uma série de direitos aos servidores detentores de função pública, teve continuidade com a Emenda nº 49 à Constituição Mineira e com a Lei Complementar nº 100 de 2007 e que não cessaram com os questionamentos acerca da constitucionalidade desses dois instrumentos normativos. Cumpre salientar que foi nesse contexto de tentativa de aproximação funcional que foi editado o art. 35 da Lei nº 21.333, que estendeu ao servidor detentor de função pública o direito de concessão de títulos declaratórios de apostilamento, questão que será detalhada mais adiante.

Nesse sentido, é inegável que as referidas tentativas de aproximação funcional são de constitucionalidade e/ou legalidade questionável (e até mesmo de inconstitucionalidade reconhecida no caso da LC nº 100, pela ADI 4876). Contudo, também é inegável que se tratam de tentativas que visam solucionar um problema que decorre da criação de um agente público anômalo, que surgiu, justamente, para evitar eventual inconstitucionalidade. Assim sendo, percebe-se que é nessa aparente incongruência entre a legalidade e a prática administrativa que reside a complexidade do tema.

Logo, diante do conteúdo exposto na seção 4 do presente trabalho, foi possível perceber que toda a problemática que deriva da figura do servidor detentor de função pública tem uma raiz de ordem prática, que é a histórica precarização da

força de trabalho no setor público, que foi o motor para o constituinte de 1988 determinar a unificação de regimes de pessoal no setor público. Ocorre que, no Estado de Minas Gerais, a tentativa de observância desse comando constitucional, que visava resolver um problema eminentemente ligado à prática administrativa e à administração de pessoal, priorizou os aspectos de constitucionalidade e de legalidade e foi incapaz de prever os diversos problemas de ordem prática decorrentes da opção legislativa de criar o servidor detentor de função pública. Problemas de ordem prática que, por sua vez, tornaram-se insustentáveis ao ponto de culminarem em novas atuações legislativas que, em um segundo momento, priorizam a resolução dos problemas de administração de pessoal no setor público, em detrimento da observância da legalidade e da constitucionalidade. Inobservância essa, por sua vez, que culmina em novos problemas de ordem jurídica, notadamente a violação dos princípios da isonomia e da segurança jurídica, bem como de ordem prática, que decorrem do controle judicial de legalidade e constitucionalidade, bem como da insegurança do gestor público, que está vinculado a observar normas de constitucionalidade questionável.

Já no que tange especificamente ao art. 35 da Lei nº 21.333, este se aproxima da empreitada legislativa pela busca da equiparação funcional, uma vez que estende aos detentores de função pública benefício historicamente associado aos servidores efetivos. Contudo, conforme já tratado nesta monografia, o referido dispositivo inova no ordenamento ao prever regra concessiva apostilatória mais benéfica aos servidores oriundos do art. 4º da Lei nº 10.254/1990.

Cumprido esclarecer que o estabelecimento de regras mais favoráveis para um grupo em detrimento de outro, por si só, não é problemático, é, inclusive, admitido pelo ordenamento jurídico, como foi feito pela Lei nº 12.990/2014, que institui reservas de vagas em concurso público baseadas em critérios raciais. Nesse caso a instituição de regras mais benéficas em razão de um atributo do destinatário da norma é admissível tendo em vista que a diferenciação normativa tem como fundamento a instrumentalização do princípio constitucional da igualdade. Ocorre que a duplicidade de regras no caso da concessão de títulos declaratórios de apostilamento, diferentemente do caso exposto, é problemática.

O caráter problemático da duplicidade em questão tem duas razões. A primeira delas é possibilidade da aplicação de múltiplas regras a um mesmo servidor, devido à multiplicidade de vínculos que esse servidor manteve durante a

sua vida funcional⁶³. Assim sendo, ao considerar que o atributo diferenciador que justifica a aplicação da norma mais vantajosa é a ocupação de função pública e que a efetivação superveniente do servidor implica a subsunção de sua nova realidade jurídica à regra aplicável ao servidor efetivo, mais danosa, privilegia-se a realidade jurídica do servidor em detrimento de sua realidade fática. Em outros termos, pode ocorrer que o mesmo servidor que ocupou as mesmas atribuições, na mesma lotação, desempenhando a mesma função de direção, chefia ou assessoramento, de forma ininterrupta tenha a sua realidade fática (que se manteve a mesma) subsumida a duas regras distintas, em decorrência de efetivação ao longo de sua linha do tempo laboral.

