

CASSIANO MORAES GOMES

**ANÁLISE DA (IN)SEGURANÇA JURÍDICA NAS RELAÇÕES
TRABALHISTAS NO SETOR PÚBLICO DO BRASIL**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2014

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

G633a
2014
Gomes, Cassiano Moraes, 1977-
Análise da (in)segurança jurídica nas relações trabalhistas
no setor público do Brasil. / Cassiano Moraes Gomes. – Viçosa,
MG, 2014.
xi, 87f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Orientador: Nina Rosa da Silveira Cunha.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.60-75.

1. Administração pública. 2. Serviço público - Relações
trabalhistas. 3. Insegurança jurídica - Relações trabalhistas.
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-graduação em
Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 353.4

CASSIANO MORAES GOMES

**ANÁLISE DA (IN)SEGURANÇA JURÍDICA NAS RELAÇÕES
TRABALHISTAS NO SETOR PÚBLICO DO BRASIL**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 25 de fevereiro de 2014.

Edson Arlindo Silva
Coorientador

Roberto de Almeida Luquini
Coorientador

Magnus Luiz Emmendoerfer

Patrícia Aurélia Del Nero

Nina Rosa da Silveira Cunha
Orientadora

A todos os meus queridos amigos e familiares, especialmente aos meus pais José Carlos Barbosa Gomes e Vera Lúcia Moraes Gomes; ao meu irmão Anselmo Moraes Gomes e à minha esposa Jane Cristina Ladeira – Senti falta de vocês enquanto estava “ruminando” estas ideias em minha escrivadinha...

Ideias não nos vêm quando as esperamos, nem quando estamos ruminando e procurando em nossas escrivadinhas. Por outro lado, elas certamente não teriam vindo a nossas mentes se não tivéssemos ruminando em nossas escrivadinhas e procurando respostas com devoção apaixonada.

(Max Weber)

AGRADECIMENTOS

Senhor Deus, obrigado! Sem a Sua luz, lâmpada para os meus pés, eles não encontrariam o chão. Sem o Seu colo nos tantos momentos difíceis da caminhada, eu não teria chegado até aqui.

À minha família, meus avós (*in memoriam*), tios, primos, sogro (Sr. Odilon), sogra (D. Milta), cunhados, sobrinhos... Em vocês, encontro o meu porto seguro. Amo vocês!

A todos os meus queridos amigos, aqui bem representados por Daniel Naiff da Fonseca, Eli Queiroz Lisboa, Gabriel Pires, Flaviana Araújo de Oliveira, Grover German de La Cruz, Jamile Aparecida Ladeira, José Miguel Júnior, Maria Cecília Mendes Borges, Michele Aguiar Silva Resgala, Tatiana Reis de Souza Lima, Wagner Inácio Freitas Dias e Professor Gláucio Inácio da Silveira, pelas discussões desde os tempos da graduação, pelas contribuições, pelo apoio, pelo incentivo, pela torcida. Continuamos juntos!

Aos professores do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV, pelas inestimáveis contribuições para o meu crescimento pessoal e profissional. Pude resgatar, por meio das suas aulas, a beleza de ser um eterno aprendiz. Muito obrigado!

À Professora Nina Rosa da Silveira Cunha, pela orientação, pelo incentivo, pela compreensão e pela palavra certa no momento certo. Professora Nina, meu eterno muito obrigado!

Ao Professor Edson Arlindo Silva, meu coorientador, pelas tantas e brilhantes ideias e sugestões, pela confiança, pela amizade e pela compreensão. Prezado, sua disciplina constitui as bases deste trabalho; sua contribuição, a viga-mestre.

Ao Professor Roberto de Almeida Luquini, meu professor da graduação à pós-graduação, pela coorientação e pelas inestimáveis contribuições. Professor Luquini, foi um prazer voltar a ser seu aluno.

Aos Professores Magnus Luiz Emmendoerfer e Patrícia Aurélia Del Nero, pelas valorosas contribuições e pela aceitação do convite para participarem da banca examinadora desta pesquisa. Registro aqui o meu respeito e a minha gratidão.

Aos servidores do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV, pelo amparo, pelos sorrisos e pela gentileza com que sempre me trataram.

Aos meus amigos do Mestrado, joias preciosas, altamente capazes, por tudo que me ensinaram e compartilharam comigo nesse período. Este foi só o começo de amizades para o resto da vida.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu chegasse ao fim deste trabalho. Muito obrigado, e que Deus abençoe a todos!

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	vii
RESUMO.....	viii
ABSTRACT	x
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. O problema e sua importância	3
1.2. Objetivos geral e específicos.....	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1. Administração Pública e administração pública	6
2.2. Segurança jurídica	10
2.2.1. Regimes de trabalho no setor público brasileiro.....	13
2.2.2. Insegurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil	14
2.3. Os princípios constitucionais da Administração Pública e a eficiência.....	17
2.3.1. Os Princípios Constitucionais.....	17
2.3.2. Princípios Constitucionais da administração pública	19
2.3.3. O Princípio da Eficiência	23
2.3.3.1. Contexto de sua inserção na Constituição: adoção do modelo gerencialista	23

	Página
2.3.3.2. Significado do Princípio da Eficiência.....	27
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	33
3.1. Tipo de pesquisa	33
3.2. Método de abordagem	34
3.3. Procedimentos de pesquisa	34
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	37
4.1. Discussões sobre a insegurança jurídica trabalhista no setor público	37
4.1.1. Questões de Direito Individual do Trabalho.....	38
4.1.2. Questão de Direito Processual do Trabalho.....	43
4.1.3. Questões de Direito Coletivo do Trabalho.....	44
4.2. O Princípio da Eficiência e o problema da insegurança jurídica	55
4.3. Proposições de alternativas para a redução da insegurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil....	59
5. CONCLUSÕES	67
REFERÊNCIAS.....	70
ANEXOS	76
ANEXO A – Portaria MTE nº. 3.214, de 8 de junho de 1978.....	77
ANEXO B – Decreto nº. 7.944, de 6 de março de 2013.....	79
ANEXO C – O custo da greve	86
ANEXO D – Total de greves e horas paradas (Brasil-2012)	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CR/88	Constituição da República de 1988
EC	Emenda Constitucional
EC 19/98	Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998
FHC	Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
STF	Supremo Tribunal Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho

RESUMO

GOMES, Cassiano Moraes, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2014. **Análise da (in)segurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil**. Orientadora: Nina Rosa da Silveira Cunha. Coorientadores: Edson Arlindo Silva e Roberto de Almeida Luquini.

Os princípios constitucionais indicam e refletem os valores mais caros a uma sociedade no momento histórico em que vigoram e, por isso, devem ser protegidos, além de imporem políticas públicas no sentido de concretizá-los. Hoje, no Brasil, a eficiência na atividade da Administração Pública possui o *status* de princípio constitucional. O referido princípio foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº. 19/98, instrumento da reforma administrativa orientada pelo modelo gerencialista de gestão pública, paradigma que foi adotado em diversos países (EUA, Inglaterra, Nova Zelândia e outros) a partir da década de 1970. No entanto, constata-se que, entre os obstáculos ou entraves à concretização do Princípio da Eficiência, se afigura a insegurança jurídica proporcionada pela indefinição de alguns direitos, notadamente direitos trabalhistas dos servidores públicos de todas as esferas. O direito de greve, por exemplo, embora comumente exercido no setor público do Brasil contemporâneo, especialmente depois da Constituição de 1988, ainda não foi regulamentado, enquanto o direito à estabilidade e a responsabilidade

nas terceirizações padecem de indefinições interpretativas. Já o direito à negociação coletiva sequer foi previsto expressamente para os servidores públicos, embora tenha sido garantido o direito à livre associação sindical (art. 37, VI, da Constituição). Faltam, portanto, os necessários contornos jurídicos a essas questões. Utilizando a hermenêutica como método de abordagem, foi possível concluir que a insegurança jurídica decorrente da falta de regulamentação desses e de outros direitos trabalhistas dos servidores públicos enseja abuso de direitos, restrições indevidas a direitos constitucionalmente estabelecidos, descumprimento de compromissos assumidos e desordem, o que contraria o Princípio da Eficiência. Para superar esse cenário, a regulamentação de referidos direitos se impõe, e algumas medidas no sentido de suprimir essas lacunas já existem, embora ainda incipientes ou precárias, como as decisões do STF nos mandados de injunção sobre o direito de greve dos servidores públicos. Se, por um lado, a mera regulamentação de direitos pode não ser suficiente para modificar a realidade, por outro constitui fator imprescindível à concretização do Princípio da Eficiência da Administração Pública brasileira.

ABSTRACT

GOMES, Cassiano Moraes, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2014. **Analysis of the juridical (in)security in the labor relationships in the public sector of Brazil.** Adviser: Nina Rosa da Silveira Cunha. Co-Advisers: Edson Arlindo Silva and Roberto de Almeida Luquini.

Constitutional principles indicate and reflect values of society in the historical moment and therefore must be protected, and impose measures to accomplish them. Today, in Brazil, the efficiency of public administration activity is a constitutional principle. That principle has been incorporated into the Brazilian legal system through Constitutional Amendment 19/98 instrument of administrative reform oriented towards the New Public Management, a paradigm that has been adopted in several countries (USA, England, New Zealand and other) from the 70s. However, there are obstacles to the realization of the principle of efficiency. One is the legal uncertainty provided by the vagueness of some rights, especially labor rights of public servants. The strike, for example, though it happens in contemporary Brazil, especially after the 1988 Constitution, yet it was not regulated, whereas the right to stability and responsibility in hiring has interpretive uncertainties. The right to collective bargaining does not exist for public employees, but the union right to free association (art. 37, VI, of the Constitution) was guaranteed. Therefore, there's a lack of the necessary

legal outlines when related to these issues. The legal uncertainty arising from the lack of regulation of these and other labor rights of public servants allows abuse of rights, undue restrictions on constitutionally established rights, breach of commitments and disorder, which contradicts the principle of efficiency. To overcome this scenario, the regulation of these rights is necessary, and some measures to suppress these gaps already exist, although still incipient or precarious, as the Supreme Court decisions in an injunction on the right to strike of public servants. If, on one hand, the mere regulation of rights may not be sufficient to change the reality on the other hand, is an essential principle of the implementation of the Efficiency of Brazilian Public Administration factor.

1. INTRODUÇÃO

O Estado tem o dever constitucional de promover **segurança jurídica**, ou seja, estabilidade nas relações jurídicas, clareza e previsibilidade quanto aos direitos e deveres dos cidadãos, dos servidores públicos e do próprio Estado. E hoje, após a inclusão do **Princípio da Eficiência** ao rol dos princípios constitucionais da Administração Pública brasileira¹, o dever do Estado de promover segurança jurídica ganhou ainda mais importância, pois, como demonstrado adiante, segurança jurídica é um pressuposto de eficiência do Estado.

Neste estudo, foi tratado o campo das relações trabalhistas no setor público do Brasil, e a realidade que se observa nessa seara, ou seja, no tocante às relações de trabalho que têm o Estado como tomador de serviços, é que ainda há questões fundamentais relativas à regulamentação e à interpretação de direitos e deveres que reclamam por uma definição normativa ou hermenêutica². Há, assim, um descabido cenário de **insegurança jurídica** no campo das relações trabalhistas no setor público brasileiro. Foram analisadas, nesta pesquisa, as seguintes questões: 1) Existe responsabilidade subsidiária do ente público em relação aos empregados das empresas terceirizadas que a Administração Pública

¹ Artigo 37 da Constituição de 1988 – “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência*” (grifo nosso).

² Hermenêutica jurídica é a interpretação da lei que objetiva determinar-lhe “o verdadeiro sentido e alcance” (PAUPERIO, 1981, p. 299).

contratar?; 2) As disposições contidas na CLT referentes à medicina e à segurança no trabalho, além das Normas Regulamentadoras disciplinadas na Portaria nº. 3.214/78, editada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (Anexo A), são aplicáveis aos servidores públicos estatutários?; 3) O servidor público celetista pode ser beneficiário da estabilidade típica do regime estatutário ou, por força do regime da CLT que se lhe aplica, essa possibilidade estaria afastada?; 4) Havendo litígio entre servidor público estatutário e Administração Pública, o órgão competente para julgá-lo será da Justiça Comum ou da Justiça do Trabalho?; 5) É concebível negociação coletiva, nos moldes do que ocorre na iniciativa privada, entre a Administração Pública e os sindicatos de servidores públicos civis?; e 6) Quais os contornos e limites do exercício do direito de greve do servidor público no Brasil?

Essas são apenas algumas das questões que padecem de indefinição, mas suficientes para demonstrar o cenário da insegurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil, e foram escolhidas por serem questões reiteradamente debatidas nos tribunais e nas Casas Legislativas, por serem objetos de discussões doutrinárias e terem grande repercussão social. As questões aqui abordadas são, portanto, emblemáticas, ou seja, não esgotam o rol de indagações, embora representem suficientemente o amplo cenário de insegurança jurídica no setor público brasileiro.

Em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº. 19, que foi instrumento de ampla reforma administrativa naquele momento, o Princípio da Eficiência foi inserido no elenco dos princípios constitucionais da Administração Pública brasileira. Esse princípio, na fase de deliberação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 173/95) que culminou na elaboração da EC 19/98, chegou a ser tratado como Princípio da “qualidade do serviço prestado” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 52), o que indica seu significado. Isso quer dizer que, desde então, a busca pela eficiência, ou pela qualidade do serviço prestado, se tornou também uma diretriz de *status* constitucional a nortear a atividade de administração pública no Brasil. Insta dizer que a EC 19/98 foi idealizada à luz do modelo gerencialista de

administração pública (“Nova Gestão Pública”³), que passou a ser adotado no país claramente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. O que se verifica é que, nesse novo modelo de gestão pública, a insegurança jurídica configura um obstáculo à perseguida eficiência do Estado.

Assim, respostas a questões como as analisadas neste estudo são essenciais para que se promova a necessária segurança jurídica e, conseqüentemente, se contribua para a observância do novo Princípio Constitucional da Eficiência. Em última análise, são questões cujas respostas são indispensáveis para que a sociedade possa usufruir efetivamente de serviços públicos de qualidade.

1.1. O problema e sua importância

A insegurança jurídica criada pela indefinição de direitos trabalhistas no setor público⁴ do Brasil já constitui um problema pelo simples fato de obstar a eficiência da Administração Pública, que é um valor constitucionalmente estabelecido. Mas o problema ainda é agravado por seus reflexos, como os processos judiciais gerados para discutir as questões decorrentes dessa insegurança jurídica, o que acarreta elevados custos à sociedade brasileira. Isso porque mobiliza diversos recursos públicos, especialmente dos órgãos do Poder Judiciário, como magistrados e outros servidores, além dos recursos materiais despendidos, sem contar que esses processos contribuem para o aumento da indesejada morosidade processual, uma vez que sobrecarregam ainda mais o já saturado Poder Judiciário. Ademais, o tema tratado nesta dissertação interessa direta e especialmente, segundo dados do IPEA (2009, p. 7), a mais de 10 milhões de brasileiros que compõem, hoje, a categoria dos servidores públicos no

³ A “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*) é expressão que se refere a um modelo adotado a partir de reformas na Administração Pública de inúmeros países, com o objetivo de melhorar a eficiência dos serviços públicos, que inclui “mudanças nos procedimentos utilizados e alterações nas estruturas da organização do setor público com o objetivo de conseguir que ele funcione melhor” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 104).

⁴ O setor público é composto por agentes públicos (pessoas naturais), órgãos públicos e pessoas jurídicas de direito público e privado que compõem a Administração Pública direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e indireta (autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas). Essa composição encontra-se detalhada e esquematizada no item 2.1 desta dissertação.

Brasil⁵, bem como os milhares de gestores públicos de todos os níveis (federal, estadual, distrital e municipal), o que demonstra sua relevância.

É evidente que discussões em torno do direito de greve, do direito à estabilidade e das terceirizações no setor público, entre outros, recorrentes nos tribunais, são assuntos que importam a todos os cidadãos, embora notadamente aos que atuam no serviço público. Desse modo, as questões trabalhistas do setor público ainda sem respostas ou com respostas insuficientes, carentes de um contorno jurídico preciso, exigem a atenção e empenho especial dos administradores públicos, dos juristas e dos acadêmicos, no sentido de se buscarem soluções para essas questões ainda não devidamente respondidas. Ademais, o tema é atual.

Em março de 2013, a Presidenta Dilma Rousseff decretou (Decreto nº. 7.944, de 06/03/2013 – Anexo B) a incorporação, ao ordenamento jurídico pátrio, da Convenção nº. 151 e da Recomendação nº. 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre as relações de trabalho na Administração Pública, as quais tratam da liberdade sindical e do direito à negociação coletiva, direitos abordados neste estudo.

Como se observa, além de atual, esta pesquisa tem importância teórica e prática. Teórica porque constitui uma análise de questões relativas às relações trabalhistas no setor público, um estudo doutrinário, principiológico, legal e jurisprudencial, e visou indicar opções cabíveis, pertinentes para a elaboração de soluções normativas e interpretativas a questões ainda insolúveis apontadas neste trabalho, além de poder contribuir para outros estudos relacionados ao tema. A importância prática, por sua vez, decorre do fato de as conclusões aqui expostas poderem constituir fonte de embasamento para o legislador, para juízes e para administradores públicos na tomada de decisão, diante da necessidade de conhecer essas questões e se amparar em fundamentos juridicamente robustos para suas decisões, além da necessidade de realizar suas atividades com eficiência.

Assim, toda a base teórica deste trabalho, bem como as discussões nele promovidas, foi dirigida para responder a uma questão central: como

⁵ O estudo do IPEA incluiu nesse conceito não apenas os trabalhadores da administração direta em todas as esferas de governo, mas também as ocupações da administração indireta (autarquias, fundações e demais órgãos autônomos do setor público), considerando também os empregados de empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista sob o controle direto ou indireto do Estado).

superar a insegurança jurídica no campo das relações trabalhistas no setor público do Brasil, de modo a conferir maior eficiência ao Estado?

1.2. Objetivos geral e específicos

As questões trabalhistas pontuadas neste estudo demandaram e mereceram investigação em razão da sua demonstrada relevância social e da necessidade de promoção da segurança jurídica como um dos pressupostos da eficiência da Administração Pública. Assim, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar questões emblemáticas atuais que geram insegurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil, com o fim de superá-las em prol do Princípio da Eficiência, constitucionalmente estabelecido quando da reforma gerencialista da Administração Pública.

Os objetivos específicos desta pesquisa, por sua vez, foram:

- Analisar questões de Direito Individual do Trabalho no setor público: responsabilidade do ente público em relação aos empregados das empresas privadas terceirizadas que a Administração Pública contratar; aplicabilidade das normas celetistas referentes à medicina e à segurança no trabalho aos servidores públicos estatutários; e direito à estabilidade do servidor público celetista.

- Analisar uma questão de Direito Processual do Trabalho no setor público: órgão judiciário competente para dirimir os litígios entre os servidores e a Administração Pública.

- Analisar questões de Direito Coletivo do Trabalho no setor público: negociação coletiva e direito de greve dos servidores públicos.

- Identificar características fundamentais do modelo gerencialista de administração pública e a sua relação com a inserção do Princípio da Eficiência no rol constitucional.

- Propor medidas tecnicamente⁶ admissíveis, cabíveis e orientadas pelo Princípio da Eficiência, dirigidas para a elaboração de soluções normativas e hermenêuticas às questões abordadas neste estudo, diante do panorama de insegurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil atual.

⁶ Relativo à técnica jurídica de elaboração e de interpretação normativa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são tratados os conceitos essenciais e os princípios, apresentados os contextos e estabelecidas as distinções úteis ou necessárias às abordagens seguintes, notadamente nos capítulos dedicados às discussões e às conclusões deste estudo.

