

NOVOS ENTENDIMENTOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO EM AÇÕES ENVOLVENDO SERVIDORES PÚBLICOS.

RESUMO: Este artigo pretende analisar a evolução histórica da jurisprudência acerca da Justiça competente para julgamento de ações envolvendo o Poder Público e seus servidores, bem como propor a adaptação das Procuradorias Estaduais ao novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, visando a uma atuação mais assertiva e à utilização mais sustentável dos seus recursos, em observância aos princípios da efetividade e da economicidade do serviço público.

Palavras-chave: Servidores públicos. Competência. Justiça do trabalho. Parcelas de natureza administrativa. Advocacia pública.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo primordial a análise das competências da Justiça do Trabalho e da Justiça Comum no que tange ao julgamento de ações relacionadas ao Poder Público e seus servidores. Essa análise se embasará na interpretação do texto constitucional, bem como no estudo da jurisprudência dos Tribunais Superiores que abordam essa temática.

Estabelecidas essas premissas, pretende-se abordar as possíveis consequências da alteração no posicionamento da jurisprudência a respeito da competência para julgamento de ações envolvendo o Poder Público e seus servidores.

Uma vez estabelecidas essas premissas, almeja-se analisar minuciosamente o julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.288.440, no qual o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de repercussão geral nº 1.143, promovendo significativa alteração em seu entendimento relacionado à competência nas ações envolvendo o Poder Público e seus servidores celetistas.

Por fim, o artigo traz uma reflexão sobre as recentes mudanças promovidas, propondo uma adaptação das Procuradorias à nova orientação emanada pelo Supremo Tribunal Federal. O intuito é promover uma atuação mais precisa e eficaz, buscando a otimização dos recursos disponíveis e aderindo aos princípios de efetividade e economicidade que regem o serviço público.

2. A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O sistema jurídico brasileiro passou por significativas mudanças no tocante à competência

da Justiça do Trabalho. Os critérios que determinam a competência da Justiça do Trabalho estão definidos no art. 114 da Constituição Federal de 1988, o qual sofreu significativa alteração em decorrência da Emenda Constitucional nº 45/04.

O art. 114 da Constituição Federal originalmente estipulava que era incumbência da Justiça do Trabalho conciliar e julgar as controvérsias entre trabalhadores e empregadores, abrangendo até mesmo entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta de diversos níveis governamentais, bem como outras controvérsias advindas da relação de trabalho e litígios decorrentes do cumprimento de suas próprias decisões¹.

A Justiça do Trabalho era, em suma, competente para as lides decorrentes da relação de emprego (espécie), atuando nas lides decorrentes de outras relações de trabalho (gênero) apenas se houvesse previsão legal para tanto².

A Emenda Constitucional nº 45/04 promoveu uma profunda ampliação da competência da Justiça do Trabalho, que passou a julgar as lides decorrentes de todos os tipos de relações de trabalho, independentemente de previsão infraconstitucional. Abandonou-se a ideia de que na Justiça do Trabalho somente seriam resolvidos os conflitos que envolviam empregados e empregadores, acrescentando-lhe diversas outras matérias antes decididas pelos outros ramos do Poder Judiciário. O art. 114 da Constituição passou a ter a seguinte redação:

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

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; [...]

Não bastassem as modificações decorrentes da referida Emenda Constitucional, a definição do seu alcance pela jurisprudência vem passando por intenso processo evolutivo.

3. AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ALCANCE DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO FIXADO NA ADI 3.395

Com a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 45/04, diversos operadores do

¹ A redação original do art. 114 da CF era: “Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas.”

² A relação de trabalho pode ser conceituada como qualquer vínculo jurídico por meio do qual uma pessoa natural executa obra ou serviços para outrem, mediante o pagamento de uma contraprestação. Relação de trabalho é gênero, nele incluindo: relação de emprego; trabalho autônomo; trabalho eventual; trabalho avulso; trabalho voluntário; estágio, dentre outras. A relação de emprego, por sua vez, é uma espécie de relação de trabalho, que se configura quando estiverem presentes os requisitos descritos no art. 3º da CLT, quais sejam: pessoalidade, pessoa física, não eventualidade, onerosidade e subordinação.

direito, interpretando literalmente o art. 114, I, da Constituição Federal, passaram a entender que a Justiça do Trabalho teria competência para processar e julgar qualquer conflito surgido entre a Administração Pública federal, estadual ou municipal e seus servidores, uma vez que na regra promulgada não é feita qualquer ressalva, para fins de definição da competência, quanto ao regime jurídico ou a forma de contratação desses trabalhadores.

Torna-se necessário, no ponto, compreender as diferentes relações de trabalho que podem existir no âmbito da Administração Pública.

Para que os entes federativos possam realizar suas atribuições administrativas é necessário que sejam criadas estruturas orgânicas voltadas à prática de atos administrativos e ao exercício das atividades estatais. A prática de atos administrativos e o exercício de atividades estatais depende, ainda, de pessoas que adotem condutas, tomem decisões e realizem ações. Essas pessoas são os agentes públicos.

No dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello, a expressão ‘agentes públicos’ é utilizada para “designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente”³.

Partindo do conceito basilar de agentes públicos é possível dividir tal categoria de sujeitos em algumas espécies: os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares em colaboração com a Administração.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, os servidores públicos são todos aqueles que entretêm com o Estado e suas entidades da Administração indireta, independentemente de sua natureza pública ou privada, relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência⁴.

Avançando na definição dos servidores públicos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que:

São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Compreendem:

1. os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
2. os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;
3. os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.⁵

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 244.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 248.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 30. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 566-567.

Assim, temos que o termo ‘servidores públicos’ também é um conceito genérico e envolve todo aquele que possui uma relação de natureza profissional com a Administração Pública.

As espécies de servidor público são determinadas pela natureza da relação jurídica estabelecida com o ente público, podendo corresponder a um vínculo de natureza: (i) institucional-estatutária; (ii) contratual-temporária; (iii) empregatícia.

Os servidores estatutários correspondem aos servidores públicos que possuem relação de natureza institucional-estatutária com a Administração Pública, ocupando cargo público.

A ocupação de cargo público pode ocorrer em caráter precário, correspondendo ao provimento comissionado, estando vinculado a cargo de livre nomeação e exoneração, destinado ao exercício de direção, chefia e assessoramento (art. 37, II, da Constituição Federal), bem como em caráter definitivo, correspondendo ao provimento efetivo, que depende de aprovação em concurso público.

O servidor temporário possui vínculo de natureza contratual-temporária com a Administração Pública, conforme previsto no art. 37, IX, da Constituição Federal. Tal contratação depende de necessidade temporária e excepcional interesse público.

O servidor celetista é aquele que estabelece com a Administração Pública vínculo de natureza contratual-empregatícia, ostentando a condição de empregado público⁶.

O Direito do Trabalho será aplicado à Administração Pública quando esta firma relação de emprego com o servidor celetista, ou seja, quando o vínculo estabelecido corresponder à ocupação de emprego público.

Embora sujeitos à legislação trabalhista, estão submetidos às necessárias derrogações publicísticas, como as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição⁷.

A controvérsia envolvendo a competência da Justiça do Trabalho para julgar servidores vinculados à Administração Pública no contexto da Constituição Federal de 1988 chegou ao STF

⁶ Na sistemática estabelecida no texto original da Constituição Federal, o regime de emprego público somente poderia ser adotado no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, de maneira que na administração direta somente caberia a adoção de relações estatutárias ou temporárias, em respeito ao Regime Jurídico Único. A Emenda Constitucional nº 19/98 acabou com o Regime Jurídico Único, passando a permitir a contratação de servidores celetistas no âmbito de toda a Administração Pública, inclusive direta. Ocorre que ao julgar a Medida Cautelar na ADI 2135 o STF entendeu pela inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19/98, o que implicou o retorno do Regime Jurídico Único. Não obstante, foi promovida a modulação dos efeitos da decisão cautelar de modo e evitar que os vínculos mantidos sob a égide da Emenda Constitucional nº 19/98 fossem afetados.

⁷ Ocorre que a aplicação do Direito do Trabalho no âmbito da Administração Pública está sujeita, por vezes, a tensões com a lógica do Direito Administrativo. O Direito Administrativo procurar tutelar a Administração Pública que, na

pela primeira vez por meio da ADI nº 3.395, proposta pela AJUFE (Associação dos Juizes Federais do Brasil).

Dois foram os argumentos adotados pela associação autora: inconstitucionalidade formal, decorrente da mudança do texto no Senado sem devolução para Câmara, casa de nascimento da PEC; e material, consistente na atribuição de competência à Justiça do Trabalho das relações regidas pelo Direito Administrativo.

O Presidente do STF, Min. Nelson Jobim, concedeu liminar – posteriormente referendada pelo Plenário -, nos seguintes termos:

[...] Não há que se entender que justiça trabalhista, a partir do texto promulgado, possa analisar questões relativas aos servidores públicos. Essas demandas vinculadas a questões funcionais a eles pertinentes, regidos que são pela Lei 8.112/90 e pelo direito administrativo, são diversas dos contratos de trabalho regidos pela CLT. Leio GILMAR MENDES, há “Oportunidade para interpretação conforme à Constituição (...) sempre que determinada disposição legal oferece diferentes possibilidades de interpretação, sendo algumas delas incompatíveis com a própria Constituição (...) Um importante argumento que confere validade à interpretação conforme à Constituição é o princípio da unidade da ordem jurídica.”. (Jurisdição Constitucional, São Paulo, Saraiva, 1998, p. 222-223). É o caso. A alegação é fortemente plausível. Há risco. Poderá, como afirma a inicial, estabelecerem-se conflitos entre a Justiça Federal e a Justiça Trabalhista, quanto à competência desta ou daquela. Em face dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e ausência de prejuízo, concedo a liminar, com efeito ex tunc. Dou interpretação conforme ao inciso I do art. 114 da CF, na redação da EC nº 45/2004. Suspendo, ad referendum, toda e qualquer interpretação dada ao inciso I do art. 114 da CF, na redação dada pela EC nº 45/2004, que incluía, 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”⁸.