Já a segunda razão é justamente o efeito prático dessa diferenciação. Considerando-se que o fundamento que enseja a aplicação da norma mais favorável é o exercício da função pública, na prática, a regra mais vantajosa é aplicável por mais tempo ao servidor que mais se manteve na condição de detentor de função pública. Assim sendo, da análise da história dos servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/90, nota-se que os servidores que mais se beneficiaram da nova norma foram os servidores atingidos pela EC nº 49 e aqueles que se mantiveram como função pública. Já os servidores menos beneficiados foram aqueles que foram efetivados por força do art. 6º da Lei nº 10.254/90, aprovado em concurso para ingresso em seu emprego público originário, e os que foram aprovados em concurso para fins de efetivação. Enquanto os servidores originalmente efetivos não se beneficiaram pela nova regra.

Diante do exposto, tem-se que os servidores que mais se beneficiaram da norma mais favorável foram os servidores não aprovados em concurso público. Já os menos beneficiados, ou não beneficiados, foram os que passaram por algum tipo de concurso para a ocupação de seus cargos públicos. Assim sendo, percebe-se que o efeito prático da norma diferenciadora é justamente o favorecimento de servidores não aprovados em concurso público, em detrimento de servidores aprovados, o que vai na contramão das disposições previstas na CRFB/88, quanto ao ingresso de servidores na Administração Pública.

⁶³ Com exceção dos servidores que se mantiveram como função pública, os demais servidores atingidos pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990 foram celetistas, detentores de função pública e estatutários ao longo de sua vida funcional.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Entrevista com Antônio Augusto Anastasia**. Revista Indicador, Belo Horizonte, v.8, n. 32, p.1411-1419, abr./jun. 1990

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Lei n.º 8.745, de 9 de setembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Lei n.º 9.962, de 22 de fevereiro de 2000. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9962.htm>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. Lei n.º 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros vinte por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135. Plenário. Relator: Ministra Carmen Lúcia. **Diário Oficial**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.068. Tribunal pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Sessão de 25/8/2004. **Diário Oficial**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2186122>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.210. Relator: Ministro Carlos Velloso. **Diário Oficial**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2222558>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.609. Relator: Ministro Dias Toffoli. **Diário Oficial**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2333296>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.876. Plenário. Relator: Ministro Dias Toffoli. Sessão de 26/3/2014. **Diário Oficial**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6272695>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.267. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário Oficial**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4732504>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial n.º 598.099. **Diário Oficial**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2667158>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n.º 685**. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE. **Diário Oficial**. Brasília, 1995

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. rev. ampl. e atual – Salvador: JusPODIVM, 2016.

DAMAS, Clarissa; CIPRIANI, Juliana. **ALMG aprova permanência de efetivados sem concurso nos cargos até dezembro**. Belo Horizonte. 10 mar. 2018. Estado de Minas. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/03/10/interna_politica,626137/almg-aprova-permanencia-de-efetivados-sem-concurso-nos-cargos-ate-dezembro.shtml>. Acesso em: 3 mai. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28.^a edição. São Paulo: Atlas, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8^a edição. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MACHADO, Sulamita Crespo Carrilho. **O normativismo jurídico de Hans Kelsen: a norma jurídica como objeto da ciência do Direito**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, v. 4, p. 1-24, 2003. Disponível em: <<http://direito.newtonpaiva.br/revistadireito/docs/prof/bkp/PROFES~1.RTF>>. Acesso em 15 de maio de 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20^a edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros 2006

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30.^a edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2.^a edição, p. 82-83, 1991.