2.1. Administração Pública e administração pública

O termo administração, isoladamente, tem origem no latim *ad* (direção ou tendência) e *minister* (mais baixo, inferior ou subordinado) (SANTOS, 1996, p. 43), o que remete à ideia de busca da obtenção de subordinação ou obediência. A expressão “administração pública”, por sua vez, admite dois sentidos. No sentido objetivo, administração pública pode ser entendida como a **atividade** de gestão dos interesses públicos, sendo estes entendidos como os interesses da coletividade e do Estado, exercidos pelo próprio Estado. Assim, a atividade estatal é administrativa ou de administração pública (com iniciais minúsculas). Em sentido subjetivo, no entanto, a expressão “Administração Pública” (com iniciais maiúsculas) se refere aos **sujeitos** que realizam a atividade de gestão dos interesses públicos, ou seja, Administração Pública corresponde às entidades (pessoas jurídicas), aos agentes (pessoas naturais ou físicas que executam uma função pública) e aos órgãos que executam a atividade de administração pública. A referida distinção semântica é útil a este trabalho nas abordagens seguintes.

Neste ponto, cabe esclarecer que o Estado brasileiro é composto por entes da federação (União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios – artigo 18, *caput*, CR/88), que são pessoas jurídicas de direito público que, para realizarem todas as inúmeras atividades administrativas, se subdividem em repartições, também denominadas órgãos públicos. Nesse sentido, explica José dos Santos Carvalho Filho que “entre a pessoa jurídica em si e os agentes, compõe o Estado um grande número de repartições internas, necessárias à sua organização, tão grande é a extensão que alcança e tamanhas as atividades a seu cargo. Tais repartições é que constituem os *órgãos públicos*” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 37). Órgãos públicos são, então, “centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem” (MEIRELLES, 2004, p. 67) ou “o compartimento na estrutura estatal a que são cometidas funções determinadas, sendo integrados por agentes que, quando as executam, manifestam a própria vontade do Estado” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 40). Órgãos, como as Secretarias de Estado e os Ministérios, portanto, integram a Administração Pública e exercem atividade administrativa por meio de seus agentes, embora não possuam personalidade jurídica própria, pois estão atrelados a uma pessoa jurídica, como um órgão humano ao corpo⁷.

Além das chamadas pessoas políticas ou entes da federação (União, Estados da Federação, Distrito Federal e Municípios), há outras entidades (pessoas jurídicas) ligadas a esses entes que também executam atividade administrativa, compondo também a Administração Pública, por necessidade de descentralização⁸, em razão da grande dimensão e diversidade da atividade administrativa. Essas outras entidades são autarquias (por

⁷ Nesse sentido, segundo a *teoria do órgão* do jurista alemão Otto Gierke, “o órgão é parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade” (GIERKE, 1887 *apud* MEIRELLES, 2004, p. 67).

⁸ A descentralização decorre da necessidade de execução de inúmeras atribuições do Poder Público. O Estado age de forma centralizada quando executa diretamente as atividades administrativas. No entanto, age de forma descentralizada quando atribui uma parcela de suas atividades a outras entidades, por ele mesmo criadas, ou seja, quando o Estado executa indiretamente certas atividades administrativas. Descentralização não se confunde com desconcentração. O estado age de forma desconcentrada quando divide as diversas atribuições da função administrativa entre os diversos órgãos que compõem um mesmo ente público. Cabe destacar que os princípios da administração pública se aplicam tanto aos entes da Administração direta quanto aos da Administração indireta, como se extrai da dicção do artigo 37, *caput*, CR/88.

exemplo, Instituto Nacional do Seguro Social – INSS), fundações públicas (por exemplo, Fundação Nacional do Índio – FUNAI), empresas públicas (por exemplo, Caixa Econômica Federal) e sociedades de economia mista (por exemplo, PETROBRAS). Enquanto os entes da federação integram o que é denominado Administração Pública direta, todas essas últimas entidades integram a chamada Administração Pública indireta⁹, como ilustra o quadro esquemático a seguir:

Composição da Administração Pública brasileira

Administração Pública	Entidade	Exemplos
Direta ¹⁰	União	
	Estados	
	Distrito Federal	
	Municípios	
Indireta	Autarquias	INSS, INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), Banco Central, IBAMA (federais), IEF (Instituto Estadual de Florestas), JUCEMG, UEMG, Imprensa Oficial de Minas Gerais, IPSEMG (estaduais – MG) e SAAE (municipal – Viçosa, MG)
	Fundações Públicas	FUNAI, FUNASA (Fundação Nacional de Saúde), IBGE (federais), HEMOMINAS, FAPEMIG, Redeminas (Fundação TV Minas), Fundação Clóvis Salgado (responsável pelo Palácio das Artes) (estaduais – MG) e Fundação Zoo-Botânica de Belo Horizonte (que administra o Zoológico da Pampulha) (municipal – Belo Horizonte, MG)

⁹ Há entidades que, embora não integrem a Administração Pública, nem direta, nem indireta, cooperam com as atividades do Estado. São entidades paraestatais que podem ser denominadas entidades de cooperação governamental (o chamado Sistema “S”: SESI, SESC, SENAI e SENAC, todos criados na década de 1940; SEBRAE, SENAR – art. 62, ADCT –, SEST e SENAT – esses ligados ao setor de transportes) e organizações sociais colaboradoras ou parceiras do Estado: organizações não governamentais (ONGs – Lei nº. 9.637/98) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPIs – Lei nº. 9.790/99).

¹⁰ São denominadas também “pessoas políticas” (CARVALHO FILHO, 2011).

	Sociedades de Economia Mista ¹¹	PETROBRAS, Banco do Brasil (federais), CODEMIG (Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais) (estadual – MG) e BHTrans (municipal – Belo Horizonte, MG)
	Empresas Públicas	CEF, ECT, Casa da Moeda, BNDES, SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados) (federais), Trem Metropolitano de Minas Gerais S/A (metrô de Belo Horizonte), BDMG, COPASA, Rádio Inconfidência, EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais), EPAMIG (Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais) (estaduais – MG) e Belotur (municipal – Belo Horizonte, MG)

Fonte: elaboração própria.

Por fim, cumpre esclarecer que qualquer entidade, agente ou órgão público que exerça função administrativa integra a Administração Pública, independentemente do Poder ao qual esteja vinculado: Executivo, Legislativo ou Judiciário. Assim, exemplificativamente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), embora órgão do Poder Judiciário¹², exerce atividades de administração pública¹³. Cabe esse esclarecimento para que não se confunda Administração Pública com Poder Executivo, pois a Administração Pública não se restringe aos órgãos, agentes e entidades do Poder Executivo, sendo mais ampla. Aliás, prova de que não se confundem encontra-se no fato de a CR/88 ter disposto separadamente “DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” (Capítulo VII do Título III) e “DO PODER EXECUTIVO” (Capítulo II do Título IV).

Ocorre que cada Poder exerce uma função típica. Assim, o Poder Judiciário exerce a função jurisdicional como função típica. O Poder Legislativo, por sua vez, tem como função típica a normativa, e o Poder Executivo exerce a função administrativa como sua função peculiar. Porém,

¹¹ Para caracterizá-las, é necessário que o Estado seja o acionista majoritário. Se o Estado participar de forma minoritária de sociedade empresária, o que é autorizado pela Lei 10.973/04 (que “dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências”) e pelo Decreto nº. 5.563/05, que a regulamenta, não será caso de Sociedade de Economia Mista, mas de uma sociedade de mera participação do Estado, que não integra a Administração Pública direta, nem indireta.

¹² CR/88, Art. 92 – São órgãos do Poder Judiciário: (...) I-A O Conselho Nacional de Justiça (incluído pela emenda constitucional nº 45, de 2004).

¹³ CR/88, art. 103-B. §4º – Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (...).

apesar de cada Poder exercer, como dito, uma função típica, não a exerce com exclusividade. O que há é apenas a atribuição de uma função principal ou precípua (típica) para cada Poder, mas cada um dos três Poderes realiza também atividades atípicas, ou seja, próprias dos outros Poderes.

O Poder Legislativo exerce a função jurisdicional quando julga o Presidente da República e os Ministros do STF por crimes de responsabilidade, e a função administrativa quando organiza seus serviços internos, quando compra equipamentos, quando contrata e treina servidores e quando determina medidas de redução de gastos com energia elétrica, entre outras atividades (arts. 51, IV; e 52, XIII, CR/88).

O Poder Judiciário, por seu turno, exerce função normativa quando elabora regimentos internos dos tribunais (art. 96, I, a, segunda parte, CR/88) e função administrativa quando organiza seus serviços internos (arts. 96, I, a, primeira parte e seguintes; e II, CR/88).

Por fim, o Poder Executivo também exerce função normativa quando elabora medidas provisórias (art. 62, CR/88), leis delegadas (art. 68, CR/88) e decretos regulamentadores (art. 84, IV, CR/88) e até função jurisdicional, que pode ser vislumbrada no processo administrativo (disciplinar, tributário, de trânsito etc.), embora não se possa falar em coisa julgada administrativa, uma vez que sempre caberá apreciação e revisão judicial das decisões do Poder Executivo nesses processos, em razão do princípio constitucional do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CR/88; e art. 6º, §3º, Decreto-Lei nº. 4.657/1942). Destarte, cabe mais uma vez frisar que todos os Poderes do Estado exercem a atividade de administração pública, e em todas as esferas (municipal, estadual e federal), de forma típica ou atípica.

2.2. Segurança jurídica

Segurança jurídica pode ser compreendida como o estado de estabilidade das relações jurídicas ou, nas palavras de Jorge Reinaldo Vanossi, como “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida” (VANOSSI, 1982 *apud* SILVA, 2004, p. 431). Ainda, segundo conceito de Antonio-Enrique Pérez Luño citado pela Procuradora-Geral da República, Deborah Macedo Duprat

de Britto Pereira, na petição inicial da ADI 4277 (BRASIL, 2009), “a segurança jurídica é um valor fundamental no Estado de Direito, à medida que é a sua garantia que possibilita que as pessoas e empresas planejem as próprias atividades e tenham estabilidade e tranquilidade na fruição dos seus direitos”. E a explanação segue no bojo da citada petição:

No sistema constitucional brasileiro, a segurança é referida no *caput* dos arts. 5º e 6º da Constituição, e a ideia de segurança jurídica permeia e fundamenta uma série de direitos fundamentais e institutos constitucionais relevantes, como o princípio da legalidade (art. 5º, II, CF), a proteção ao direito adquirido, ato jurídico perfeito, e coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF), e os princípios da irretroatividade e da anterioridade tributária (art. 150, III, alíneas *a* e *b*, CF). Daí por que se pode falar na existência de um princípio constitucional de proteção à segurança jurídica (...). Com efeito, a insegurança jurídica se instala não apenas quando os poderes Legislativo ou Executivo inovam no ordenamento legal de forma abrupta, atingindo situações consolidadas no passado, ou quando eles, pela sua ação ou omissão, frustram a legítima confiança dos cidadãos. A exigência de segurança jurídica envolve igualmente a função jurisdicional, uma vez que a incerteza sobre o entendimento jurisprudencial a propósito de determinadas questões pode ser um elemento provocador de grave intranquilidade e insegurança na sociedade, que devem ser evitadas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009).

Segurança jurídica também é princípio da Administração Pública expressamente reconhecido por lei (art. 2º da Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999)¹⁴. A própria CR/88 contém vários dispositivos que, claramente, acolhem a segurança jurídica como valor constitucionalmente protegido. Um deles, apontado por José Afonso da Silva (SILVA, 2004, p. 122), que inclui o princípio da segurança jurídica no rol dos princípios do Estado Democrático de Direito, é o artigo 5º, inciso LXXIII¹⁵.

¹⁴ Lei nº. 9.784/99, art. 2º – “A Administração Pública obedecerá, entre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, *segurança jurídica*, interesse público e eficiência” (sem destaque no original).

¹⁵ CR/88, Art. 5º – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LXXIII – Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (...).

A indicação de referido dispositivo se deve ao fato de que a ação popular, por ele tratada, é instrumento de segurança jurídica à medida que serve para promover a anulação de certos atos jurídicos contrários a uma previsibilidade ou expectativa criada pelo próprio Estado, como seria o caso de uma descabida ordem de serviço determinando a demolição de prédio histórico tombado.

Outro dispositivo relativo à segurança jurídica é o inciso XXXVI do artigo 5º, que dispõe que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Esse, aliás, é a expressão clara da proteção à segurança jurídica, pois trata da garantia constitucional da estabilidade da situação jurídica em que se encontra aquele que já teve um direito incorporado ao seu patrimônio, o que celebrou contrato de acordo com as regras vigentes e também aquele que está amparado por uma decisão judicial transitada em julgado, ou seja, irrecorrível.

Por fim, outro dispositivo é o §1º do art. 103-A, criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que trata do instituto da Súmula Vinculante, segundo o qual “a súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave **insegurança jurídica** e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica” (grifo nosso). Trata-se de mais um claro dispositivo que acolhe a segurança jurídica no texto constitucional – e esse o faz expressamente –, por meio da criação de um instrumento – a súmula vinculante – apto a atacar a indesejável “insegurança jurídica” relativa a temas que geram divergências, dissonâncias de entendimento entre órgãos públicos, temas como os abordados neste estudo.

Assim, é condição de existência da segurança jurídica o estabelecimento de normas claras para regerem fatos ainda não regulamentados. E a fixação de interpretações de regras já existentes, livres de divergências e de dissensos, permitindo-se a previsibilidade dos contornos exatos dos direitos e obrigações dos cidadãos, dos servidores públicos e do próprio Estado, também é condição de existência da segurança jurídica.

2.1.1. Regimes de trabalho no setor público brasileiro

A atividade laboral é regida, no Brasil, por dois principais sistemas jurídicos¹⁶. O primeiro, denominado regime “celetista”¹⁷, é o sistema que rege a relação de trabalho que se estabelece nas atividades do setor privado, qual seja, a relação de emprego. Já o segundo, denominado regime “estatutário”, é o sistema próprio do setor público, aplicável, no âmbito da Administração Pública, às relações estabelecidas entre os servidores públicos e o Estado. Embora seja evidente que cada um desses regimes tenha um âmbito de aplicação peculiar (setor privado ou setor público), a legislação permite que normas celetistas sejam aplicadas a relações trabalhistas no âmbito da Administração Pública, embora o contrário não seja possível. Assim, por exemplo, a Lei nº. 8.647, de 13/04/1993, dispõe sobre a vinculação do servidor público civil, ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que é o regime previdenciário típico do trabalhador celetista. Outro exemplo, a Lei nº. 9.962, de 22/02/2000, que disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração Federal, dispõe que “o pessoal admitido para emprego público na Administração Federal direta, autárquica e fundacional terá sua relação de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e legislação trabalhista correlata, naquilo que a lei não dispuser em contrário”.

Nesse ponto, cabe registrar que a Lei nº. 9.962/00 foi editada em consonância com a Emenda Constitucional 19/98 (EC 19/98), que alterou o artigo 39 da Constituição da República, revogando a obrigatoriedade de a Administração Pública adotar um regime jurídico único (RJU) para seus servidores. No entanto, cumpre também registrar que o Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar concedida em 02/08/2007, na Ação Direta de

¹⁶ Há outros regimes menos abrangentes: o da prestação de serviço autônomo; o da empreitada; o do serviço militar; o do preso; o do doméstico; o do rural; o da contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal (este último, regido pela Lei nº. 8.745/93, no âmbito federal), entre outros.

¹⁷ O termo “celetista” decorre da sigla CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), que consta da ementa do Decreto-Lei nº 5.452/43, principal diploma normativo aplicável às relações trabalhistas no setor privado.

Inconstitucionalidade (ADI) nº. 2.135-4, suspendeu a eficácia do referido *caput* do art. 39 da Constituição com a redação dada pela EC nº. 19/98, de modo que voltou a vigorar a redação anterior, que previa a instituição de regime jurídico único (RJU) para os servidores da Administração Pública. A referida decisão, no entanto, não teve efeito retroativo. Assim, continuam válidas as contratações de servidores públicos pelo regime celetista realizadas após a EC nº. 19/98, nos termos da Lei nº. 9.962/00. Cumpre destacar que a decisão do STF não foi definitiva – foi medida cautelar – e o vício que ensejou a suspensão do art. 39 da Carta Magna foi uma mera inconstitucionalidade formal, o que permite que a regra alterada, ora suspensa, seja aprovada pelo Congresso Nacional em nova votação. Por isso, o referido contexto torna o futuro da matéria imprevisível nesse momento. O fato é que, atualmente, no Brasil há servidores públicos estatutários e celetistas.

2.2.2. Insegurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil

O alcance da aplicação do regime celetista no âmbito da Administração Pública ainda não é preciso. Da doutrina – literatura – e da jurisprudência – decisões judiciais – se extraem questões que discutem a compatibilidade entre o regime celetista de trabalho e o serviço público, ou seja, discute-se em quais situações e em que medida as normas celetistas poderiam ser aplicadas no âmbito da Administração Pública, limites que ainda não têm contornos jurídicos bem definidos. Além disso, diversos direitos trabalhistas no setor público padecem de indefinição normativa ou interpretativa, como o direito de greve, o direito às negociações coletivas e o direito à estabilidade no cargo ou emprego público. Essas indefinições geram o indesejável problema da insegurança jurídica.

Para melhor elucidar o referido problema, é pertinente agrupar as questões trabalhistas do setor público abordadas neste estudo, conforme o sub-ramo jurídico-trabalhista em que cada questão se enquadra. A literatura jurídica segmenta o Direito em ramos e sub-ramos, cada um com princípios próprios e autonomia didática e científica. O ramo jurídico-trabalhista em

sentido amplo comporta vários sub-ramos, entre eles o Direito Individual do Trabalho, o Direito Processual do Trabalho e o Direito Coletivo do Trabalho¹⁸. O Direito Coletivo do Trabalho, também denominado Direito Sindical, é o ramo do Direito que abarca “as relações entre organizações coletivas de empregados e empregadores e, ou, entre as organizações obreiras e empregadores diretamente, a par das demais relações surgidas na dinâmica da representação e atuação coletiva dos trabalhadores” (DELGADO, 2005, p. 1277), ou seja, cuida das relações de trabalho que envolvem as categorias de trabalhadores e até de empregadores em conjunto, coletivamente – e não individualmente –, quase sempre envolvendo representação por entidades sindicais¹⁹. O Direito Coletivo do Trabalho tem como objeto, portanto, o que Maurício Godinho denomina “relações sociojurídicas grupais” de trabalho (DELGADO, 2005, p. 1280). O Direito Individual do Trabalho, por sua vez, trata das obrigações contratuais ou estatutárias de caráter individual, ou seja, dos direitos e deveres de cada trabalhador considerado individualmente na sua relação de trabalho estabelecida com o tomador dos serviços. O Direito Individual do Trabalho cuida, assim, de direitos que o trabalhador titulariza e exerce individualmente, não dependentes de uma coletividade, do grupo. Por fim, o Direito Processual do Trabalho pode ser definido como “o conjunto de princípios, regras e instituições destinado a regular a atividade dos órgãos jurisdicionais na solução dos dissídios, individuais ou coletivos, entre trabalhadores e empregadores” (MARTINS, 2001, p. 46). Desse modo, o Direito Processual do Trabalho é instrumental, ou seja, estabelecido um conflito trabalhista relativo a direitos individuais ou coletivos, a definição das ações, mecanismos, órgãos julgadores, ritos ou procedimentos a serem

¹⁸ Maurício Godinho Delgado (2005, p. 64-5) elenca esses e outros ramos e sub-ramos, englobando no que ele denomina “área jurídico-trabalhista em sentido amplo” os seguintes segmentos: Direito Individual do Trabalho, Direito Coletivo do Trabalho, Direito Internacional do Trabalho, Direito Processual do Trabalho, Direito Administrativo do Trabalho, Direito Previdenciário e Acidentário do Trabalho e Direito Penal do Trabalho.

¹⁹ Há, excepcionalmente, atos ou institutos coletivos trabalhistas que não passam, necessariamente, pelas entidades sindicais, como os comitês de empresa previstos pelo art. 10 da CR/88 (“É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”) e a representação de empregados perante o empregador (Art. 11, CR/88: “Nas empresas com mais de 200 empregados, é assegurada a eleição de um representante desses com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores”).

seguidos, diz respeito ao Direito Processual do Trabalho. Assim, as questões trabalhistas aqui abordadas serão agrupadas nestes três conjuntos: “questões de Direito Individual do Trabalho”, “questão de Direito Processual do Trabalho” e “questões de Direito Coletivo do Trabalho”.

