

AS AÇÕES DE SERVIDORES E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS A ADI N° 3.395: UMA QUESTÃO DE INCOMPETÊNCIA OU IMPROCEDÊNCIA?

Elysa Tomazi*

INTRODUÇÃO

Como reação ao entusiasmo manifestado por boa parte dos juristas, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/04, os quais acreditavam que o novo inciso I do art. 114 da Constituição Federal teria inaugurado um novo paradigma da competência¹, o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.395 no Supremo Tribunal Federal veio a inaugurar um constante movimento limitador da competência trabalhista para o julgamento de causas movidas por servidores públicos² em face da Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

Referida ação, bastante difundida nos debates sobre a competência da Justiça do Trabalho, foi promovida em 21.05.05 pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE e também pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – Anamages, com a finalidade de questionar, além de possível

* *Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina; foi assessora jurídica na Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região e, atualmente, é analista processual do Ministério Público da União, lotada na Procuradoria da República no Município de Blumenau/SC.*

- 1 Segundo Romar (2006, p. 14), entendeu-se que se o antigo texto constitucional já viabilizava, por meio de lei ordinária, a competência da Justiça Trabalhista para casos envolvendo relação de trabalho – do mesmo modo que já vinha fazendo a CLT –, a partir da nova redação do art. 114 da Constituição, o que era exceção passou a ser regra, e a Justiça Laboral teve seu espectro de atuação consideravelmente ampliado por força da EC nº 45/04. No mesmo sentido, Brandão (2005, p. 59-60), Schmidt (2005, p. 327) e Dalazen (2005, p. 158).
- 2 A doutrina, regra geral, refere-se a servidores públicos somente nas hipóteses em que estes exercem atividades no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, excluindo os agentes empregados em pessoas jurídicas de direito privado, como as sociedades de economia mista e empresas públicas. A abordagem deste trabalho dar-se-á exclusivamente em referir-se apenas aos primeiros servidores, já que, quanto aos empregados de empresas estatais, regidos pelas normas celetistas, pacífica é a competência da Justiça especializada. Assim, sempre que se utilizar, ao longo do texto, a expressão servidor público, deve ela ser lida em seu sentido estrito.

inconstitucionalidade formal na elaboração da EC nº 45/04, a própria interpretação do termo “relação de trabalho”, inserido pela emenda no art. 114 da CF:

“Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: (Redação dada pela EC nº 45, de 2004)

I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (Incluído pela EC nº 45, de 2004)

O Ministro Nelson Jobim, presidente da Suprema Corte à época, ao apreciar o pedido de cautelar, entendeu não haver, no texto do art. 114, inciso I, da Constituição Federal – conforme a redação dada pela EC nº 45/04 –, inconstitucionalidade formal. Concedeu, assim, liminar com efeitos *ex tunc* para dar interpretação conforme o art. 114, inciso I, da Constituição Federal, para suspender, *ad referendum*,

“toda e qualquer interpretação dada ao inciso I do art. 114 da CF, na redação dada pela EC nº 45/04, que inclua, na competência da Justiça do Trabalho, a apreciação (...) de causas que (...) sejam instauradas entre o Poder Público e seus servidores, a ele vinculados por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico-administrativo.”

Na oportunidade em que a decisão do presidente foi submetida ao Pleno do STF, a Corte afastou, em sede de cognição sumária, o alegado vício formal na EC nº 45/04, mas concluiu que as relações havidas entre servidores públicos estatutários e a Administração Pública não estão inseridas no conceito de “relação de trabalho”, razão pela qual a medida cautelar na ADI foi concedida.

A partir desse julgamento, pode-se dizer que o STF – desconsiderando o evidente conteúdo ampliativo do novo art. 114 da CF – optou por manter intacto o entendimento já consolidado nos debates da ADI 492, ação em que se decidiu que a Justiça do Trabalho não detinha competência para julgar causas envolvendo servidores públicos estatutários, ainda que o art. 240, *e*, da Lei nº 8.112/90 tivesse previsto o contrário.

Nada obstante tal opção da Corte, é importante destacar que o Ministro Carlos Ayres Britto, ao longo da sessão de julgamento da ADI 3.395, suscitou um debate crucial, qual seja a necessidade de se delimitar o alcance da liminar concedida, no seguinte sentido: quando o STF exclui da competência da Justiça do Trabalho as causas instauradas entre o Poder Público e os seus servidores *com relação de ordem estatutária ou jurídico-administrativa*, está tratando as duas relações como sinônimos?

O ministro-relator, diante de tal indagação, esclareceu que, no contexto da ADI 3.395, relação jurídico-administrativa seria, sim, sinônimo de relação estatutária, sendo que tais expressões foram retiradas do voto do Ministro Celso de Mello, na ADI 492. Em razão desse esclarecimento, concluíram os ministros, na ADI 3.395, que as causas envolvendo servidores temporários seriam de competência da Justiça do Trabalho.

Após essa decisão do Supremo ratificando a liminar concedida pelo Ministro Nelson Jobim, surgiram diversas manifestações sobre o acerto, ou não, do posicionamento da Corte, seja em relação ao aspecto da inexistência de inconstitucionalidade formal, seja quanto à abrangência conferida à expressão “relação de trabalho”. Esse não é, entretanto, o foco do presente artigo, senão a análise dos efeitos produzidos, nos tribunais brasileiros, pela medida liminar proferida na ADI 3.395.

A CONSTRUÇÃO DA INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A partir do contexto exposto, poder-se-ia dizer, em princípio, que o conteúdo da liminar proferida pelo STF não ensejaria maiores controvérsias práticas, haja vista ter sido fundamentada, em regra, nos mesmos termos da ADI 492, para assim excluir da competência da Justiça do Trabalho o julgamento de lides envolvendo servidores estatutários de todos os entes da federação e de suas autarquias e fundações.

É esse o indicativo que se extrai da decisão proferida pelo STF na Reclamação 4.317/PA³, poucos meses após o julgamento liminar da ADI 3.395, na qual o Ministro-Relator Carlos Ayres Britto, ao indeferir o pedido de liminar, esclareceu que, quando do julgamento da ADI 3.395, o STF

“assentou o entendimento de que compete à Justiça comum processar e julgar as causas instauradas entre a Fazenda Pública e seus servidores estatutários (agentes públicos investidos em cargos públicos efetivos ou comissionados). Pois bem, sob este visual das coisas, não me parece consistente a alegação de que o processamento das precitadas reclamações trabalhistas na Justiça Obreira contraria o decidido na ADI 3.395-MC. Assim me posiciono porque, à primeira vista, não se me afigura deter caráter estatutário a relação jurídica mantida entre os autores das reclamações trabalhistas em questão e a municipalidade (...) No caso dos autos, porém, a relação jurídica entre a Fazenda Municipal e os obreiros não é *ex vi legis*, mas contratual. Basta observar que os

3 STF, Medida Cautelar na Reclamação 4.317, Pará, Rel. Min. Carlos Britto, j. 25.04.06.

contratos constantes dos autos preveem direitos e obrigações do recrutado, como, *verbi gratia*, jornada de trabalho, remuneração, vigência da contratação, etc.”

Na mesma esteira, o Ministro Menezes Direito, apreciando a Reclamação 5.248/PA⁴, entendeu que o processamento de reclamações perante a Justiça do Trabalho, nos casos em que o autor alegasse ter sido contratado irregularmente pelo poder público, não iria de encontro à decisão da ADI 3.395, haja vista tratar-se de discussão relativa ao reconhecimento de vínculo empregatício, diverso de relação estatutária ou jurídico-administrativa.

O que se verifica, porém, em análise à jurisprudência do STF, é que o aparente consenso jurisprudencial acerca do tema foi colocado em dúvida pela própria Corte, que, quando instada a se manifestar sobre a violação da medida liminar da ADI 3.395, passou a admitir a incompetência da Justiça do Trabalho para casos inicialmente não abrangidos pelo alcance da liminar.

Esse afastamento do que fora decidido originalmente na ADI 3.395 ganhou contornos evidentes a partir de duas ações: a Reclamação 5.381 e o Recurso Extraordinário 573.202.

A primeira delas foi ajuizada pelo Estado do Amazonas, com vistas a suspender ação civil pública em curso na Justiça do Trabalho, ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho para anular a contratação de servidores temporários. Travou-se, na oportunidade, um intenso debate, o qual explicitou as claras divergências entre os ministros no que tange à interpretação da liminar concedida na ADI.

O Relator, Ministro Carlos Ayres Britto, lembrou, durante o julgamento da Rcl 5.381, que embora tenha considerado, de início, caber à Justiça Comum somente o julgamento de casos relativos a servidores estatutários, ou seja, ocupantes de cargos em provimento efetivo ou em comissão, “não é assim que outros ministros têm pensado”.

De fato, o alerta do ministro tinha razão de ser, pois essa diferença de posicionamento entre os ministros pôde ser evidenciada, a título de exemplo, no julgamento das Reclamações 4.990⁵ e 4.762⁶, ambas do ano de 2007. Nessas ações, os Ministros Gilmar Mendes e Cármen Lúcia tiveram entendimento

4 STF, Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação 5.248, Pará, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, j. 22.11.07.

