

SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS: JUSTIÇA COMPETENTE PARA A APRECIACÃO DE SEUS DISSÍDIOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS (*)

José Ajuricaba da Costa e Silva (**)

I - SITUAÇÃO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Na vigência das Constituições Federais de 1946, 1967 e da EC n. 1/69, os servidores públicos civis estavam divididos em duas grandes categorias, subordinadas a regimes legais distintos: 1º) a dos "funcionários públicos" propriamente ditos, sujeitos a regime estatutário, ocupantes de cargos públicos criados por lei, geralmente admitidos mediante concurso público de títulos e de provas, compreendendo os funcionários de carreira, efetivos após dois anos de estágio probatório, os ocupantes de cargo em comissão, demissíveis *ad nutum* e os ocupantes de cargos isolados de provimento efetivo; 2º) a dos servidores contratados, sujeitos a regime da CLT, também conhecidos como celetistas, que não eram selecionados necessariamente por concurso, só efetivados após dez anos de serviço público continuado ou antes disto, por favor constitucional ou legal.

Em relação à categoria dos funcionários públicos estatutários e autárquicos, a incompetência da Justiça do Trabalho para dirimir suas ações contra a União, Estado, Município ou suas autarquias decorria quanto aos funcionários da União ou de suas autarquias, e na vigência das Constituições anteriores à EC n. 1/69, das normas do artigo 7º, alíneas "c" e "d", da CLT, que excluía os funcionários públicos e autárquicos em geral da incidência da legislação trabalhista consolidada e, conseqüentemente, da competência da recém-criada Justiça do Trabalho, pois desde a vigência da Carta de 1937 haviam desaparecido os Juízes e Tribunais Federais (artigo 90), que só viriam a ressurgir na Constituição Federal de 1969 (artigo 112). Nesta, a competência para processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal fossem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, foi expressamente atribuída aos Juízes Federais. Também nela já fora dada à Justiça do Trabalho competência para dirimir "outras controvérsias oriundas de relação de trabalho", ainda que não fossem de emprego, desde que houvesse lei atribuindo tal competência (artigo 142, *caput*). Ora, além de não existir então lei ordinária atribuindo à Justiça Trabalhista competência para dirimir as controvérsias oriundas da relação de trabalho dos funcio-

(*) Trabalho apresentado no "V Seminário sobre Direito Constitucional do Trabalho", realizado em São Paulo, de 27 a 29.11.91, revisado e ampliado.

(**) Ministro Corregedor-Geral da Justiça do Trabalho; Professor Aposentado da Universidade Federal de Pernambuco; Juiz do Tribunal Administrativo da OEA.

nários públicos federais ou autárquicos com a União e suas autarquias, dispositivos especiais sobre competência estabeleciam competir aos Juízes Federais processar e julgar as causas em que a União Federal, entidade autárquica ou empresa pública federal fossem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, qualquer que fosse o regime jurídico de seus servidores (artigos 110 e 125, Inciso I, da Constituição Federal de 1969).

Em relação aos funcionários públicos estatutários e autárquicos dos Estados e dos Municípios, a situação era a mesma, ou seja, a Justiça do Trabalho não tinha competência para dirimir suas controvérsias contra os Estados e as Prefeituras. No que diz respeito, porém, aos servidores contratados ou celetistas, a situação era diferente, sobretudo a partir de 1964, quando o Estado se orientou no sentido de estimular a transferência dos servidores públicos do regime estatutário para o contratual, retirando-os da esfera administrativa do Estatuto dos Funcionários para colocá-los sob a proteção da legislação trabalhista e sob a égide da jurisdição trabalhista. Esta competência da Justiça do Trabalho se aplicava às relações dos servidores celetistas, tanto dos Estados, Municípios, suas autarquias e empresas públicas, como da União, autarquias e empresas públicas federais. A EC n. 1, de 1969, alterou este quadro em relação, apenas, aos servidores contratados da União, suas autarquias e empresas públicas, ao prescrever em seu artigo 110 que os litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com essas entidades de direito público interno, "qualquer que fosse seu regime jurídico", seriam processados e julgados perante os Juízes Federais. Daí resultou, conforme assinalado por Mozart Victor Russomano, o agravamento da morosidade da Justiça Federal, a dificuldade do ajuizamento das reclamações trabalhistas dos servidores celetistas contra a União, as autarquias e empresas públicas federais, obrigados que eram a se deslocar para as capitais onde havia Juiz Federal, e o que era mais grave, a possibilidade de interpretações diversas ou mesmo contraditórias da mesma norma trabalhista por duas Justiças Especiais, a Justiça do Trabalho e a Justiça Federal⁽¹⁾.