No primeiro conjunto, entre as “questões de Direito Individual do Trabalho”, estão: 1) Existe responsabilidade subsidiária do ente público em relação aos empregados das empresas terceirizadas que a Administração Pública contratar?; 2) As disposições contidas na CLT referentes à medicina e à segurança no trabalho, além das Normas Regulamentadoras disciplinadas na Portaria nº. 3.214/78, editada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), são aplicáveis aos servidores públicos estatutários?; e 3) O servidor público celetista pode ser beneficiário da estabilidade típica do regime estatutário ou, por força do regime da CLT que se lhe aplica, essa possibilidade estaria afastada?

Há uma “questão de Direito Processual do Trabalho” no setor público: havendo litígio entre servidor público estatutário e Administração Pública, o órgão competente para julgá-lo será da Justiça Comum ou da Justiça do Trabalho?

Por fim, no último conjunto, são “questões de Direito Coletivo do Trabalho”: 1) É concebível negociação coletiva, nos moldes do que ocorre na iniciativa privada, entre a Administração Pública e os sindicatos de servidores públicos civis²⁰?; e 2) Quais os contornos e limites do exercício do direito de greve do servidor público no Brasil?

Todas essas questões ainda permanecem sem resposta definitiva, como esmiuçado à frente. O que existe são soluções precárias, provisórias, que não eliminam o problema da insegurança jurídica. Como exposto no item 2.2, a insegurança jurídica também se instala pela omissão dos Poderes Legislativo e Executivo, quando deixam de elaborar e aprovar normas necessárias, ou quando o Poder Judiciário não fixa a interpretação das normas que regem determinados fatos, como ocorre em relação a essas questões. A flagrante ineficiência do Estado ao não dar respostas definitivas

²⁰ Usou-se a expressão “servidores públicos **civis**” porque, quanto aos servidores **militares**, não há discussão, em razão da proibição expressa à greve e à sindicalização prevista no art. 142, §3º, IV, da Constituição de 1988, de modo que não se concebe negociação coletiva para servidores públicos militares.

a essas questões gera insegurança jurídica que, como também já visto, frustra a confiança dos cidadãos e provoca grave intranquilidade na sociedade, o que precisa ser evitado.

O que é possível constatar pelo exposto até este ponto é que existe relação entre (in)segurança jurídica e (in)eficiência do Estado, relação relevante quando se verifica que envolve valores constitucionalmente protegidos: a segurança jurídica, como visto (2.2), e a eficiência, tratada a seguir.

2.3. Os Princípios Constitucionais da administração pública e a eficiência

2.3.1. Os Princípios Constitucionais

Os princípios constitucionais são espécie do gênero princípios (gerais) de direito. Princípios de direito são diretrizes norteadoras de todo o sistema jurídico. São fonte de direito, ao lado da lei e dos costumes. Nesse sentido, é que dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942), em seu artigo 4º, nos seguintes termos: “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os **princípios gerais de direito**” (grifo do autor desta dissertação). Modernamente, aliás, os princípios têm sido cada vez mais valorizados como fonte de direito, sobretudo em razão da denominada teoria da normatividade dos princípios, capitaneada por Robert Alexy, estudioso alemão; e por Ronald Dworkin, estadunidense, professor em Harvard, que distingue as normas jurídicas nas categorias de norma-regra e norma-princípio. Essa tendência à valorização dos princípios, sobretudo dos princípios constitucionais, nos ordenamentos jurídicos dos Estados compõe o denominado neoconstitucionalismo, em desenvolvimento desde o fim da II Guerra Mundial e que tem como princípio-matriz o da dignidade da pessoa humana.

O enquadramento de uma norma jurídica como princípio ou como regra depende do grau de generalidade e de abstração, de modo que os princípios possuem grau maior de generalidade e abstração em relação às

regras. Assim, é possível dizer, por exemplo, que o art. 57, o art. 142, §3º, IV, e o art. 242, §2º, CR/88 expressam regras, enquanto os arts. 4º, 170 e 206 expressam princípios. Além disso, uma distinção entre norma-regra e norma-princípio se verifica em caso de conflito. Quando há conflito de regras (antinomia real), uma delas será válida e a outra, nula. Já no caso dos princípios, em caso de conflito, um não anula o outro, mas apenas um prevalecerá, no caso concreto, sobre o outro, após um juízo de ponderação; porém, ambos continuarão vigentes no ordenamento jurídico, pois princípios comportam valores e um valor não cancela outro. Como explicou Luís Roberto Barroso, “não há, aqui, superioridade formal de nenhum dos princípios em tensão, mas a simples determinação da solução que melhor atende o ideário constitucional na situação apreciada” (BARROSO, 1999, p. 192). No Brasil, Paulo Bonavides (BONAVIDES, 2000, p. 259-260), nessa mesma linha de pensamento, defendeu o seguinte:

A demonstração da superioridade e hegemonia dos princípios na pirâmide normativa, supremacia que não é unicamente formal, mas, sobretudo, material, e apenas é possível na medida em que os princípios são compreendidos e equiparados e até mesmo confundidos com os valores, sendo, na ordem constitucional dos ordenamentos jurídicos, a expressão mais alta da normatividade que fundamenta a organização do poder.

As regras vigem, os princípios valem; o valor que neles se insere se exprime em graus distintos. Os princípios, enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o *regímen*, a ordem jurídica. Não apenas a lei, mas o Direito em toda a sua extensão, substancialidade, plenitude e abrangência.

Cabe destacar, ainda, que no ordenamento jurídico há princípios expressos, como o princípio da prevalência dos direitos humanos, previsto no art. 4º, inciso II, CR/88, e princípios implícitos, como o princípio constitucional do duplo grau de jurisdição, embora todos sejam dotados de normatividade, ou seja, os princípios implícitos e explícitos são normas jurídicas com efeito vinculante, portanto precisam ser obedecidos.

Cada ramo do Direito (Direito Penal, Direito Civil, Direito do Trabalho etc.) possui princípios próprios, de modo que se identificam diversos princípios também no Direito Constitucional. Os princípios constitucionais são, portanto, as diretrizes norteadoras do sistema jurídico constitucional, ou seja, são os princípios identificados no bojo de uma Constituição.

Recorrendo mais uma vez à lição de Paulo Bonavides, ele afirmou que os princípios formam:

A congruência, o equilíbrio e a essencialidade de um sistema jurídico legítimo. Postos no ápice da pirâmide normativa, elevam-se, portanto, ao grau de norma das normas, de fonte das fontes. São qualitativamente a viga-mestre do sistema, o esteio de legitimidade constitucional, penhor da constitucionalidade das regras de uma Constituição (BONAVIDES, 2000, p. 265).

O juiz deve, portanto, cotejar os princípios com a regra legal a ser aplicada no caso concreto, objetivando a realização do valor justiça. Um exemplo claro desse cotejo se dá na discussão sobre a pertinência do *habeas corpus* nas prisões disciplinares ilegais e abusivas, haja vista que há, nesse caso, um evidente conflito entre princípios e regras, cuja solução é assim apresentada por Antoniel Souza Ribeiro da Silva Júnior (2002):

Na contradição entre a norma-regra (tal como é o art.142, §2º, que contem uma proibição taxativa e se aplica segundo um critério de "tudo ou nada") e a normas-princípios (da isonomia de tratamento dos indivíduos pelo Estado, da regra da liberdade, da inafastabilidade de controle e de acesso ao Poder Judiciário, do princípio da legalidade, do devido processo legal, de que toda prisão deverá ser comunicada a Autoridade judiciária, todos consignados no magno art. 5º da CF/88 e o princípio da proporcionalidade implícito na ordem constitucional), a norma-princípio há que prevalecer com toda sua soberania e força (SILVA JÚNIOR, 2002).

Entre os princípios constitucionais, há os da administração pública expressos no artigo 37 da CR/88. São os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, os quais são tratados nos tópicos subsequentes.

2.3.2. Princípios constitucionais da administração pública

Como dito, a CR/88 dedicou o art. 37, *caput*, para apresentar o rol dos princípios da Administração Pública. Esses princípios podem ser definidos como as diretrizes norteadoras da conduta do Estado no exercício da atividade administrativa. O rol original da CR/88 continha apenas os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

O princípio da legalidade é repetido nas Constituições de vários dos Estados-membros da Federação brasileira, como São Paulo (art. 111)²¹, Minas Gerais (art. 13)²² e Espírito Santo (art. 32)²³. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei ou que, segundo Hely Lopes Meirelles, “o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se às responsabilidades disciplinar, civil e criminal, conforme o caso” (MEIRELLES, 2004, p. 87). Ou seja, o administrador público só pode fazer o que a lei permite, ideia oposta à do princípio da autonomia da vontade, vigente no direito privado, segundo o qual o particular pode fazer tudo o que não é proibido por lei. É como bem explicou, mais uma vez, Hely Lopes Meirelles:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (MEIRELLES, 2004, p. 88).

O princípio da impessoalidade pode ser considerado o desdobramento de outros dois princípios: o da igualdade, segundo o qual o Estado deve tratar com igualdade os administrados que se encontrem na mesma situação jurídica, sem privilégios nem discriminações; e o da finalidade, segundo o qual a finalidade da administração é satisfazer o interesse público e não interesses particulares. Agir de modo diverso significa cometer desvio de finalidade, o que gera nulidade do ato

²¹ Constituição do Estado de São Paulo, Art. 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

²² Constituição do Estado de Minas Gerais, Art. 13. A atividade de administração pública dos poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

²³ Constituição do Estado do Espírito Santo, Art. 32. As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade e interesse público (...).

administrativo, de acordo com o artigo 2º, “e” da Lei nº. 4.717/65 – Lei da Ação Popular.

O princípio da moralidade impõe ao administrador público o dever de ser honesto na sua atividade. A preocupação com a realização desse princípio tem impulsionado, desde 1988, a criação de diversos mecanismos de tutela da moralidade, como a ação de improbidade administrativa. Improbidade é sinônimo de imoralidade, de desonestidade, e desde 1992 existe a Lei nº. 8.429 – apelidada Lei da Improbidade Administrativa –, que prevê hipóteses, e respectivas sanções, para agentes públicos desonestos. A referida lei foi elaborada para atender ao estabelecido no §4º do art. 37 da CR/88 e enquadra os atos de improbidade em três categorias: atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

A ação judicial de improbidade deve ser proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica da Administração Pública diretamente interessada – ou prejudicada –, conforme preceitua o art. 17 da Lei nº. 8.429/92. Outro mecanismo é o da ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, CR/88, e detalhada pela Lei nº. 4.717/65. Essa ação pode ser proposta por qualquer cidadão eleitor. Há, ainda, a ação civil pública, prevista no art. 129, III, CR/88, e regulamentada pela Lei nº. 7.347/85. Os legitimados pela lei a serem autores de ação civil pública são o Ministério Público²⁴ e as outras entidades enumeradas no art. 5º da mesma Lei nº. 7.347/85. Por fim, cabe citar também como mecanismo de tutela da moralidade administrativa a Resolução nº. 7, de 2005, do Conselho Nacional de Justiça, que veda o nepotismo, direto ou cruzado, no âmbito da Administração Pública e que teve sua constitucionalidade confirmada pelo Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 12, proposta pela

²⁴ A Lei Orgânica do Ministério Público, Lei nº. 8.625/93, art. 25, IV, b, se refere expressamente à “moralidade administrativa” como objeto de ação civil pública.

Associação dos Magistrados do Brasil e, posteriormente, corroborada por meio da Súmula Vinculante nº. 13²⁵.

O princípio da publicidade, por sua vez, tem como palavra-chave a transparência. Significa que os atos administrativos devem ter ampla divulgação – por meio de diário oficial, murais e, modernamente, por meio da *Internet* –, para permitir a fiscalização e controle da atividade administrativa pelos administrados. Enquanto não publicado, embora possa ser válido, o ato administrativo não tem eficácia jurídica. A tutela constitucional da publicidade é identificada no art. 5º, incisos XXXIII (direito à informação), XXXIV, a (direito de petição), XXXIV, b (direito de certidão), e, em caso de recusa pela administração, o cidadão pode se valer dos remédios constitucionais do *Habeas Data* (art. 5º, LXXII) ou do mandado de segurança (art. 5º, LXIX). Quanto a este princípio, cabe destacar, ainda, que ele não pode servir de pretexto para contrariar o princípio da impessoalidade, e o disposto no §1º do art. 37 da Constituição²⁶ deixa isso claro²⁷.

Por fim, por meio da EC 19, de 1998, foi inserido no rol dos princípios constitucionais da Administração Pública o da eficiência, focado neste estudo e que será tratado nos tópicos subsequentes.

²⁵ O próprio STF, no entanto, no julgamento da Reclamação nº. 6650, entendeu que a Súmula Vinculante nº. 13 não se aplica a cargos políticos (como de ministros e secretários) porque, em razão da natureza política que possuem, não se enquadrariam no conceito de cargos em comissão ou de confiança, que não são políticos, mas administrativos.

²⁶ CR/88, Art. 37, § 1º – A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

²⁷ Nesse sentido, por exemplo, a Ementa do julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário nº. 191.668 STF: “Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal. 1. O *caput* e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos *slogans*, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. 2. Recurso extraordinário desprovido”.

2.3.3. O princípio da eficiência

O Princípio Constitucional da Eficiência ou, simplesmente, Princípio da Eficiência impõe o dever da Administração Pública em realizar suas atividades com qualidade, com a maior produtividade possível, com o menor custo possível, nos moldes de uma diretriz que norteia as atividades da iniciativa privada, observadas as necessárias adequações, haja vista que o Estado não objetiva lucro. Como dito na Introdução deste trabalho, o referido princípio foi inserido no rol dos princípios constitucionais da Administração Pública brasileira em 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso²⁸, e deve ser observado em todas as esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e por todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), alcançando, portanto, todas as respectivas entidades, órgãos e agentes públicos.

O contexto desta inserção foi o da adoção, no Brasil, do gerencialismo, ou administração pública gerencial (*New Public Management*), modelo de gestão pública inspirado no modo de administrar típico da iniciativa privada, que levou o legislador constituinte derivado a promover, por meio da Emenda Constitucional nº. 19/98, a “Reforma Administrativa” mais ampla e impactante da história recente do Estado brasileiro²⁹. Embora a busca da eficiência seja também característica do modelo burocrático de gestão pública, foi com a adoção do modelo gerencialista no Brasil que esse valor (eficiência) alcançou *status* constitucional, o que lhe trouxe destaque nunca visto antes.

2.3.3.1. Contexto de sua inserção na Constituição: adoção do modelo gerencialista

Ao longo da história, vários modelos de Administração Pública foram pensados e adotados em toda parte, sendo identificados por suas

²⁸ A PEC 173/95, que originou a EC 19/98, foi de iniciativa do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 2012).

²⁹ Vários foram os temas abordados nessa impactante reforma da gestão pública brasileira, como o do regime jurídico dos servidores públicos civis, o do sistema remuneratório e o do limite de despesas com pagamento de pessoal, o das competências administrativa e legislativa da União, o do novo regime da Advocacia Pública e, entre outros, o da eficiência no setor público.

características marcantes. Não raro, modelos implantados em um Estado foram adotados também por outros. A história brasileira registra a adoção dos modelos patrimonialista (Séc. XVI), burocrático (década de 1930) e gerencialista (meados da década de 1990). Este último foi inspirado na experiência de países de cultura empreendedora, como Nova Zelândia e Inglaterra.

Embora o modelo gerencialista tenha destoadado do modelo burocrático de gestão pública em vários aspectos, dele não se desvinculou absolutamente. Na realidade, sua base é o modelo burocrático. A preocupação com a eficiência na Administração Pública, na verdade, não é recente. É possível identificá-la bem antes da década de 1990. Como expõe Carvalho Filho (2011, p. 1143), o “Decreto-Lei nº 200, de 25/02/67 (Reforma Administrativa Federal) alinhou cinco princípios fundamentais (art. 6º): planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Todos eles, de uma forma ou de outra, buscam perseguir maior eficiência na atividade administrativa”. Há, contudo, características destoantes. Apesar de o modelo burocrático também almejar eficiência, algumas de suas outras características (centralização, rigidez das rotinas, formalismo excessivo, legalismo) obstaculizaram uma atuação realmente eficiente da Administração Pública. Para isso, tornava-se necessária uma reforma do Estado. A esse respeito, nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, “para efetivamente ser capaz de atender às demandas crescentes da sociedade, é preciso que o Estado se reorganize” (CARDOSO, 2005, p. 16). Assim, o vigente³⁰ modelo gerencialista, embora mantenha características burocráticas (meritocracia, impessoalidade, legalidade), possui outras (maior descentralização, terceirização, flexibilização, visão do cidadão-cliente) que, se pretende, possam contribuir para maior eficiência do Estado.

³⁰ Embora já se encontrem discussões acerca de um novo modelo de administração pública societal, com ênfase na participação popular na elaboração e avaliação de políticas públicas, por meio de mecanismos como o do orçamento participativo e dos conselhos gestores (PAULA, 2007). Esse modelo seria, no entanto, um incremento do gerencialismo. Como ressalta Paula, “a nova administração pública está sempre em processo de reinvenção e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado” (PAULA, 2007, p. 180). Assim, admite-se que o modelo vigente permanece o gerencialista.

Bresser-Pereira (1998, p. 41) indica uma disfunção do modelo burocrático que demonstra sua clara inadequação, conforme fora concebido, aos tempos atuais, nos seguintes termos:

A administração pública burocrática, que Weber descreveu como uma forma de dominação 'racional-legal', trazia embutida uma contradição intrínseca. A administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, à medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados. É, por outro lado, legal, à medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 41).

A respeito da “Nova Gestão Pública”, José Matias-Pereira explica que ela impõe “mudanças nos procedimentos utilizados e alterações nas estruturas da organização do setor público com o objetivo de conseguir que o mesmo funcione melhor” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 104). Acerca das características do modelo gerencialista, continua explicando que o “modelo gerencial da Administração Pública tem como fonte de inspiração a prática do gerenciamento de empresas privadas, por meio do qual se procura transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 118). Em outras palavras, segundo o modelo gerencialista, a Administração Pública e, como pressuposto, os servidores públicos devem ter desempenhos otimizados e ser constantemente avaliados. Dispondo nesse sentido, aliás, o atual art. 41, §1º, III, CR/88, com nova redação, dada também pela EC 19/98³¹. Como explica José dos Santos Carvalho Filho, “a eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 55).

Sobre o contexto da implantação desse novo modelo, Matias-Pereira expõe que “as sociedades tornaram-se mais pluralistas, democráticas e conscientes. Nesse cenário de alta consciência, o autoritarismo burocrático

³¹ Art. 41, §1º, III, CR/88. O servidor público estável só perderá o cargo: (...) III – mediante procedimento de **avaliação periódica de desempenho**, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (grifo nosso)

estava com os dias contados” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 110). E, na sequência, afirma que “o Brasil está inserido no elenco desses países que iniciaram os esforços para promover a reforma do Estado” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 110). A transformação da Secretaria de Administração Federal no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)³², em 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, e a Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, que estabeleceu novos limites para as despesas públicas, imputou novas responsabilidades aos administradores públicos (*accountability*) e determinou maior transparência para os gastos públicos, ou seja, que promoveu uma reforma na gestão fiscal do Estado brasileiro, são exemplos de medidas tomadas em consonância com a proposta de reforma gerencialista do Estado promovida durante o governo de FHC, podendo ser tomados como símbolos da institucionalização do novo Princípio da Eficiência.

A respeito desse primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), Matias-Pereira (2009, p. 4) disse que “buscou-se implantar modelos organizacionais/institucionais e introduzir uma cultura gerencial, associados aos distintos instrumentos que fortalecessem valores democráticos, como a transparência, participação e controle social”. É possível perceber, portanto, que o contexto da introdução do Princípio da Eficiência pela EC 19/98 no rol dos princípios constitucionais da Administração Pública brasileira foi o de mudança de perspectiva sobre a atividade estatal, o da adoção de um novo modelo de gestão pública em que a busca de uma real eficiência ganharia destaque.