5 STF, Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação 4.990, Paraíba, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 17.02.07.

6 STF, Reclamação 4.762, Paraná, Rel^a Min^a Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 02.03.07.

diferente daquele acima defendido por Ayres Britto, pois entenderam que, nos casos de contratação para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição Federal), previstas em legislação do ente público contratante, há uma relação de caráter jurídico-administrativo, não abrangida, portanto, na competência da Justiça do Trabalho.

Diante dessa situação, o Ministro Ayres Britto provocou o Pleno, na Reclamação 5.381, a debater e a delimitar, “de uma vez por todas” – conforme suas palavras –, a competência nos casos de contratação temporária, asseverando que, segundo seu entendimento, a competência da Justiça do Trabalho só poderia ser afastada nos casos em que os entes federativos editassem a lei autorizadora das contratações, segundo o art. 37, IX, da CF. Esclareceu, ainda, que se essa lei não dispusesse expressamente acerca de direitos e deveres das partes, limitando-se a criar um número de vagas, estar-se-ia diante de uma relação de natureza contratual e, portanto, de competência da Justiça trabalhista.

O principal argumento contrário ao entendimento do Ministro Ayres Britto foi exposto, então, pela Ministra Cármen Lúcia, segundo a qual a contratação temporária é destinada a atender necessidades excepcionais dos entes públicos e, portanto, urgentes, razão pela qual possuem necessariamente caráter jurídico-administrativo. Assim, o regime celetista não seria o adequado para essas situações, especialmente em face da obrigatoriedade do regime jurídico único.

Quanto a esse último aspecto – regime jurídico único – esclareceu a ministra que, após a decisão liminar proferida na ADI 2.135⁷, em 2007, os efeitos da Emenda Constitucional nº 19/08 foram suspensos, voltando a vigor a antiga redação do art. 39 da CF, que impunha a adoção de regime jurídico único. Assim, segundo a ministra, estariam inviabilizadas as contratações pelo regime da CLT.

O Ministro Cezar Peluso seguiu o mesmo raciocínio acima, concluindo que

“não há possibilidade, na relação jurídica entre o servidor e o Poder Público, seja permanente ou temporário, de ser regido senão pela legislação administrativa. Chame-se a isso relação estatutária, jurídico-administrativa ou outro nome qualquer, o certo é que não há relação contratual regida pela CLT.”

7 Essa ADI e os temas nela suscitados serão discutidos em seguida.

Apesar da tendência – evidenciada nos votos desses últimos três ministros – de considerar que só existe vínculo administrativo entre servidor e Administração, não foi esse entendimento que prevaleceu no julgamento da Reclamação 5.381, senão o seguinte: se a contratação temporária possuir respaldo em lei especial do ente público, a competência será da Justiça Comum, por tratar-se de relação de caráter jurídico-administrativo, hipótese de aplicação da ADI 3.395.

Diante desse posicionamento, fixou-se, ainda, a orientação no sentido de que, se o servidor ajuizar processo no qual alegue o desvirtuamento de sua contratação, para requerer pedidos de índole trabalhista, a competência também não será da Justiça do Trabalho.

Esse alargamento dos termos da liminar proferida na ADI 3.395, que já pôde ser percebida nos casos acima expostos, se intensificou quando do julgamento da segunda ação antes mencionada, o Recurso Extraordinário 573.202.

Nesse paradigmático recurso, o Ministro Cezar Peluso, expressamente acompanhado pelos Ministros Cármen Lúcia e Menezes Direito, reiterou a tese de que “para o Poder Público não existe relação regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, porque isso é incompatível com a natureza e o regime dos interesses públicos”, sendo irrelevante, no caso concreto, que o reclamante qualifique “sua relação com o Poder Público como relação de trabalho, porque essa é tese de todo contrária ao ordenamento jurídico”, haja vista a regra do art. 39 da CF: o regime jurídico único.

Necessário destacar, também, o posicionamento do Relator Ministro Ricardo Lewandowski, o qual, após esclarecer que a relação entre servidor e administração pública possui caráter administrativo, ainda que se alegue algum tipo de vício na contratação, disse que:

“Ora, contrariamente ao que entende a recorrente e ao que decidiu o Tribunal *a quo*, a mera prorrogação do prazo de contratação da servidora temporária em comento não tem o condão de transmutar o vínculo administrativo que esta mantinha com o Estado do Amazonas em relação de natureza trabalhista.”

É necessário destacar, nesse contexto, que embora não tenham divergido, os ministros, acerca da competência da Justiça Comum nos casos de contratação temporária na qual haja lei específica – entendimento já fixado na Rcl 5.381 – em se tratando de casos que fogem a essa regra, não houve, nesse RE 573.202, consenso entre todos os julgadores. E isso porque o Ministro Ayres Britto defendeu que a Justiça Comum só teria competência nos casos em que a contratação do servidor público estivesse respaldada em legislação específica,

que previsse direitos e deveres do contratado e da administração. O Ministro Marco Aurélio, por seu turno, voz dissonante, asseverou que a competência deveria ser determinada segundo a causa de pedir e o pedido da ação.

Mesmo diante de tais divergências, é possível afirmar que o julgamento do RE 573.202 inaugurou na jurisprudência do STF um precedente que vem dando espaço à falência da competência da Justiça do Trabalho em matéria de servidores públicos, haja vista ter ali se consagrado um critério de competência extremamente vago, qual seja: à Justiça do Trabalho não caberá o julgamento de ações movidas contra a Administração Pública por seus servidores, tendo em vista que a relação entre essas partes reveste-se sempre de caráter administrativo, e não trabalhista, sendo competência da Justiça Comum – estadual ou federal – pronunciar-se acerca de questões relativas a esse vínculo.

A seguinte decisão, proferida nos autos da Rcl 4.626, é deveras elucidativa quanto ao atual posicionamento do STF em relação à matéria:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DISSÍDIO ENTRE SERVIDOR E PODER PÚBLICO. ADI 3.395/DF-MC. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. 1. Compete à Justiça Comum pronunciar-se sobre a existência, a validade e a eficácia das relações entre servidores e o Poder Público, fundadas em vínculo jurídico-administrativo. É irrelevante a argumentação de que o contrato é temporário ou precário, ainda que extrapolado seu prazo inicial, bem assim se o liame decorre de ocupação de cargo comissionado ou função gratificada. 2. Não descaracteriza a competência da Justiça Comum, em tais dissídios, o fato de se requerer verbas rescisórias, FGTS e outros encargos de natureza símile, dada a prevalência da questão de fundo, que diz respeito à própria natureza da relação jurídico-administrativa, visto que desvirtuada ou submetida a vícios de origem, como fraude, simulação ou ausência de concurso público. Nesse último caso, ultrapassa o limite da competência do STF a investigação sobre o conteúdo dessa causa de pedir específica. 3. O perfil constitucional da reclamação (art. 102, inciso I, alínea I, da CF/88) é o que confere a ela a função de preservar a competência e garantir a autoridade das decisões deste Tribunal. Em torno desses dois conceitos, a jurisprudência da Corte estabeleceu parâmetros para a utilização dessa figura jurídica, dentre os quais se destaca a aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo das decisões paradigmáticas do STF. 4. A reclamação constitucional não é a via processual adequada para discutir a validade de cláusula de eleição de foro em contrato temporário de

excepcional interesse público, a qual deve ser decidida nas instâncias ordinárias. 5. Agravo regimental não provido.” (Reclamação 4.626-AgR/ES, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 24.02.2011)

O STF, portanto, ao invocar a liminar concedida na ADI 3.395, passou a desconsiderar por completo o critério de competência material, baseado na causa de pedir e do pedido, sob o argumento de que *a Justiça do Trabalho não pode pronunciar-se sobre a existência, validade ou eficácia de relações administrativas*. Tal entendimento termina por excluir da competência da Justiça do Trabalho, não apenas os casos envolvendo servidores estatutários, mas, também, as seguintes hipóteses:

a) servidores temporários, mesmo os que tenham prestado serviço de forma irregular e requeiram a nulidade do contrato⁸, ou que tenham sido contratados com base em legislação que adotou a CLT como regime jurídico das contratações temporárias; e

b) trabalhadores que foram admitidos sem aprovação em concurso público⁹.

De acordo, pois, com a tendência que tem predominado no STF, é possível afirmar que não apenas nos casos em que o Poder Público alegue a existência de uma lei disciplinadora de suas contratações, mas também nos casos em que essa lei *dispuser expressamente que o servidor se submeterá aos preceitos da CLT* e, ainda, nas hipóteses em que *não houver qualquer diploma legal*, a competência não será da Justiça Trabalhista, haja vista que, nas palavras da Ministra Cármen Lúcia, “desde que a lide envolva servidor com o Estado, tenho me manifestado no sentido de que competência é da Justiça Comum”¹⁰.