À luz do decidido, o aspecto definidor da competência para processamento e julgamento de demanda diz com a natureza do vínculo existente entre os atores processuais. Restou afastada qualquer interpretação no sentido de que a redação dada ao art. 114, I, da Constituição reconhece a competência à Justiça do Trabalho para apreciar as lides instauradas entre o Poder Público e seus servidores, a ele vinculados por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico administrativo.

Em que pese o pedido inicial fundar-se apenas na figura estritamente estatutária, isto significa, a resultante de cargo criado por lei e preenchido mediante concurso público, ao decidir aplicar a técnica da interpretação conforme, o relator ampliou-lhe o sentido, fazendo abarcar, também, as de natureza, não estatutária, mas jurídico-administrativa.

relação de emprego, figura como empregador, enquanto o Direito do Trabalho tem como princípio fundamental a noção de proteção ao empregado.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 3395-6 DF. Decisão monocrática: Min. Nelson Jobim. Brasília, 27 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000020013&base=basePresidencia>> Acesso em: 25/08/2023.

Em verdade, a partir de tal julgado passou-se a discutir se as expressões “relação de ordem estatutária” e “relação de caráter jurídico-administrativo” seriam sinônimos ou indicariam situações jurídicas diferentes.

O debate, na apreciação da medida cautelar, não escapou ao colegiado. No acórdão da MC 3.395, manifestou-se com clareza o Carlos Britto:

Quanto à questão de fundo, tenho preocupação de precisar o alcance material da liminar agora submetida a nosso referendo, porque o Ministro Nelson Jobim exclui, dando interpretação conforme ao artigo 114, I, da competência da Justiça do Trabalho toda causa instaurada entre Poder Público e os seus servidores, por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico-administrativo. Esse “ou” é uma conjunção disjuntiva? Ou uma coisa, ou outra? (...) Se todo cargo provido estatutariamente é de caráter jurídico-administrativo nem toda relação de trabalho de caráter jurídico-administrativo é estatutária.

Fato é que justamente o termo ‘caráter jurídico-administrativo’ passou a ser utilizado para consolidar, no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que a relação da Administração Pública com o servidor temporário possui caráter administrativo e não empregatício, de maneira que a justiça comum é competente para processar e julgar causas em que se discuta a validade de vínculo jurídico-administrativo entre o poder público e os servidores temporários.

Administrativo e Processual Civil. Dissídio entre servidor temporário e o poder público. ADI nº 3.395/DF-MC. Competência da Justiça comum. Reclamação julgada procedente. 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 temporário. 2. Não descaracteriza a competência da Justiça comum o fato de se requererem verbas rescisórias, FGTS e outros encargos de natureza símile, dada a prevalência da questão de fundo, a qual diz respeito à própria natureza da relação jurídico-administrativa, ainda que desvirtuada ou submetida a vícios de origem. 3. Agravo regimental provido e reclamação julgada procedente para se anularem os atos decisórios proferidos pela Justiça do Trabalho e se determinar o envio dos autos de referência à Justiça comum. (Rcl 4351 MC-Agr/PE).

Nesse sentido, o Pleno do TST decidiu, nesse sentido, cancelar a Orientação Jurisprudencial nº 205 da Seção Especializada em Dissídios Individuais (SDI-1), que tratava da competência material da Justiça do Trabalho para julgar ações relativas ao desvirtuamento das contratações especiais (temporárias) por entes públicos⁹.

A relação de estágio também foi tida por relação jurídico-administrativa, pelo que afastada a competência da Justiça do Trabalho, conforme jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho:

INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. CONTRATO DE ESTÁGIO. ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. As relações de trabalho decorrentes de

⁹ A OJ possuía a seguinte redação: “OJ nº 205 do SBDI-1 – TST. COMPETÊNCIA MATERIAL. JUSTIÇA DO TRABALHO. ENTE PÚBLICO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR. REGIME ESPECIAL. DESVIRTUAMENTO (cancelada) - Res. 156/2009, DEJT divulgado em 27, 28 e 29.04.2009. I - Inscreve-se na competência material da Justiça do Trabalho dirimir dissídio individual entre trabalhador e ente público se há controvérsia acerca do vínculo empregatício. II - A simples presença de lei que disciplina a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX, da CF/1988) não é o bastante para deslocar a competência da Justiça do Trabalho se se alega desvirtuamento em tal contratação, mediante a prestação de serviços à Administração para atendimento de necessidade permanente e não para acudir a situação transitória e emergencial.