Outra característica do modelo gerencialista é a promoção de maior flexibilização nas relações de trabalho com o essencial intento de acarretar redução de despesas com pessoal. Aliás, Matias-Pereira (2009, p. 120) indica a aposentadoria integral e o regime jurídico único como “exemplos do retrocesso ao modelo burocrático e alguns dos problemas trazidos pela Constituição” de 1988. A EC 19/98 extinguiu o regime jurídico único, o que demonstra que a referida EC estava mesmo alinhada ao modelo

³² O MARE foi criado para formular e implementar a Reforma do Estado de acordo com o modelo gerencialista.

gerencialista, que, segundo Matias-Pereira, “tem sido a fonte teórica de ideias para desenhar e realizar novas práticas e processos no âmbito da gestão pública” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 106).

Segundo Sano e Abrucio (2004, p. 4), são “princípios gerais da denominada nova gestão pública: flexibilidade, orientação para resultados, foco no cliente e *accountability*/controle social”. No mesmo sentido, José Matias-Pereira (2009, p. 96) aponta, entre os princípios adotados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, os da “flexibilidade” e o da “orientação para resultados”. O Estado passa, então, a basear-se em uma política “voltada para a descentralização da prestação de serviços pelo Estado e para a aplicação de novas formas de gestão e de controle que possibilitem maior eficiência e qualidade de atendimento ao cidadão” (MARE, 1998). Verifica-se, portanto, que as iniciativas de mudança da forma de inserção do Estado na sociedade e no mercado e do modo de administração das organizações públicas, decorrentes da Nova Gestão Pública, têm como meta “o aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos” (GOMES, 2009, p. 14) ou, em outras palavras, o aumento da qualidade dos serviços públicos.

Como se constatou, então o modelo gerencialista constitui incremento da burocracia, tendo-a como base, mas com características próprias, foco nos resultados e na difusão da ideia do cidadão-cliente, entre outras, não aprisionado a fórmulas herméticas, estritamente formalistas, mas voltado para a real satisfação do cidadão-cliente e para a prestação de serviços públicos com qualidade. A eficiência é, assim, uma das palavras-chave desse modelo, razão de tê-la elevado a um valor constitucional.

2.3.3.2. Significado do Princípio da Eficiência

Na Ciência da Administração, os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade não se confundem. Como bem sintetiza Marcelo Douglas de Figueiredo Torres (2004, p. 175), quanto à eficácia, “basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se

importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos”.

Já em relação ao conceito de eficiência, o mesmo autor relata que:

Mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004, p. 175).

Por fim, sobre a efetividade, Torres diz que:

É o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175).

A doutrina jurídica, por sua vez, também distingue os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, porém com conteúdos ligeiramente distintos dos atribuídos pela Ciência da Administração. Essa observação é pertinente nesse ponto pelo fato de terem sido adotados, neste trabalho, os conceitos jurídicos de eficiência, eficácia e efetividade, tratados a seguir.

O jurista José dos Santos Carvalho Filho diz que uma das críticas ao Princípio da Eficiência “consiste na imprecisão do termo” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 53). O que seria, então, eficiência? Santos (2011, p. 55) segue explicando que:

A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a idéia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.

Com isso, ratifica-se que eficiência, eficácia e efetividade possuem conceitos distintos também para o Direito. Nessa óptica, como se extrai, a eficiência é uma qualidade esperada do agente público que, no exercício de sua função, deve agir com racionalidade, maior produtividade e menor custo e, à luz do modelo gerencialista, buscar constantemente a qualidade e satisfação do cidadão-cliente. Nesse sentido, Fernanda Marinela, ao se referir ao Princípio da Eficiência, diz que “o núcleo do princípio é a produtividade e a economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MARINELA, 2005, p. 41).

A eficácia, por sua vez, é atributo dos meios e dos instrumentos que o servidor público utiliza para prestar serviço de qualidade. Assim, de nada adianta um servidor altamente qualificado, dedicado, preocupado com os custos despendidos em sua atividade, se o Estado não lhe cerca do aparato instrumental necessário para que preste um serviço dignamente. A eficácia, portanto, depende de condições organizacionais, de apoio institucional, e exige atuação específica dos agentes políticos³³. É necessário que estes atuem no sentido de prover os demais servidores públicos de meios eficazes para a realização de um trabalho de qualidade. De nada adianta, por exemplo, a edição de uma lei que objetive a segurança no trânsito, prevendo

³³ Embora a expressão “agentes políticos” tenha sido empregada aqui para se referir apenas aos representantes eleitos do povo, diferenciando-os dos demais agentes públicos, cabe explicitar que há dissenso doutrinário acerca do significado dessa expressão. Para alguns, como Hely Lopes Meirelles, essa expressão também abarcaria outras situações, englobando os “componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais” (2004, p. 76), de modo que magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas também fariam parte dessa categoria. Entretanto, Celso Antônio Bandeira de Mello entende que “agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, deputados federais e estaduais e vereadores” (1999, p. 178). Partilhando desse último entendimento, mais restritivo, José dos Santos Carvalho Filho defende que magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, ao contrário dos “legítimos agentes políticos, cuja função é transitória e política”, têm vínculo profissional e permanente com o Estado, além do que “os cargos que ocupam não resultam de processo eletivo, e sim, como regra, de nomeação decorrente de aprovação em concurso público”, de modo que “não interferem diretamente nos objetivos políticos, como o fazem os verdadeiros agentes políticos” (2011, p. 548-9).

punições severas para aqueles que dirigirem – ou pilotam – alcoolizados, se o servidor público responsável por fiscalizar o cumprimento dessa lei não recebe o equipamento necessário (etilômetro) para aferir o grau de embriaguez dos condutores. Do mesmo modo, é inócua a proteção legal do sossego se o agente fiscalizador não portar decibelímetro ou, ainda, a existência de um hospital público, mesmo que possua um corpo clínico qualificado, se desprovido de equipamentos, caso em que não passará de um conjunto de paredes e corredores incapaz de aplacar sofrimentos e de salvar vidas.

Por fim, efetividade diz respeito aos resultados. É fato que a efetividade dos resultados da atividade da Administração Pública vai depender, em grande parte, da eficiência dos agentes públicos e da eficácia dos meios utilizados, embora a efetividade nem sempre possa constituir obrigação do Estado, pois, mesmo com servidores qualificados, que utilizem os meios mais adequados, os resultados podem sofrer interferências de força maior. Mesmo de um hospital público dotado de todos os equipamentos mais modernos, que possua, em seus quadros, os profissionais mais qualificados, não se pode exigir a cura de todos os pacientes nele tratados. O que se pode exigir da Administração Pública é que tenha os profissionais devidamente habilitados, empenhados, e os meios eficazes. Com isso, o resultado tende a ser efetivo.

Diante do exposto até aqui, em que se trata da questão central abordada neste subitem, qual seja a do significado preciso do Princípio da Eficiência, verifica-se que a literalidade da expressão “Princípio da Eficiência” pode não espelhar sua real abrangência, haja vista que a expressão contém apenas o vocábulo eficiência, não abarcando, *a priori*, os conteúdos da eficácia e da efetividade. Cumpre, então, trazer à baila a lição de Carlos Maximiliano, segundo o qual a interpretação literal³⁴, meramente gramatical, “fica longe da verdade as mais das vezes, por envolver um só elemento de certeza, e precisamente o menos seguro” (2001, p. 92). Assim, a interpretação literal da expressão “Princípio da Eficiência” não se apresenta como a mais recomendável, pois limita sobremaneira seu alcance,

³⁴ Também denominada gramatical ou filológica, por A. Machado Pauperio (1981, p. 302).

o que é incompatível com o contexto da Reforma Administrativa promovida em 1998, que o inseriu no rol dos princípios constitucionais da Administração Pública. Aplicando, portanto, outros métodos de hermenêutica jurídica³⁵, como o lógico³⁶, o teleológico³⁷ e o sistemático³⁸, conclui-se que a interpretação mais razoável e adequada da Constituição neste particular é na direção de serem exigíveis do Estado agentes públicos eficientes, meios eficazes e, dentro do possível, resultados efetivos. Assim, o significado da expressão “Princípio da Eficiência” deve ser o mais abrangente possível, abarcando também os conceitos de eficácia e efetividade. Corroborando esse entendimento, ao se referir à eficiência, à eficácia e à efetividade, José dos Santos conclui que “o desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 55).

De todo modo, a adoção do termo “eficiência” pelo legislador constituinte para nomear o princípio ora abordado indica que ele foi concebido para ser uma diretriz a ser observada pelos sujeitos que realizam a atividade administrativa do Estado, ou seja, trata-se de um princípio dirigido especialmente à Administração Pública (com iniciais maiúsculas). Robustecendo esse pensamento, cabe indicar o §3º do art. 37 da CR/88, também alterado pela EC 19/98, que inseriu o Princípio da Eficiência no *caput* do mesmo artigo e passou a ter a seguinte redação:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (...) III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

³⁵ Ou de exegese jurídica, que são os métodos que visam “interpretar a lei, determinando-lhe o verdadeiro sentido e alcance” (PAUPERIO, 1981, p. 299).

³⁶ Também denominado método racional que, segundo A. Machado Pauperio, é aquele que “procura fundamentar-se na *ratio legis*, deduzindo, pelos princípios da lógica e da razão, o sentido e alcance da lei (...). Enquanto a interpretação literal atende à letra da lei, a interpretação lógica atende primacialmente a seu espírito” (PAUPERIO, 1981, p. 302-3).

³⁷ Pelo qual se perquire a finalidade da lei.

³⁸ Ou orgânico que, segundo A. Machado Pauperio, “funda-se na consideração do caráter estrutural da lei, para encará-la como um todo, em que as várias partes têm sempre conexão entre si”, de modo que “nenhum dispositivo de lei se interpreta isoladamente, mas sempre relacionado com os demais dispositivos do mesmo diploma legal” (1981, p. 303).

Como é possível perceber, ao mesmo tempo que a EC 19/98 estabeleceu o Princípio da Eficiência, ela cuidou de prever meios que facilitem as reclamações e representações contra agentes públicos negligentes e, ou, que extrapolem as prerrogativas da função pública que exercem. Interpretando de outra forma, conclui-se que a EC 19/98 cuidou de promover meios que garantam que os agentes públicos (sujeitos) atuem com eficiência. Não obstante, cumpre registrar que a “lei” a que o dispositivo citado anteriormente se refere que poderia versar sobre ouvidorias, por exemplo, ainda não foi elaborada até o momento.

Outro dispositivo constitucional criado para a tutela da eficiência, o inciso LXXVIII do artigo 5º, este inserido por meio da Emenda Constitucional nº. 45, de 2004³⁹, dispõe que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Esse é o dispositivo que determinou a observância da celeridade no andamento processual no âmbito judicial e também no âmbito administrativo. Aliás, Rui Barbosa já dizia, em sua “Oração aos Moços”, do ano 1921, que “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta” (BARBOSA, 1997, p. 40). Assim, resta claro que a celeridade processual – judicial e administrativa – também está alinhada ao Princípio da Eficiência, impondo-se a eficiência dos sujeitos envolvidos, mas também os meios eficazes (eletrônicos, por exemplo⁴⁰), com vistas à obtenção de resultados efetivos.

Desse modo, o significado do Princípio da Eficiência, dirigido *a priori* apenas ao agente público, alcança as também desejáveis eficácias dos meios e a efetividade dos resultados.

³⁹ A Emenda Constitucional nº. 45/04 promoveu a denominada “Reforma do Judiciário”, dando prosseguimento à Reforma do Estado para a qual a EC 19/98 – da “Reforma Administrativa” – também contribuiu.

⁴⁰ A Lei nº. 11.419/06, que instituiu regras sobre o processo judicial informatizado, embora seja norma infraconstitucional, veio complementar a Reforma do Judiciário, objetivando promover maior celeridade processual e, em última análise, também contribuindo para maior eficiência na prestação dos serviços jurisdicionais.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo é apresentada a metodologia seguida neste trabalho, sendo identificado o tipo de pesquisa e apontados o método de abordagem e os procedimentos de pesquisa adotados.

3.1. Tipo de pesquisa

Esta pesquisa teve como unidade de análise a contextualização histórico-normativa da insegurança jurídica trabalhista no setor público do Brasil, considerado o período compreendido entre 1988 – ano do advento da Constituição da República ainda vigente – e o momento atual (início de 2014). Quanto à finalidade, segundo Antônio Carlos Gil, uma pesquisa aplicada é aquela que “abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas identificados no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem” (GIL, 2010, p. 26) e que “tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos” (GIL, 2012, p. 27). Conforme Castro (2006, p. 64), ainda, “por pesquisa aplicada entendemos o tipo de estudo sistemático motivado pela necessidade de resolver problemas concretos”. Foi, pois, o caso desta pesquisa, haja vista que, entre seus objetivos, está o de propor medidas voltadas para a redução da insegurança jurídica nas relações trabalhistas do setor público brasileiro.

Por fim, quanto ao seu delineamento, esta pesquisa foi bibliográfica e documental, haja vista que se baseou essencialmente em livros, periódicos, jurisprudência (decisões judiciais) e leis, entre outras fontes primárias e secundárias.

3.2. Método de abordagem

Brito *et al.* (2007) entendem que a hermenêutica é “compreendida como método que, através da interpretação nos leva à compreensão” (BRITO *et al.*, 2007, p. 11), e, citando Gadamer, explicam que a compreensão depende da conversação. Dizem que “o fato de uma conversação estar sempre presente em toda parte onde algo chega à fala, seja sobre quê e com quem for, quer se trate de outra pessoa ou de alguma coisa, de uma palavra, ou de um sinal de fogo – é isso que perfaz a universalidade da experiência hermenêutica. Somente na conversação (...) podemos esperar chegar além da limitação de nossos eventuais horizontes” (BRITO, 2007, p. 9). Cabe esclarecer que a conversação, nesta pesquisa, se deu essencialmente entre o pesquisador e os autores dos textos lidos, não pessoalmente, mas por meio dos escritos. Desse modo, a hermenêutica foi o método de abordagem utilizado neste estudo, uma vez que a busca da interpretação de normas jurídicas e de fatos foi o que conduziu o pesquisador às conclusões deste trabalho.

3.3. Procedimentos de pesquisa

Os dados foram coletados em fontes bibliográficas levantadas na Biblioteca Central da UFV e na Biblioteca Setorial do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa, bem como na biblioteca da Escola de Estudos Superiores de Viçosa (UNIVIÇOSA), por conterem acervos diversificados e acessíveis ao pesquisador, além de obras do seu acervo pessoal. Nessa fase de coleta e análise de dados, os principais autores consultados, notadamente juristas e estudiosos da Administração Pública, foram os seguintes: Luis Roberto Barroso, Paulo Bonavides, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Fernando Henrique

Cardoso, Rodrigo de Lacerda Carelli, José dos Santos Carvalho Filho, Maurício Godinho Delgado, Eduardo Granha Magalhães Gomes, Maurício Antonio Ribeiro Lopes, Guilherme Guimarães Ludwig, Fernanda Marinela, Sergio Pinto Martins, José Matias-Pereira, Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Michelle Patrick Fonseca de Moraes, Ana Paula Paes de Paula, Arthur Machado Pauperio, Rinaldo Guedes Rapassi, José Afonso da Silva e Fábio Goulart Villela. Quanto às fontes documentais, as decisões judiciais (jurisprudência) foram coletadas nos tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior do Trabalho), por meio de publicações impressas e, ou, dos endereços eletrônicos oficiais dos respectivos tribunais (www.stf.jus.br e www.tst.jus.br), em razão de consolidarem as interpretações em última instância, inclusive e especialmente, relativas às questões abordadas neste estudo. As leis e outros atos normativos relativos aos assuntos discutidos nesta pesquisa foram coletados nos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo, donde provêm, por meio de publicações impressas e, ou, dos respectivos endereços eletrônicos oficiais (www.camara.gov.br; www.senado.gov.br; e www.planalto.gov.br).

O material levantado foi objeto de leitura interpretativa que, segundo Antonio Carlos Gil, “naturalmente, é a mais complexa, já que tem por objetivo relacionar o que o autor afirma com o problema para o qual se propõe uma solução” (GIL, 2010, p. 60). Os objetivos desta leitura na pesquisa bibliográfica, apontados pelo citado autor, são os de “identificar as informações e os dados constantes do material impresso”, “estabelecer relações das informações e dos dados obtidos com o problema proposto” e “analisar a consistência das informações e dados apresentados pelos autores” (GIL, 2010, p. 59).

Assim, todo o estudo do material levantado teve como norte a busca de uma melhor compreensão dos problemas que a insegurança jurídica causa à sociedade brasileira, particularmente a insegurança presente no âmbito das relações trabalhistas no setor público, bem como o estabelecimento da relação entre segurança jurídica e eficiência da Administração Pública e a indicação de alternativas capazes de levar a soluções coerentes com a nova gestão pública. Neste estudo, foram usados

os métodos de hermenêutica jurídica, notadamente o literal, o lógico, o sistemático, o teleológico e o histórico, sem relegar as necessárias análises constitucional e principiológica do tema proposto (desenvolver mais os métodos de hermenêutica jurídica...).

Ao final, as conclusões foram consubstanciadas no texto desta dissertação.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir dos conceitos e contextualizações apresentados na Introdução e no Referencial Teórico desta dissertação, é possível, doravante, promover as análises e discussões que levarão às conclusões desta pesquisa, o que foi feito nos tópicos subsequentes.

4.1. Discussões sobre a insegurança jurídica trabalhista no setor público

Relembrando o que foi citado no item 2.2, verifica-se que a insegurança jurídica pode se instalar pela omissão dos Poderes Legislativo e Executivo, quando deixam de elaborar e aprovar normas necessárias ou quando o Poder Judiciário não fixa a interpretação das normas que regem determinados fatos. Essa insegurança jurídica instalada frustra a confiança dos cidadãos e provoca grave intranquilidade na sociedade, problemas que devem ser evitados. Sem a pretensão de esgotar o rol das questões que aguardam respostas do Estado, aquelas que foram agrupadas no item 2.2.2 são, agora, analisadas neste estudo.

4.1.1. Questões de Direito Individual do Trabalho

No primeiro conjunto, uma questão inicial é: **existe responsabilidade subsidiária do ente público em relação aos empregados das empresas terceirizadas que a Administração Pública contratar?**

Preliminarmente, cabe esclarecer o que é terceirização. Segundo Rodrigo de Lacerda Carelli, a terceirização pode ser entendida como “o processo de repasse para a realização de complexo de atividades por empresa especializada, sendo que estas atividades poderiam ser desenvolvidas pela própria empresa” (CARELLI, 2003, p. 75-6). O mesmo autor cita o conceito de Wilson Alves Polônio, para o qual a terceirização é o “processo de gestão empresarial consistente na transferência para terceiros (pessoas físicas ou jurídicas) de serviços que originariamente seriam executados dentro da própria empresa” (POLÔNIO *apud* CARELLI, 2003, p. 76). No mesmo sentido, Lívio Giosa entende que terceirização é “um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, com os quais se estabelece uma relação de parceria, ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua” (GIOSA *apud* CARELLI, 2003, p. 76). Por fim, Ciro Pereira da Silva entende a terceirização como:

A transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e gerando competitividade (SILVA *apud* CARELLI, 2003, p. 76).

A partir dos conceitos citados, é possível extrair que a essência da terceirização está na transferência de certas atividades (atividades-meio, como vigilância, conservação e limpeza) a um terceiro habilitado, de modo que o tomador dos serviços (contratante) possa se dedicar de forma mais concentrada à sua atividade-fim. É assim, aliás, que conclui Rodrigo de Lacerda Carelli, para quem “o mote da terceirização é o repasse de serviços ou atividades especializadas para empresas que detenham melhores

condições técnicas de realizá-las. É técnica de administração, e não de gestão de pessoas” (CARELLI, 2003, p. 77).