Essa advertência foi feita por Cardoso¹¹, quando da realização do 2º Seminário Nacional sobre ampliação da competência da Justiça do Trabalho:

“Há julgamentos de reclamações no STF e está comprovado nos autos que aquela relação é contratual e, ainda assim, os ministros entendem que a Justiça do Trabalho é incompetente porque esses trabalhadores deveriam ser estatutários. Isso mesmo, eles realmente são celetistas, mas

8 Ver: Rcl 7.481/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 08.04.2010.

9 Ver: Rcl 8.110/PI, Relª Minª Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 21.10.09.

10 STF, Agravo Regimental na Reclamação 8.110, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 21.10.09.

11 CARDOSO, Fábio Leal. A administração pública e a justiça do trabalho. In: CHAVES, Luciano Athayde; STERN, Maria de Fátima Coelho Borges; NOGUEIRA, Fabrício Nicolau dos Santos (Org.). *Ampliação da competência da justiça do trabalho: cinco anos depois: textos do 2º Seminário Nacional*. São Paulo: LTr, 2009. p. 170.

não deveriam ser, porque só se pode vincular à Administração Pública por meio do regime jurídico estatutário.”

De fato, a postura do STF, seguida pelos demais tribunais brasileiros, de utilizar a medida liminar concedida na ADI 3.395 – cuja cognição, saliente-se, foi sumária –, para construir toda uma jurisprudência desfavorável à competência da Justiça do Trabalho, representa um claro retrocesso em relação ao novo paradigma inaugurado pela EC nº 45/04.

VÍNCULO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO. ALGUMAS INCONSISTÊNCIAS TEÓRICAS

Como visto, o principal fundamento que orientou a virada na jurisprudência do STF em relação ao que havia sido decidido inicialmente na ADI 3.395 é aquele segundo o qual a relação jurídica existente entre o servidor e a Administração reveste-se, em todos os casos, de natureza administrativa.

Veja-se, a esse respeito, o posicionamento do Ministro Menezes Direito no julgamento da Rcl 538, segundo o qual lhe parecia

“ser mais apropriado que estendamos todos os conceitos para afirmar que a relação entre o servidor e o Estado é sempre uma relação de direito administrativo e, por isso, está subordinada à Justiça Comum e não à Justiça do Trabalho.”

Esse entendimento é pautado, conforme rapidamente mencionado no tópico anterior, em outra ação de inconstitucionalidade, qual seja a ADI 2.135, que suspendeu a eficácia do *caput* do art. 39 da CF (com a redação dada pela EC nº 19/98) para reintroduzir a obrigatoriedade do regime jurídico único.

A Ministra Cármen Lúcia assim se posicionou nos debates da Rcl 5.381:

“Estou acentuando o que colho desse art. 37, com o que era a norma do art. 39, que, nesse caso, só suscitou questões, na doutrina e na própria jurisprudência, quando veio a Emenda Constitucional nº 19. Aí, sim, porque surgiu de novo a figura do empregado e este seria sujeito ao regime celetista, mas não é este o caso. E, mesmos nesses casos, *depois da nossa decisão de agosto de 2007, quando foram suspensos os efeitos da Emenda Constitucional nº 19 para retornar ao regime jurídico único, não há como, no sistema jurídico-administrativo brasileiro constitucionalmente posto, comportar essas contratações pelo regime da CLT.*” (grifou-se)

Veja-se, ainda, o posicionamento do Ministro Cezar Peluso nessa mesma oportunidade:

“(…) naquela época, ainda não nos tínhamos pronunciado sobre a alteração do art. 39, de modo que havia excepcionalmente casos que poderíamos entender regidos pela CLT. Mas hoje isso é absolutamente impossível, porque reconhecemos que a redação originária do art. 39 prevalece. Em suma, não há possibilidade, na relação jurídica entre servidor e o Poder Público, seja ele permanente ou temporário, de ser regido senão pela legislação administrativa.”

Verifica-se, pois, que a volta do regime jurídico único, no entender desses ministros, teria o condão de “transformar” todos os vínculos – novos e antigos – entre a Administração Pública e seus servidores em “administrativos”, não sendo relevante analisar qual o regime jurídico que respaldou a contratação do servidor, tampouco se houve regularidade nessa contratação.

Ocorre que, considerada a doutrina e a legislação pertinente aos servidores públicos, essa argumentação não parece possuir respaldo, uma vez que a obrigatoriedade do regime jurídico não desfaz a sistemática inerente à admissão no serviço público, baseada na existência de cargos, empregos e funções, mas apenas impõe que cada ente federativo adote um único regime jurídico para regular a relação com os servidores da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, sendo possível, ainda assim, no entender de Celso de Mello¹², contratações com base na CLT para cargos de menor importância.

Assim, se o ente público editar a lei disciplinadora do regime jurídico único de natureza estatutária, fixará que os servidores serão admitidos para ocuparem cargos públicos, submetendo-se, pois, à legislação administrativa. Isso não significa, porém, que as contratações anteriores a esse regime, regularmente sujeitas à CLT, possam ser descaracterizadas à luz do art. 39 da CF, tampouco outras admissões trabalhistas infensas à obrigatoriedade do regime jurídico único, porquanto a finalidade deste não é impor uma relação de natureza administrativa a todos os servidores, senão evitar que, num mesmo nível federativo, os servidores sujeitem-se a regimes diversos.

Essas observações podem ser extraídas, em linhas gerais, dos efeitos atribuídos pelo próprio STF no julgamento liminar da ADI 2.135: a obrigatoriedade do regime jurídico único tem efeitos *ex nunc*. Não havendo, até o momento, decisão com efeitos retroativos é possível concluir, facilmente,

12 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 264.

que as contratações levadas a cabo com respaldo em regime jurídico único de natureza trabalhista mantêm-se incólumes, até que seja proferida decisão de mérito na ADI 2.135.

A própria ementa da decisão prolatada pelo STF aponta nesse sentido, quando consigna: “Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, ressalvando-se, em decorrência dos efeitos *ex nunc* da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso”.

Assim, também, a jurisprudência do STJ:

“CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL Nº 9/94. SUBMISSÃO AO REGIME CELETISTA. EXPRESSA DISPOSIÇÃO LEGAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. 1. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, alterou-se a redação do art. 39 da CF/88, eliminando-se a exigência do regime jurídico único e dos planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e fundações públicas. 2. Todavia, na assentada de 02.08.07, o STF concedeu liminar na ADI 2.135, restabelecendo a redação original do art. 39 da CF/88. *Ao proferir o resultado do julgamento, o Plenário modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, concedendo efeito ex nunc à decisão. Dessa forma, até que se julgue o mérito da questão, os municípios que adotaram o regime da CLT para seus servidores, durante a vigência do art. 39 (com redação nova conferida pela Emenda Constitucional nº 19/98), podem continuar a utilizar esse normativo.* 3. Na hipótese dos autos, o art. 2º da Lei Municipal nº 2.814/07 dispõe que o regime jurídico dos servidores municipais será regido pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho. 4. Competência do Juízo da Vara do Trabalho de Salto/SP para o julgamento da reclamação trabalhista. Agravo regimental improvido.” (AgRg no AgRg no CC 115.400/SP, Rel. Min. Humberto Martins, j. 27.04.2011 – grifou-se)

Não restam dúvidas, pois, que a natureza estatutária do regime único, agora restabelecido, não transmuda os já formados vínculos celetistas em vín-

culos de natureza jurídico-administrativa – pelo menos não até que o mérito da ADI 2.135 seja apreciado¹³.

Nesse contexto, até que haja pronunciamento final do STF quanto à questão, permanecem válidas as legislações já em vigor e, caso o ente público venha a editar lei instituidora do regime jurídico único, este será necessariamente o estatutário, a partir do qual eventuais empregos serão transformados em cargos. Somente, pois, no caso de haver a edição de uma nova lei, pode-se cogitar modificação do vínculo celetista.

Há que se atentar, portanto, que o retorno *ex nunc* do art. 39, na sua redação original, não poderia servir como fundamento para afastar a competência da Justiça do Trabalho para os servidores contratados validamente sob a égide do regime trabalhista, entre a promulgação da EC nº 19/98 e o julgamento liminar da ADI 2.135.

Outro aspecto que merece destaque é aquele relativo às contratações temporárias. Também nesses casos, como visto, se diz que a relação entre o servidor e a Administração tem natureza jurídico-administrativa, até mesmo nos casos em que o legislativo tenha previsto o regime da CLT para esse tipo de contratação, bem como nos casos em que não houve a edição da lei a que se refere o art. 37, IX, da CF.

E esse entendimento pauta-se, uma vez mais, no raciocínio dos ministros do STF, construído a partir da obrigatoriedade do regime jurídico único.

Ocorre que a Constituição Federal dispensa tratamento específico à categoria dos servidores temporários em paralelo aos servidores estatutários e celetistas, haja vista que aqueles exercem função pública em caráter precário, não se submetendo à exigência de concurso público. Como consequência dessa disciplina diversa, o legislador constitucional reservou à lei específica, de cada ente público, a regulamentação das contratações temporárias, retirando-a, portanto, do nível constitucional.

