

REGIME DE PESSOAL E A ADC 36: LIMITES CONSTITUCIONAIS E IMPLICAÇÕES ADMINISTRATIVAS

PERSONNEL REGIME AND ADC 36: CONSTITUTIONAL LIMITS
AND ADMINISTRATIVE IMPLICATIONS

RÉGIMEN DE PERSONAL Y ADC 36: LÍMITES CONSTITUCIONALES
E IMPLICACIONES ADMINISTRATIVAS

José Roberto de Oliveira

Orientador: Pof. Dr Ricardo Gaiotto

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar, sob a forma de revisão bibliográfica, a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 36 (ADC 36) e seus impactos sobre o regime de pessoal no serviço público brasileiro. A decisão do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento acerca da autonomia dos entes federativos para disciplinar os regimes jurídicos de seus servidores, reafirmando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa. A pesquisa discute a evolução histórica do regime de pessoal, abordando a distinção entre os regimes estatutário e celetista, bem como as repercussões práticas da ADC 36 na organização e gestão da administração pública. Fundamentado em doutrina e jurisprudência contemporâneas, o estudo propõe uma reflexão crítica sobre os desafios e limites da gestão de pessoal diante das novas interpretações constitucionais e da busca por eficiência administrativa. Conclui-se que a ADC 36 representa um marco interpretativo relevante, ao equilibrar autonomia federativa e uniformidade constitucional, contribuindo para o fortalecimento da segurança jurídica e da estabilidade nas relações entre Estado e servidor público.

Palavras-chave: Regime de pessoal. ADC 36. Constitucionalidade. Administração pública. Servidores públicos.

ABSTRACT

This article aims to analyze, through a bibliographic review, Constitutional Declaratory Action No. 36 (ADC 36) and its impacts on the personnel regime within

the Brazilian public service. The decision of the Federal Supreme Court consolidated the understanding of the autonomy of federative entities to regulate the legal regimes of their civil servants, reaffirming the constitutional principles of legality, impersonality, and administrative morality. The research discusses the historical evolution of the personnel regime, addressing the distinction between statutory and labor-law regimes, as well as the practical repercussions of ADC 36 on the organization and management of public administration. Based on contemporary doctrine and jurisprudence, the study offers a critical reflection on the challenges and limits of personnel management in light of new constitutional interpretations and the pursuit of administrative efficiency. It concludes that ADC 36 represents a significant interpretive milestone, balancing federative autonomy and constitutional uniformity, thereby strengthening legal certainty and stability in the relationship between the State and public servants.

Keywords: Personnel regime. ADC 36. Constitutionality. Public administration. Public servants

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar, en forma de revisión bibliográfica, la Acción Declaratoria de Constitucionalidad nº 36 (ADC 36) y sus impactos sobre el régimen de personal en el servicio público brasileño. La decisión del Supremo Tribunal Federal consolidó la comprensión acerca de la autonomía de las entidades federativas para regular los regímenes jurídicos de sus servidores, reafirmando los principios constitucionales de legalidad, impersonalidad y moralidad administrativa. La investigación aborda la evolución histórica del régimen de personal, diferenciando los regímenes estatutario y laboral, y analiza las repercusiones prácticas de la ADC 36 en la organización y gestión de la administración pública. Basado en la doctrina y jurisprudencia contemporáneas, el estudio propone una reflexión crítica sobre los límites y desafíos de la gestión de personal frente a las nuevas interpretaciones constitucionales y la búsqueda de eficiencia administrativa. Se concluye que la ADC 36 constituye un hito interpretativo relevante, al equilibrar la autonomía federativa con la uniformidad constitucional, contribuyendo al fortalecimiento de la seguridad jurídica y la estabilidad en las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos.

Palabras clave: Régimen de personal. ADC 36. Constitucionalidad. Administración pública. Servidores públicos.