A denominação “terceirização” decorre do fato de existirem três figuras na relação (que pode ser, assim, nomeada relação triangular de trabalho): o tomador de serviços (contratante), a entidade (pessoa jurídica) contratada para prestar os serviços e os trabalhadores empregados (pessoas físicas) desta última. A terceirização é prática lícita tanto no âmbito da iniciativa privada quanto também no setor público, em que o Estado figura como contratante, tomador de serviços. Assim, a questão indicada no início deste tópico decorre do fato de que, no âmbito da iniciativa privada, quando uma empresa contrata outra para que lhe preste serviços terceirizados (limpeza, conservação e vigilância, por exemplo), a empresa tomadora dos serviços fica responsável subsidiariamente pelo adimplemento das obrigações trabalhistas que a terceirizada assume com seus empregados colocados à disposição da tomadora, pois, assim, determina a súmula nº. 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST, 2013)⁴¹. Como é sabido, a Administração Pública também é lícito terceirizar serviços, como se depreende do art. 71 da Lei nº. 8.666, de 1993, e da inequívoca previsão do Decreto nº. 2.271, de 1997⁴², aplicável à Administração Pública Federal. Durante anos, aplicou-se a súmula 331 do TST às terceirizações na iniciativa privada e no setor público. No entanto, em decisão publicada em 3 de

⁴¹ Súmula nº. 331, TST – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) – Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistentes a personalidade e a subordinação direta. IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V – Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº. 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

⁴² No mesmo sentido, o art. 10, § 7º, do Decreto-Lei nº. 200, de 25/02/1967, ainda em vigor.

dezembro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF), julgando a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº. 16, firmou a constitucionalidade do art. 71 da Lei nº. 8.666/93, que prevê que o ente público não responde pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas das empresas que contratar – o que se aplica também às terceirizadas. Assim, a princípio, o STF teria fixado entendimento que trata de modo diverso a terceirização na iniciativa privada e na esfera pública. No entanto, o ministro Cezar Peluso, presidente do STF à época, referindo-se à citada decisão, declarou que isso “não impedirá o TST de reconhecer a responsabilidade (do ente público) com base nos fatos de cada causa” (BRASIL, 2010). Diante disso, percebe-se que subsiste a indefinição jurídica em torno da questão, pois ainda não ficou claro se o Estado tem a obrigação ou não de pagar eventuais dívidas trabalhistas deixadas pelas empresas terceirizadas que a Administração Pública contratar.

Uma segunda questão: as disposições contidas na CLT referentes à medicina e à segurança no trabalho, além das Normas Regulamentadoras disciplinadas na Portaria nº. 3.214/78, editada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), são aplicáveis aos servidores públicos estatutários?

Com relação aos trabalhadores celetistas, da iniciativa privada ou do serviço público, não há dúvida; o item 1.1 da Norma Regulamentadora nº. 01 (Disposições Gerais) do MTE é bastante claro nesse sentido: “as Normas Regulamentadoras – NR, relativas à segurança e medicina do trabalho, são de observância obrigatória pelas empresas privadas e públicas e pelos órgãos públicos da Administração direta e indireta, bem como pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, que possuam empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT”. Dúvida há, no entanto, quanto à aplicabilidade desses preceitos ao ambiente de trabalho dos servidores públicos estatutários. Como assevera Fábio Goulart Villela, Procurador do Ministério Público do Trabalho, “com relação ao servidor público estatutário, submetido a um regime de caráter administrativo, e não celetista, ainda é escassa, para não dizer ínfima, a legislação protetiva de seu meio ambiente laboral” (VILLELA, 2011). E completa afirmando que “dessa forma, proliferam-se extenuantes e insensatos debates doutrinários e

jurisprudenciais acerca da aplicabilidade ou não das normas de saúde e de segurança do trabalho concernentes aos trabalhadores celetistas aos servidores públicos estatutários” (VILLELA, 2011). Eventualmente, aliás, podem laborar celetistas e estatutários em um mesmo ambiente de trabalho.

Evidentemente, o servidor público estatutário é, antes disso, um ser humano, cuja saúde necessita de cuidados. No ambiente laboral, no setor público ou privado, o trabalhador pode ser exposto a condições que exponham sua saúde a riscos. Essa exposição que, frise-se, independe de quem seja o empregador, gera a necessidade de avaliação dos riscos, medidas de prevenção e acompanhamento da saúde do trabalhador. Assim, a eventual necessidade de uso de equipamentos de proteção individual (EPI) e a realização de exames e consultas médicas rotineiras pode ser vislumbrada tanto em atividades da iniciativa privada quanto do setor público, de modo que é necessário ter clareza sobre quais são as imprescindíveis normas relativas à segurança e medicina do trabalho que incidem nas relações trabalhistas do setor público, notadamente para os servidores estatutários, clareza que, como visto, ainda não se vislumbra. Portanto, sobre este tema também persiste indefinição jurídica.

A terceira questão a ser discutida neste conjunto diz respeito a uma situação diferente das duas primeiras. Se nas duas questões anteriores se discute a aplicabilidade das regras celetistas aos servidores públicos estatutários, nesta se questiona se é possível aplicar um instituto do regime estatutário a servidores celetistas. A questão que ora se impõe é: **o servidor público celetista pode ser beneficiário da estabilidade típica do regime estatutário ou, por força do regime da CLT que se lhe aplica, essa possibilidade estaria afastada?**

Direito à estabilidade é aquele que garante ao servidor público nomeado em virtude de aprovação em concurso que não perderá o cargo, a menos que haja sentença judicial transitada em julgado nesse sentido, ou mediante decisão em processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou, ainda, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, também assegurada ampla defesa, tudo conforme o §1º do artigo 41 da CR/88.

O referido artigo 41 prevê que “são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”. A interpretação literal desse dispositivo constitucional leva à conclusão de que a estabilidade no serviço público só pode ser adquirida pelo servidor que exercer cargo público efetivo. E a doutrina distingue cargo público de emprego público. Segundo Hely Lopes Meirelles, “os empregados públicos são todos os titulares de emprego público (não de cargo público) da Administração direta e indireta, sujeitos ao regime jurídico da CLT; daí serem chamados também de ‘celetistas” (MEIRELLES, 2004, p. 393).

O TST, no entanto, tem orientação que estende a estabilidade também a empregados públicos. A súmula nº. 390 do TST dispõe que “o servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988”. Cumpre destacar, todavia, que o TST, na referida súmula, não estendeu o direito à estabilidade aos empregados de empresas públicas, nem aos de sociedades de economia mista. E para não deixar dúvidas, por meio da Orientação Jurisprudencial nº. 247, da Subseção de Dissídios Individuais (SBDI-I), aquele tribunal fixou o entendimento de que “a despedida de empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista, mesmo admitidos por concurso público, independe de ato motivado para sua validade”. Cabe esclarecer, ainda, que foi feita uma ressalva quanto à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em razão de suas similitudes com as pessoas jurídicas de direito público, de modo que o TST entende, excepcionalmente, em relação a essa empresa pública, que “a validade do ato de despedida do empregado da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) está condicionada à motivação, por gozar a empresa do mesmo tratamento destinado à Fazenda Pública em relação à imunidade tributária e à execução por precatório, além das prerrogativas de foro, prazos e custas processuais”.

Para o Estado, a inexistência de estabilidade para os servidores celetistas é mais conveniente, pois facilita o mecanismo de dispensa, o que permite maior flexibilidade do administrador público em relação à gestão de pessoal. Do ponto de vista do servidor celetista, no entanto, essa flexibilidade ensejaria arbitrariedades indesejáveis e descabidas,

especialmente por se tratar do setor público, em tempos em que o modelo patrimonialista já não se adéqua mais à realidade.

Lembrando, mais uma vez, Carlos Maximiliano, a interpretação literal “fica longe da verdade as mais das vezes, por envolver um só elemento de certeza, e precisamente o menos seguro” (MAXIMILIANO, 2001, p. 92). Assim, a interpretação literal do art. 41 da Constituição pode não ser a mais recomendável. No entanto, a interpretação dada pelo TST pode estar extrapolando a *mens legis* – a intenção da lei ou sentido da lei (SANTOS, 1996, p. 173) –, de modo que essa terceira questão também demanda ainda uma resposta definitiva.

4.1.2. Questão de Direito Processual do Trabalho

A questão aqui tratada, de natureza processual, é: **havendo litígio entre servidor público estatutário e Administração Pública, o órgão competente para julgá-lo será da Justiça Comum ou da Justiça do Trabalho?**

No passado, a Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que estabeleceu o Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, garantia ao servidor público civil, em seu artigo 240, o direito “de ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição Federal”, para a defesa de seus direitos trabalhistas. Essa regra, no entanto, foi revogada pela Lei nº. 9.527/97. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº. 45/2004 promoveu a chamada “Reforma do Judiciário”, objetivando torná-lo mais célere e eficiente. Entre as mudanças que promoveu no texto constitucional, uma delas alterou a competência da Justiça do Trabalho, ampliando-a. No artigo 114, inciso I, em que antes havia a previsão de que a Justiça do Trabalho era competente para julgar as ações oriundas da “relação de emprego”, passou a constar a competência para processar e julgar as ações oriundas da “relação de trabalho”. Passou-se, portanto, da espécie “relação de emprego” ao gênero “relação de trabalho”. Todavia, continuaram excetuadas da nova competência da Justiça do Trabalho as relações que tenham pessoas jurídicas como as prestadoras dos serviços,

as decorrentes de relação de consumo e as relações de trabalho envolvendo servidores públicos estatutários, estas últimas excluídas por força de decisão proveniente do STF nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 3395-6, proposta em 25 de janeiro de 2005 pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE). Por meio dela, foi suspensa a interpretação que pretendia incluir os litígios trabalhistas envolvendo os servidores públicos estatutários na competência da Justiça especializada do trabalho. No julgamento da medida cautelar relativa à referida ADI, o Ministro Nelson Jobim concedeu liminar, com efeito *ex tunc*, ou seja, com efeito retroativo, para dar interpretação, conforme a Constituição, ao inciso I do art. 114, nos seguintes termos: "suspendo, *ad referendum*, toda e qualquer interpretação dada ao inc. I do art. 114 da CF (...) que inclua, na competência da Justiça do Trabalho, '(...) 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'".

A decisão dada pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 3395-6 foi, portanto, no sentido de manter a competência para processar e julgar as causas trabalhistas relativas aos servidores públicos estatutários à Justiça Comum: federal para os servidores estatutários federais e estadual para os servidores estatutários estaduais e municipais. Porém, como mencionado, a decisão proferida trata-se de liminar, ou seja, de decisão provisória, precária, de modo que esse tema também permanece carente de definição, contrariando o Princípio da Segurança Jurídica.

4.1.3. Questões de Direito Coletivo do Trabalho

Tratando, doravante, do último conjunto de questões, a primeira que se arvora é: **concebe-se negociação coletiva, nos moldes do que ocorre na iniciativa privada, entre a Administração Pública e os sindicatos de servidores públicos civis?**⁴³

⁴³ Usou-se a expressão "servidores públicos **civis**" porque, quanto aos servidores **militares**, não há discussão, em razão da proibição expressa à greve e à sindicalização prevista no art. 142, §3º, IV, da Constituição de 1988, de modo que não se concebe negociação coletiva para servidores públicos militares.

O art. 37, VI e VII, da Constituição, garante ao servidor público civil a liberdade de associação sindical e o direito de greve. Entretanto, a Constituição, em seu art. 39, §3º, ao elencar os direitos trabalhistas previstos no art. 7º extensíveis ao servidor público, não inclui o inciso XXVI, que reconhece as convenções e os acordos coletivos de trabalho. Assim, a princípio, dессome-se que não se reconhecem as convenções e os acordos coletivos de trabalho aos servidores públicos. Nesse sentido, aliás, a Súmula nº. 679 do STF: “a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”. As razões, segundo Rinaldo Guedes Rapassi (2005, p. 81), em estudo sobre o tema da greve do servidor público, seriam de várias ordens, como a necessidade de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e de prévia dotação orçamentária para deferimento de aumento de remuneração pela Administração, que se sujeita aos limites atualmente impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Com entendimento contrário, Michelle Patrick Fonseca de Moraes defende que “sobram argumentos para admitir a viabilidade de estabelecimento de negociação coletiva entre os servidores públicos e o Estado”, como o “reconhecimento que a Constituição Federal de 1988, de forma pioneira, fez dos direitos de sindicalização e greve aos servidores públicos civis” (MORAES, 2006, p. 1). O que se verifica de plano é que existe dissenso sobre o tema, indefinição, ou seja, mais uma vez, insegurança jurídica.

Recentemente, essa questão ganhou mais um elemento para incrementar as discussões. Como mencionado no item 1.2 deste texto, em março de 2013 a Presidenta Dilma Rousseff decretou (Decreto nº. 7.944, de 06/03/2013 – Anexo B) a incorporação, ao ordenamento jurídico pátrio, da Convenção nº. 151 e da Recomendação nº. 159, ambas do ano de 1978 e celebradas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre as relações de trabalho na Administração Pública, que tratam da liberdade sindical e do direito à negociação coletiva. A citada Convenção nº. 151 impõe, expressamente, em seu Artigo 7, a necessidade da criação de mecanismos que permitam a “negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública”. À primeira vista, essa regra é contrária à previsão da Constituição brasileira, pois, como visto anteriormente, ela não estendeu o

reconhecimento das convenções e dos acordos coletivos de trabalho aos servidores públicos. Porém, uma análise mais detida da questão permite superar essa impressão equivocada, como demonstrado a seguir.

Considerando que convenções⁴⁴ coletivas e acordos⁴⁵ coletivos são espécies de instrumentos de negociação coletiva, nada impede que outro instrumento específico para o setor público seja criado, diferente daqueles outros dois, que permanecem restritos ao setor privado. Aliás, é o que indica o Parágrafo 2, alínea 1, da supracitada Recomendação nº. 159, quando dispõe que “os procedimentos para pôr em prática as condições de trabalho estabelecidas” nos moldes do artigo 7 da Convenção nº. 151 devem “ser previstos pela legislação nacional ou por outros meios apropriados”. Assim, entendido desse modo, não haveria incompatibilidade entre as normas ora internalizadas da OIT e a Constituição brasileira. O que passaria a ser necessário, agora, seria a criação, por lei, de um instrumento específico, diferente do acordo e da convenção coletiva, para formalizar as negociações coletivas entre o Estado e os servidores públicos, observando-se as peculiaridades desse setor. Porém, ainda que se vislumbre uma incompatibilidade entre as normas da OIT e a Constituição brasileira, é possível superá-la, como sustentado a seguir.

Ocorre que os direitos trabalhistas são direitos sociais que, por sua vez, integram o rol dos direitos fundamentais⁴⁶, e o §2º, parte final, do artigo 5º da CR/88, dispõe que o rol de direitos fundamentais adotado no Brasil pode ser ampliado por “tratados internacionais”, em que o Brasil seja parte. Se o tratado prever normas que, simplesmente, visem acrescentar direitos fundamentais aos que já temos, não há nenhum problema. Entretanto, se o tratado trazer normas que visem alterar os direitos fundamentais já previstos na Constituição, pode surgir um problema. A internalização dos

⁴⁴ Art. 611, CLT – **Convenção Coletiva** de Trabalho é o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho. (grifo nosso)

⁴⁵ Art. 611, § 1º, CLT – É facultado aos Sindicatos representativos de categorias profissionais celebrar **Acordos Coletivos** com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das acordantes respectivas relações de trabalho. (grifo nosso)

⁴⁶ Mais especificamente, os direitos sociais, ao lado dos direitos culturais e econômicos, integram a denominada segunda dimensão de direitos fundamentais. A primeira dimensão é composta pelos direitos civis e políticos e a terceira dimensão, pelos direitos coletivos.

tratados segue, resumidamente, este procedimento: os tratados são celebrados pelo Presidente da República (Chefe de Estado – art. 84, VIII, CR/88), que os submete ao Congresso Nacional para referendá-los (art. 49, I, CR/88), por meio de Decreto-Legislativo, retornando ao Presidente da República para promulgação por Decreto. Só com esse Decreto presidencial é que a norma internacional entra em vigor no país (art. 84, IV, CR/88). O problema que pode surgir, então, é se um tratado internacional internalizado pelo Brasil tiver normas relativas a um direito fundamental conflitante com o tratamento dado pela Constituição a esse mesmo direito fundamental, como ser entendido no caso da recente internalização da Convenção nº. 151 e da Recomendação nº. 159 da OIT, o tratado poderia derogar a Constituição, uma vez que o instrumento normativo pelo qual ele é internalizado (Decreto-Legislativo) tem *status* de norma infraconstitucional? Inicialmente, pode-se pensar que, como o *status* do Decreto-Legislativo é de norma infraconstitucional, este não poderia derogar a Constituição, em virtude da hierarquia das normas, devendo prevalecer a norma constitucional. E esse entendimento é razoável se a norma internacional visar à exclusão de um direito fundamental previsto na Constituição. Contudo, não é o caso das citadas normas da OIT. Nesse caso, a própria Constituição, por meio do seu art. 5º, §2º, autoriza essa derrogação, devendo prevalecer a norma internacional, haja vista que não se estaria promovendo a exclusão de um direito fundamental, mas, ao contrário, a ampliação do rol constitucional dos direitos fundamentais, o que encontra guarida expressa no citado art. 5º, §2º, da CR/88.

Como visto, é possível, assim, afirmar que os servidores públicos brasileiros adquiriram o direito à negociação coletiva com a internalização da Convenção nº. 151 e da Recomendação nº. 159 da OIT, por meio do recente Decreto nº. 7.944, de 6 de março de 2013. O mecanismo de negociação é que, doravante, precisará ser definido. No entanto, cabe ainda registrar que a Convenção nº. 151 da OIT não descuidou da preocupação com a eficiência da Administração Pública. O Artigo 6, alínea 2, da referida norma internacional, ora internalizada pelo Brasil, prevê expressamente que “a concessão dessas garantias não deve prejudicar o funcionamento eficiente da Administração”. Isso demonstra, mais uma vez, que segurança jurídica e

eficiência são valores que se relacionam, um contribuindo para a realização do outro.

A outra questão desse conjunto é **quais os contornos e limites do exercício do direito de greve do servidor público no Brasil?**

A Constituição prevê o direito de greve para o trabalhador da iniciativa privada, em seu art. 9º, e a Lei nº. 7.783/89 regulamenta esse direito. Já o direito de greve do servidor público é garantido pelo art. 37, VII, também da Constituição, que se refere a uma “lei específica” que deve definir os termos e limites desse direito. No entanto, há quem critique o estabelecimento do direito de greve para os servidores públicos. Em um seminário, no Rio de Janeiro, o ministro Luiz Fux, do STF, disse que é demagogia e desatino permitir a greve de servidores públicos. Disse o Ministro: "a Constituição Federal, a meu ver num rasgo demagógico, permitiu a greve dos servidores públicos. A verdade é que a greve do servidor público não tem nenhuma eficácia. Ela só prejudica aqueles que dependem do serviço público" (FRANCO, 2013). O ministro também teria criticado a greve dos professores no Rio e as manifestações de rua promovidas por funcionários das redes estadual e municipal de educação, afirmando que tais movimentos apenas facilitam a infiltração de *black blocs* e a destruição da cidade do Rio de Janeiro (FRANCO, 2013). Apesar de opiniões como a do ministro Luiz Fux, contrárias à previsão do direito de greve para os servidores públicos, o fato é que a Constituição o estabeleceu, embora sujeito a regulamentação por “lei específica”.

Ocorre que, até o momento, a referida lei ainda não foi criada. Assim, diante da inexistência de uma regulamentação específica, a greve no setor público no Brasil de hoje ainda não encontra parâmetros que equacionem os interesses da categoria que deflagra um movimento paretista com os interesses da coletividade e da própria Administração Pública. Não há imposição legal de limites, de ordem, nem de meios de solução específicos para os referidos movimentos grevistas, o que enseja abusos e desrespeito de direitos constitucionalmente garantidos. O que existe nesse momento é apenas uma lacuna grave no ordenamento jurídico nacional, que gera insegurança jurídica e prejuízos evidentes: alunos sem aula, doentes sem atendimento médico e até a surpreendente falta de policiamento, enfim,

cidadãos privados da prestação eficiente de serviços indispensáveis quando uma greve é deflagrada no setor público. Nesse cenário, o pensamento de Karl Popper, de que a insegurança jurídica (“incerteza concernente a direitos legais”) configura um problema social prático, se torna evidente (POPPER, 2004, p. 15). Observando exemplos como os citados, resta claro que a falta de regulamentação do direito de greve contribui para a ineficiência da Administração Pública, pois os resultados esperados e devidos não são alcançados quando não há adequada prestação de serviços públicos ou simplesmente quando não há a prestação desses serviços. A regulamentação desse direito é indispensável para definir limites e garantir conquistas às partes envolvidas, sem que as greves continuem causando sérios prejuízos a todos.