Diante dessas peculiaridades, o conteúdo do art. 39 da Constituição Federal, precipuamente no que tange à previsão do regime jurídico único (conforme restabelecido pela ADI 2.135), possui seu âmbito de aplicação restrito aos servidores públicos do quadro permanente da Administração, vale dizer,

13 A exigência de regime jurídico único estatutário pode ter como consequência a eventual invalidade de lei que institua, *após a publicação da medida cautelar concedida na ADI 2.135*, regime de natureza celetista, não tendo o condão de, por si só, fazer com que quaisquer contratações havidas com base na CLT possam ser classificadas como de natureza administrativa – para a finalidade de se afastar a competência da Justiça do Trabalho – sem que sejam analisadas as particularidades do caso concreto.

aos ocupantes de cargos públicos e empregos públicos, estes últimos devendo ser transformados, por força do regime único, em cargos. Assim, é possível que cada ente público edite a lei a que se refere o art. 37, inciso IX, da CF, sem que isso caracterize qualquer violação ao art. 39, *caput*.

Essas observações encontram-se balizadas na doutrina pátria, a qual não deixa dúvidas acerca do caráter excepcional, em relação ao regime jurídico único da lei disciplinadora das contratações temporárias. Veja-se, a esse respeito, a lição de Rigolin¹⁴:

“A partir da nova Carta, leis locais podem vir a ser promulgadas, para autorizar e disciplinar, sempre que presente alguma ‘necessidade temporária de excepcional interesse’ da Administração, as contratações administrativas previstas no inciso IX do art. 37, sem que isso venha a constituir propriamente um segundo regime regular, coexistindo permanentemente com o ‘regime jurídico único’ (art. 39) escolhido a cada caso.”

Salientem-se, ainda, as importantes ponderações de Araújo¹⁵:

“Assim, o fato de as normas regentes da contratação temporária serem de direito administrativo, não as remetem ao conceito de ‘regime jurídico único’, permanecendo como regime jurídico-administrativo, mas específico. É possível que algumas normas do regime jurídico sejam aplicáveis, por determinação legal, aos servidores temporários, assim como existem normas trabalhistas estendidas pela CF aos servidores estatutários (CF, art. 39, § 3º), sem que isso implique confusão de regimes. Portanto, pode-se ter dois regramentos emitidos pela mesma pessoa política, um para estabelecer o regime jurídico único dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e cargos em comissão, e outro referente aos servidores contratados temporariamente.”

À luz desses ensinamentos doutrinários, é questionável, do ponto de vista teórico-jurídico, afirmar que todas as contratações temporárias, independentemente da natureza das normas que as regulam, possuem caráter administrativo em decorrência da obrigatoriedade de regime jurídico único, pois a lei de que trata o art. 37, IX, da CF encontra-se fora do sistema jurídico atribuído aos

14 RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 125. Entendimento acompanhado por Dallari (1990, p. 125), Di Pietro (2011, p. 536), Carvalho Filho (2009, p. 580) e Gasparini (1995, p. 43).

15 ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. A competência para julgamento entre os servidores públicos temporários e o Poder Público. In: CHAVES, Luciano Athayde; STERN, Maria de Fátima Coelho Borges; NOGUEIRA, Fabrício Nicolau dos Santos (Org.). *Ampliação da competência da justiça do trabalho: cinco anos depois: textos do 2º Seminário Nacional*. São Paulo: LTr, 2009. p. 181-182.

servidores que ocupam cargos. Assim, o conteúdo da lei que instituir o regime especial dos servidores temporários não encontra limitação no art. 39 da Carta Constitucional.

Aliás, conforme se extrai da interpretação daquelas palavras de Rigolin, a própria instituição de regime jurídico especial requer se tenha em mente a diferença deste em relação ao regime jurídico único, pois se ambos fossem face de uma mesma moeda, vale dizer, estivessem integrados em seu conteúdo, sequer se poderia falar em um regime jurídico especial de maneira paralela ao regime único dos servidores públicos, sob pena de se descaracterizar a sua unidade.

Assim, salientando a natureza diversa entre o regime estatutário (que predomina enquanto regime jurídico único) e o regime a ser instituído pela lei prevista no art. 37, inciso IX, somente é possível falar-se em vínculo jurídico-administrativo dos servidores temporários com a Administração Pública se, tendo sido editado diploma legal, este fixar um regime administrativo, fundado em regras de direito público, que regule não só as hipóteses de contratação, mas os direitos e deveres das partes.

Na ausência de aludida legislação e, ainda, na hipótese desta se limitar a adotar as normas da CLT, torna-se inviável presumir um vínculo de natureza administrativa – diante do art. 39 da CF – capaz de afastar, por si só, a competência da Justiça do Trabalho.

FUNDAMENTOS DE INCOMPETÊNCIA OU IMPROCEDÊNCIA

Pode-se observar, até agora, que a liminar da ADI 3.395 repercutiu nos tribunais pátrios da seguinte forma: afastando a competência da Justiça do Trabalho para julgar muitos – senão todos – os casos de servidores públicos em face da Administração direta, autárquica e fundacional. Contudo, o que causa ainda maior perplexidade nesse contexto é perceber de que forma os tribunais têm julgado as ações encaminhadas à Justiça Comum ou nela proposta sobre o tema de servidores.

É necessário lembrar, conforme já visto, que o principal fundamento do STF a respeito da incompetência da Justiça do Trabalho para processar e julgar as ações ajuizadas pelos servidores contra a Administração Pública é o de que a relação havida entre o servidor e a Administração sempre possui natureza jurídico-administrativa. Por conseguinte, não há necessidade, segundo o entendimento construído após a ADI 3.395, de se analisar qual a causa de pedir e o pedido da ação, bastando a aferição do regime jurídico que é, em tese, aplicável aos servidores em geral.

Partindo dessa premissa, a análise da jurisprudência relativa às demandas que tramitam na Justiça Comum, em matéria de servidores, permite constatar que o raciocínio acima exposto, embora tenha sido elaborado pelos Ministros do STF para afastar a *competência* da Justiça do Trabalho para processar as ações movidas pelo servidor em face da Administração, vem sendo utilizado como fundamento, também, para a *improcedência* das ações.

O quadro que se visualiza é o seguinte: o servidor ajuíza ação na Justiça do Trabalho alegando, por exemplo, que seu vínculo com a Administração caracterizou, na verdade, uma relação de emprego, pois houve nulidade na contratação, e pede verbas trabalhistas diversas. O magistrado trabalhista, orientado pela predominância da jurisprudência do STF, percebe que o regime jurídico aplicável na Administração Pública ré é administrativo e remete os autos à Justiça Comum. Lá chegando, o juiz, sem analisar a causa de pedir, exposta pelo autor – nulidade na contratação –, julga improcedente a ação, sob o fundamento de que, segundo o STF, a relação entre o servidor e a Administração é sempre de natureza administrativa, afastando a possibilidade do pagamento de verbas previstas em legislação trabalhista.

É evidente, portanto, que existe uma inconcebível confusão entre dois elementos processuais absolutamente distintos: o critério de determinação de competência do órgão julgador e o fundamento de mérito da ação.

A título exemplificativo, veja-se o seguinte caso, oriundo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em que a parte autora, contratada temporariamente para o cargo de professora, alegou a nulidade do contrato em razão do extenso tempo de vigência (cinco anos), requerendo o pagamento de verbas rescisórias e FGTS. O processo foi ajuizado, inicialmente, na Justiça do Trabalho, mas houve o declínio da competência para a Justiça Estadual.

Ao analisar o mérito da apelação, o relator expôs o seguinte entendimento:

“A autora foi admitida pelo Estado do Rio Grande do Sul como servidora temporária, na função de professora, em 30.04.03, por meio de contratação em caráter emergencial, exercendo as suas atividades por lapso temporal aproximado de cinco anos (30.04.03 a 17.03.08, fl. 13), quando foi afastada do serviço público, por ausência de necessidade (fl. 28). Diante da situação, ajuizou *Reclamatória Trabalhista* perante a Vara do Trabalho de São Borja, visando ao reconhecimento da estabilidade constitucional, bem como à condenação do ente público ao pagamento de verbas rescisórias, tendo em conta a relação de emprego. Após regular processamento, a Justiça Especializada proferiu sentença (fls. 73-78).