estágio se inserem na competência da Justiça do Trabalho, exceto quando a contratação envolve entes da administração pública. Incidência, por analogia, do entendimento firmando na ADI nº 3395. Assim, compete à Justiça comum processar e julgar ação civil pública que tem como objeto denúncia contra o Centro de Ensino Integrado Empresa e Escola (CIEE), em face do descumprimento do art. 37 da CF, pois não vem observando os princípios da publicidade e da impessoalidade na execução dos contratos para preenchimento de vagas destinadas a estágio em instituições públicas. Com base nessas premissas, a SBDI-I, por unanimidade, conheceu do recurso de embargos interpostos pelo Ministério Público do Trabalho, por divergência jurisprudencial, e, no mérito, por maioria, negou-lhe provimento. Vencidos os Ministros Lelio Bentes Corrêa, José Roberto Freire Pimenta e Hugo Carlos Scheuermann. (TST-E-RR-5500-47.2010.5.13.0022, SBDI-I, rel. Min. Aloysio Corrêa da Veiga, 31.3.2016)

Apenas em 2020 o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da referida ADI e confirmou a medida cautelar. Confira-se a ementa desse julgado:

CONSTITUCIONAL E TRABALHO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. ART. 114, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EXPRESSÃO “RELAÇÃO DE TRABALHO”. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. EXCLUSÃO DAS AÇÕES ENTRE O PODER PÚBLICO E SEUS SERVIDORES. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. O processo legislativo para edição da Emenda Constitucional 45/2004, que deu nova redação ao inciso I do art. 114 da Constituição Federal, é, do ponto de vista formal, constitucionalmente hígido.
2. A interpretação adequadamente constitucional da expressão “relação do trabalho” deve excluir os vínculos de natureza jurídico-estatutária, em razão do que a competência da Justiça do Trabalho não alcança as ações judiciais entre o Poder Público e seus servidores.
3. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente. (ADI 3.395, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno).

Analizando o inteiro teor do acórdão proferido na ADI 3.395, fica claro que continua sendo afastada a competência da Justiça do Trabalho para julgar demandas envolvendo cargos criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão.

De fato, cabe se desconsiderar qualquer espaço para uma leitura interpretativa do inciso I do art. 114 da Constituição Federal que admita como competente a Justiça do Trabalho para julgamento de causas que alcancem relações jurídicas laborais, figurando em um dos polos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e no outro os seus Servidores ocupantes de cargos criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão, incluídas autarquias e fundações públicas.¹⁰

Ocorre que a decisão deixou de tratar expressamente das relações de caráter jurídico-administrativo, que eram mencionadas no julgamento da ação cautelar, tratando apenas das jurídico-estatutárias e celetistas.

Fica claro que cabe à Justiça Comum julgar as ações referente a servidores com relações de ordem estatutária, mas a decisão deixa espaço para uma possível compreensão no sentido de que não mais estão suspensas as interpretações que entendam caber à Justiça do Trabalho a apreciação

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 3395-6 DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes, 15 abr. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344605991&ext=.pdf>> Acesso em: 25/08/2023.

de litígios que decorram de “relações de natureza jurídico-administrativa” mantidas entre os servidores e a Administração Pública.

No voto do relator não há esclarecimentos a respeito da utilização do termo “relação de natureza jurídico-administrativa” no julgamento da medida cautelar e sua ausência no julgamento definitivo. Em verdade, o voto do relator se encerra em dois parágrafos que indicam que os termos foram tratados como sinônimos, em que pese a jurisprudência do STF, que os distingue:

É à luz do exposto que permanece jurídica a definição adotada pela Decisão cautelar que chancelou a monocrática liminar, proferida nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, no sentido de não tomar por incluído pelo inciso I do art. 114 da Constituição Federal, “em seu âmbito material de validade, **as relações de natureza jurídico-administrativa** dos servidores públicos” (ADI 3.395 MC, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Pleno, 5/4/2006), sendo daí cabível a interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto. VOTO, pois, por, conhecendo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.395, DAR-LHE PARCIAL PROCEDÊNCIA, confirmando a decisão liminar concedida e fixando, com aplicação de interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, que o disposto no inciso I do art. 114 da Constituição Federal não abrange causas ajuizadas para discussão de **relação jurídico-estatutária** entre o Poder Público dos Entes da Federação e seus Servidores. [grifos nossos]¹¹.

Verifica-se, contudo, que a jurisprudência recente do STF caminha em sentido oposto à da linha de interpretação que considera que a decisão definitiva da ADI 3.395 teria expandido o alcance do art. 114, I, da Constituição Federal em relação às demandas ajuizadas por servidores públicos.

Em verdade, a Suprema Corte vem caminhando no sentido de restringir ainda mais a competência da Justiça do Trabalho para julgar toda e qualquer controvérsia relacionada ao contrato de trabalho celebrado com a Administração Pública.

É o caso da greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações de direito público. Em 2017, no julgamento do RE 846.854, paradigma do Tema 544 da repercussão geral, o STF contrariou frontalmente seu entendimento passado ao determinar que a competência para o julgamento sobre eventual abusividade é da Justiça Comum¹²:

CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. É competência da justiça comum, federal ou estadual, conforme o caso, o julgamento de dissídio de greve promovida por servidores públicos, na linha do precedente firmado no MI 670 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2008).

2. As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017).

¹¹ Idem. Ibidem.

¹² BERNARDES, Felipe. O Direito do Trabalho no Supremo Tribunal Federal. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 600.