Diante da inércia do legislador no tocante à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, alguns mandados de injunção – ações judiciais cabíveis em caso de omissão do legislador – foram propostos e o STF, decidindo dois deles (MI nº. 670 e nº. 712) em 2007, de forma inédita, “propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação da Lei nº. 7.783, de 28 de junho de 1989” (STF, 2007), ou seja, determinou que, enquanto o Congresso Nacional não elaborar a aguardada “lei específica”, a Lei nº. 7.783/89, concebida para regular a greve no setor privado, regulará a greve no setor público. Uma questão que permanece é se diante das peculiaridades do serviço público a aplicação da Lei nº. 7.783/89 é adequada e cabível. Entre os pontos mais discutíveis estão: qual o quantitativo mínimo de servidores que devem permanecer trabalhando durante o movimento paretista? Quais seriam os serviços essenciais? Aliás, em se tratando de serviços públicos, não seriam todos essenciais? Qual a antecedência do aviso para a deflagração da greve? Cabe a substituição de grevistas após decisão judicial que considerar a greve ilegal? A que título seriam contratados os substitutos? Ademais, evidentemente, a solução dada pelo STF é paliativa, provisória, precária, por aplicação analógica. Não é a solução definitiva estabelecida pela Constituição da República, pois esta cabe ao Congresso Nacional, por meio da elaboração da prevista “lei específica”.

Nesse ponto, cabe um destaque. É que a redação original da Constituição de 1988 previa a necessidade de uma “lei complementar” para

a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos⁴⁷. Então, em 1998, EC 19/98 (da Reforma Administrativa) mais uma vez inovou. Com o evidente intuito de facilitar a promoção da regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, a Constituição passou a dispor da necessidade de uma “lei específica”⁴⁸, podendo ser, assim, uma lei ordinária, cujo procedimento de elaboração é mais simples do que o da lei complementar.

Para vislumbrar a diferença, mister se faz abordar o processo de elaboração de leis, denominado processo legislativo, que foi concebido em três etapas. A etapa introdutória é a da iniciativa do agente ou órgão legitimado, em que este apresenta o projeto de lei. Essa iniciativa pode ser parlamentar, quando decorre de um membro do Poder Legislativo; ou extraparlamentar, nos termos do artigo 61 da CR/88⁴⁹. A legitimação para iniciar um projeto de lei se dá de forma exclusiva, em alguns casos, e concorrente em outros. É exclusiva quando a iniciativa é reservada a um só legitimado, como nas hipóteses previstas no artigo 61, §1º, da CR/88, em que cabe apenas ao Presidente da República. A iniciativa é concorrente quando atribuída a mais de um legitimado. É o que ocorre, por exemplo, em relação à iniciativa de propostas de Emenda Constitucional (artigo 60, I a III, CR/88) – e quanto à organização do Ministério Público da União, em que a iniciativa de lei cabe, simultaneamente, ao Presidente da República e ao Procurador-Geral da República, como preceituam os artigos 61, §1º, II, *d*, e 128, §5º, CR/88. A etapa seguinte do processo legislativo, denominada etapa ou fase constitutiva, é a que segue da deliberação parlamentar até a sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo. Durante a deliberação parlamentar, resumidamente, o projeto de lei é discutido em uma comissão

⁴⁷ CR/88, Art. 37, VII – “O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei **complementar**”. (grifo nosso)

⁴⁸ CR/88, Art. 37: “VII – O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei **específica**” (Redação atual dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

⁴⁹ CR/88, Art. 61, *caput*: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”. A iniciativa extraparlamentar pode ser, também, popular, conforme art. 61, §2º, CR/88: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

que avaliará sua (in)constitucionalidade. Se entendido conforme a Constituição, o projeto segue para comissões temáticas (Comissão de Defesa do Consumidor; Comissão de Agricultura e Política Rural; Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público etc.), ligadas ao assunto tratado no projeto de lei, que discutirão o mérito do projeto. Após a aprovação nas comissões, segue para a deliberação em plenário, exceto se dispensado, nos casos indicados no artigo 58, §2º, I, da CR/88⁵⁰. A aprovação de projeto de lei ordinária requer maioria simples⁵¹. Nesse ponto é que reside a principal⁵² distinção do processo legislativo ordinário para o de elaboração de leis complementares, pois o *quorum* de aprovação das leis complementares é a *maioria absoluta*⁵³. Apesar dessa distinção⁵⁴, não existe hierarquia entre lei ordinária e lei complementar, embora isso já tenha sido discutível no passado, tanto que o STF fixou entendimento de que, se matéria não reservada, a lei complementar for por ela regulada, poderá ser alterada por lei ordinária. É que, nesses casos, embora formalmente complementar, a lei é materialmente ordinária. Assim, lei complementar pode tratar de matéria não reservada, mas nesse caso poderá ser alterada por lei ordinária. Lei ordinária, no entanto, não pode regular matéria

⁵⁰ CR/88, Art. 58, § 2º – Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – Discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

⁵¹ Como se extrai do artigo 47 da CR/88 (“Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”), embora o *quorum* de aprovação dos projetos de lei ordinária seja a maioria simples, o *quorum* de instalação exigido para a votação do projeto de lei é a maioria absoluta dos membros da respectiva Casa Legislativa.

⁵² Outra distinção entre leis ordinárias e leis complementares reside nas matérias que tratam. São objeto de lei complementar apenas as matérias expressamente *reservadas* pela Constituição em hipóteses *taxativas*. Nos demais casos, cabe a regulamentação por lei ordinária. Os exemplos podem ser extraídos ao longo de toda a Constituição. Assim, a Lei Complementar nº. 116/03 decorre do artigo 156, III, CR/88. A Lei Complementar nº. 95/98 decorre do artigo 59, Parágrafo único, da CR/88. As Leis Complementares 64/90 e 135/10 (esta última, chamada “Lei da Ficha Limpa”) decorrem do artigo 14, §9º, da CR/88, enquanto que a Lei Ordinária nº. 10.101/00 decorre do artigo 7º, XI, CR/88, a Lei Ordinária nº. 9.296/96 decorre do artigo 5º, XII, CR/88, e as Leis Ordinárias previdenciárias nº. 8.212/91 e 8.213/91 decorrem do artigo 201 da CR/88.

⁵³ CR/88, Art. 69 – “As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”.

⁵⁴ O *quorum* de aprovação pela maioria absoluta se obtém com o número de votos correspondente ao primeiro número inteiro após a metade do número de membros da Casa Legislativa. Assim, tomando o Senado Federal como exemplo, com seus oitenta e um senadores, a maioria absoluta é obtida com o voto de, pelo menos, quarenta e um senadores. A maioria simples, por sua vez, é a obtida pelo voto da maioria dos presentes, estando presente a maioria absoluta. Assim, tomando mais uma vez o exemplo do Senado Federal, estando presentes ao menos quarenta e um senadores (maioria absoluta), o voto de vinte um senadores configura a maioria simples.

reservada à lei complementar, sob pena de incidir inconstitucionalidade formal.

Se aprovado pela primeira Casa Legislativa, o projeto de lei (ordinária ou complementar) seguirá para a outra Casa, a “Casa Revisora” (conforme artigo 65, *caput, in limine*, CR/88⁵⁵), onde será apreciado da mesma forma que na Casa de origem. Se aprovado pela Casa Revisora, segue para o Chefe do Poder Executivo. Se rejeitado, o projeto de lei será arquivado, só podendo a matéria ser reapresentada na próxima sessão legislativa, exceto se houver proposta em sentido contrário da maioria absoluta dos parlamentares de qualquer das Casas, conforme artigos 65, *caput, in fine*, e 67, da CR/88⁵⁶. Se houver aprovação com alterações⁵⁷ do texto, desde que alterem a essência do projeto de lei, o texto volta à Casa anterior para nova deliberação⁵⁸. Aprovada ou rejeitada a emenda da Casa Revisora, essa decisão será definitiva. Aprovado pelo Parlamento, o projeto de lei segue para o Chefe do Poder Executivo, para sanção ou veto⁵⁹. Não cabe veto de palavras isoladas, pois isso poderia deturpar todo o sentido do texto⁶⁰. O veto precisa ser motivado (por ser o projeto de lei inconstitucional ou por contrariar o interesse público⁶¹), para que o Poder Legislativo possa apreciá-lo em “sessão conjunta” (conforme artigo 66, §4º, CR/88⁶²), que é a sessão realizada simultaneamente nas duas Casas Legislativas⁶³ e, se for o caso,

⁵⁵ CR/88, Art. 65 – O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

⁵⁶ CR/88, Art. 67 – A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

⁵⁷ As alterações do projeto de lei são feitas por *emendas*, que só podem ser apresentadas por parlamentares, mesmo quando o projeto for de iniciativa extraparlamentar.

⁵⁸ Meras correções gramaticais, segundo entendimento reiterado do STF, dispensam nova remessa para a Casa Legislativa de origem.

⁵⁹ Na esfera federal, seguirá para o Presidente da República, conforme artigo 66, §§ 1º a 6º, da CR/88.

⁶⁰ O veto de uma palavra “não”, por exemplo, daria ao texto o sentido diametralmente oposto ao do que constava do projeto de lei.

⁶¹ CR/88, Art. 66, § 1º – Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

⁶² CR/88, Art. 66 (...) § 4º – O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

⁶³ Não se confunde com “sessão unicameral”, que é a realizada com a reunião de todos os parlamentares num mesmo ambiente, como a que se deu na revisão constitucional, ocorrida em 1994, por força do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

superá-lo (ou “derrubá-lo”, expressão difundida no senso comum). A apreciação do veto pelo Poder Legislativo é obrigatória (§6º, art. 66, CR/88⁶⁴) e se houver veto parcial, a parte sancionada do projeto de lei deve seguir para promulgação (atestado de existência e de autenticidade) e publicação (divulgação para conhecimento de todos, por meio de diário oficial), que constituem a etapa final do processo legislativo. Com a promulgação, a lei passa a existir, ou seja, encerra-se o projeto de lei e surge propriamente a lei. A publicação é uma condição de eficácia da lei.

Concluída a necessária incursão sobre o processo legislativo, cumpre retomar a discussão acerca da alteração da redação do art. 37, inciso VII, da CR/88, promovida pela EC 19/98, da reforma administrativa. Nessa reforma, a Constituição exigia, originalmente, uma “lei complementar” para a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos e que passou a exigir apenas uma “lei específica”, que pode ser, então, tanto uma lei complementar quanto uma lei ordinária, que exige *quorum* de aprovação menor. Assim, como defendido anteriormente, fica claro que essa alteração promovida pela EC 19/98 teve o evidente intuito de facilitar a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos. Como a EC 19/98 foi instrumento da reforma gerencialista da Administração Pública no Brasil, essa alteração do texto constitucional deixa clara também a percepção de que a regulamentação do exercício do direito de greve dos servidores públicos, o que garantiria segurança jurídica sobre esse tema, está em consonância com a busca do Estado por maior eficiência. Isso de modo que a alteração da regra constitucional sobre o direito de greve dos servidores públicos na mesma ocasião, por meio do mesmo instrumento (EC 19/98) e da inclusão do Princípio da Eficiência no rol constitucional dos princípios da Administração Pública, demonstra a relação que há, de dependência recíproca, entre a segurança jurídica e a eficiência da Administração Pública. Segurança jurídica e eficiência devem ser buscadas, portanto, *pari passu*.

De qualquer forma, enquanto a lei regulamentadora (complementar ou ordinária) do direito de greve não surge e diante das incertezas acerca do

⁶⁴ CR/88, Art. 66 (...) § 6º – Esgotado sem deliberação do prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

teor que essa lei possa vir a ter, permanece, no momento, a insegurança jurídica também sobre o tema do direito de greve dos servidores públicos. E os prejuízos sofridos pela coletividade continuam.

A título de ilustração (Anexo C), durante a última greve das universidades públicas federais, 40 hospitais-escola tiveram seus atendimentos suspensos. A população que seria atendida por essas instituições foi privada desse serviço de saúde, bem constitucionalmente protegido (art. 6º, CR/88⁶⁵) e que deve ser garantido pelo Estado (artigo 196, CR/88⁶⁶). Além disso, os elevados custos com a manutenção das universidades durante o período de greve, sem, obviamente, a realização de aulas e outras relevantes atividades acadêmicas, constitui evidente prejuízo; desperdício de recursos públicos.

Tabela elaborada pelo Departamento Sindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em 2013 (Anexo D) indica o balanço das greves ocorridas no Brasil em 2012, nos setores público e privado. A partir dessa tabela, é possível perceber a dimensão descomunal do problema. Se um único movimento paredista gera elevados prejuízos e de diversas naturezas, o expressivo número de greves (409) e de horas paradas (65.393) apontados na citada tabela, e que se repete ano após ano, permite concluir que toda a coletividade é afetada e consideravelmente prejudicada, direta ou indiretamente, em decorrência das greves no setor público ainda não regulamentadas no Brasil.

Em síntese, constata-se que a insegurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público, decorrente das diversas questões trabalhistas apresentadas e analisadas neste estudo, contribui claramente para a geração de prejuízos ao erário e à sociedade brasileira e para a má qualidade dos serviços públicos. Ora, se a Administração Pública não cumpre bem o seu papel, não pode ser considerada eficiente. Portanto, eliminar a insegurança jurídica significa contribuir decisivamente para a

⁶⁵ CR/88, Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁶⁶ CR/88, Art. 196 – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

maior eficiência da Administração Pública, cuja abordagem será retomada no tópico seguinte.

4.2. O Princípio da Eficiência e o problema da insegurança jurídica

A ineficiência da Administração Pública evidentemente colide com o que a coletividade almeja em relação aos serviços públicos prestados pelo Estado. E mais, choca-se com Princípios Constitucionais, o que é inconcebível em um Estado Democrático de Direito, que pressupõe a obediência a regras e a observância de princípios como forma de promover a dignidade da pessoa humana, como é o caso do Brasil⁶⁷ atual, cuja Constituição estabelece, entre outros, o Princípio da Eficiência.

No passado, incidia sobre o serviço público o estereótipo da ineficiência. Em muitos casos, a Administração Pública era vítima de falsas impressões e boatos. Até hoje, esse estereótipo é, algumas vezes, levemente alimentado. Em outros casos, no entanto, a população tinha – e ainda tem – motivos para se queixar da Administração Pública quando sofre com descasos ou quando toma ciência de episódios de desídia, morosidade, abuso de autoridade⁶⁸ e corrupção⁶⁹, omissões, entre outros,

⁶⁷ CR/88, Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)

⁶⁸ Lei nº. 4.898/65, Art. 3º – Constitui abuso de autoridade qualquer atentado: a) à liberdade de locomoção; b) à inviolabilidade do domicílio; c) ao sigilo da correspondência; d) à liberdade de consciência e de crença; e) ao livre exercício do culto religioso; f) à liberdade de associação; g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto; h) ao direito de reunião; i) à incolumidade física do indivíduo; j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional. Art. 4º – Constitui também abuso de autoridade: a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder; b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei; c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa; d) deixar o Juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada; e) levar à prisão e nela deter quem quer que se proponha a prestar fiança, permitida em lei; f) cobrar o carcereiro ou agente de autoridade policial carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie quer quanto ao seu valor; g) recusar o carcereiro ou agente de autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa; h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal; i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade.

situações injustificáveis especialmente em razão da elevada carga tributária suportada pela sociedade brasileira. Embora a coletividade espere que referidos episódios desapareçam do cenário nacional ou, pelo menos, que sejam cada vez mais raros, o fato é que eles ainda ocorrem e justificam a necessidade de o Poder Público continuar buscando meios de tornar a Administração Pública mais eficiente. A elevação do Princípio da Eficiência ao *status* de princípio constitucional é indicação marcante dessa direção. No entanto, para que o Estado se torne mais eficiente, mister se faz que se promova também maior segurança jurídica.

Popper (2004), já citado (4.1.3), em sua obra *Lógica das Ciências Sociais*, confirma a problematidade da insegurança jurídica. Popper (2004), depois de afirmar que o conhecimento surge de problemas, diz que, nesse campo do saber – ciências sociais –, “não estamos, de modo algum, confinados a problemas teóricos. Sérios problemas práticos, como os problemas de pobreza, de analfabetismo, de supressão política ou de *incerteza concernente a direitos legais* são importantes pontos de partida para pesquisa nas ciências sociais” (grifo nosso) (POPPER, 2004, p. 15). Evidentemente, “incerteza concernente a direitos legais” não é outra coisa senão insegurança jurídica, que Popper identificou, com perspicácia, como um típico problema das ciências sociais.

Ora, se, por exemplo, a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos pode permitir a efetiva manutenção ou continuidade da prestação de serviços públicos essenciais durante o movimento paredista, evidentemente isso possibilita que o Estado produza resultados satisfatórios, que sua atividade gere efeitos, que contribua para o bem comum, ou seja, que atenda, mesmo que minimamente, ao Princípio da Eficiência. Assim, em outras palavras, a supressão de lacunas jurídicas relativas à regulamentação trabalhista no serviço público do Brasil pode contribuir claramente para a concretização do Princípio Constitucional da Eficiência.

⁶⁹ Decreto-Lei nº. 2.848/40 (Código Penal), Art. 333 – “Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício” (corrupção ativa) e Art. 317 – “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem” (corrupção passiva).

A regulamentação de direitos do servidor público significa, ainda, valorização da categoria, o que pode constituir importante fator motivacional para o agente público no desempenho de suas funções, levando-o a realizá-las com mais qualidade. Como explica José Matias-Pereira:

A modernização da administração pública, em sentido amplo, deve buscar de forma permanente a estruturação de um modelo de gestão que possa alcançar diversos objetivos, como, por exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da administração pública, elevar a transparência, combater a corrupção, **promover a valorização do servidor público**, entre outros (grifo nosso) (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 67).

O Princípio da Eficiência, como dito antes, foi inserido na Constituição da República pela EC 19/98, afinada com o modelo gerencialista de gestão pública, incrementado a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC)⁷⁰. Aliás, cumpre registrar que a Proposta de Emenda Constitucional nº. 173/95 (PEC 173), que originou a EC 19/98, foi de iniciativa do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 2012). No início de 1998, pouco antes da EC 19/98, Bresser-Pereira dizia que:

A reforma mais importante, porque dela depende a maioria das outras, é naturalmente a constitucional. Além de seu significado administrativo, ela tem um conteúdo político evidente. Na medida que suas principais propostas – a flexibilização da estabilidade, o fim do regime jurídico único, o fim da isonomia como preceito constitucional, o reforço dos tetos salariais, a definição de um sistema de remuneração mais claro, a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes – sejam aprovadas, não apenas abre-se espaço para a *administração pública gerencial*, mas também a sociedade e seus representantes políticos sinalizam seu compromisso com uma administração pública renovada, com um novo Estado moderno e eficiente (grifo nosso) (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 27).

A EC 19/98 promoveu mudanças constitucionais nesse sentido, que constituíram avanços do modelo gerencialista de administração pública no Brasil e, nesse cenário, a promoção de maior segurança jurídica se impõe como uma condição indispensável à realização do Princípio da Eficiência, ou

⁷⁰ Apesar de adotado claramente por Fernando Henrique Cardoso, o modelo gerencialista perdura nos governos seguintes. Como diz Gilberto Dimenstein, a respeito da sucessão presidencial de FHC para Luiz Inácio Lula da Silva, “frustrando muitos de seus eleitores, Lula seguiu a postura do governo anterior, de alinhamento com o Fundo Monetário Internacional (FMI), sem realizar muitas de suas promessas de campanha” (2009, p. 88).

seja, como um dos pressupostos da eficiência. Nesse sentido, cita-se a esclarecedora lição de Ludwig (2012, p. 2), nos seguintes termos:

No espaço em que estejam estabilizadas as expectativas, se reduz logicamente a necessidade de demanda ao Poder Judiciário ou podem ainda ser simplificadas ou encurtadas etapas processuais, aumentando em ambos os casos o desempenho das diversas instâncias do Poder Judiciário. A eficiência aplicada à atividade jurisdicional do Poder Judiciário reclama, portanto, a observância destes lugares-comuns de interpretação.

A solução de cada litígio deve estar em absoluto compasso com os valores e a realidade concreta que preenchem de sentido cada norma, pois, do contrário, a própria realização do Direito passa a carecer de legitimidade, o que ameaça de grave lesão os alicerces do Estado Democrático de Direito. O julgar eficiente é, em última análise, o instrumento de realização do Direito justo. Não pode logicamente se alicerçar no cerceamento da evolução natural do Direito e, conseqüentemente, da própria exposição contínua do conhecimento científico à crítica.