1 INTRODUÇÃO

O regime jurídico de pessoal sempre foi um dos pilares da estrutura administrativa brasileira, refletindo a forma como o Estado organiza, remunera e responsabiliza seus servidores. A Constituição Federal de 1988 inovou ao consagrar o princípio da autonomia dos entes federados para dispor sobre seus regimes de pessoal, respeitados os limites constitucionais. Nesse contexto, a Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 36 (ADC 36), julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), assume relevância singular ao reafirmar a constitucionalidade da coexistência de regimes distintos – estatutário e celetista – na administração pública indireta, especialmente nas empresas públicas e sociedades de economia mista. O presente artigo, baseado em revisão bibliográfica, tem como objetivo central examinar os fundamentos constitucionais da ADC 36, sua relação com o regime de pessoal e os desdobramentos administrativos decorrentes da decisão. Busca-se compreender de que forma a interpretação do STF equilibra os princípios da eficiência e da segurança jurídica com as peculiaridades do serviço público, contribuindo para o debate acerca da uniformização e da autonomia federativa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O debate sobre o regime jurídico de pessoal no Brasil remonta à própria evolução do Estado moderno e à definição do papel do servidor público como agente da Administração. No contexto do Direito Administrativo, o termo “regime jurídico” refere-se ao conjunto de regras, princípios e normas que regem as relações entre o Estado e seus servidores, delimitando direitos, deveres, prerrogativas e restrições. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), o regime jurídico “é um sistema normativo próprio, fundado na supremacia do interesse público, que distingue o servidor público do trabalhador comum e assegura a estabilidade e a continuidade do serviço público”. A Constituição Federal de 1988 consolidou o regime jurídico único (RJU) como um marco de uniformização do

funcionalismo, previsto originalmente no artigo 39, caput, o qual determinava que cada ente federado deveria instituir, por lei, um único regime para seus servidores. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como Reforma Administrativa, suprimiu a obrigatoriedade desse modelo, abrindo espaço para múltiplos regimes jurídicos, desde que respeitados os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Essa alteração inaugurou uma nova fase do Direito Administrativo brasileiro, marcada pela busca de equilíbrio entre flexibilidade gerencial e segurança institucional. Nesse cenário, o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 36 (ADC 36) pelo Supremo Tribunal Federal, em 2020, representou a culminância de décadas de controvérsia. A ação buscou confirmar a constitucionalidade da Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais), especialmente quanto à adoção do regime celetista para os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. O Tribunal, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, reconheceu que “a Constituição Federal não impõe uniformidade absoluta de regime jurídico, desde que a pluralidade observe os princípios da administração pública” (ADC 36/DF, STF, 2020). Com essa decisão, reafirmou-se a ideia de que empresas estatais possuem natureza híbrida, atuando tanto como instrumentos de políticas públicas quanto como agentes econômicos, o que justifica a necessidade de maior flexibilidade administrativa. Conforme explica Alexandre de Moraes (2022), “as sociedades de economia mista e empresas públicas se situam em zona intermediária entre o público e o privado, devendo sujeitar-se aos princípios constitucionais, sem perder a agilidade e racionalidade empresarial que o mercado impõe”. A doutrina majoritária reconhece que essa pluralidade de regimes é compatível com o Estado Democrático de Direito, desde que haja equilíbrio entre autonomia e controle. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2020), “a existência de múltiplos regimes não representa afronta à igualdade, mas a materialização da própria descentralização administrativa, que pressupõe autonomia jurídica e organizacional”. Assim, o regime estatutário permanece o pilar da administração

direta, enquanto o regime celetista se consolida como instrumento legítimo para a administração indireta e suas entidades empresariais. A literatura também destaca que a ADC 36 trouxe impactos práticos significativos sobre temas como estabilidade, concursos públicos, previdência e controle social. O STF reafirmou que empregados públicos não possuem estabilidade, mas têm direito à motivação do ato de dispensa (Tema 606 da repercussão geral). Além disso, reafirmou que o ingresso em cargos públicos, independentemente do regime, depende de concurso público, o que garante igualdade de acesso e meritocracia (art. 37, II, CF/88).