Interposto recurso ordinário pelo Estado do Rio Grande do Sul, foi provido para declarar a incompetência da Justiça Laboral, sendo os autos remetidos à Justiça Comum (fls. 176-178, frente e verso) (...). Destaco que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, de forma reiterada, inclusive, por intermédio de reclamações àquele excelso Pretório, que das contratações emergenciais ocorridas com supedâneo no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal (CF) exsurgem relações jurídico-administrativas entre contratado e contratante, nunca celetistas, regime este reservado aos empregados públicos que laboram junto a empresas públicas e sociedades de economia mista, ou seja, entidades integrantes da administração indireta, especialmente com personalidade jurídica de direito privado, consoante estabelece o art. 173, § 1º, inciso II, da CF. *Foi com supedâneo em tal entendimento que a Justiça Laboral, no caso concreto, declinou da competência para julgamento do presente feito à Justiça Comum, caracterizando como vínculo jurídico-administrativo o entabulado entre a autora e o Estado do Rio Grande do Sul. (...) Recolhe-se dos autos que a relação empregatícia estabelecida entre as partes deu-se mediante contrato temporário de trabalho, sob regime da Lei Estadual nº 10.376/95, a qual autorizou, em conformidade com o inciso IX do art. 37 da CF, a contratação de até 3.500 professores, em face da necessidade inadiável de suprir a carência da rede pública estadual de recursos humanos, tendo esgotadas as formas permissíveis de admissão e aproveitamento (...). Nesses termos, uma vez declarada a incompetência da Justiça do Trabalho, mostra-se inadmissível o deferimento de verbas próprias da relação empregatícia, v.g., aviso-prévio indenizado, recolhimento ao FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, multa de 40% e indenização do seguro-desemprego. A contratação temporária, portanto, dado seu caráter especial, não gera relação de emprego, sendo inviável a aplicação das regras previstas na CLT.*¹⁶

Percebe-se, de maneira clara, que o fundamento utilizado para o declínio de competência da Justiça Especializada para a Comum foi o mesmo exposto no acórdão para negar provimento ao recurso da autora.

Veja-se que o próprio relator apontou que a Justiça do Trabalho se reconheceu incompetente para julgar o feito justamente em decorrência da relação jurídico-administrativa que, segundo o STF, sempre prevalece entre o servidor e Administração Pública. Pouco depois, esse mesmo raciocínio foi utilizado como fundamento de mérito, na medida em que o julgador consignou que a

16 TJRS, AC 70043071356, Rel. Rogerio Gesta Leal, j. 14.07.2011, 3ª C.Civ., DJ 25.07.2011.

contratação temporária não dá direito a verbas celetistas, em razão do vínculo jurídico-administrativo.

Ora, se a Justiça do Trabalho não detém competência para julgar as ações entre servidores e Administração, pois o que está em jogo é um vínculo administrativo, e se tal competência só pode ser exercida pela Justiça Comum, como pode esta mesma justiça negar completa tutela à pretensão do servidor a partir do mesmo fundamento que determinou sua competência para o feito, sem ao menos analisar, a fundo, a causa de pedir? Percebe-se um completo contrassenso.

A mesma situação pode ser vista, com ainda maior perplexidade, em apelação do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Nesse caso, a parte autora foi contratada pelo município por prazo determinado, sendo que o contrato firmado previa a regência segundo as regras da CLT e houve até mesmo a assinatura da CTPS. Após o término do ajuste, o contrato foi prorrogado pelo mesmo prazo, mas acabou por ser rescindido antes do término do prazo ajustado. Assim, a autora pleiteou o pagamento de indenização no valor correspondente à metade da remuneração a que teria direito até o término do contrato temporário de trabalho (art. 479 da CLT) e de FGTS durante a contratualidade.

O relator, ao apreciar o caso, mesmo tendo constatado que a lei municipal referente às contratações temporárias previa o regime da CLT, afirmou que “há que se afastar a sujeição do contrato às normas celetistas, porque o regime que disciplina as relações entre o servidor contratado por tempo determinado e o Ente Público deve ser o estatutário”.

Disse, pois, que a lei referente às contratações temporárias, ao dispor sobre a aplicação da CLT, está em dissonância ao estatuto do servidor, o qual estende ao servidor temporário direitos, deveres e responsabilidades do ocupante de cargo efetivo. Consignou, ainda, que:

“De outro lado, o fato de a Lei Municipal nº 4.291, de 12.04.02, dizer que as contratações serão regidas pelo Decreto-Lei Federal nº 5.542, de 01.05.1943 (CLT), e que os contratos de trabalho terão prazo máximo de dois (2) anos, prorrogável, uma única vez, por período não superior a dois (2) anos (art. 4º, § 1º), não se harmoniza com a jurisprudência da Suprema Corte e deste Tribunal de Justiça. Isso porque a contratação de servidores públicos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, que a Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98, autorizou, foi considerada formalmente inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal que, em 02.08.07, concedeu medida cautelar na Ação Direta de

Inconstitucionalidade 2.135-4, para suspender a eficácia do *caput* do art. 39 da Constituição Federal com a redação dada pela EC nº 19/98 (...). Nos debates proferidos na Reclamação 5.381/AM, relatada pelo Ministro Carlos Ayres Britto, julgada em 17.03.08, o Supremo Tribunal Federal disse, nas palavras do Ministro Antônio Cezar Peluso que ‘(...) não há possibilidade, na relação jurídica entre servidor e o Poder Público, seja ele permanente ou temporário, de ser regido senão pela legislação administrativa. Chame-se isso relação estatutária, jurídico-administrativa ou outro nome qualquer, o certo é que não há relação contratual sujeita à CLT’. E a Ministra Cármen Lúcia, secundada pelo Ministro Menezes Direito, fazendo alusão à decisão da Corte tomada em 2007 [ADI 2135-4], que suspendeu os efeitos da Emenda Constitucional nº 19 quanto à pluralidade de regimes de pessoal na Administração Pública, restabelecendo o regime único, afirmou, enfaticamente, que ‘não há como, no sistema jurídico-administrativo brasileiro constitucionalmente posto, comportar essas contratações pelo regime da CLT’ (...). *Não se aplicam ao caso em apreço, portanto, as normas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho, porque o contrato celebrado com particular para a prestação de serviço específico, por período determinado, não tem o condão de estabelecer vínculo empregatício privado com o Poder Público, devendo reger-se pelas normas de direito administrativo do ente público contratante.*”¹⁷

A partir desses fundamentos, as pretensões da autora foram rejeitadas, pois o relator apreciou o caso de acordo com as normas do estatuto do servidor municipal, que não preveem as verbas requeridas na ação.

Percebe-se, assim, no caso exposto, que mesmo havendo provas de que a parte autora foi contratada sob o regime da CLT, o relator entendeu que tais regras não podem ser aplicadas à relação da servidora com o Poder Público, e por quê? Porque o STF teria dito que o vínculo entre servidor e Administração Pública sempre ostenta natureza jurídico-administrativa.

Ocorre que, conforme já exaustivamente ressaltado, esse fundamento foi utilizado pela Suprema Corte para analisar matéria referente à competência. Ou seja, com base nesse raciocínio, entendeu-se que a Justiça do Trabalho não é competente para processar as ações movidas por servidores, cabendo tal atribuição apenas à Justiça Comum.

17 TJSC, Apelação Cível 2012.052589-1, Criciúma, Rel. Des. Jaime Ramos, j. 16.08.2012.

Essa situação não pode ensejar soluções jurídicas como aquela exposta no caso acima, em que a parte, mesmo contratada por prazo determinado com previsão em lei que determina a aplicação da CLT, se vê obrigada pela jurisprudência do STF a demandar perante a Justiça Comum, sob pena de ter a ação extinta na Justiça do Trabalho. Aí então, quando tem o mérito de suas pretensões analisado na Justiça Comum, é surpreendida pela improcedência da ação, porque não deveria ter sua relação regida pela CLT, segundo os mesmos fundamentos que determinaram o ajuizamento da ação na Justiça Comum.

Essa situação cria um vazio jurídico para o servidor, pois se o STF diz que somente a Justiça Comum tem competência para julgar as ações de servidores contra o Poder Público, mesmo quando estejam em jogo pedidos baseados na legislação trabalhista, é incompreensível que o órgão julgador competente julgue a demanda improcedente sob o fundamento de que o vínculo do servidor “deveria” ter natureza administrativa.

Mais uma vez, é necessário compreender que embora o STF tenha se posicionado no sentido de que não é possível existir vínculo celetista na Administração Pública, uma vez que vigora o regime jurídico único (fundamento cuja inconsistência já foi discutida anteriormente), esse fundamento foi utilizado para definir a competência. A partir do momento em que o magistrado da Justiça Comum é chamado a apreciar a demanda do servidor, a procedência ou a improcedência da ação deve ser feita a partir de uma análise contundente dos fatos e do direito.

O cenário exposto deixa entrever esse evidente paradoxo na jurisprudência do STF que fundamenta o presente debate, qual seja: o próprio STF foi muito enfático, nos precedentes contrários à competência da Justiça do Trabalho, que “somente a Justiça Comum pode se pronunciar sobre a existência, a validade e a eficácia das relações entre servidores e o Poder Público, fundadas em vínculo jurídico-administrativo”¹⁸.

No entanto, a Justiça Comum, como visto, quando é instada a se pronunciar sobre tais aspectos, não tem adentrado no verdadeiro mérito referente à existência, à validade e à eficácia das relações travadas entre servidor e Administração, pois em muitos casos profere um julgamento de improcedência apenas com fundamento na natureza jurídico-administrativa do vínculo discutido em juízo.