3. A essencialidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos conduz à aplicação da regra de competência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MI 670, mesmo em se tratando de servidores contratados pelo Estado sob o regime celetista.
4. Negado provimento ao recurso extraordinário e fixada a seguinte tese de repercussão geral: “A Justiça Comum Federal ou Estadual é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações de direito público”. (RE 846.854, Red. p/o acórdão o Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno).

Na ocasião, predominou o entendimento de que a natureza das atividades efetivamente desempenhadas pela categoria profissional é o elemento preponderante para a definição do regramento aplicável em caso de greve dessa categoria, mesmo na hipótese em que o vínculo com o Poder Público é regulado pelo Direito do Trabalho. Entendeu-se que a análise do prejuízo decorrente da paralisação das atividades realizadas pelos servidores públicos não é influenciada pelo fato de serem servidores celetistas ou estatutários.

No mesmo sentido, no julgamento do RE 655.283¹³, paradigma do Tema 606 da repercussão geral, o STF fixou a tese de que:

A natureza do ato de demissão de empregado público é constitucional-administrativa e não trabalhista, o que atrai a competência da Justiça comum para julgar a questão. A concessão de aposentadoria aos empregados públicos inviabiliza a permanência no emprego, nos termos do art. 37, § 14, da CRFB, salvo para as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, nos termos do que dispõe seu art. 6º.

¹³ Recurso extraordinário. Direito Constitucional. Processual. Administrativo. Tema nº 606 da sistemática da Repercussão Geral. Competência da Justiça Federal. Reintegração de empregados públicos. Empresa de Correios e Telégrafos. (ECT). Dispensa em razão de aposentadoria voluntária. Extinção do vínculo. EC nº 103, de 2019. Cumulação. Proventos e vencimentos. Recurso ordinário não provido.

1. Trata-se, in casu, de empregado público da Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) que impetrou mandado de segurança em face de ato mediante o qual o Secretário Executivo do Conselho de Coordenação de Empresas Estatais e do Presidente da ECT determinou o desligamento dos empregados aposentados que se mantinham na ativa, nos termos da MP nº 1523/1996.

2. Compete à Justiça Federal processar e julgar ação cujo objeto seja a reintegração de empregados públicos dispensados em virtude de aposentadoria espontânea, bem como a cumulatividade de proventos com vencimentos, o que difere, em essência, da discussão acerca da relação de trabalho entre os empregados e a empresa pública, afastando-se a competência da Justiça do Trabalho.

3. Segundo o disposto no art. 37, § 14, da CF (incluído pela EC nº 103, de 2019), a aposentadoria faz cessar o vínculo ao cargo, emprego ou função pública cujo tempo de contribuição houver embasado a passagem do servidor/empregado público para a inatividade, inclusive quando feita sob o Regime Geral de Previdência Social.

4. A mencionada EC nº 103/19, contudo, em seu art. 6º, excluiu da incidência da regra insculpida no § 14 do art. 37 da Constituição Federal as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de sua entrada em vigor, sendo essa a hipótese versada nos autos.

5. Foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: “A natureza do ato de demissão de empregado público é constitucional-administrativa e não trabalhista, o que atrai a competência da Justiça comum para julgar a questão. A concessão de aposentadoria aos empregados públicos inviabiliza a permanência no emprego, nos termos do art. 37, § 14, da CRFB, salvo para as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, nos termos do que dispõe seu art. 6º.”

6. Recursos extraordinários não providos.

(RE 655.283, Red. p/o acórdão o Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno).

Embora tenha sido definido que a natureza do ato de demissão de empregado público é constitucional-administrativa e não trabalhista, o que atrai a competência da Justiça Comum para julgar a questão, cabe tecer algumas considerações a fim de evitar generalizações indevidas.

Em que pese a interpretação literal da tese fixada possa levar à conclusão de qualquer demissão de empregado público ser matéria de competência da Justiça Comum, parece mais adequado restringir tal interpretação à situação do precedente analisado, qual seja, demissão decorrente da concessão de aposentadoria a empregado público com a utilização de tempo de contribuição em cargo, emprego ou função pública, na forma do art. 37, § 14, da Constituição.

De qualquer maneira, fica clara a linha de raciocínio adotada pelo STF, no sentido de que, em tais casos, o fato de a demissão não encontrar fundamento na legislação trabalhista, mas sim em regras atinentes aos servidores públicos, atrai a competência da Justiça Comum, a despeito do vínculo celetista do servidor público.

Impende, ainda, destacar o julgamento do RE 960.429, no qual o Supremo Tribunal Federal confirmou a competência da Justiça Comum para julgar controvérsias relacionadas à fase pré-contratual de seleção e de admissão de pessoal e eventual nulidade do certame em face da Administração Pública, direta e indireta, mesmo nas hipóteses em que adotado o regime celetista de contratação de pessoal, na qual o relator, Min. Gilmar Mendes, afirmou que o critério a ser levado em consideração para definição da competência jurisdicional é o da natureza da matéria discutida.

