

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**  
**HYAD BARAKAT**

**CONFLITO DE COMPETÊNCIAS: REGIME JURÍDICO ÚNICO E  
RELAÇÃO DE TRABALHO**

**TAUBATÉ**  
**2021**

**HYAD BARAKAT**

**CONFLITO DE COMPETÊNCIAS: REGIME JURÍDICO ÚNICO E  
RELAÇÃO DE TRABALHO**

Trabalho de Graduação apresentado  
como exigência parcial para a obtenção  
do grau de Bacharel em Ciências  
Jurídicas pela Universidade de Taubaté.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Arthur de  
Moura.

**TAUBATÉ**

**2021**

**Grupo Especial de Tratamento da Informação - GETI**  
**Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBi**  
**Universidade de Taubaté - UNITAU**

B224c Barakat, Hyad  
Conflito de competência : regime jurídico único e relação de trabalho / Hyad Barakat. -- 2021.  
46f.

Monografia (graduação) - Universidade de Taubaté, Departamento de Ciências Jurídicas, 2021.  
Orientação: Prof. Luiz Arthur de Moura, Departamento de Ciências Jurídicas.

1. Regime jurídico único. 2. Relação de trabalho. 3. Brasil. [Constituição (1988)]. 4. Emenda constitucional. I. Universidade de Taubaté. Departamento de Ciências Jurídicas. Curso de Direito.  
II. Título.

CDU - 349.2

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Regina Márcia Cuba – CRB 8ª/7416

**HYAD BARAKAT**

**CONFLITO DE COMPETÊNCIAS: REGIME JURÍDICO ÚNICO E  
RELAÇÃO DE TRABALHO**

Trabalho de Graduação apresentado como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade de Taubaté.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Arthur de Moura.

Trabalho de Graduação defendido e aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
pela Comissão Julgadora:

---

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luiz Arthur de Moura, Universidade de Taubaté.

---

Prof. \_\_\_\_\_, Universidade de Taubaté.

*Dedico esse trabalho aos meus pais que me incentivam de todas as formas a não cessar os estudos.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, idealizador do tema objeto dessa dissertação.

A minha mãe, que todos os dias tem algo a me ensinar e possui papel importante em meu caminho.

Ao meu pai, que sem cessar, me incentiva a alcançar o sucesso.

Aos parentes e amigos que estiveram presentes na minha formação e acreditaram no meu sucesso.

*“Deus me dê serenidade para aceitar o que não  
posso mudar, coragem para mudar o que posso  
e sabedoria para saber a diferença”*

*Reinhold Niebuhr.*

## RESUMO

A presente dissertação tem o objetivo de expor as divergências de entendimento que duas Reformas Constitucionais trouxeram ao ordenamento jurídico. A primeira foi a Reforma Administrativa trazida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que estabeleceu o fim da obrigatoriedade de a administração pública contratar servidores pelo regime jurídico único. A segunda é a Reforma do Judiciário feita pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, que empregou a expressão abrangente “relação de trabalho” no texto do art. 114 da CF, que versa sobre a competência da justiça do trabalho, que abarca à competência laboral todos os tipos de relação trabalhador/empregador, inclusive os funcionários públicos. Ambas as Reformas, devido textos mal elaborados pelo Legislativo, ocasionaram conflitos de competência entre a justiça comum e a justiça do trabalho no que diz respeito as ações oriundas da relação entre servidor público e Poder Público. A repercussão foi tanta que as questões tiveram de ser decididas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de duas Ações Direta de Inconstitucionalidade. Por fim, após análise das questões, faz-se reflexão sobre o dinamismo das relações humanas e jurídicas que ocasionam celeumas no âmbito jurídico, e das ferramentas que o Estado Democrático de Direito utiliza para saná-las.