Em perspectiva crítica, Justen Filho (2021) argumenta que o pluralismo de regimes deve ser acompanhado por mecanismos de transparência e auditoria, sob pena de enfraquecer a coerência administrativa. Para ele, “a eficiência não pode servir de pretexto para flexibilizações excessivas ou para a privatização indireta das funções estatais”. Já Pereira (2023) observa que a coexistência de regimes exige planejamento fiscal e previdenciário rigoroso, pois a inserção de empregados públicos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) altera o equilíbrio atuarial dos entes federativos. Dessa forma, o referencial teórico deste estudo evidencia que o regime de pessoal, longe de ser mera formalidade, constitui elemento estrutural do Estado contemporâneo. A ADC 36, ao consolidar a constitucionalidade da pluralidade de regimes, reafirma o princípio da eficiência administrativa e fortalece a autonomia federativa, mas também exige vigilância jurídica para que a flexibilidade administrativa não se converta em erosão dos direitos sociais e fragilização do serviço público.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como uma revisão bibliográfica de natureza qualitativa e exploratória, voltada à análise teórico-jurídica da Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 36 (ADC 36) e de suas repercussões sobre o regime de pessoal no serviço público brasileiro. A escolha da revisão bibliográfica justifica-se pela necessidade de examinar o tema sob o ponto de vista

doutrinário, jurisprudencial e normativo, considerando a complexidade das transformações administrativas advindas da decisão do Supremo Tribunal Federal. O método qualitativo foi adotado por privilegiar a interpretação dos fenômenos jurídicos em detrimento da mensuração numérica, permitindo compreender o contexto, a lógica e as consequências da ADC 36 no ordenamento jurídico. O enfoque é hermenêutico e analítico, buscando interpretar os fundamentos constitucionais e administrativos à luz das teorias contemporâneas da gestão pública e do controle estatal.

Para a coleta de dados, foram consultadas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias compreenderam:

- a Constituição Federal de 1988, especialmente os artigos 37 a 41;
- a Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais);
- e os acórdãos do STF relativos à ADC 36/DF e ao RE 688.267/DF (Tema 606).

As fontes secundárias incluíram obras clássicas e recentes de autores reconhecidos no campo do Direito Administrativo e Constitucional, como Celso Antônio Bandeira de Mello (2020), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), Alexandre de Moraes (2022) e Marçal Justen Filho (2021), além de artigos acadêmicos publicados em revistas indexadas, como a Revista Brasileira de Direito Público (2023). O processo de pesquisa foi conduzido por meio de consultas em bases acadêmicas digitais — Google Scholar, SciELO, Portal de Periódicos da CAPES e Jurisprudência do STF —, priorizando publicações entre 2018 e 2024, conforme exigência do edital de submissão, que recomenda a utilização de referências atuais (item 9.4). A análise dos materiais foi realizada mediante o método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2016), adaptado ao contexto jurídico, permitindo identificar categorias temáticas: (a) fundamentos constitucionais do regime de pessoal; (b) alcance jurídico da ADC 36; (c) impactos administrativos e

sociais da decisão. A pesquisa seguiu ainda os critérios de rigor científico descritos por Gil (2017), especialmente quanto à objetividade, coerência interna e validade interpretativa. O procedimento analítico consistiu em três etapas complementares:

1. Levantamento e organização do material bibliográfico e jurisprudencial;
2. Sistematização dos conceitos-chave (regime jurídico único, autonomia administrativa, eficiência e controle público);
3. Síntese interpretativa dos achados, relacionando teoria, legislação e prática administrativa.

Por fim, destaca-se que esta metodologia visa não apenas descrever o entendimento consolidado pela ADC 36, mas também avaliar criticamente suas repercussões no desenho institucional da administração pública brasileira. O estudo, portanto, adota uma postura reflexiva, voltada a compreender como o direito constitucional e o direito administrativo dialogam na construção de um modelo de gestão pública moderno, eficiente e socialmente responsável.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A análise dos resultados obtidos nesta revisão bibliográfica demonstra que a Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 36 (ADC 36) representa um divisor de águas na consolidação do regime de pessoal na administração pública brasileira. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a ação em 25 de junho de 2020, fixou o entendimento de que o regime jurídico único, previsto no artigo 39 da Constituição Federal, aplica-se exclusivamente à administração direta, autarquias e fundações públicas, permitindo às empresas públicas e sociedades de economia mista a adoção do regime celetista, conforme a Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais). O relator, Ministro Luís Roberto Barroso, destacou que “a pluralidade de regimes não viola a Constituição, desde que todos estejam submetidos aos princípios da administração pública e ao dever de concurso público” (ADC 36/DF, STF, 2020). Tal decisão reforçou o caráter autônomo e híbrido das estatais, que,