MINAS GERAIS. Lei n. 1435, de 30 de janeiro de 1956. Dispõe sobre cargos de direção e chefia do Serviço Públicos civil do Estado e dá outras providências. [Belo Horizonte, 1956]. **Diário Oficial**. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br> > acesso em: 21 nov. 2017

MINAS GERAIS. Lei n. 5945, de 11 de julho de 1972. Dispõe sobre a reorganização de quadros de pessoal, diretrizes para a classificação e avaliação de cargos, Conselho Estadual de Política de Pessoal e reajustamento de vencimentos e dá outras providências. [Belo Horizonte, 1972]. **Diário Oficial**. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br> > acesso em: 21 nov. 2017

MINAS GERAIS. Lei n. 8019, de 23 de julho de 1981. Dispõe sobre o reajustamento de símbolos de vencimentos do Quadro Permanente da Secretaria e dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Justiça, cria cargos, e dá outras providências. [Belo Horizonte, 1981]. **Diário Oficial**. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br> > acesso em: 21 nov. 2017

MINAS GERAIS. Lei n. 9532, de 30 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a remuneração de cargo de provimento em comissão para fins de apostilamento e aposentadoria. [Belo Horizonte, 1987]. **Diário Oficial**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br>> acesso em: 21 nov. 2017

MINAS GERAIS. Lei n. 10254, de 20 de julho de 1990. Dispõe sobre a reestruturação dos cargos do serviço público civil do Poder Executivo, estabelece níveis de vencimento e dá outras providências. [Belo Horizonte, 1990]. **Diário Oficial**. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br> > acesso em: 21 nov. 2017

MINAS GERAIS. Decreto 43267, de 15 de abril de 2003. Regulamenta a expedição de título declaratório de apostilamento a que se referem as Leis nº 9.532, de 30 de dezembro de 1987 e nº 13.434, de 30 de dezembro de 1999, e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2003]. **Diário Oficial**. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br> > acesso em: 21 nov. 2017

MINAS GERAIS. Decreto 47.337, de 12 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a organização da SEPLAG-MG. [Belo Horizonte, 2003]. **Diário Oficial**. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br> > acesso em: 10 ab. 2017

MINAS GERAIS. Lei n. 14683, de 30 de julho de 2003. Revoga o art. 22 da Lei nº 5.945, de 11 de julho de 1972; o art. 10 da Lei nº 6.565, de 17 de abril de 1975; o art. 12 da Lei nº 8.019, de 23 de julho de 1981; a Lei Delegada nº 35, de 28 de agosto de 1985; a Lei nº 9.532, de 30 de dezembro de 1987; o art. 5º da Lei nº 10.945, de 27 de novembro de 1992; a Lei nº 13.434, de 30 de dezembro de 1999; a Lei nº 13.533, de 11 de maio de 2000, e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2003]. **Diário Oficial**. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br> > acesso em: 21 nov. 2017

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 174, de 26 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o Grupo de Direção e Assessoramento do Quadro Geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da Administração direta do Poder Executivo, e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2007]. **Diário Oficial**. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br> > acesso em: 21 nov. 2017

MINAS GERAIS. Lei n. 21333, de 23 de junho de 2014. Dispõe sobre o Prêmio por Produtividade em Metrologia Legal e Qualidade Industrial de Produtos, institui a Gratificação pelo Desenvolvimento de Atividade de Fiscalização, cria a carreira de Médico Universitário no âmbito da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes – e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2014]. **Diário Oficial**. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br> > acesso em: 21 nov. 2017

MINAS GERAIS. SCAP (Superintendência Central de Administração de Pessoal) – SEPLAG (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão). **Plano de desenvolvimento do estudo para a modernização dos processos de títulos declaratórios de apostilamento**. Belo Horizonte, 2015.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. 16.^a edição. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018.7

MONTEIRO, Igor de Matos. **O Neoconstitucionalismo e o espaço da configuração legística parlamentar sobre as políticas públicas no âmbito das Organizações Sociais**. 2010. 93 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed.– Salvador: JusPODIVM, 2016.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **A contratualização da função pública**. 1. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

OLIVEIRA, Júlia Mara Sousa. **Servidores detentores de função pública do poder executivo do Estado de Minas Gerais: uma análise baseada na Teoria do Neo-Institucionalismo Histórico**. 2007. 110f. Monografia (Conclusão de Curso) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out./dez. 2008.