Palavras-chave: Regime Jurídico Único. Relação de Trabalho. Constituição Federal. Emenda Constitucional.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to expose the divergences of understanding that two Constitutional Reforms brought to the legal system. The first was the Administrative Reform brought by Constitutional Amendment No. 19 of 1998, which established the end of the obligation for the public administration to hire civil servants under the single legal regime. The second is the Judiciary Reform made by Constitutional Amendment No. 45 of 2004, which used the broad expression “work relationship” in the text of art. 114 of the CF, which deals with the competence of the labor justice, which covers all types of worker/employer relationships, including civil servants. Both Reforms, due to texts poorly prepared by the Legislative, caused conflicts of competence between the common justice and the labor justice regarding the actions arising from the relationship between public servants and Public Power. The repercussion was such that the issues had to be decided by the Federal Supreme Court in the judgment of two Direct Actions of Unconstitutionality. Finally, after analyzing the issues, there is a reflection on the dynamism of human and legal relations that cause uproar in the legal sphere, and on the tools that the Democratic State of Law uses to remedy them.

Keywords: Single Legal Regime. Work Relationship. Federal Constitution. Constitutional Amendment.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	11
<b>2 DOS SERVIDORES PÚBLICOS</b> .....	17
2.1 Regime Jurídico Único.....	19
2.2 Contrato De Emprego Público.....	22
2.3 Emenda Constitucional nº 19/98.....	24
2.4 Do Conflito De Competência.....	27
<b>3. DA COMPETENCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO</b> .....	31
3.1 Relação De Trabalho.....	33
3.2 Ação Direta De Inconstitucionalidade Nº 3395-6/DF.....	36
3.3 Do Conflito De Competência.....	38
<b>4. CONCLUSÃO</b> .....	45
<b>5. REFERÊNCIAS</b> .....	49

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo visa analisar duas questões pertinentes a Reformas Constitucionais que renderam e rendem até hoje, entendimentos diversos que geram conflitos de competência entre órgãos do Poder Judiciário.

Conflitos esses que se dão pelos entendimentos dados pelos órgãos do Poder Judiciário que se julgam competentes ou incompetentes para julgar determinada matéria, entregando aos tribunais superiores para decidirem a divergência.

No primeiro capítulo, trataremos da Reforma Administrativa feita pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que estabeleceu novas regras ao setor, entre elas, a desobrigatoriedade do regime jurídico único de contratação de servidores pelos órgãos da administração pública direta e indireta.

Antes de adentrarmos no estudo do que vem a ser o regime jurídico único, explanamos conceitos doutrinários acerca dos servidores públicos, suas classificações e especificidades estudadas pela seara do Direito Administrativo.

Em seguida, introduzimos o leitor no ramo administrativo expondo os princípios que regem esse sistema. Princípios esses presentes no artigo 37 da nossa Carta Magna, sendo a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Cada um desses princípios formam um conjunto harmonioso de normas que balizam as relações administrativas, visando sempre o objetivo final: a supremacia do interesse público. (BRASIL, 1988)

O princípio pertinente para o tema em questão é o da legalidade, pois por ele entende-se que a administração pública só pode fazer ou deixar de fazer aquilo que está previsto em lei, com a finalidade de evitar a discricionariedade da administração em detrimento dos particulares, diferentemente do princípio da legalidade no âmbito particular, em que o indivíduo não é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se não em virtude de lei (CF, art. 5º, II), ou seja, o ser humano é livre para fazer tudo aquilo que não seja proibido por lei. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, como a Constituição, em seu art. 39, previa a obrigatoriedade da adoção de regime jurídico único para reger contratação de servidores pela administração pública direta e indireta, cada ente federativo (União, Estados e Municípios) deveria estabelecer estatuto prevendo todas as normas pertinentes para

reger seus servidores, sendo vedado qualquer ato em dissonância com essa norma. Isso é reflexo do princípio da legalidade. (BRASIL, 1988)

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, houve alteração no texto do art. 39 da CF, suprimindo a obrigatoriedade do regime jurídico único em evidente erro do processo legislativo, no qual o relator da Comissão Especial, responsável por adequar a nova redação ao texto antigo, modificou substancialmente a norma aprovada. Sendo assim, repercutiu novamente a observância do princípio da legalidade, em que a administração pública só pode fazer aquilo que a lei determina. Como a nova redação passou a prever determinação diversa do regime único, os órgãos da administração pública direta e indireta viram a oportunidade de contratar por qualquer regime diferente do estatutário. (BRASIL, 1988)

Nessa toada, a mudança do dispositivo foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135, proposta por alguns partidos políticos alegando inconstitucionalidade por violar as normas do processo legislativo.