Como a norma do artigo 110, da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, aplicava-se, tão-somente, aos servidores contratados da União, suas autarquias e empresas públicas, não afetou a competência da Justiça do Trabalho no que diz respeito aos servidores celetistas dos Estados e Municípios, autarquias e empresas públicas estaduais e municipais, cujas reclamações trabalhistas continuaram a ser processadas e julgadas perante a mesma.

II – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Anteprojeto original, aprovado pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, cujo relator foi o deputado Egidio Ferreira Lima, dava a seguinte redação ao dispositivo que fixava a competência da Justiça do Trabalho:

"Art. 121. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores, acidentes do tra-

(1) Mozart Victor Russomano, In "Competência da Justiça do Trabalho no Brasil", Capítulo de "A Competência da Justiça do Trabalho na América Latina", São Paulo, 1981, pág. 30.

balho e as questões entre trabalhadores avulsos e as empresas tomadoras de seus serviços e as **causas decorrentes das relações trabalhistas** dos servidores com os Municípios, os Estados e a União, inclusive as autarquias municipais, estaduais e federais."

Esta redação foi mantida, *ipsis litteris*, até o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, de julho de 1987 (artigo 118), e por ele se evidencia que a intenção inicial do Constituinte foi incluir na competência da Justiça do Trabalho, quanto aos servidores públicos, tão-somente as causas decorrentes de suas "relações trabalhistas" com a Fazenda Pública federal, estadual e municipal, isto é, aquelas ajuizadas por ou contra seus servidores contratados pelo regime da CLT, pois nunca se havia designado, até então, como "relação trabalhista" aquela existente entre a administração pública e os seus servidores estatutários, conhecidos por funcionários públicos *stricto sensu*.

Tal redação, porém, começou a ser alterada no primeiro Substitutivo do relator da Comissão de Sistematização, de agosto de 1987, e passou a ser aquela que afinal prevaleceu, contida no artigo 114, "caput", da Constituição aprovada a 5 de outubro de 1988, na qual se substituiu a expressão "empregados" por "trabalhadores", por ocasião da aprovação final do texto da Carta Magna no 1º Turno (artigo 120), em fins de junho de 1988, pois até o Projeto final da Comissão de Sistematização a expressão usada continuava a ser "dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores" (artigo 137). O adinículo "e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho", que não constituía, aliás, novidade, pois já existia na Emenda Constitucional n. 1, de 1969, fora já acrescentado pelo 2º Substitutivo do relator da Comissão de Sistematização, de setembro de 1987, artigo 132.