Verifica-se, portanto, que a Suprema Corte já vinha caminhando no sentido de afastar ou manter a competência da Justiça do Trabalho a partir de uma análise da natureza do pedido formulado na ação, se afastando cada vez mais da, até então, consolidada jurisprudência que se baseava na análise da natureza do vínculo do servidor com o Poder Público.

4. A NOVA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DE AÇÕES AJUIZADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS EM QUE SE PLEITEIAM PARCELAS DE NATUREZA ADMINISTRATIVA

A competência para julgamento de empregados públicos sempre foi, em regra, da Justiça do Trabalho, e a jurisprudência do STF fixada na ADI 3.395 não alterou tal entendimento, em que pese os julgados mais recentes em sentido contrário mencionados no capítulo anterior.

Tal competência abrangia, inclusive, vantagens oriundas das leis estaduais de aplicação própria a funcionários estatutários, como resta claro no julgado a seguir transcrito:

Competência. Servidor Público Estadual contratado sob o regime da CLT. Diferenças salariais. Justiça do Trabalho. Compete à Justiça do Trabalho dirimir demanda proposta por servidores estaduais contratados sob o regime da CLT, ainda que diga respeito a vantagens oriundas das leis estaduais de aplicação própria a funcionários estatutários. Competência que decorre da parte final do art. 114 da Constituição Federal (STF – RE 140.839-1/SP – Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgado em 15/09/1995).

Ocorre que, também nesse ponto, a jurisprudência do STF passou por significativa revisão, com o julgamento do RE 1.288.440 SP.

A controvérsia teve origem em uma ação ajuizada no âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública Estadual em que servidoras do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo¹⁴ regidas pelo regime celetista pleiteavam que os cálculos dos adicionais por tempo de serviço incidissem sobre os vencimentos integrais.

A demanda tem por fundamento a Lei nº 10.261/1968, do Estado de São Paulo, que institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis daquele ente federativo, e o art. 129 da Constituição Estadual.

O pedido formulado na ação foi julgado procedente, sendo a sentença de procedência mantida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Segundo a corte estadual, ainda que subordinadas à CLT, elas se equiparam a servidores públicos estaduais e, estando vinculadas ao regime jurídico de Direito Administrativo, compete à Justiça Comum julgar a demanda.

Em recurso extraordinário, o Hospital das Clínicas argumentou que a decisão do TJ-SP contrariou a jurisprudência dominante da corte (Tema 853) de que é da Justiça do Trabalho a competência para processar e julgar demandas sobre prestações de natureza trabalhista ajuizadas contra órgãos da Administração Pública por servidores que ingressaram em seus quadros, sem concurso público, antes da Constituição Federal de 1988, sob regime da CLT. Sustentou, ainda, que, na ADI 3.395, o STF manteve a competência da Justiça do Trabalho para julgar servidores celetistas. Requereu, então, a nulidade da sentença e acórdão recorridos, de maneira que os autos fossem remetidos à Justiça do Trabalho.

Em seu voto, o relator do recurso, Ministro Roberto Barroso, afirmou que, apesar de a relação ser regida pela CLT no caso analisado, a demanda não trata de direitos previstos na legislação trabalhista, mas em legislação que institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de São Paulo, e em dispositivo da Constituição Estadual. Ponderou o ministro que “apesar de a relação entre os empregados e o Poder Público ser regida pela Consolidação das Leis

¹⁴ Na ADI nº 5.615 foi reconhecida a constitucionalidade da legislação estadual paulista que prevê a submissão de servidores da Universidade de São Paulo ao regime da CLT.

do Trabalho – CLT, a demanda não tem como causa de pedir ou pedido os direitos previstos na legislação trabalhista”¹⁵.

A questão controvertida, portanto, dizia respeito ao critério a ser utilizado na definição da competência para julgar ação proposta por servidor público submetido ao regime da CLT, em que se pleiteia prestação de natureza administrativa.

No entendimento do ministro relator:

Tratando-se de parcela de natureza administrativa, é a Justiça Comum o ramo do Poder Judiciário que tem expertise para apreciar a questão. Nesses casos, embora o vínculo com o Poder Público seja de natureza celetista, a causa de pedir e o pedido da ação não se fundamentam na legislação trabalhista, mas em norma estatutária, cuja apreciação – consoante já decidido por esta Corte ao interpretar o art. 114, I, da Constituição – não compõe a esfera de competência da Justiça do Trabalho. Tal solução justifica-se, inclusive, em termos de racionalização da prestação jurisdicional. Para uma adequada administração da justiça, é essencial que cada ramo do Judiciário tenha seu papel dentro do conjunto, sem sobreposições.

O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.143 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário. Em seguida, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese:

1. A Justiça Comum é competente para julgar ação ajuizada por servidor celetista contra o Poder Público, em que se pleiteia parcela de natureza administrativa, modulando-se os efeitos da decisão para manter na Justiça do Trabalho, até o trânsito em julgado e correspondente execução, os processos em que houver sido proferida sentença de mérito até a data de publicação da presente ata de julgamento.