Apesar dos fundamentos dessa ADI serem de natureza processual, havia também a finalidade material, tendo em vista que a mudança no texto traria a oportunidade da administração pública contratar servidores pelo regime da CLT, por exemplo, não necessitando realizar concurso público, muito menos as garantias inerentes ao servidor público.

Em 2008, o ministro Néri da Silveira, concedeu medida cautelar, referendada pelos demais ministros, para dar entendimento de que o novo art. 39 deveria ser lido com a redação originária. Contudo, a cautelar foi concedida com efeitos não retroativos, ou seja, aqueles servidores contratados pela administração pública fora do regime único (estatutário) até a data da cautelar, continuariam a serem regidos pelo regime que foi contratado, seja celetista ou regime especial. (BRASIL, 1988)

Em seguida, falamos a respeito do contrato de emprego público, figura que seria criada pela Reforma Administrativa de 1998, em detrimento da figura do contrato temporário para excepcional interesse público.

O contrato temporário previsto no art. 37, IX da CF tem o objetivo de evitar a demora que o processo de contratação comum impõe aos entes administrativos. No processo comum é necessário que a administração realize concurso público,

investidura, nomeação, entre outras formalidades até que o funcionário assuma o posto. Porém, esse processo é um tanto demorado, e em determinadas situações excepcionais de urgência, a demora seria prejudicial, o que autoriza a administração a contratar dispensando o concurso e outras formalidades do procedimento comum. (BRASIL, 1988)

Os criadores desse projeto visavam trazer esse modelo de contratação excepcional, regido por estatuto especial, à regra, dispensando muitas vezes o concurso público, direitos e garantias inerentes aos servidores, e estabelecendo o regime celetista.

Nesse mesmo projeto, alterava também redação do § 3º do art. 114 retirando da competência da justiça do trabalho os dissídios decorrentes do contrato de emprego público, ou seja, aquele servidor público regido pela CLT, que tivesse alguma questão com o Poder Público, relacionada a trabalho ou direitos trabalhistas, teria de se dirigir à justiça comum estadual ou federal. (BRASIL, 1988)

Contudo, esses dispositivos não prosperaram, pois foi requerido Destaque para votação em separado e os textos não foram aprovados, deixando de fazer parte do Projeto da Reforma.

Em seguida, tratamos da Emenda Constitucional em si e seu processo de aprovação no Congresso. O processo de aprovação de uma emenda constitucional necessita da aprovação de 3/5 do quórum total de cada casa legislativa (Senado e Câmara dos Deputados) em duas sessões de votação em cada. Ainda, pode, durante o procedimento, ser requerido o Destaque para Votação em Separado (DVS), por um grupo mínimo de parlamentares, que selecionam algum, ou alguns, dispositivos do projeto para votação separada do texto total. Nessa sessão, o texto separado deve ser aprovado com o mesmo quórum do Projeto total, ou seja, 3/5 da casa, caso contrário, os dispositivos serão excluídos da PEC.

No presente caso, os dispositivos selecionados foram o art. 39, o art. 37, IX e o § 3º do art. 114, que não foram aprovados pelo quórum mínimo e foram excluídos do projeto. (BRASIL, 1988)

Entretanto, ao redigir o texto constitucional com as emendas, a Comissão Especial alterou materialmente o sentido do art. 39, extinguindo a obrigatoriedade do

regime jurídico único, fato que motivou a propositura da ADI nº 2135 pelos partidos de oposição (PT, PCdoB, PSB), alegando que violou a norma do art. 60, § 2º não tendo sido o texto aprovado pelas duas casas em duas sessões de votação. A decisão da Corte nessa ADI veio quase dez anos depois, suspendendo o novo texto do art. 39, porém com efeitos *ex nunc*, ou seja, só produziria efeitos dali em diante. (BRASIL, 1988)

Novamente podemos notar a força normativa do princípio da legalidade, pois logo em seguida a promulgação da emenda, doutrinadores, como Hely Lopes Meirelles estavam dissertando acerca da nova redação do art. 39 e como procederia o estabelecimento dos regimes jurídicos dos servidores a partir de então. (MEIRELLES, 2000)