embora submetidas à lógica pública, atuam em um ambiente de concorrência e eficiência empresarial. Assim, o Tribunal reconheceu que a coexistência de regimes distintos atende ao princípio da eficiência administrativa e à necessidade de flexibilidade gerencial, sem afastar o dever de moralidade e transparência. Essa decisão produziu impactos diretos na estrutura funcional do Estado, redefinindo as categorias de agentes públicos. Os servidores estatutários permanecem vinculados ao regime jurídico único e gozam de estabilidade, enquanto os empregados públicos, regidos pela CLT, não possuem estabilidade, mas têm direito à motivação do ato de dispensa, conforme fixado no Tema 606 de repercussão geral (RE 688.267/DF, Rel. Min. Barroso, 2018). A distinção, já reconhecida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), reforça a coerência do modelo federativo e evita a imposição de um regime único a entes e entidades com naturezas jurídicas diversas. Sob a ótica administrativa, o julgamento da ADC 36 fortaleceu o princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88), permitindo que as estatais operem com maior dinamismo e adequação à realidade de mercado. A Lei das Estatais consolidou mecanismos de governança, transparência e gestão meritocrática, conforme destaca Justen Filho (2021), ao afirmar que “a constitucionalidade da Lei nº 13.303/2016 legitima a adoção de instrumentos empresariais pela administração pública, sem afastar o controle público e o interesse coletivo”. Essa leitura evidencia que o direito administrativo contemporâneo vem se movendo em direção a um modelo mais funcional, voltado à produtividade e à qualidade do serviço público.

Contudo, a ampliação da autonomia das estatais impõe novos desafios jurídicos e institucionais. Um dos mais significativos refere-se à necessidade de preservar a isonomia de tratamento entre servidores estatutários e empregados públicos, evitando a precarização das relações laborais. Celso Antônio Bandeira de Mello (2020) adverte que a flexibilização administrativa “não pode ser pretexto para a supressão de garantias constitucionais, sob pena de desvirtuar o próprio sentido republicano da função pública”. Assim, a aplicação da ADC 36 deve ser acompanhada de políticas institucionais de capacitação, remuneração justa e

respeito aos direitos sociais. Além dos aspectos jurídicos, a decisão produziu efeitos fiscais e previdenciários relevantes. A diferenciação entre regimes implica formas distintas de custeio e cobertura previdenciária. Enquanto os servidores estatutários são vinculados a regimes próprios de previdência social (RPPS), os empregados públicos integram o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Essa separação exige planejamento atuarial e controle orçamentário por parte dos entes federativos. Conforme observa Pereira (2023), “a coexistência de regimes demanda ajustes nas contas públicas e pode impactar o equilíbrio financeiro entre categorias funcionais, exigindo maior responsabilidade fiscal e governança previdenciária”. Do ponto de vista político-institucional, a ADC 36 também reafirma o papel do STF como guardião da Constituição e como agente estabilizador das relações entre os Poderes e os entes federativos. Ao uniformizar o entendimento sobre o regime de pessoal, o Tribunal conferiu previsibilidade jurídica às administrações públicas, reduzindo a litigiosidade e fornecendo base sólida para futuras reformas administrativas. Segundo Alexandre de Moraes (2022), essa decisão representa “um avanço na consolidação do federalismo cooperativo, pois reconhece a autonomia organizacional de cada ente sem comprometer a unidade constitucional do Estado”. Portanto, os resultados da análise demonstram que a ADC 36 promoveu uma modernização estrutural do regime de pessoal, ao mesmo tempo em que impôs novos desafios de controle, governança e equilíbrio social. A decisão oferece ao Estado maior liberdade para gerir suas estruturas, mas também exige vigilância institucional e responsabilidade pública, de modo que a eficiência administrativa não se sobreponha aos princípios da moralidade, legalidade e dignidade do servidor. Em síntese, o julgamento contribuiu para consolidar um novo paradigma jurídico e administrativo, em que o pluralismo de regimes é compatível com os valores constitucionais e com as exigências de um Estado contemporâneo que busca ser, simultaneamente, eficiente, transparente e socialmente justo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, desenvolvido sob a forma de revisão bibliográfica, permitiu compreender a amplitude e a relevância da Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 36 (ADC 36) no cenário jurídico-administrativo brasileiro. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou uma interpretação constitucional que redefiniu os limites e as possibilidades do regime de pessoal na administração pública, harmonizando o princípio da autonomia administrativa com o dever de eficiência e controle público. Os resultados demonstraram que a ADC 36 não se restringe a uma mera decisão de constitucionalidade, mas simboliza um novo paradigma de gestão pública, em que coexistem o regime estatutário — característico da administração direta — e o regime celetista — aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista.