Destacou-se que, apesar de o caso concreto versar sobre servidores públicos submetidos à CLT contratados por entidade da administração pública indireta, dotada de personalidade jurídica de direito público, a tese a ser firmada neste precedente aplica-se a todas as contratações do Poder Público regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Restou vencida a ministra Rosa Weber, que rechaçou o caráter da parcela buscada como definidor da competência, por manter-se fiel à compreensão de que, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, iniciada na ADI nº 3395, o fator preponderante para atrair a competência da especializada Justiça do Trabalho diz com a natureza do vínculo existente entre as partes¹⁶.

Por segurança jurídica, de modo a preservar os atos praticados no período de indefinição acerca do juízo competente para apreciar tais controvérsias, deverão ser mantidos na Justiça do Trabalho, até o trânsito em julgado e correspondente execução, os processos em que tiver sido proferida sentença de mérito até a data de publicação da ata de julgamento (11/07/2023).

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.288.440 São Paulo. Tribunal Pleno. Rel. Min. Roberto Barroso, 03 jul. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360434819&ext=.pdf>> Acesso em: 25/08/2023.

¹⁶ Idem, ibidem.

5. AS CONSEQUÊNCIAS DO ATUAL POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DA JUSTIÇA COMPETENTE PARA JULGAMENTO DE AÇÕES ENVOLVENDO O PODER PÚBLICO E SEUS SERVIDORES

Demonstrada a gradual mudança no entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da competência para julgamento de demandas envolvendo os servidores públicos, desde o julgamento da medida cautelar na ADI nº 3.395, até o julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.288.440 (Tema 1.143), faz-se necessário refletir a respeito das consequências advindas de tal guinada jurisprudencial.

Observa-se que, em princípio, a substituição da natureza do vínculo do servidor público com a Administração Pública (se estatutário ou celetista) pela natureza da parcela pretendida (se baseada na legislação trabalhista, ou não), tem como principal consequência imediata a limitação da competência da Justiça do Trabalho.

Em um contexto maior, observa-se que a análise de algumas das principais decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria de competência trabalhista após o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004 demonstra um padrão de continuidade de esvaziamento da competência da Justiça do Trabalho¹⁷.

Nesse sentido, Lourival Barão Marques Filho observa que:

O caminho delineado pela atual jurisprudência do Supremo é retirar da Justiça do Trabalho qualquer matéria que não esteja vinculada à relação de emprego de modo taxativo e específico, fazendo letra morta do art. 114, I, da Constituição Federal que estabelece a competência para as relações de trabalho.¹⁸

Tal alteração no posicionamento do Supremo Tribunal Federal traz inúmeras consequências, não só para os servidores públicos, especialmente os empregados públicos, como para o Poder Público e suas respectivas procuradorias, e para o próprio Poder Judiciário.

Sendo certo que a vocação da Justiça do Trabalho identifica-se com a proteção do elevado valor social do trabalho, que constitui fundamento do Estado (artigo 1º, III, da CF/88) e primado da ordem social (artigo 193 da CF/88), há de se constatar que, para o advogado público, a alteração jurisprudencial exposta é, a princípio, positiva.

¹⁷ STEFANIAK, Jeaneth Nunes; CAMPOS, Maria Carolina Dal Prá. O papel do Supremo Tribunal Federal no esvaziamento da competência da Justiça do trabalho. Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Curitiba, v. 12, nº 117, p. 21-37, fev. 2023.

¹⁸ MARQUES FILHO, Lourival Barão. Litigantes em fuga: o ocaso da Justiça do Trabalho? Como as tecnologias e a reforma trabalhista impactam a litigiosidade trabalhista. São Paulo: Dialética, 2022. p. 55.

Historicamente, o Direito do Trabalho surgiu como consequência de que a liberdade de contrato entre pessoas com poder e capacidade econômica desiguais conduzia a diferentes formas de exploração.

A Justiça do Trabalho sempre exerceu um papel ativo na construção e interpretação das normas laborais, se posicionando como instituição essencial na defesa dos direitos sociais dos trabalhadores, na garantia do não retrocesso social e na promoção de relações laborais justas e equilibradas.

Não é por outro motivo que essencial ao direito processual do trabalho é o princípio do protecionismo ao trabalhador, que decorre do princípio da proteção do direito material do trabalho. Por esse princípio, temos a facilitação do acesso à justiça e um tratamento diferenciado e mais favorável ao trabalhador dentro do trâmite processual, especialmente em matéria probatória.

Já a Justiça Comum, devido ao seu caráter residual, não possui os mesmos instrumentos e garantias da Justiça do Trabalho, não conferindo qualquer tipo de tratamento diferenciado aos trabalhadores em geral, e aos empregados públicos em particular.

Diante disso, parece-nos que a alteração da competência para julgar ações entre o Poder Público e servidores celetistas que pleiteiam direitos de natureza administrativa, da Justiça do Trabalho para a Justiça Comum, é benéfica aos entes federativos, que terão os seus conflitos trabalhistas julgados, em sua maioria, por juízes já habituados a julgar processos contra a fazenda pública, em que prevalecem os princípios materiais da Administração Pública, tais como a legalidade, a efetividade, a economicidade e a supremacia do interesse público.