Por fim, tratamos do conflito de competência entre as justiças comum e trabalhista existente até hoje devido os diferentes períodos de vigência da norma do art. 39. Isso porque à decisão na ADI 2135 foi dado efeito *ex nunc*, e, dessa forma, todos os servidores contratados por regime diverso do estatutário no período compreendido entre a promulgação da EC nº 19 e a decisão cautelar na ADI 2135, continuariam sendo regidos por esses regimes. (BRASIL, 1988)

Nesse caso, a jurisprudência nos tribunais veio no sentido de estabelecer a competência da justiça laboral aos servidores regidos pela CLT e a competência da justiça comum aos servidores regidos por estatuto próprio.

No capítulo seguinte, tratamos das teorias e divergências acerca da expressão “relação de trabalho” presente no art. 114, I da CF, que estabelece as competências da Justiça do Trabalho. (BRASIL, 1988)

Para iniciar o estudo do tema, expomos ao leitor o conceito de competência, o qual está intimamente ligado à jurisdição, sendo considerada a medida da jurisdição, pois é pelos critérios de competência que se identifica o órgão correto para exercer a jurisdição sobre determinado pleito. Esses critérios estão espalhados pelo ordenamento, entre leis, regimentos e, principalmente, a Constituição Federal.

As competências da Justiça do Trabalho estão previstas no art. 114 da CF, que elenca um rol exemplificativo, até porque, no inciso IX, estabelece cláusula aberta ao

dizer *outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei. (BRASIL, 1988).*

Pela leitura do dispositivo supracitado, entende-se que a competência trabalhista divide-se em razão da matéria e em razão da pessoa.

Quanto a competência em razão da matéria, a doutrina lista três regras, sendo competência material original, competência material derivada e competência material executória. De maneira sucinta, a primeira versa sobre relações de emprego, ou seja, aquelas oriundas de contrato de trabalho preenchendo todos os requisitos do empregado.

A segunda diz respeito as relações de trabalho, que são as relações trabalhador-empregador, sendo conceitualmente mais abrangente, não necessitando cumprir todos os requisitos do empregado. Já a última prevê a competência laboral para o cumprimento de sentenças trabalhistas ou de execução de contribuições previdenciárias julgadas pela Justiça do Trabalho.

Quanto a competência em razão da pessoa, o foco desse critério, por óbvio, é a pessoa do empregado/trabalhador, numa interpretação extensiva, sendo tanto o empregado quanto o trabalhador avulso, autônomo, eventual, entre outros.

Em seguida, adentramos no tema da “Relação de Trabalho”, expressão que trouxe as divergências e os conflitos de competência na ordem jurídica, e que é explanada pela doutrina em duas teorias: a contratualista e a anticontratualista. A primeira, teoria mais reduzida, aduz que a relação de trabalho se inicia pelo contrato de trabalho com manifestação de vontade, expressa ou tácita. Os defensores dessa teoria preferem o termo relação de emprego, pois devem observados os requisitos do empregado previstos na CLT. Já a segunda teoria é a mais abrangente, prevendo como início da relação de trabalho o simples fato de uma pessoa física trabalhar para pessoa física ou jurídica. Nesse caso, a simples relação fática caracteriza a relação de trabalho, não necessitando de contrato.

Dessa forma, diante da exposição do conceito e teorias da relação de trabalho, notamos os conflitos de competência que existem entre a justiça do trabalho e a justiça comum, uma vez que o emprego da expressão “relação de trabalho” no rol do art. 114, traz à competência laboral relações entre servidor público e Poder Público. Por esse

motivo, a Associação dos Juizes Federais e Associação Nacional Dos Magistrados Estaduais ingressaram com a ADI nº 3395 para sanar essa abrangência. (BRASIL, 1988)

Nos argumentos da referida ADI, os requerentes alegaram que houve violação da norma do art. 60, § 2º da CF, quando foi suprimido da redação do inciso I do art. 114 trecho adicionado pelo Senado. Esse trecho frisava que não estariam abrangidos pela expressão “relação de trabalho” os servidores ocupantes de cargos criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão. (BRASIL, 1988)

Nessa ADI, o Supremo Tribunal Federal decidiu por meio de liminar, dar interpretação conforme a CF, com efeito *ex tunc*, retirando da competência da justiça do trabalho, toda e qualquer causa instaurada entre servidor público e Poder Público vinculados por relação de ordem estatutária, com objetivo de evitar possíveis conflitos de competência posteriores.