Foram, justamente, essas alterações do texto original que deram lugar às dificuldades atuais de interpretação do texto final da Constituição, sobretudo em face da norma de seu artigo 39, preconizando a instituição de regime único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, e que foi afinal regulamentado, no plano federal, pela Lei n. 8.112, de 11.12.90, cujo artigo 240, alínea "e", assegura ao servidor público civil o direito de "ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho...", em boa hora vetado pelo Presidente da República; veto porém que em má hora foi rejeitado pelo Congresso Nacional. Essas dificuldades e a interpretação adotada pela referida lei por vários juristas e juízes, inclusive pelo Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho, levaram a Procuradoria-Geral da República a mover ação direta de inconstitucionalidade das alíneas "d" e "e" do artigo 240, da lei citada, perante o Supremo Tribunal Federal, tendo aquele C. Pretório, por grande maioria deferido a suspensão cautelar da eficácia das disposições contidas na alínea "d" e da locução "e coletivamente" da alínea "e", ambas do artigo 240, da Lei n. 8.112/90, afastando, deste modo, ainda que liminarmente, a possibilidade do ajuizamento de dissídio coletivo dos funcionários públicos civis da União perante a Justiça do Trabalho, mas mantendo o direito de ajuizar ação individual nos pretórios trabalhistas. E esta é a situação atual da questão.

III – CONCLUSÃO

Entendo que, face ao texto final adotado pelo Constituinte para definir a competência da Justiça do Trabalho, usando a expressão genérica "trabalhadores" e abandonando a mais restrita "empregados", para designar os titulares do pólo ativo dos dissídios individuais e coletivos abrangidos por essa competência, e referindo-se no fim a "outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho", é muito difícil, sem reforma da Lei do Regime Único ou da própria Constituição, afastar a competência do Judiciário Trabalhista para conciliar e julgar as ações individuais dos servidores públicos em geral, sejam eles estatutários ou não. Com efeito, não vejo como deixar de considerar os denominados "estatutários" como compreendidos no conceito de "trabalhadores". A tendência, aliás, do Direito Internacional do Trabalho tem sido nesse sentido, de que são exemplos a Convenção n. 151, de 1978, que assegura proteção ao direito de sindicalização dos servidores públicos e a orientação do Direito do Trabalho dos países mais desenvolvidos no sentido de assegurar-lhes o próprio direito de greve; tendência e orientação essas consagradas pelo Constituinte brasileiro de 1988, ao reconhecer tais direitos aos funcionários públicos (artigo 37, incisos VI e VII). Por outro lado, também não vejo como deixar de considerar a relação que existe entre o funcionário público ou autárquico e a entidade a que presta serviços senão como uma "relação de trabalho", a que se refere a parte final do artigo 114, *caput*, da Constituição vigente. Com efeito, o objeto da admissão de uma pessoa física no serviço público ou autárquico, seja ela através de nomeação para cargo, contratação para emprego ou mesmo para locação de serviço por tempo determinado como se quer agora (artigos 232 a 235 da Lei n. 8.112/90), sempre foi e será o mesmo do contrato individual de trabalho, ou seja, a prestação de serviços pessoais, continuados, em caráter de subordinação e mediante o pagamento de uma remuneração, do prestador de serviços àquele que o contrata e remunera. A relação, pois, que se estabelece entre o servidor público e a administração pública, direta ou indireta, é, inquestionavelmente, uma "relação de trabalho".

Um elemento complicador se encontra, porém, na norma contida no artigo 109, inciso VIII, da nova Carta Magna, que atribui aos Juízes Federais a competência para processar e julgar os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, abrindo exceção apenas para os casos de competência dos Tribunais Federais, que são aqueles contra atos dos Presidentes ou Juízes de tais Tribunais. Ora, tratando-se de ofensa a direito líquido e certo do servidor público federal, praticado pela autoridade a que está subordinado, o mandado de segurança a que tem direito é de competência da Justiça Federal ou da Justiça do Trabalho? O conflito de normas do mesmo nível constitucional está, pois, delineado e só poderá ser resolvido de uma das maneiras seguintes: a) entendendo-se que a regra do artigo 109, inciso VIII, não se aplica ao direito líquido e certo decorrente da relação entre funcionário público e a administração pública federal, o que parece incompatível com o instituto; b) considerando-se que a ação mandamental não constitui "dissídio individual" e por isso não estaria abrangida pela competência da Justiça do Trabalho, o que tenho como igualmente insustentável; c) rejeitando-se a própria competência desta Justiça Especializada para dirimir os conflitos individuais dos funcionários públicos, o que contrariaria o entendimento até agora predominante na Suprema Corte do País, que é o intérprete maior da norma constitucio-

nal; d) entendendo-se que a Justiça do Trabalho é a competente para processar e julgar os dissídios individuais, mas não os mandados de segurança dos funcionários públicos contra ato da autoridade federal.