É necessário perceber que se o servidor ajuíza uma ação contra o Poder Público, alegando que foi contratado sem concurso público, ou que teve seu

18 Rcl 10.762, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 17.10.2013.

contrato temporário desvirtuado, e pleiteia, por essas razões, o pagamento de verbas trabalhistas, a Justiça Comum (que segundo o STF tem competência para julgar o caso) deve discutir e analisar as alegações da parte autora, de forma a se pronunciar “sobre a existência, a validade e a eficácia das relações entre servidores e o Poder Público, fundadas em vínculo jurídico-administrativo”.

Isso implica, efetivamente, se manifestar sobre a alegação de desvirtuamento do contrato de trabalho, ainda que, no entendimento do órgão julgador, tal vício contratual não implique o pagamento de verbas trabalhistas.

Esse é o ponto-chave do presente debate: competência e mérito não podem, absolutamente, ser confundidos. Assim, na medida em que se entende que a Justiça Comum é competente para julgar as ações entre servidores e Poder Público, essa Justiça deve manifestar um juízo de mérito sobre a questão, ainda que, ao final, venha a julgar os pedidos da ação improcedentes. O que não se pode permitir é que, sob o mesmo fundamento que atrai a competência da Justiça Comum, a ação do servidor seja julgada improcedente, sem que seja apreciada a causa de pedir que fundamenta os pedidos de natureza trabalhista.

Esse alerta mostra-se especialmente importante nos casos em que o servidor teve, de fato, sua relação com o Poder Público regida pelas normas trabalhistas, como ocorre em diversas situações, a exemplo dos agentes comunitários de saúde¹⁹, dos servidores contratados temporariamente com base em lei que adotou a CLT como regime jurídico disciplinador e de servidores celetistas contratados por entes federativos (em especial municípios) que adotaram regime jurídico celetista antes da decisão proferida da ADI 2.135.

Mesmo nesses casos de regência pela CLT, quando os tribunais acabam por remeter o processo para a Justiça Comum, sob o entendimento de que a relação entre o servidor e o Poder Público só pode ter natureza administrativa, o magistrado competente para o julgamento não deveria negar procedência à ação apenas com fundamento na ideia de que a relação entre servidor e Administração deveria ser administrativa e não trabalhista. De tal forma, estar-se-á obstando totalmente o acesso do servidor aos direitos que lhe foram garantidos no momento da contratação.

E isso é muito evidente: se o servidor foi regido por legislação trabalhista e, ainda assim, a Justiça Comum é a competente para apreciar os pedidos por ele formulados contra a Administração Pública, essa Justiça não pode negar direitos trabalhistas ao servidor por entender que o vínculo discutido é administrativo, haja vista, na prática, que o servidor não esteve submetido a regime

19 Regidos pela Lei Federal nº 11.350/06, que prevê a aplicação da CLT (art. 8º).

estatutário e, dessa forma, certamente também não poderá gozar dos direitos nele previstos. Se assim se decidir, fica a pergunta: de que direitos poderá, então, esse servidor gozar?

Esse é o contrassenso evidenciado na atual jurisprudência que discute a competência jurisdicional para as causas movidas por servidores contra o Poder Público: acaba-se por confundir competência e mérito, sendo que este último, muitas vezes, sequer é analisado a fundo pelos tribunais, situação que inviabiliza a efetiva aplicação de garantias trabalhistas aos servidores que delas poderiam efetivamente gozar.

É necessário ressaltar, evidentemente, que esse cenário não se mostra de forma unânime na jurisprudência, podendo se observar casos em que a Justiça Comum tem, de fato, apreciado as questões de mérito de forma independente dos fundamentos que determinaram a fixação de sua competência.

Como exemplo, é interessante observar precedente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em processo ajuizado por servidora temporária estadual, inicialmente na Justiça do Trabalho, para pleitear o pagamento de verbas trabalhistas em razão da nulidade do contrato firmado com a Administração Pública. O relator assim se manifestou:

“Por outras palavras, não é possível reconhecer a incidência do art. 7º da CF/88, visto que não se trata de contratação regida sob as regras da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. No entanto, vê-se uma particularidade no presente caso, relativamente à contratação da apelante. Sabe-se que o art. 37, IX, da Constituição Federal de 1988 permite a contratação por tempo determinado, desde que para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Como se denota da Portaria nº 10/02 (fl. 11), a apelante foi designada para exercer o cargo de Oficial de Apoio Judicial D, na Vara Única da Comarca de Lajinha/MG, por tempo indeterminado, até provimento efetivo do cargo. *Assim, inexistindo o excepcional interesse público e sendo a contratação por prazo indeterminado, a contratação da apelada não produziu qualquer efeito legal, ou seja, não foi capaz de gerar qualquer vínculo de caráter jurídico-administrativo. Posto isso, ao exame da matéria e ausente qualquer vínculo administrativo ou estatutário entre as partes, a apelante não pode ser considerada servidora pública e, por isso, não se lhe aplicam os ditames do § 3º do art. 39 da Constituição Federal. Desse modo, terá direito ao recebimento dos valores referentes ao FGTS.*”²⁰ (grifou-se)

20 TJMG, Apelação 1.0145.09.510681-4/001, 3ª C.Civ., Rel. Albergaria Costa, j. 06.08.09.

Houve, entretanto, voto divergente, nos seguintes termos:

“Volvendo à realidade dos autos, não se desconhece que (...) a contratação da apelante se deu por tempo indeterminado. Todavia, tendo a contratação se dado pelo regime estatutário, não há falar em aplicação, ao caso em comento, do disposto na Súmula nº 363 do Tribunal Superior do Trabalho, pois, à luz da norma trazida pelo art. 39, § 3º, da Constituição da República, somente se aplica aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, dentre os quais não está arrolado o direito à percepção do FGTS, verba esta de cunho eminentemente celetista. Nesse contexto, a autora (apelante) (...) não faz jus ao recebimento da verba pleiteada que, como dito, perfaz-se em direito garantido somente aos trabalhadores submetidos ao regime de trabalho disciplinado pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.”

Percebe-se, da leitura dos trechos destacados, que embora tenha havido divergência entre os julgadores, foi feita uma efetiva análise de mérito dos pedidos da parte autora: enquanto o relator considerou que o desvirtuamento da relação de trabalho temporário confere direito ao pagamento de FGTS, o voto divergente entendeu o contrário, mas ambos basearam seus posicionamentos em fundamentos que não se confundem com o tema da competência.

Entende-se, portanto, que essa deveria ser a postura adotada por todos os tribunais, de forma que o fundamento de competência (relação jurídico-administrativo) não se confunda com o julgamento de procedência ou improcedência da ação.

Em verdade, todo esse quadro exposto, no qual os mesmos fundamentos utilizados pelo STF para atribuir à Justiça Comum a competência em matéria de servidores públicos vêm sendo adotados, também, para a improcedência de muitas das ações que envolvam pedidos de natureza trabalhista, foi gerado precisamente pelo afastamento da regra geral de competência, fundada na causa de pedir e no pedido.

Ao afastar-se de tal regra, o STF acabou justamente por adentrar em uma seara que, de certa forma, já diz respeito ao mérito da ação, pois a análise do regime jurídico ao qual se submete o servidor (critério de competência adotado pelo STF) pode determinar, por antecipação, um juízo de mérito sobre o caso, com a total abstração dos elementos referentes à causa de pedir e pedido.

É a hipótese, por exemplo, do servidor que ajuíza ação na Justiça Trabalhista alegando que manteve relação de trabalho com a Administração Pública,

por desvirtuamento de contrato temporário, e requer verbas trabalhistas. Se for verificado que, em tese, o ente público dispõe de uma legislação específica sobre contratações temporárias, além de se afastar a competência da Justiça do Trabalho, acaba-se por preannunciar o resultado da ação, no sentido de indicar que, havendo regime jurídico-administrativo, sequer se pode cogitar do pagamento de verbas trabalhistas, independentemente da causa de pedir que fundamenta os pedidos da ação.

Diante desse contexto, portanto, se prevalecer a jurisprudência do STF quanto à (in)competência da Justiça do Trabalho, em matéria de servidores públicos, há que se deixar muito claro que competência não pode ser tratada como uma questão de mérito.

REAFIRMANDO O CRITÉRIO DE COMPETÊNCIA FUNDADO NA CAUSA DE PEDIR E PEDIDO

A partir da verificação de que existe, nas decisões sobre competência em matéria de servidores públicos, uma clara mistura de conceitos processuais, e que tal confusão acaba por dificultar a tutela de direitos, é necessário reafirmar a importância de se utilizar o critério de competência material nas causas entre servidores e o Poder Público, baseado na causa de pedir e no pedido.

Primeiramente, partindo da lição básica de direito constitucional e processual, a competência em razão da matéria é determinada segundo a causa de pedir veiculada pelo autor, vale dizer, conforme a natureza da relação jurídica objeto da controvérsia em que se funda a demanda, nos termos em que narrada na petição inicial. A partir desse critério é definida a competência das Justiças especializadas por matéria (Trabalhista, Eleitoral, Militar).

Nesse contexto, é evidente que o fato de haver um servidor público estatutário no polo ativo de uma demanda contra o Poder Público não determina, por si só, a incompetência da Justiça Trabalhista, para o feito, por não se tratar de uma hipótese de competência em razão da pessoa.