Entretanto, até hoje podemos encontrar conflitos negativos de competência sobre o tema, em que dois tribunais (um trabalhista e um federal ou estadual) entendem que não são competentes para julgar esses tipos de pleito, devendo o STJ decidir muitas vezes esses conflitos.

Portanto, podemos notar nessa dissertação que textos normativos mal redigidos ou com expressões mal definidas, geram consequências no mundo jurídico que podem perdurar por anos até que suas controvérsias sejam resolvidas. Nos casos estudados, mesmo com decisões liminares da Corte Suprema visando solucionar provisoriamente os problemas de interpretação, ainda existem conflitos sobre o tema, uma vez que o Direito e as relações humanas são dinâmicos e impossíveis de prevê-las em sua totalidade, ficando sobre mister do STF emitir decisão definitiva sobre os temas.

## 2. DOS SERVIDORES PÚBLICOS

De início, devemos explicar sobre as espécies de servidores públicos existentes no nosso ordenamento desde a promulgação da nossa Constituição Federal segundo seus regimes jurídicos.

Marcio Fernando Elias Rosa conceitua os agentes públicos como “*toda pessoa física vinculada, definitiva ou transitoriamente, ao exercício da função pública.*” (ROSA, 2002). No mesmo sentido afirma Hely Lopes Meirelles que “*são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal.*” (MEIRELLES, 1999).

Portanto, os agentes públicos são o elemento subjetivo da administração pública, pois é por intermédio dessas pessoas que os órgãos públicos funcionam e a máquina estatal exerce suas funções institucionais.

A doutrina, em sua maioria, classifica os agentes públicos em agentes políticos, agentes administrativos, agentes delegados, agentes honoríficos e agentes credenciados.

Os agentes políticos são aqueles que exercem funções governamentais e de decisão, que de acordo com o pensamento de Hely Lopes Meirelles, não sofrem limites hierárquicos, apenas limitações impostas na lei ou na Constituição. São eles os chefes do Executivo, seus ministros ou secretários, magistrados, procuradores, promotores, ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas e representantes diplomáticos. (MEIRELLES, 1999)

Agentes delegados são quem recebe função pública sem perder sua qualidade de particular auxiliando o nas atividades estatais e seguindo suas normas sem, no entanto, receber cargo público. Nessa categoria se encaixam os cartórios em geral, concessionários de serviços públicos, intérpretes, tradutores, entre outras.

Em seguida, são apresentados os agentes honoríficos, que recebem função pública excepcional e específica que não perdura muito tempo, como os mesários eleitorais e os jurados do Tribunal do Júri. Destarte, importante frisar que essa categoria responde como se fosse agente do Estado

Os agentes credenciados são aqueles que têm um vínculo com a administração para representá-la em determinado ato, como os estagiários do Poder Público.

Aqueles classificados como agentes administrativos são todos que se vinculam profissionalmente ao Estado para exercer cargo e função dentro da Administração Pública, se submetendo a hierarquia funcional. Essa categoria se subdivide em outras três: servidores concursados, empregados públicos e os servidores temporários, os quais serão expostos a seguir.

Sendo assim, após a classificação dos agentes públicos, será explanado acerca da subdivisão dos agentes administrativos tratada acima, contudo, sobre a perspectiva de seus regimes jurídicos, como Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2021) decidiu classificar em sua obra de Direito Administrativo.

Rafael Oliveira expõe que os servidores públicos se dividem em estatutários, trabalhistas e temporários. Os primeiros são ocupantes de cargos públicos nas pessoas jurídicas de direito público regidos por estatuto estabelecido pelo ente federativo a que trabalha. Os segundos são contratados para exercer empregos públicos nos órgãos da Administração Indireta de natureza privada, sendo regidos pelas regras do regime celetista e, também, pelos princípios da administração pública. (OLIVEIRA, 2021).