Essa pluralidade, longe de gerar fragmentação, revela a maturidade institucional do Estado brasileiro em reconhecer diferentes formas de organização administrativa, desde que compatíveis com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Do ponto de vista teórico, observou-se que a decisão reafirma a evolução do Direito Administrativo contemporâneo, que passa a conciliar os valores clássicos da estabilidade e da hierarquia com a necessidade de flexibilidade e inovação. Conforme defendido por Di Pietro (2022) e Moraes (2022), o Estado moderno demanda estruturas funcionais mais dinâmicas, capazes de responder às exigências de uma sociedade complexa e em constante transformação.

A ADC 36, portanto, reflete essa tendência, permitindo que o poder público atue de forma mais estratégica e menos burocrática, sem descuidar da supremacia do interesse público. Contudo, a análise crítica revelou que a autonomia concedida às estatais deve ser acompanhada por mecanismos eficazes de controle e transparência, evitando desvios de finalidade, contratações precárias ou perda da natureza pública dessas entidades. Bandeira de Mello (2020) adverte que a flexibilidade administrativa não pode implicar em renúncia aos princípios

constitucionais que estruturam o serviço público. Assim, cabe ao Estado e aos órgãos de controle assegurar que a busca pela eficiência não se sobreponha à proteção dos direitos sociais e à responsabilidade institucional. No campo fiscal e previdenciário, as implicações da ADC 36 são igualmente expressivas.

A coexistência de regimes distintos exige planejamento financeiro e gestão atuarial responsável, uma vez que servidores estatutários integram regimes próprios de previdência (RPPS), enquanto empregados públicos estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Tal diferenciação impõe desafios à sustentabilidade das contas públicas, como destaca Pereira (2023), que enfatiza a necessidade de políticas de longo prazo para garantir equilíbrio entre as categorias e estabilidade orçamentária.

Além dos aspectos técnicos e jurídicos, a ADC 36 reafirma o papel do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição e moderador institucional. Ao uniformizar o entendimento sobre o regime de pessoal, o STF reduziu controvérsias interpretativas e forneceu diretrizes seguras para a elaboração de políticas públicas e reformas administrativas. Trata-se de um marco que reforça a legitimidade do Judiciário como garantidor da coerência normativa e da unidade do Estado brasileiro. Dessa forma, a contribuição desta pesquisa se expressa em duas dimensões principais. No âmbito acadêmico, oferece uma sistematização teórica e interpretativa sobre a ADC 36, situando-a como instrumento de modernização e racionalização do Direito Administrativo. No âmbito social, amplia o debate sobre a valorização dos agentes públicos, a sustentabilidade das estruturas administrativas e a preservação dos direitos trabalhistas e previdenciários diante das reformas contemporâneas. Conclui-se, portanto, que a ADC 36 representa um avanço jurídico e institucional de grande relevância, ao reafirmar a coexistência legítima entre diferentes regimes de pessoal e promover o equilíbrio entre autonomia e controle, eficiência e responsabilidade, flexibilidade e garantia de direitos. A continuidade desse debate é fundamental para o aprimoramento da gestão pública brasileira, de modo que as futuras reformas administrativas possam conciliar as exigências de desempenho e

governança com a centralidade do ser humano e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

6 REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Tradução: Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2016.

BANDEIRADE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 7 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

PEREIRA, Ricardo de Oliveira. Regimes jurídicos e sustentabilidade fiscal: impactos das decisões do STF na administração pública. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 21, n. 89, p. 57-78, 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 36/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 25 jun. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 12 ago. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Recurso Extraordinário nº 688.267/DF (Tema 606). Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 8 mar. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 abr. 2018.