O que a eficiência pressupõe é justamente o ajuste a consensos dinâmicos, lugares-comuns de interpretação jurisprudencial, conformadores e conformados pela realidade concreta a cada momento histórico, para que haja realmente uma afinação precisa entre as normas jurídicas, de um lado, e os anseios da sociedade, de outro, especialmente no que se refere à concretização de direitos fundamentais e dos valores constitucionalmente garantidos (grifo nosso) (LUDWIG, 2012, p. 2).

No mesmo sentido, referindo-se à repartição constitucional de competências relativas a saneamento básico, Luis Roberto Barroso diz que “como é fácil perceber, a lógica constitucional para distribuição de competência na matéria funda-se no princípio da eficiência” (BARROSO, 2007, p. 20). Esse mesmo autor, no entanto, indica a existência de insegurança jurídica decorrente da imprecisão constitucional relativa a essa divisão de competências e conclui afirmando que essa “indefinição prolongada na matéria tem adiado investimentos e ações concretas, com conseqüências dramáticas à qualidade de vida da população, sendo causa direta de mortes, doenças evitáveis e degradação ambiental” (BARROSO, 2007, p. 21). Portanto, ratifica que insegurança jurídica gera ineficiência da Administração Pública.

Como se conclui, a insegurança jurídica constitui um problema, um obstáculo, um entrave que precisa ser superado para que o Estado seja mais eficiente, para que a prestação dos serviços públicos atenda satisfatoriamente às necessidades do cidadão.

4.3. Proposições de alternativas para a redução da insegurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil

A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. Aliás, a Constituição de 1988 assim o define em seu primeiro artigo⁷¹. Isso significa, basicamente, que se trata de um Estado que, respeitando a dignidade da pessoa humana, é regido por normas jurídicas, por leis elaboradas a partir da garantia da participação popular através do sistema representativo, pelo qual o povo elege seus representantes para o exercício de mandatos nos Poderes Executivo e Legislativo. O Estado brasileiro, portanto, observa o Princípio da Legalidade que é, como exposto antes, um dos princípios constitucionais da Administração Pública. E a função normativa é, precipuamente, como já também tratado, do Poder Legislativo. Assim, todas as questões trabalhistas abordadas neste estudo, que geram um cenário de insegurança jurídica, podem receber uma solução normativa por parte do Poder Legislativo. No entanto, antes que se pense que a solução para todo o problema da insegurança jurídica está nas mãos do Legislativo e a responsabilidade é exclusiva desse Poder, cabem esclarecimentos necessários.

Ocorre que, embora caiba ao Poder Legislativo deliberar sobre projetos de lei e propostas de Emenda Constitucional, a iniciativa do processo legislativo não é exclusividade desse Poder. Ao contrário, há hipóteses em que a iniciativa cabe aos outros Poderes ou a órgãos diversos. Assim, os projetos de lei que disponham sobre servidores públicos da União e seu regime jurídico são de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, §1º, II, c, da CR/88). Do mesmo modo, há matérias cuja iniciativa foi reservada ao Poder Judiciário (art. 96, II, e art. 48, XV, I, d, CR/88). Por isso, nesses casos, um projeto de lei cuja iniciativa partisse de um membro do Poder Legislativo estaria fadado à invalidade, em razão do vício da inconstitucionalidade formal. São hipóteses em que o Congresso Nacional precisa aguardar a submissão de projeto de lei de iniciativa alheia para

⁷¹ CR/88, Art. 1º – “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”.

poder deliberar a respeito. Aqui, portanto, ressalta-se a necessidade de o Poder Executivo apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo em relação às matérias de sua iniciativa privativa.

O Poder Judiciário, por sua vez, além de ter a iniciativa – em algumas matérias, também privativa – da propositura de projetos de lei ao Poder Legislativo, tem relevante papel na elaboração da jurisprudência, notadamente o STF, quando decide casos com repercussão geral e por meio da elaboração de súmulas vinculantes. Cabe ressaltar aqui que a súmula vinculante é instituto recente no Direito brasileiro, prevista no §1º do art. 103-A, criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que tem por “objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave **insegurança jurídica** e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica” (grifo nosso). Como se vê, a súmula vinculante foi concebida para fulminar a insegurança jurídica decorrente de controvérsias interpretativas. Assim, caso se instaurem controvérsias, decisões antagônicas, entendimentos destoantes relativos à norma elaborada pelo Poder Legislativo, de iniciativa própria ou alheia, cabe ao STF fixar uma interpretação por meio de súmula vinculante, para não perpetuar os efeitos indesejáveis da insegurança jurídica. Como expõe Guilherme Guimarães Ludwig, “a redução da instauração do litígio e a prevenção de sua perpetuação pela via recursal, ao tornarem o sistema mais funcional, otimizando o potencial de entrega da prestação jurisdicional pela concentração nas questões não reiteradamente discutidas, concretizam também o princípio da eficiência administrativa, proporcionando um maior rendimento do Poder Judiciário por um menor custo” (LUDWIG, 2012, p. 9).

Além das atuações dos três Poderes, admitem-se as de outras instituições dirigidas para a redução da insegurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil. O Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas podem propor ação judicial de improbidade, regida pela Lei nº. 8.429/92, haja vista que configura improbidade administrativa o ato que atenta contra os Princípios da Administração Pública, entre eles, obviamente, os da Segurança Jurídica e da Eficiência. Assim, se um agente público, ao qual caiba atuar para a promoção de referidos Princípios da

Administração Pública, se omite, comete ato de improbidade, nos termos do artigo 11 da citada lei.

Por fim, até o cidadão comum pode, em conjunto com outros cidadãos, atuar contra a insegurança jurídica por meio da iniciativa popular prevista nos artigos 14, III, e 61, §2º, da CR/88, quando se tratar de matéria de lei federal; artigo 27, §4º, da CR/88, quando se tratar de matéria de lei estadual; e artigo 29, XIII, CR/88, quando municipal. Esse instituto permite que os próprios cidadãos elaborem e apresentem projetos de lei ao Poder Legislativo.

Para melhor elucidar e complementar as proposições tratadas neste tópico, de alternativas dirigidas à redução da insegurança jurídica nas relações trabalhistas no setor público do Brasil, direcionadas para cada tema das questões trabalhistas anteriormente analisadas, apresentam-se os seguintes quadros esquemáticos:

Proposições de solução para questões de Direito Individual do Trabalho no setor público brasileiro

Questões de Direito Individual do Trabalho	Cenário atual	Proposições	Responsável(is) direto(s)	Fundamento
Responsabilidade do ente público em relação aos empregados das empresas terceirizadas que a Administração Pública contratar	STF → não há responsabilidade (ADC 16) X	Lei ordinária (com regra clara e específica)	Congresso Nacional, Presidente da República (iniciativa)	Arts. 22, XXVII, e 61, CR/88
	TST → há responsabilidade em certos casos (Súmula 331)	Súmula vinculante ⁷²	STF	Art. 103-A, §1º, CR/88

⁷² O STF pode aprovar Súmula Vinculante de ofício ou provocado por aqueles que podem propor ação direta de inconstitucionalidade (Arts. 103-A, §2º, e 103, CR/88).

Medicina e segurança no trabalho dos servidores públicos estatutários	Servidores públicos celetistas → NR 01, Portaria 3.214/78, MTE Servidores públicos estatutários → ? (Arts. 39, §3º, e 7º, XXII, CR/88)	Lei ordinária, com iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ⁷³	Chefe do Poder Executivo (iniciativa privativa), Poder Legislativo	Art. 61, §1º, II, c, CR/88 (para servidores públicos estatutários federais)
Estabilidade do servidor público celetista	Interpretação literal do art. 41, CR/88 → não X TST (Súmula 390 e OJ 247) → sim, para alguns empregados públicos	Emenda Constitucional (com regra/exceção expressa)	Congresso Nacional, legitimados a propor Emendas Constitucionais	Art. 60, CR/88
		Súmula vinculante	STF	Art. 103-A, §1º, CR/88

Fonte: elaboração própria.

⁷³ Neste caso, por simetria, a iniciativa privativa cabe ao Presidente da República, em relação aos servidores públicos estatutários federais, aos Governadores, em relação aos servidores públicos estatutários estaduais e do Distrito Federal, e aos Prefeitos, em relação aos servidores públicos estatutários municipais.

Proposições de solução para questões de Direito Processual do Trabalho no setor público brasileiro

Questão de Direito Processual do Trabalho	Cenário atual	Proposições	Responsável(is) direto(s)	Fundamento
Competência para julgamento de litígios entre servidor público estatutário e Administração Pública	EC 45/04 → “relações <u>de trabalho</u> ” são da competência da Justiça do Trabalho X	Emenda Constitucional (com regra/exceção expressa)	Congresso Nacional, legitimados a propor Emendas Constitucionais	Art. 60, CR/88
	Decisão <u>liminar</u> na ADI 3395-6 STF → excluiu causas relativas a servidores públicos <u>estatutários</u>	Decisão <u>definitiva</u> na ADI 3395-6 ou Súmula vinculante	STF	Art. 102, §2º, CR/88 Art. 103-A, §1º, CR/88

Fonte: elaboração própria.

Como se extrai dos quadros anteriores, vislumbram-se opções tecnicamente viáveis também para a superação do problema da insegurança jurídica no tocante às questões trabalhistas de direito individual e processual aqui abordadas.

Especificamente sobre a questão da competência para o julgamento de litígios entre servidor público estatutário e Administração Pública, tratada neste último quadro, verifica-se que o Congresso Nacional pode elaborar uma nova Emenda Constitucional, definindo com clareza o órgão judiciário competente para dirimir os referidos conflitos. Alternativamente, o Supremo Tribunal Federal pode, por sua vez, caso não sobrevenha, ou enquanto não sobrevier Emenda Constitucional sobre o tema, julgar definitivamente o pedido ajuizado pela ADI 3395-6 ou criar Súmula Vinculante dando solução à questão. Assim, há soluções dependentes dos Poderes constituídos.

Proposições de solução para questões de Direito Coletivo do Trabalho no
setor público brasileiro

Questões de Direito Coletivo do Trabalho	Cenário atual	Proposições	Responsável(is) direto(s)	Fundamento
Direito dos servidores públicos à negociação coletiva	<p>Art. 39, §3º, CR/88 e STF 679 → <u>não</u> reconhecem convenções e acordos coletivos de trabalho para servidores públicos</p> <p>X</p> <p>Decreto nº. 7.944/13 → reconhece a negociação coletiva por meio da internalização de normas internacionais (OIT) → instrumento?</p>	<p>Lei complementar</p> <p>(pois relativa a finanças públicas e a despesas com pessoal, com reflexos sobre as leis orçamentárias)</p>	Congresso Nacional	<p>Artigo 2, alínea “1”, Recomendação nº. 159/78 OIT</p> <p>e</p> <p>Arts. 163, I, e 169, CR/88</p>
Direito de greve dos servidores públicos	<p>Art. 37, VII, CR/88 → exige lei específica</p> <p>Ainda não existe essa lei específica</p> <p>Solução provisória (STF) → aplicação analógica da Lei nº. 7.783/89 (MI nº. 670 e MI nº. 712)</p>	<p>Lei <u>específica</u>⁷⁴</p> <p>(ordinária ou complementar)</p>	Congresso Nacional	Art. 37, VII, CR/88

Fonte: elaboração própria.

⁷⁴ Não é mais exigível uma “lei complementar”, por força da EC 19/98.

Frise-se que, em todos os casos, vislumbrando atos que atentem contra os Princípios da Administração Pública⁷⁵ (notadamente, Princípio da Segurança Jurídica e Princípio da Eficiência), admite-se a atuação do Ministério Público (estadual ou federal), bem como da pessoa jurídica interessada, integrante da Administração Pública, com a propositura de ação judicial de improbidade administrativa⁷⁶. Além disso, em razão da soberania popular, admite-se a apresentação de projetos de lei pelos cidadãos (iniciativa popular), com vistas à regulamentação das matérias lacunosas citadas.

Como já visto, a apreensão do real, amplo e necessário significado do Princípio da Eficiência depende de um desapego à interpretação literal da expressão. No entanto, a mera compreensão da dimensão do significado do Princípio da Eficiência, obviamente, não é o suficiente para que ele se realize. A respeito, cabe citar o pertinente alerta feito por Maurício Antonio Ribeiro Lopes, para quem:

Não será razoável imaginar que a Administração, simplesmente para atender a lei, será doravante *eficiente*, se persistir a miserável remuneração de grande contingente de seus membros, se as injunções políticas, o nepotismo desavergonhado e a entrega de funções do alto escalão a pessoas inescrupulosas ou de manifesta incompetência não tiver um paradeiro (LOPES, 1998, p. 108).

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho diz que “o que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Só assim se poderá falar em eficiência” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 53).

Outros dispositivos constitucionais e diplomas legais decorreram do Princípio da Eficiência. Inegável, por exemplo, que o inciso LXXVIII do art. 5º da CF/88, introduzido pela EC 45/04, que assegura a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, esteja ligado ao clamor pela eficiência. Do mesmo modo, a Lei nº. 11.419/06, que

⁷⁵ Art. 11, Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992 (“Lei de Improbidade”).

⁷⁶ Art. 17, Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992 (“Lei de Improbidade”).

dispõe sobre a informatização do processo judicial. Sem dúvida, correspondem à busca pela eficiência. Porém, José dos Santos reitera que:

Mais importante se nos afigura a premência na mudança de postura e de consciência por parte dos administradores públicos, processo que, inegavelmente, passa pela transformação dos baixos padrões éticos facilmente observados no seio de nossa sociedade. Sem dúvida, eficiência guarda estreita aproximação com moralidade social (CARVALHO FILHO, 2011, p. 55).

Mello (1999, p. 75), ao falar do Princípio da Eficiência, diz que “trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável”. É evidente que a sociedade brasileira já deseja, há muito tempo, maior eficiência da Administração Pública, mas agora tem o direito – constitucional, cabe frisar – , inclusive para justificar a carga tributária que suporta, de exigir que a Administração Pública seja eficiente e no sentido mais amplo que se possa atribuir ao termo.

5. CONCLUSÕES

A falta de regulamentação de direitos trabalhistas no setor público gera problemas e prejuízos, de modo que a insegurança jurídica enseja ineficiência do Estado. A paralisação, total ou parcial, dos serviços públicos durante uma greve, como visto, prejudica a coletividade, e a falta de regulamentação jurídica desse direito aumenta os prejuízos. O cidadão, que se vê privado de serviços públicos com qualidade, é quem mais sofre as consequências, suportando os efeitos lesivos da ineficiência do Estado. Esse cenário subverte a ideia original de que o Estado existe em função da sociedade, e não o contrário, e colide com a busca da eficiência pela Administração Pública, obrigação agora constitucionalmente estabelecida.

Constatou-se neste estudo, portanto, a existência de uma relação entre (in)segurança jurídica e (in)eficiência do Estado, relação relevante porque envolve dois valores constitucionalmente protegidos: segurança jurídica e eficiência.

Nesse contexto, a regulamentação do direito de greve e de outros direitos trabalhistas no setor público do Brasil é, então, fundamental e premente. Constitui uma imposição do interesse público, um requisito para a necessária, e devida, eficiência da Administração Pública. Em outras palavras, para combater o problema da ineficiência da Administração Pública, é necessário promover maior segurança jurídica; é necessária a

elaboração de normas claras e específicas – *ubi societas, ibi jus*⁷⁷ – e também a fixação de interpretações jurisprudenciais das normas elaboradas.

Para que ocorram mudanças de que a sociedade necessita, a segurança jurídica relativa às relações trabalhistas no setor público constitui, portanto, fator inafastável. Por isso, a regulamentação dessas relações trabalhistas merece atenção especial da sociedade brasileira, notadamente das autoridades diretamente responsáveis pelo desfecho de questões tão relevantes, que permanecem indefinidas e, desde a EC 19/98, com a adoção expressa do Princípio da Eficiência, passaram a reclamar, com ainda mais propriedade e premência, uma solução.

A análise de questões relativas às relações trabalhistas objetivou apresentar o cenário de insegurança jurídica atual no setor público e indicar opções cabíveis, pertinentes para a elaboração de soluções normativas e interpretativas a essas questões, além de poder contribuir, como ponto de partida, para outros estudos relacionados ao tema. No aspecto prático, as proposições aqui apresentadas, de medidas juridicamente cabíveis e orientadas pelo Princípio da Eficiência, dirigidas à elaboração de soluções normativas e hermenêuticas às questões abordadas neste estudo, podem constituir fonte de embasamento para o legislador, para juízes e para administradores públicos, diante da necessidade de conhecerem melhor os contornos dessas questões e se ampararem em fundamentos juridicamente robustos para suas decisões.

Em síntese, o estudo do tema proposto buscou contribuir para o incremento dos conhecimentos acerca das questões trabalhistas no setor público brasileiro, presentes no cotidiano de administradores públicos, procuradores, magistrados, servidores públicos e outros trabalhadores que prestam serviços ao Estado, com reflexos sobre toda a coletividade, podendo, a partir daí, contribuir para a promoção de maior segurança jurídica e eficiência à atividade da Administração Pública no Brasil, consciente das limitações impostas pela complexidade de questões de tamanha abrangência e importância.

⁷⁷ Conhecido brocardo latino, cuja tradução apregoa que “onde há sociedade, há direito”, há normas (SANTOS, 1996, p. 278).

A mera regulamentação de direitos trabalhistas no setor público não será capaz de modificar a realidade, mas certamente constituirá fator indispensável para a concretização do Princípio da Eficiência da Administração Pública no Brasil.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. 5. ed. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 3. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, agosto/setembro/outubro, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 17 Fev. 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2000.

BRASIL. **Câmara dos Deputados** – CD. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>>. Acesso em: 21 Fev. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. Constituição 1988. **Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998**. São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Decreto nº. 2.271, de 7 de julho de 1997**. São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Decreto nº. 7.944, de 6 de março de 2013**. São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967.** São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942.** São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei nº. 4.898, de 9 de dezembro de 1965.** São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992.** São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei nº. 8.647, de 22 de fevereiro de 1993.** São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.** São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei nº. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.** São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria nº. 3.214, de 8 de junho de 1978.** São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº. 712.** Impetrante: Sindicato dos trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau, Brasília, DF, 25 de outubro de 2007. Brasília, DF: STF, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2244628>>. Acesso em: 21 Ago. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 16.** Requerente: Governador do Distrito Federal. Relator: Ministro Cezar Peluso, Brasília, DF, 7 de março de 2007. Brasília, DF: STF, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2497093>>. Acesso em: 29 Out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2135-4.** Requerente: Partido dos Trabalhadores e outros. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Ministra Cármen Lúcia, Brasília, DF, 27 de janeiro de 2000. Brasília, DF: STF, 2000. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=11299>>. Acesso em: 30 Jan. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4277**. Requerente: Procuradoria da República. Relator: Ministro Ayres Britto, Brasília, DF, 22 de julho de 2009. Brasília, DF: STF, 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400547&tipo=TP&descricao=ADI%2F4277>>. Acesso em: 30 Jan. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 191.668**. Requerente: Município de Porto Alegre. Relator: Ministro Dias Toffoli, Brasília, 15 de maio de 1995. Brasília, DF: STF, 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisa=DJ=AP&numero=191668&classe=RE>>. Acesso em: 30 Jan. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Notícias do Tribunal Superior do Trabalho**. Brasília, 26 de novembro de 2010. Brasília, DF: TST, 2010. Disponível em: <http://ext02.tst.jus.br/pls/no01/NO_NOTICIASNOVO.Exibe_Noticia?p_cod_noticia=11544&p_cod_area_noticia=ASCS&p_txt_pesquisa=stf>. Acesso em: 21 Fev. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº. 331**, do Pleno do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, DF, Resolução nº. 174/2011, DEJT 27, 30 e 31.05.2011. São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº. 390**, do Pleno do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, DF, Resolução nº. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005. São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, Jan./Mar. 1998.