Cumpra relembrar, outrossim, as considerações feitas por Dinamarco²¹, segundo o qual a fixação da Justiça competente é dada a partir do modo como a demanda é proposta por seu autor, objetiva e concretamente, ou seja, *in status assertionis*, sem que seja necessário adentrar no mérito da ação.

21 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. 1. p. 433.

É interessante notar que o Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, manifestou essas mesmas questões quando em face de uma demanda proposta por servidor público na Justiça do Trabalho. A título de exemplo, destaca-se o Conflito de Competência 7.128-1/SC²², julgado pouco antes da decisão proferida na ADI 3.395, na qual o STF foi instado a decidir acerca da competência para o julgamento de ação proposta por servidor temporário, contratado com fundamento em legislação municipal (art. 37, IX, da CF) que adotou o regime jurídico da CLT.

O Ministro Gilmar Mendes, pontuando que a legislação do Município de Criciúma limitou-se a adotar integralmente o regime celetista, decidiu pela competência da Justiça do Trabalho, invocando decisões anteriores²³, nas quais o STF consignou:

“Revela-se inquestionável, pois, a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar ações que, como ocorre na espécie, têm por objeto direitos e vantagens decorrentes de situação fundada, exclusivamente, em vínculo de natureza trabalhista.”²⁴

Posteriormente, o que se viu na jurisprudência do STF foi o afastamento desse critério de competência, conforme demonstrado ao longo desse trabalho. O que mais chama atenção nesse contexto, no entanto, é que, ainda assim, a Suprema Corte, curiosamente, *em demandas específicas que não envolvem a discussão do vínculo entre servidor e Poder Público*, se posiciona claramente pela aplicabilidade do critério de competência baseado na causa de pedir.

Os exemplos mais recorrentes, nesse sentido, dizem respeito às ações fundadas na transposição do regime jurídico celetista para o estatutário: se o servidor estatutário ingressa com processo judicial requerendo vantagens relativas ao período em que era regido pelas leis trabalhistas (ou seja, causa de pedir fundada em uma relação de trabalho), a competência é da Justiça do Trabalho, caso contrário, será da Justiça Comum.

Esse entendimento já está consolidado no âmbito da Suprema Corte, conforme se infere da seguinte ementa:

“AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TRANSPOSIÇÃO DO REGIME CELETISTA PARA O ESTATUTÁRIO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÃO

22 STF, Conflito de Competência 7.128-1/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 02.02.05.

23 Ver, no âmbito do STF: CC 7.149/PR; CC 7.134/RS.

24 STF, Conflito de Competência 7.053/RS, Rel. Min. Celso de Mello, j. 31.05.02.

TRABALHISTA ALUSIVA A PERÍODO EM QUE VINCULADO A REGIME TRABALHISTA. 1. A jurisprudência desta nossa Casa de Justiça se orienta no sentido de que a Justiça do Trabalho é competente para processar e julgar reclamação de servidor sujeito ao regime estatutário, mas apenas em relação ao contrato individual de trabalho celebrado antes da vigência desse regime. 2. Agravo regimental desprovido.” (AI 485.704-Agr/RS, Rel. Min. Ayres Britto, j. 17.05.2011)

Importa salientar, ainda, nesse contexto, a Súmula nº 739 do STF, segundo a qual “compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores”, mesmo no âmbito da Administração Pública. Esse foi o entendimento do Ministro Ricardo Lewandowski na medida liminar da Rcl 13.113: “Parece-me que não se discute a validade, a existência ou a eficácia das relações entre servidores e o poder público, porém normas relativas à saúde, higiene e segurança do trabalho, o que não afastaria a incidência da Súmula nº 736”²⁵.

A partir desse cenário, evidencia-se que, se antes da Emenda Constitucional nº 45 e até mesmo após o julgamento da ADI 3.395, o Supremo Tribunal Federal pautava-se nos casos de competência da Justiça do Trabalho em matéria de servidores públicos, segundo o critério que funda a especialidade desta justiça, vale dizer, uma relação de emprego ou de trabalho que dê fundamento a pedidos de índole trabalhista – atualmente esse critério é subsidiário e dá origem a contradições.

E isso porque, não obstante a Corte tenha inaugurado uma regra de competência baseada apenas na natureza do vínculo, quando ela diz que a Justiça do Trabalho é competente para apreciar casos que envolvam a transposição de regimes, no período em que o servidor estatutário esteve sujeito ao regime celetista, ela acaba por reconhecer, como consequência, que para fins de competência *não importa a qualidade da parte demandante, bem como a natureza do vínculo que a liga à Administração Pública no momento da propositura da ação, mas tão somente a causa de pedir que fundamenta o pedido veiculado em juízo*.

Outra questão que merece destaque pode ser vista, a título de exemplo, na decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no Conflito de Competência 113.002/BA²⁶. A controvérsia do caso referia-se à competência para

25 STF, Medida Cautelar na Reclamação 13.113, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 01.02.2012.

26 STJ, Conflito de Competência 113.002, Bahia, Rel. Min. Castro Meira, DJ 07.02.2011.

julgar demanda proposta por servidor contratado pela União, com respaldo no regime celetista, que requeria o reconhecimento do vínculo estatutário, por exercer atividade própria dos ocupantes de cargo público. O Ministro-Relator Castro Meira, à luz da decisão proferida pelo STF, na ADI 3.395, concluiu pela competência da Justiça Comum para julgar o feito, em face do pedido de natureza administrativa deduzido pelo autor.

Vê-se, nesse caso concreto, que a Justiça Comum, antes de reconhecer a natureza estatutária do vínculo com a Administração – conforme requerido pela parte –, teria que se manifestar sobre a validade da contratação levada a cabo com base na legislação trabalhista. Surge, então, a seguinte perplexidade: por que, segundo o entendimento do STF – corroborado pelo STJ –, a Justiça Comum pode pronunciar-se sobre os efeitos de uma contratação celetista, para poder reconhecer o vínculo estatutário, e a Justiça do Trabalho, *contrario sensu*, não detém competência para analisar a validade de relações administrativas, para reconhecer um vínculo trabalhista?

Diante dessas indagações, Araújo²⁷ tece os seguintes comentários:

“O problema (...) é que não basta a simples alegação de que uma dada relação de prestação de serviços acha-se formada por força de uma lei ou de um contrato. É necessário verificar se efetivamente os fatos correspondem às normas alegadas. É rotineiro, na Justiça do Trabalho, a verificação de que diversas situações aparentemente ou formalmente agasalhadas sob outras formas jurídicas – prestação de serviço de forma autônoma, por exemplo – no fundo escondem a relação de trabalho subordinado (...). Naturalmente que, ao decidir pela existência do contrato de trabalho (...) o juiz trabalhista tem também de declarar a invalidade de uma situação aparente ou formal, mas irregular. Não há por que estranhar venha a Justiça do Trabalho proceder de modo semelhante em face de controvérsias envolvendo o poder público, pois a simples presença das pessoas estatais não altera a substância jurídica sobre a qual o direito equacionou a matéria. Assim, *data venia*, ao afastar, diante de uma simples alegação formal da administração pública [de que há um vínculo administrativo], a competência material constitucionalmente atribuída a um dado organismo jurisdicional, estaria sendo criado um privilégio inconstitucional em favor do poder público.”

27 ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. A competência para julgamento entre os servidores públicos temporários e o Poder Público. In: CHAVES, Luciano Athayde; STERN, Maria de Fátima Coelho Borges; NOGUEIRA, Fabrício Nicolau dos Santos (Org.). *Ampliação da competência da justiça do trabalho: cinco anos depois: textos do 2º Seminário Nacional*. São Paulo: LTr, 2009. p. 184.

Partilhando do mesmo ponto de vista acima, o Desembargador do TRT da 12ª Região, Gerson Paulo Taboada Conrado, ao julgar o RO 00814-2009-017-12-00-7, reafirmou a necessidade de se fixar a competência conforme a causa de pedir, a partir de fundamentos bastante esclarecedores:

“Não é a circunstância de ter sido a reclamante contratada pelo município para exercer cargo em comissão, sujeitando-se ao regime estatutário que fixa a competência material da Justiça do Trabalho, restrita que está ao pedido e à causa de pedir lançados na exordial. Portanto, a comparecer nesta Justiça Trabalhista um servidor que, embora nomeado para exercer determinado *cargo administrativo* (regular ou não, não cabe discutir neste momento processual), pretenda receber *verbas trabalhistas*, vale dizer, com fundamento *na CLT e na legislação correlata*, esta é a única Justiça competente para fazê-lo, ainda que para dizer-lhe, eventualmente, que *improcedente a pretensão*, porque ausente de fundamento legal, já que celetista não é.”²⁸

À luz de todo o exposto, pode-se inferir que o critério básico a orientar a competência da Justiça do Trabalho é, e sempre foi, o material, analisado conforme a causa de pedir e o pedido formulado, regra esta que não foi reinventada quando do julgamento da ADI 3.395.