Esta última solução é, para mim, a mais aceitável, face à norma expressa do artigo 109, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, por mais incongruente que seja considerar os Juizes do Trabalho competentes para conciliar e julgar todos os dissídios individuais dos servidores públicos federais e incompetentes para apreciar os seus mandados de segurança. Esta incongruência já havia, aliás, como antes assinalado, na vigência da EC n. 1/69, que dividia a competência trabalhista, no que diz respeito aos servidores públicos celetistas, entre a Justiça do Trabalho (competente para as reclamações dos empregados públicos estaduais e municipais e os das autarquias dos Estados e Municípios) e a Justiça Federal (competente apenas para as reclamações dos servidores celetistas da União, suas autarquias e das empresas públicas federais). Logo, não é um mal novo e a responsabilidade pelo mesmo é dos Constituintes, que num e noutro caso, não atentaram ou não quiseram evitar a divisão de competência que decorria da Constituição que redigiram e aprovaram.

Não me parece constituir obstáculo ao reconhecimento da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar os dissídios individuais dos funcionários públicos, como defendem alguns, a circunstância de serem os seus órgãos de composição paritária, integrados por representantes das categorias dos empregados e dos empregadores, o que levaria uma das partes da relação processual a ficar sem representação, pois a administração pública não é categoria econômica. Tal argumento, que impressiona à primeira vista, não resiste, porém, a um exame mais detido. É que na relação de trabalho com o servidor público, a União, o Estado ou o Município estão na posição do que utiliza e remunera a prestação de serviços, que corresponde à do empregador. E este é apresentado nos órgãos da Justiça do Trabalho pelo Juiz Classista representante dos empregadores. Vale salientar que nas quase quatro décadas que decorreram entre a Constituição de 1946 e a de 1988, durante as quais se *construiu e consolidou a jurisprudência, a doutrina e, finalmente, a própria legislação*, proclamando a competência da Justiça do Trabalho para dirimir as ações trabalhistas dos servidores públicos contratados contra os seus empregadores, que eram a União (competência reconhecida até a EC n. 1/69), os Estados e os Municípios, jamais se alegou a incompetência da Justiça Laboral pela quebra do princípio da paridade. Na verdade, na posição correspondente aos empregadores, em que estavam e continuam a estar, pois a Constituição de 1988 fala de dissídios entre "trabalhadores e empregadores", as entidades de direito público interno foram e continuam sendo representadas na Justiça do Trabalho pelos Juizes Classistas representantes da categoria econômica.

O aconselhável, talvez, é que se atribua, onde houver mais de uma Junta de Conciliação e Julgamento, competência privativa a uma delas para conciliar e julgar as reclamações dos servidores públicos em geral, de modo a permitir sua especialização. Tal experiência já está, aliás, sendo feita na 4ª Região (Rio Grande do Sul), desde 1969, por iniciativa do então Juiz Presidente Barata Silva, hoje Ministro aposentado do Tribunal Superior do Trabalho, que, através de Resolução do Tribunal Regional, estabeleceu que uma das Juntas de Conciliação e Julgamento de Porto Alegre seria competente, mediante rodízio anual, para conhecer das re-

clamações dos servidores públicos celetistas. A partir de 1990 esta competência privativa foi atribuída exclusivamente à 18ª Junta de Conciliação e Julgamento daquela Cidade, que passou a receber, recentemente, as reclamações também dos funcionários públicos estatutários. Tal solução, porém, teria que ser adotada por lei e não por mera Resolução Administrativa.