Já os últimos, conhecidos como temporários são contratados por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX), sendo regidos por regime jurídico específico que será criado por lei por cada ente federativo. (BRASIL, 1988).

Os servidores estatutários ingressam na administração pública por meio de concurso público (concurados, como bem retrata Hely Lopes Meirelles), galgando alguns benefícios como estabilidade e aposentadoria com paridade e integralidade, enquanto que os servidores celetistas assinam contrato de emprego público, podendo ser demitidos por justa causa. Há quem entenda que aqueles celetistas contratados entre a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e a concessão da medida cautelar da ADI 2135 de 2007, tenham direito adquirido a estabilidade no emprego, mas essa discussão será feita adiante. (MEIRELLES, 1999).

A figura do empregado público surgiu após a promulgação da EC nº 19/98, quando extinguiu a figura do regime jurídico único para os servidores públicos da

administração direta, autárquica e fundacional, dando a possibilidade dos entes federativos contratarem por regime diverso do estatutário, ou seja, o contratual celetista.

Esse tipo de regime foi estabelecido para esses servidores até a concessão da medida cautelar na ADI 2135, que restabeleceu o regime único de contratação dos servidores, conforme trataremos mais a frente.

Entretanto, os servidores temporários são admitidos no momento em que a administração pública necessitar de um serviço temporário de excepcional interesse público, o qual cada ente federativo deverá estabelecer legislação própria para esse tipo de contratação, configurando um regime jurídico especial.

Normalmente, essa legislação prevê normas mais céleres e menos burocráticas em relação a contratação, muitas vezes sem necessidade de concurso público, mas com alguns requisitos a serem observados.

Em suma, essas são as regras de contratação de servidores públicos que a Carta Magna prevê, estabelecendo regras gerais para que cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) crie sua lei específica para reger as contratações. (BRASIL, 1988)

Em seguida, será abordado acerca do regime jurídico único que o Constituinte Originário previu para os servidores públicos da Administração direta, autárquica e fundacional e as mudanças que ocasionaram conflitos de entendimento sobre a referida regra.

## 2.1 Regime Jurídico Único

Para discorrer a respeito do Regime Jurídico Único, será realizada uma breve introdução sobre Direito Administrativo, uma vez que trata-se sobre o regime jurídico de servidores da administração pública.

A Administração Pública, por ser considerada o próprio Estado *lato sensu*, deve seguir alguns ditames e princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, sendo eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988)

O princípio da legalidade, em suma, significa que a Administração só pode fazer ou deixar de fazer aquilo que a lei determina, diferentemente do princípio da legalidade comum, no qual todos (cidadãos) podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe.

Esse prisma do princípio da legalidade administrativa tem o condão de preservar o sistema público da discricionariedade das pessoas que comandam os órgãos da máquina estatal para que estes não cometam abusos a seu favor ou de seus próximos.

Desse modo, como aduz o brilhante tratadista Hely Lopes Meirelles, “*na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal*” porque a finalidade precípua da administração pública será sempre o interesse coletivo, não havendo espaço para finalidades pessoais dos agentes públicos. (MEIRELLES, 2000).

Nesse sentido, Meirelles (2000) reforça a importância do princípio da legalidade para preservar o interesse público, dizendo:

*No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder público não tem liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode assim deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe nem renunciar parcela dos poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados para o bem da comunidade administrada. (MEIRELLES, 2000)*

Portanto, o agente público deve pautar suas ações naquilo que a lei lhe impõe, pois estará prestando serviço não para o Estado, mas para toda a coletividade, podendo ser responsabilizado caso descumpra a lei.

Toda essa exposição para frisar a importância do princípio da legalidade, no qual a administração pública deve obedecer em todos os aspectos, desde a execução dos serviços públicos, até a remuneração de pessoal e seu regime jurídico, que é o ponto que queremos chegar.