Especificamente com relação aos Estados, é inegável que as suas Procuradorias possuem maior familiaridade com a atuação na Justiça Comum, responsável pelo julgamento da imensa maioria das demandas ajuizadas contra os Estados, o que também traz benefícios de ordem processual, além dos benefícios de ordem material mencionados acima.

Dentre os benefícios de ordem processual, podemos citar as prerrogativas processuais da fazenda pública instituídas pelo Código de Processo Civil, tais como: (i) prazo em dobro para todas as manifestações processuais; (ii) intimação pessoal por carga, remessa, ou meio eletrônico; (iii) remessa necessária; (iv) isenção de custas e despesas processuais; (v) não aplicação dos efeitos materiais da revelia; etc.

Por fim, importante ressaltar que a decisão proferida no julgamento do Tema 1.143 do Supremo Tribunal Federal traz como consequência imediata a remessa, da Justiça do Trabalho para a Justiça Comum, de todos os processos ajuizados por servidores celetistas pleiteando direitos de natureza administrativa, nos quais ainda não tenha sido proferida sentença de mérito na data de

publicação da ata de julgamento (11/07/2023), o que tem o potencial de gerar impactos no volume e distribuição de trabalho, não só do Poder Judiciário mas também das Procuradorias Estaduais.

6. CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho, buscou-se analisar a competência da Justiça do Trabalho no texto da Constituição Federal de 1988, bem como as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Em seguida, foi analisada a jurisprudência dos tribunais superiores a respeito da competência para julgamento de ações envolvendo o Poder Público e seus servidores.

Diante de todo o exposto ao longo do trabalho, é possível propor que:

1. O entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da competência para julgamento de demandas envolvendo os servidores públicos passou, nos últimos anos, por gradual mudança, desde o julgamento da medida cautelar na ADI nº 3.395, até o julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.288.440 (Tema 1.143), na qual a natureza do vínculo do servidor público com a Administração Pública (se estatutário ou celetista) passa a ser substituída pela natureza do direito pretendido (se baseado na legislação trabalhista, ou não) como critério limitador da competência da Justiça do Trabalho;
2. O julgamento do RE 1.288.440/SP, com a definição da Justiça Comum como competente para julgar ação ajuizada por servidor celetista contra o Poder Público, em que se pleiteia parcela de natureza administrativa, faz sentido dentro da guinada jurisprudencial que vem sendo promovida pelo Supremo Tribunal Federal, pelo que cabe ao advogado público examinar que outras demandas são atualmente processadas e julgadas na Justiça do Trabalho mas que, por envolverem derivações publicísticas e normas de direito administrativo, poderiam ser remetidas à Justiça Comum;
3. A alteração do entendimento do STF possivelmente exigirá da advocacia pública uma célere adaptação estrutural, em especial quanto à redistribuição de recursos e realocação de seus quadros de pessoal, para suportar o incremento de demandas trabalhistas na Justiça Comum e a sua diminuição na Justiça do Trabalho, de modo a atuar de forma mais

assertiva e sustentável, primando pelos princípios da efetividade e economicidade do serviço público;

4. Sejam elaborados estudos de jurimetria pelas Procuradorias Estaduais, com o intuito de comparar os índices de êxito dos Estados nas demandas ajuizadas por servidores celetistas pleiteando direitos de natureza administrativa na Justiça Comum e na Justiça do Trabalho, de modo a verificar a melhor estratégia de defesa a ser adotada para o futuro, sempre visando à defesa incondicional do interesse público e à melhor utilização dos recursos públicos.

BIBLIOGRAFIA

BERNARDES, Felipe. O Direito do Trabalho no Supremo Tribunal Federal. Salvador: Juspodivm, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI n. 3395-6 DF. Decisão monocrática: Min. Nelson Jobim. Brasília, 27 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000020013&base=basePresidencia>> Acesso em: 25/08/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI n. 3395-6 DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes, 15 abr. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344605991&ext=.pdf>> Acesso em: 25/08/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.288.440 São Paulo. Tribunal Pleno. Rel. Min. Roberto Barroso, 03 jul. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360434819&ext=.pdf>> Acesso em: 25/08/2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 30. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de direito processual do trabalho. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MARQUES FILHO, Lourival Barão. Litigantes em fuga: o ocaso da Justiça do Trabalho? Como as tecnologias e a reforma trabalhista impactam a litigiosidade trabalhista. São Paulo: Dialética, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NEIVA, Rogerio. Direito e processo do trabalho aplicados à administração pública e fazenda pública. 2. ed. São Paulo: Método, 2015.

SCHIAVI, Mauro. Manual didático de direito processual do trabalho. 3ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

STEFANIAK, Jeaneth Nunes; CAMPOS, Maria Carolina Dal Prá. O papel do Supremo Tribunal Federal no esvaziamento da competência da Justiça do trabalho. Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Curitiba, v. 12, nº 117, p. 21-37, fev. 2023.