BRITO, Rosa Mendonça de *et al.* **A hermenêutica e o processo de construção do conhecimento**. Manaus, AM: FACED 2007. v. 1, n. 3.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FG, 2005.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. **Terceirização e intermediação de mão de obra**: ruptura do sistema trabalhista, precarização do trabalho e exclusão social. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2011.

CASTRO, Claudio de Moura. **A prática da pesquisa**. São Paulo, SP: Pearson Prentice Hall, 2006.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 4. ed. São Paulo, SP: LTr, 2005.

DIEESE – Departamento Sindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Balço das greves em 2012**. São Paulo, SP, maio 2013. n. 66, 35 p.

FRANCO, Bernardo Mello. Permitir greve de servidor é demagogia, diz ministro Luiz Fux. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 Dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/12/1379505-permitir-greve-de-servidor-e-demagogia-diz-ministro-luiz-fux.shtml>>. Acesso em: 19 Dez. 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo, SP: Atlas, 2012.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Emprego público no Brasil**: comparação internacional e evolução. Brasília, DF, 30 Mar. 2009. 17 p.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa**. São Paulo, SP: RT, 1998.

LUDWIG, Guilherme Guimarães. Eficiência e segurança jurídica: uma crítica à vinculação decisória a partir do método de Karl Popper. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 17, n. 3161, 26 Fev. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21163>>. Acesso em: 28 maio 2012.

MARE. Avanços da reforma na Administração Pública (1995-1998). **Cadernos MARE**. 1998. n. 15, 129 p.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. Salvador, BA: Jus Podivm, 2005.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito processual do trabalho**. 16. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2012.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 1999.

MORAES, Michelle Patrick Fonseca de. A negociação coletiva de servidor público civil no regime da Constituição Federal de 1988: a curiosa e recente experiência dos controladores de tráfego aéreo. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 11, n. 1274, 27 Dez. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/9331>>. Acesso em: 19 Ago. 2011.

NICACIO, Adriana. O custo da greve. **ISTO É BRASIL**, São Paulo, SP, edição 2232, p. 3, 17 Ago. 2012.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro, SP: FGV, 2007.

PAUPERIO, Arthur Machado. **Introdução ao estudo do direito**. 5. ed. Rio de Janeiro, SP: Forense, 1981.

POPPER, Karl. **Lógica das ciências sociais**. Trad. por Estevão de Rezende Martins, Apio Cláudio Muniz Acquarone Filho, Vilma de Oliveira Moraes e Silva. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 2004.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo, SP: LTr, 2005.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. **Reforma do Estado, organizações sociais e accountability: o caso paulista**. [S.l.]: ENANPAD, 2004.

SANTOS, Hugo Rodrigues dos. **Latim para o jurista**. Belo Horizonte, MG: Nova Alvorada, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2004.

SILVA JÚNIOR, Antoniel Souza Ribeiro da. Do cabimento do habeas corpus nas prisões disciplinares militares ilegais e abusivas. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 7, n. 60, 1^o Nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3448>>. Acesso em: 30 Jan. 2014.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2004.

UNIÃO não é responsável por pagamentos trabalhistas na inadimplência de empresas contratadas, decide STF. **Notícias do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, DF, 26 Nov. 2010. Disponível em: <http://ext02.tst.jus.br/pls/no01/NO_NOTICIASNOVO.Exibe_Noticia?p_cod_noticia=11544&p_cod_area_noticia=ASCS>. Acesso em: 21 Ago. 2011.

VILLELA, Fábio Goulart. A proteção do meio ambiente do trabalho no serviço público. **Ciclo** – Renovando conhecimento. Aracaju, SE, 2011. Disponível em: <http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/a_protecao_do_meio_ambiente_do_trabalho_no_servico_publico_fabio_goulart.pdf>. Acesso em: 21 Ago. 2011.

ANEXOS

ANEXO A – Portaria MTE nº. 3.214, de 8 de junho de 1978

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO

PORTARIA N.º 3.214, 08 DE JUNHO DE 1978

(DOU de 06/07/78 – Suplemento)

“Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho”

O Ministro de Estado do Trabalho, no uso de suas atribuições legais, considerando o disposto no art. 200, da consolidação das Leis do Trabalho, com redação dada pela Lei n.º 6.514, de 22 de dezembro de 1977, resolve:

Art. 1º Aprovar as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho:

NORMAS REGULAMENTADORAS

- NR - 1 - Disposições Gerais
- NR - 2 - Inspeção Prévia
- NR - 3 - Embargo e Interdição
- NR - 4 - Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho - SESMT
- NR - 5 - Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA
- NR - 6 - Equipamento de Proteção Individual - EPI
- NR - 7 - Exames Médicos
- NR - 8 - Edificações
- NR - 9 - Riscos Ambientais
- NR - 10 - Instalações e Serviços de Eletricidade
- NR - 11 - Transporte, Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais
- NR - 12 - Máquinas e Equipamentos
- NR - 13 - Vasos Sob Pressão
- NR - 14 - Fornos
- NR - 15 - Atividades e Operações Insalubres
- NR - 16 - Atividades e Operações Perigosas
- NR - 17 - Ergonomia
- NR - 18 - Obras de Construção, Demolição e Reparos
- NR - 19 - Explosivos
- NR - 20 - Combustíveis Líquidos e Inflamáveis
- NR - 21 - Trabalhos a Céu Aberto
- NR - 22 - Trabalhos Subterrâneos
- NR - 23 - Proteção Contra Incêndios
- NR - 24 - Condições Sanitárias dos Locais de Trabalho
- NR - 25 - Resíduos Industriais
- NR - 26 - Sinalização de Segurança
- NR - 27 - Registro de Profissionais
- NR - 28 - Fiscalização e Penalidades

Art. 2º As alterações posteriores, decorrentes da experiência e necessidade, serão baixadas pela Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho.

Art. 3º Ficam revogadas as Portarias MTIC **31**, de 6-4-54; **34**, de 8-4-54; **30**, de 7-2-58; **73**, de 2-5-59; **1**, de 5-1-60; **49**, de 8-4-60; Portarias MTPS **46**, de 19-2-62; **133**, de 30-4-62; **1.032**, de 11-11-64; **607**, de 20-10-65; **491**, de 10-9-65; **608**, de 20-10-65; Portarias MTb **3.442**, 23-12-74; **3.460**, 31-12-75; **3.456**, de 3-8-77; Portarias DNSHT **16**, de 21-6-66; **6**, de 26-1-67; **26**, de 26-9-67; **8**, de 7-5-68; **9**, de 9-5-68; **20**, de 6-5-70; **13**, de 26-6-72; **15**, de 18-8-72; **18**, de 2-7-74; Portaria SRT **7**, de 18-3-76, e demais disposições em contrário.

Art. 4º As dúvidas suscitadas e os casos omissos serão decididos pela Secretaria de Segurança e Medicina do Trabalho.

Art. 5º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

ARNALDO PRIETO



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 7.944, DE 6 DE MARÇO DE 2013

Promulga a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição; e

Considerando que o Congresso Nacional aprovou a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, por meio do Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação referente à Convenção nº 151 e à Recomendação nº 159 junto ao Diretor-Geral da OIT, na qualidade de depositário do ato, em 15 de junho de 2010, tendo, na ocasião, apresentado declaração interpretativa das expressões “pessoas empregadas pelas autoridades públicas” e “organizações de trabalhadores” abrangidas pela Convenção; e

Considerando que a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 entraram em vigor para a República Federativa do Brasil, no plano jurídico externo em 15 de junho de 2011, nos termos do item 3 do Artigo 11 da Convenção nº 151;

DECRETA:

Art. 1º Ficam promulgadas a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978, anexas a este Decreto, com as seguintes declarações interpretativas:

I - a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1 do Artigo 1 da Convenção nº 151, abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos no plano federal, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos; e

II - consideram-se “organizações de trabalhadores” abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional atos que possam resultar em revisão das referidas Convenção e Recomendação e ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do inciso I do **caput** do art. 49 da Constituição.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de março de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA ROUSSEFF

Antonio de Aguiar Patriota

Carlos Daudt Brizola

Miriam Belchior

(Este texto não substitui o publicado no DOU de 7.3.2013)

CONVENÇÃO Nº 151 SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1978

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, reunida em 7 de junho de 1978, na sua 64ª sessão;

Considerando as disposições da Convenção Relativa à Liberdade Sindical e à Proteção do Direito de Sindicalização, 1948, da Convenção Relativa ao Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949, e da Convenção e da Recomendação Relativas aos Representantes dos Trabalhadores, 1971;

Recordando que a Convenção Relativa ao Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949, não abrange determinadas categorias de trabalhadores da Administração Pública e que a Convenção e a Recomendação sobre os Representantes dos Trabalhadores, 1971, se aplicam aos representantes dos trabalhadores no ambiente de trabalho;

Considerando a notável expansão das atividades da Administração Pública em muitos países e a necessidade de relações de trabalho harmoniosas entre as autoridades públicas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública;

Verificando a grande diversidade dos sistemas políticos, sociais e econômicos dos Estados Membros, assim como a das respectivas práticas (por exemplo, no que se refere às funções respectivas dos governos centrais e locais, às das autoridades federais, estaduais e provinciais, bem como às das empresas que são propriedade pública e dos diversos tipos de organismos públicos autônomos ou semiautônomos, ou ainda no que diz respeito à natureza das relações de trabalho);

Considerando os problemas específicos levantados pela delimitação da esfera de aplicação de um instrumento internacional e pela adoção de definições para efeitos deste instrumento, em virtude das diferenças existentes em numerosos países entre o trabalho no setor público e no setor privado, assim como as dificuldades de interpretação que surgiram a respeito da aplicação aos funcionários públicos das pertinentes disposições da Convenção Relativa ao Direito de Organização e Negociação Coletiva, 1949, e as observações através das quais os órgãos de controle da OIT chamaram repetidas vezes a atenção para o fato de certos Governos aplicarem essas disposições de modo a excluir grandes grupos de trabalhadores da Administração Pública da esfera de aplicação daquela Convenção;

Após ter decidido adotar diversas propostas relativas à liberdade sindical e aos processos de fixação das condições de trabalho na Administração Pública, questão que constitui o quinto ponto da ordem do dia da sessão;

Após ter decidido que essas propostas tomariam a forma de uma convenção internacional;

Adota, no dia 27 de junho de 1978, a seguinte Convenção, que será denominada Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978:

PARTE I - ÂMBITO DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES

Artigo 1

1. A presente Convenção aplica-se a todas as pessoas empregadas pelas autoridades públicas, na medida em que não lhes sejam aplicáveis disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho.

2. A legislação nacional determinará o modo pelo qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão aos trabalhadores da Administração Pública de alto nível, cujas funções são normalmente consideradas de formulação de políticas ou de direção ou aos trabalhadores da Administração Pública cujas responsabilidades tenham um caráter altamente confidencial.

3. A legislação nacional determinará o modo pelo qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão às forças armadas e à polícia.

Artigo 2

Para os efeitos da presente Convenção, a expressão “trabalhadores da Administração Pública” designa toda e qualquer pessoa a que se aplique esta Convenção, nos termos do seu Artigo 1

Artigo 3

Para os efeitos da presente Convenção, a expressão “organização de trabalhadores da Administração Pública” designa toda a organização, qualquer que seja a sua composição, que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores da Administração Pública.

PARTE II - PROTEÇÃO DO DIREITO DE ORGANIZAÇÃO

Artigo 4

1. Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho.

2. Essa proteção deve aplicar-se, particularmente, em relação aos atos que tenham por fim:

a) Subordinar o emprego de um trabalhador da Administração Pública à condição de este não se filiar a uma organização de trabalhadores da Administração Pública ou deixar de fazer parte dessa organização;

b) Demitir um trabalhador da Administração Pública ou prejudicá-lo por quaisquer outros meios, devido à sua filiação a uma organização de trabalhadores da Administração Pública ou à sua participação nas atividades normais dessa organização.

Artigo 5

1. As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de completa independência das autoridades públicas.

2. As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de ingerência das autoridades públicas em sua formação, funcionamento e administração.

3. São particularmente considerados atos de ingerência, no sentido do presente Artigo, todas as medidas tendentes a promover a criação de organizações de trabalhadores da Administração Pública dominadas por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da Administração Pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública.

PARTE III – GARANTIAS A SEREM CONCEDIDAS ÀS ORGANIZAÇÕES DE TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo 6

1. Devem ser concedidas garantias aos representantes das organizações reconhecidas de trabalhadores da Administração Pública, de modo a permitir-lhes cumprir rápida e eficientemente as suas funções, quer durante as suas horas de trabalho, quer fora delas.

2. A concessão dessas garantias não deve prejudicar o funcionamento eficiente da Administração ou do serviço interessado.

3. A natureza e a amplitude dessas garantias devem ser fixadas de acordo com os métodos mencionados no Artigo 7 da presente Convenção ou por quaisquer outros meios adequados.

PARTE IV – PROCEDIMENTOS PARA FIXAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO

Artigo 7

Devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

PARTE V – SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Artigo 8

A solução de conflitos surgidos em razão da fixação das condições de trabalho será buscada de maneira adequada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes interessadas ou por mecanismos que dêem garantias de independência e imparcialidade, tais como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituídos de modo que inspirem confiança às partes interessadas.

PARTE VI – DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Artigo 9

Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir, como os outros trabalhadores, dos direitos civis e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, com a única reserva das obrigações referentes ao seu estatuto e à natureza das funções que exercem.

PARTE VII – DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 10

As ratificações formais da presente Convenção serão comunicadas ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho para registro.

Artigo 11

1. A presente Convenção obriga apenas os membros da Organização Internacional do Trabalho cuja ratificação tiver sido registrada junto ao Diretor-Geral.

2. A Convenção entrará em vigor doze meses após a data em que as ratificações de dois membros forem registradas junto ao Diretor-Geral.

3. Em seguida, esta Convenção entrará em vigor para cada membro doze meses após a data em que a sua ratificação tiver sido registrada.

Artigo 12

1. Qualquer membro que tiver ratificado a presente Convenção pode denunciá-la, decorrido um período de dez anos após a data inicial de entrada em vigor da Convenção, por comunicação, para seu registro, ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho. A denúncia apenas produzirá efeito um ano depois de ter sido registrada.

2. Qualquer membro que tiver ratificado a presente Convenção e que, no prazo de um ano após ter expirado o período de dez anos mencionado no Parágrafo anterior, não fizer uso da faculdade de denúncia prevista pelo presente Artigo ficará obrigado por um novo período de dez anos e, posteriormente, poderá denunciar a presente Convenção ao final de cada período de dez anos, nas condições previstas no presente Artigo.

Artigo 13

1. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho notificará todos os membros da Organização Internacional do Trabalho do registro de todas as ratificações e denúncias que lhe forem comunicadas pelos membros da Organização.

2. Ao notificar os membros da Organização do registro da segunda ratificação que lhe tiver sido comunicada, o Diretor-Geral chamará a atenção dos membros da Organização para a data em que a presente Convenção entrará em vigor.

Artigo 14

O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho comunicará ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para efeitos de registro, de acordo com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, informações completas sobre todas as ratificações e atos de denúncia que tiver registrado de acordo com os Artigos anteriores.

Artigo 15

Sempre que o considere necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho apresentará à Conferência Geral um relatório sobre a aplicação da presente Convenção e examinará a oportunidade de inscrever na ordem do dia da Conferência a questão da sua revisão total ou parcial.

Artigo 16

1. No caso de a Conferência adotar uma nova convenção que reveja total ou parcialmente a presente Convenção, e salvo disposição em contrário da nova Convenção:

a) A ratificação, por um membro, da nova Convenção revista acarretará, de pleno direito, não obstante o disposto no Artigo 12, a denúncia imediata da presente Convenção, desde que a nova convenção revista tenha entrado em vigor;

b) A partir da data da entrada em vigor da nova convenção revista a presente Convenção deixará de estar aberta à ratificação dos Membros.

2. A presente Convenção permanecerá em todo o caso em vigor, na sua forma e conteúdo, para os membros que a tiverem ratificado e que não ratificarem a Convenção revista.

Artigo 17

As versões francesa e inglesa do texto da presente Convenção são igualmente autênticas.

RECOMENDAÇÃO Nº 159 SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1978

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, reunida naquela cidade em 7 de junho de 1978 em sua sexagésima quarta reunião;

Após ter decidido adotar diversas proposições relativas à liberdade sindical e procedimentos para determinar a liberdade sindical e procedimentos para determinar as condições de emprego na Administração Pública, questão que constitui o quinto ponto da ordem do dia da reunião; e

Após ter decidido que tais proposições se revistam da forma de uma recomendação que complete a Convenção sobre as relações de trabalho na administração pública, 1978, adota, com data vinte e sete de junho de mil e novecentos e setenta e oito, a presente Recomendação, que poderá ser citada como a Recomendação sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978:

1.

1) Nos países em que existam procedimentos para o reconhecimento das organizações de trabalhadores da Administração Pública com vistas a determinar as organizações às quais são atribuídos direitos preferenciais ou exclusivos aos efeitos previstos nas Partes III, IV e V da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, tal determinação deveria basear-se em critérios objetivos e pré-estabelecidos respeito do caráter representativo dessas organizações.

2) Os procedimentos referidos na alínea 1) do presente Parágrafo deveriam ser de tal natureza que não estimulem a proliferação de organizações que cubram as mesmas categorias de trabalhadores da Administração Pública.

2.

1) Em caso de negociação das condições de trabalho de conformidade com a Parte IV da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, os indivíduos ou órgãos competentes para negociar em nome da autoridade pública, e os procedimentos para pôr em prática as condições de trabalho estabelecidas, deveriam ser previstos pela legislação nacional ou por outros meios apropriados.

2) No caso em que outros mecanismos que não a negociação forem utilizados para permitir aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participar na fixação das condições de trabalho, o procedimento para assegurar essa participação e para determinar de maneira definitiva tais condições deveria ser previsto pela legislação nacional ou por outros meios apropriados.

3. Ao se concluir um acordo entre a autoridade pública e uma organização de trabalhadores da Administração Pública, em conformidade com o Parágrafo 2, alínea 1), da presente Recomendação, seu período de vigência e/ou seu procedimento de término, renovação ou revisão deve ser especificado.

4. Ao determinar a natureza e alcance das garantias que deveriam ser concedidas aos representantes das organizações de trabalhadores da Administração Pública, em conformidade com o Artigo 6, Parágrafo 3, da Convenção sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, 1978, deveria considerar-se a Recomendação sobre os Representantes dos Trabalhadores, 1971.

ANEXO C – O custo da greve



Fonte: NICACIO, Adriana. O custo da greve. **ISTO É BRASIL**, São Paulo, edição 2232, p. 3, 17 ago. 2012.

ANEXO D – Total de greves e horas paradas (Brasil-2012)

TABELA 1
Total de greves e horas paradas
nas esferas pública e privada, por setor de atividade
Brasil - 2012

Esfera / Setor	Greves		Horas Paradas	
	n°	%	n°	%
Esfera Pública	409	46,8	65.393	75,3
Funcionalismo Público	380	43,5	63.943	73,6
Federal	37	4,2	7.242	8,3
Estadual	114	13,1	21.463	24,7
Municipal	227	26,0	35.030	40,3
Estadual e Municipal ⁽¹⁾	2	0,2	208	0,2
Empresas Estatais	28	3,2	1.434	1,7
Indústria	12	1,4	580	0,7
Serviços	14	1,6	838	1,0
Comércio	2	0,2	16	0,0
Func. Público e Emp. Estatais⁽²⁾	1	0,1	16	0,0
Esfera Privada	461	52,8	21.223	24,4
Indústria	330	37,8	15.012	17,3
Serviços	123	14,1	5.747	6,6
Comércio	5	0,6	304	0,3
Rural	3	0,3	160	0,2
Esfera Pública e Privada⁽³⁾	3	0,3	242	0,3
TOTAL	873	100,0	86.858	100,0

Fonte: DIEESE. SAG – Sistema de Acompanhamento de Greves

Nota: (1) Greves empreendidas conjuntamente por funcionários públicos estaduais e municipais

(2) Greves empreendidas conjuntamente por funcionários públicos e trabalhadores das empresas estatais

(3) Greves empreendidas conjuntamente por trabalhadores das esferas pública e privada

Obs.: Somatória da duração em horas de cada greve, com limite máximo de oito horas para cada dia de paralisação

Fonte: DIEESE, 2013, p. 13.