Se aproximarmos esse dado aos casos dos servidores abrangidos pela decisão da ADI 3.395, pode-se tecer a seguinte conclusão: a Justiça Trabalhista não tem competência para julgar ações em que o servidor formule pedidos relacionados à legislação administrativa que rege seu vínculo com o Poder Público.

Em outras palavras: na medida em que o STF entendeu inexistir relação de trabalho entre servidores estatutários/de vínculo administrativo e a Administração Pública, a Corte fixou que, na hipótese de um servidor – contratado com base no estatuto jurídico – ingressar com ação na Justiça do Trabalho requerendo direitos e vantagens previstos na legislação administrativa própria, a competência deverá ser declinada para a Justiça Comum, já que a causa de pedir não será a existência de uma relação trabalhista, mas, sim, jurídico-administrativa.

Essa é, portanto, a interpretação que este estudo propõe quanto ao âmbito de aplicação da liminar concedida na ADI 3.395. Para além dela, entende-se que qualquer conclusão que afaste a competência da Justiça do Trabalho em matéria de servidores públicos – invocando, para tanto, os fundamentos de

28 TRT da 12ª Região, Recurso Ordinário 00814-2009-017-12-00-7, Rel. Gerson Paulo Taboada Conrado, 6ª Câmara, j. 27.11.09.

aludida ação direta de inconstitucionalidade – passa a ser questionável do ponto de vista jurídico.

A defesa desse entendimento é muito importante para evitar, precisamente, a confusão entre critérios de competência e de mérito, pois a partir do momento em que a fixação de competência material do órgão julgador é feita apenas conforme a causa de pedir e o pedido expostos na petição inicial, afasta-se a possibilidade de se discutir, já nesse momento processual, qual é o vínculo jurídico que, em tese, rege as contratações no âmbito do Poder Público que está sendo demandado em juízo, bem como se esse vínculo se desenvolveu de forma regular.

A discussão acerca do regime jurídico caberá, pois, à análise de mérito da ação, quando se apreciará se a parte autora faz jus ao que foi requerido na ação, a partir dos fundamentos de fato e de direito expostos na petição inicial.

Dessa forma, torna-se possível traçar com clareza os limites do que diz respeito à competência ou ao mérito, possibilitando que, em sede de competência material, o julgamento da ação seja feito por aquela Justiça constitucionalmente criada para tanto, ainda que ao final do processo os pedidos sejam julgados improcedentes.

CONCLUSÃO

O cenário traçado neste breve estudo apresenta uma situação bastante complexa no que tange à competência para o julgamento de ações envolvendo servidores e Poder Público. Viu-se que, se até pouco tempo após o julgamento da ADI 3.395 aplicava-se o entendimento já consolidado de que as demandas de servidores estatutários deveriam ser julgadas pela Justiça Comum, essa discussão adquiriu contornos imprevisíveis, especialmente para a atuação da Justiça do Trabalho, que teve sua competência consideravelmente reduzida nesse tema, nada obstante as significativas alterações introduzidas pela EC nº 45/04.

Essa redução de competência foi motivada, essencialmente, pela construção de uma jurisprudência que elencou como critério de fixação de competência apenas a natureza da relação jurídica entre o servidor e a Administração Pública, independentemente da causa de pedir exposta na ação. Esse quadro foi agravado ainda quando o Supremo Tribunal Federal, pela maioria de seus membros, passou a considerar que tal relação jurídica sempre será de natureza administrativa, entendimento que abriu margem à desnecessidade de se analisar o regime jurídico que efetivamente regeu a relação entre o servidor e o Poder Público, fixando-se, sempre, a competência da Justiça Comum.

Esse quadro jurisprudencial acerca do tema da competência, da forma como encarado pelos juízes e tribunais, além de ter ocasionado o falecimento da competência da Justiça do Trabalho em matéria de servidores públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, revelou uma clara falta de precisão conceitual e prática entre dois elementos processuais: competência e mérito.

Como visto, ao se defender que a competência deve ser determinada apenas pelo regime jurídico, independentemente da causa de pedir em que se funda a ação, já se antecipa uma análise que deveria ser feita apenas no mérito, o que coloca por terra a ideia de que a competência material deve ser determinada da forma como a parte expõe o caso na petição na inicial, *in status assertionis*. Assim, se a parte baseia seus fundamentos na existência de uma relação estatutária, ou então celetista, esse dado já deveria ser suficiente para determinar a competência, sendo que a discussão sobre a efetiva regência desse regime jurídico – ou, o que é pior, se esse regime jurídico poderia ter sido validamente adotado pela Administração Pública – deve caber apenas ao mérito.

Nesse contexto, o resultado prático do ajuizamento de ações de cunho trabalhista na Justiça Comum é, em muitos casos, paradoxal, pois, como visto, os pedidos da parte autora são julgados improcedentes sob o mesmo fundamento que determinou a fixação de competência: a existência de uma relação jurídico-administrativa entre o servidor e o Poder Público, que, além de impossibilitar a competência da Justiça do Trabalho para julgar o caso concreto, também inviabiliza, em qualquer hipótese, o reconhecimento de direitos trabalhistas.

Especialmente em razão desse quadro, que pode resultar na falta ou insuficiência de proteção jurídica a servidores, mormente aqueles contratados de forma irregular pela Administração Pública é que se torna necessário reafirmar o critério de competência material da Justiça do Trabalho, orientado pela causa de pedir e pedido da ação. Tal critério, que orienta a atuação das justiças especializadas por matéria, se aplicado aos casos de servidores públicos que ajuízam ações de cunho trabalhista, possibilita a clara separação entre os conceitos de competência e mérito. Assim, uma vez fixada a competência da Justiça do Trabalho ou da Justiça Comum, cabe a cada uma delas apreciar o mérito da ação promovida pelo servidor, analisando se este efetivamente tem direito às pretensões levadas a juízo.

Entende-se, aqui, que a adoção do critério de competência material, relativamente às ações ajuizadas por servidores públicos, não vai de encontro ao que foi decidido na Medida Cautelar da ADI 3.395, pois, ao excluir da competência da Justiça do Trabalho os casos envolvendo servidores estatutários, o STF não adotou um critério fundado unicamente na relação havida entre as

partes, mas na repercussão que esta adquire sobre a causa de pedir e o pedido. Assim, o servidor regularmente admitido, mediante concurso público, para ocupar um cargo público, com base no regime jurídico estatutário, somente poderá pleitear seus direitos na Justiça Comum. Se alegar, porém, que, no plano da realidade, a relação teve caráter empregatício, requerendo direitos trabalhistas, a competência será da Justiça Trabalhista, mesmo que, ao final, a ação possa vir a ser julgada improcedente.

Infelizmente, porém, esse posicionamento está muito distante da atual jurisprudência do STF que vem sendo reproduzida, com os desvios e incoerências já destacadas, pelos demais tribunais pátrios. Resta, portanto, no presente momento, reforçar a necessidade de que a Justiça Comum, ao se deparar com demandas de servidores que veiculem causa de pedir e pedidos de natureza trabalhista, analise de fato o mérito da ação, para tutelar concretamente eventuais direitos trabalhistas de seus autores, ainda que a Constituição Federal, a partir da EC nº 45/04, tenha atribuído tal competência material à Justiça do Trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. A competência para julgamento entre os servidores públicos temporários e o Poder Público. In: CHAVES, Luciano Athayde; STERN, Maria de Fátima Coelho Borges; NOGUEIRA, Fabrício Nicolau dos Santos (Org.). *Ampliação da competência da justiça do trabalho: cinco anos depois: textos do 2º Seminário Nacional*. São Paulo: LTr, 2009.

BRANDÃO, Cláudio Mascarenhas. Relação de trabalho: enfim, o paradoxo superado. In: CONTINHO, Grijaldo Fernandes; FAVA, Marcos Neves (Coord.). *Nova competência da justiça do trabalho*. São Paulo: LTr, 2005.

CARDOSO, Fábio Leal. A Administração Pública e a Justiça do Trabalho. In: CHAVES, Luciano Athayde; STERN, Maria de Fátima Coelho Borges; NOGUEIRA, Fabrício Nicolau dos Santos (Org.). *Ampliação da competência da Justiça do Trabalho: cinco anos depois: textos do 2º Seminário Nacional*. São Paulo: LTr, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. 1.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Contratação temporária por excepcional interesse público: aspectos polêmicos*. São Paulo: LTr, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DOCTRINA

_____. *Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. São Paulo: RT, 1990.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

ROMAR, Carla Teresa Martins; MANUS, Pedro Paulo Teixeira; GITELMAN, Suely Ester. *Competência da justiça do trabalho e EC n° 45/2004*. São Paulo: Atlas, 2006.

SCHMIDT, Paulo Luiz. Os direitos sociais do art. 7º da CF – uma nova interpretação no Judiciário trabalhista. In: COUTINHO, Grijaldo Fernandes; FAVA, Marcos Neves (Coord.). *Nova competência da justiça do trabalho*. São Paulo: LTr, 2005.