SANTOS. Adalgisa Antônia Barroso. **Servidor estadual detentor de função pública: um estudo acerca da tensão entre segurança jurídica e estrita legalidade na efetivação determinada pela EC/49/2001**. 2007. 60f. Monografia (Conclusão de Curso) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2007.

SCAP (Superintendência Central de Administração de Pessoal) – SEPLAG (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão). **Instrução Normativa SCAP nº 001 de 2013**. Belo Horizonte, 2013.

SCAP (Superintendência Central de Administração de Pessoal) – SEPLAG (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão). **Plano de desenvolvimento do estudo para a modernização dos processos de títulos declaratórios de apostilamento**. Belo Horizonte, 2015.

SERHA (Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração). **Instrução Normativa SERHA de 01 de julho de 2001**. Belo Horizonte, 2001.

TJMG. RECURSO DE APELAÇÃO : MG 1.0024.06.992818-2/00, Relator: Desembargador Alvim Soares. DJ: 18/07/2007. **JusBrasil**, 2007. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5915977/100240699281820011>>. Acesso em: 14 out. 2017.

APÊNDICE 1- Modelo de questionário encaminhado aos servidores

Formulário:

O presente questionário objetiva realizar um diagnóstico acerca da força de trabalho do Estado de Minas Gerais cuja situação funcional se manteve como “servidor detentor de função pública”, com a finalidade de auxiliar na elaboração de trabalho de conclusão de curso, cuja temática é “a extensão da concessão de títulos declaratórios de apostilamento aos servidores alcançados pelo art. 4º da Lei nº 10.254/1990”. Cumpre esclarecer que o presente questionário tem finalidade meramente acadêmica e que a identidade daqueles que se dispuserem a respondê-lo será preservada.

- 1- Em que ano ocorreu seu ingresso como servidor público do Estado de Minas Gerais? (Campo para resposta aberto)

- 2- Qual é o seu órgão de prestação de serviço no Estado de Minas Gerais? (Campo para resposta aberto)

- 3- Conhece a natureza de seu vínculo funcional com o Estado de Minas Gerais?
 - a- Sim
 - b- Não

- 4- Qual a natureza jurídica de seu vínculo funcional com o Estado de Minas Gerais?
 - a- Servidor efetivo
 - b- Empregado público
 - c- Servidor detentor de função pública
 - d- Contratado temporário
 - e- Não sei informar

- 5- Quantas funções são ocupadas por você no Estado de Minas Gerais?
 - a- 1
 - b- 2

6- Se afastou de suas funções no Estado em razão de licença para tratar de interesses particulares, ou de licença para acompanhar cônjuge ou ficou à disposição de outro órgão ao longo de sua vida funcional?

a- Sim

b- Não

7- Conhece o conteúdo do art. 106 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de Minas Gerais que prevê que: “Passam a integrar o quadro efetivo de pessoal da Administração Pública estadual, em cargo correspondente à função pública de que sejam detentores, os seguintes servidores admitidos por prazo indeterminado: I- O detentor de função pública admitido até a data da promulgação da Constituição da República de 1988; II- o detentor de função pública admitido no período compreendido entre 5 de outubro de 1988 e 1º de agosto de 1990, data da instituição do regime jurídico único no Estado”?

a- Sim

b- Não

8- Acredita que se enquadra nos servidores alcançados pelo art.106 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de Minas Gerais?

a- Sim

b- Não

c- Não sei opinar

9- Conhece o procedimento para a obtenção do status de servidor efetivo, conforme dispõe o art. 106 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de Minas Gerais?

a- Sim

b- Não

10-Caso a resposta ao item 9 seja positiva, por que não solicitou seu enquadramento como servidor efetivo? (Campo de resposta aberto).