Quanto à competência da Justiça do Trabalho para dirimir os dissídios individuais dos servidores públicos em geral, dos Estados, Municípios e suas autarquias, o foro competente será a Justiça do Trabalho se a lei do Regime Único do Estado ou do Município assim o definir. É evidente que, na hipótese, a competência não será determinada pela lei estadual ou municipal, que não poderia, como é óbvio, atribuir competência a uma Justiça Federal. É a própria Constituição Federal quem fixa tal competência, na parte final de seu artigo 114, ao declarar que a Justiça do Trabalho é também competente, mediante lei, para conciliar e julgar "outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho". Ora, o que exige a Constituição é que, decorrendo a controvérsia de relação de trabalho, que não seja de emprego, haja "lei" dando à Justiça do Trabalho competência para dirimi-la. Não diz que tal lei deva ser federal, como a alguns desavisados possa parecer. Assim o foi em relação aos trabalhadores avulsos na vigência da Constituição de 1969, que já continha em seu artigo 142 o mesmo adinículo. Também ali não foi a lei ordinária que atribuiu competência para dirimir as questões daqueles trabalhadores sem vínculo empregatício, mas a Constituição que autorizou o legislador ordinário a fazê-lo, fosse ele federal, estadual ou municipal. E isto se faz necessário porque a Lei n. 8.112, de 1990, só fixou a competência da Justiça do Trabalho em relação aos funcionários federais.

Conseqüentemente:

1º) As JCs, face à decisão do Supremo Tribunal Federal que rejeitou a liminar na ação direta de inconstitucionalidade do artigo 240, alínea "e", da Lei n. 8.112/90, que dispôs sobre competência de foro somente para os servidores federais, são atualmente competentes para apreciar os dissídios individuais dos funcionários públicos civis da União;

2º) Esta competência não se estende, porém, aos mandados de segurança, em virtude da atribuição expressa de tal competência aos Juízes Federais, contida no artigo 109, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988;

3º) As JCs serão também competentes para conciliar e julgar as reclamações dos funcionários públicos e autárquicos dos Estados, se a lei disciplinando o regime único de seus servidores cometer à Justiça do Trabalho competência para tanto. Quanto aos servidores de fundações estaduais, desde que são entidades de direito privado, é inquestionável a competência das JCs para conhecer de suas reclamações;

4º) Serão igualmente competentes os órgãos de 1º grau da Justiça do Trabalho para apreciar e julgar as ações dos servidores estatutários, inclusive os autárquicos, dos municípios, se a lei municipal que disciplinar seu regime único atribuir-lhe essa competência caso a estadual já não o tiver feito em relação, também, aos servidores municipais.

Para finalizar, reafirmo meu entendimento de que é prejudicial à Justiça do Trabalho a ampliação de sua competência para abranger, também, as reclamações

dos funcionários públicos estatutários, inclusive daqueles que servem ao próprio Poder Judiciário, por comprometer a tarefa para a qual foi precipuamente criada, que é a conciliação e julgamento das questões dos trabalhadores das empresas privadas, por obrigar ainda os juizes do trabalho a uma reciclagem de sua formação, baseada no proteccionismo do Direito do Trabalho, injustificável e impróprio no Direito Administrativo e, *last but not the least*, por dificultar-lhes o exercício da atividade conciliatória que, além de ser do espírito do Direito do Trabalho brasileiro, é responsável pela solução rápida de cerca de 50% (cinquenta por cento) das reclamações ajuizadas contra as empresas privadas, desde que a Fazenda Pública geralmente não pode conciliar.

Todavia, não posso deixar de reconhecer que, sem reforma da Lei do Regime Único (art. 240) e, quiçá, do próprio art. 114, da atual Constituição Federal, aquela competência é atualmente *incontestável* para os dissídios individuais desses funcionários, à exceção do mandado de segurança contra ato de autoridade federal, face ao disposto, expressamente, no art. 102, inciso VIII, da Carta Magna.