Sendo assim, a administração *lato sensu*, ou seja, os entes da administração direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e indireta (autarquias e fundações), deverão estabelecer, por meio de lei, regime jurídico único para todos os servidores desses entes administrativos, conforme estabelece o art. 39 da CF/88.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (BRASIL, 1988)

Esse regime único não foi estabelecido pela Carta Magna e nem pela lei, mas a doutrina e jurisprudência entenderam que o regime seria o estatutário, uma vez que o § 3º do referido artigo estabelece como direitos dos servidores públicos aqueles previstos pela CLT, como 13º salário, salário mínimo, irredutibilidade dos vencimentos, entre outros, ou seja, como foi necessária a previsão específica desses direitos aos servidores públicos, subentende-se que o regime único é o estatutário.

[...]

§3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII E XXX podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a necessidade do cargo o exigir. (BRASIL, 1988)

Rafael Carvalho Rezende Oliveira expõe que o entendimento doutrinário acerca do regime único não é pacífico, havendo três posições: 1ª) regime único deve ser o estatutário; 2º) entes federados podem adotar o estatutário e o celetista; 3º) pode ser dividido em um regime para administração direta e outro para as autarquias e fundações. Atualmente é adotada a primeira posição (OLIVEIRA, 2020).

O referido doutrinador, Oliveira (2020), em seguida, disserta sobre os três momentos da evolução do Regime Único que são:

- **1988:** Promulgação da Constituição Federal, que estabelece Regime Único;
- **1998:** Promulgação da Reforma Administrativa (EC nº 19/98) que alterou o art. 39, desobrigando o Regime Único; e
- **2007:** Concessão de Medida Cautelar pelo STF na ADI nº 2135, suspendendo a nova redação do art. 39, retornando com o Regime Único de contratação.

Portanto, diante do exposto nesse tópico, frisa-se que o Regime Jurídico Único, previsto pela redação originária do art. 39 da CF, estabeleceu a obrigatoriedade de cada ente federativo criar o regime único, por meio de lei, para reger seus servidores, tendo a doutrina entendido que esse regime seria o estatutário, conforme interpretação do texto constitucional. (BRASIL, 1988)

Em seguida, será tratado sobre a figura do contrato de emprego público que seria instituída pela Reforma Administrativa da EC nº 19/98 em detrimento do instituto do contrato temporário para excepcional interesse público.

## 2.2 Contrato De Emprego Público

A PEC da Reforma Administrativa supramencionada visava alterar o inciso IX do art. 37, que versa sobre a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. (BRASIL, 1988)

A alteração extinguiria a figura do contrato temporário e estabeleceria o instituto do contrato de emprego público, colocando fim ao regime estatutário. Por isso devemos tratar sobre como funciona essa espécie de contratação temporária na administração pública.

Em sua redação original o art. 37, IX dispõe:

*Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:*

*[...]*

***IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (BRASIL, 1988)***

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 previu a possibilidade da referida contratação, contanto que fosse regida por um regime jurídico especial estabelecido por lei de cada ente federativo.

Cada lei estabelecerá os casos em que poderá haver a contratação temporária e as regras do respectivo regime jurídico. A título de exemplo, é possível expor a lei 8.745/93 que regula a contratação temporária no âmbito da União e estabelece, em seu art. 2º, os casos de necessidade temporária de excepcional interesse público, por exemplo:

- Assistência a situações de calamidade pública;
- Assistência a emergências em saúde pública;
- Admissão de professor substituto e professor visitante;

- Admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro, dentre outras. (BRASIL, 1993)

Entretanto, ao longo do tempo, surgiram questões acerca da validade do mesmo, tendo o Supremo Tribunal Federal resolvido a questão no Tema 612 na Tese de Repercussão Geral, estabelecendo requisitos para validade do contrato temporário:

- a) os casos excepcionais estejam previstos em lei;
- b) o prazo de contratação seja predeterminado;
- c) a necessidade seja temporária;
- d) o interesse público seja excepcional;
- e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

Referido método de contratação dispensa a obrigatoriedade de concurso público para contratação de servidores públicos pelo motivo de ter caráter excepcional, como casos de urgência e emergência nos quais a exigência do concurso público traria uma demora que a situação especial não suportaria, finalizando o contrato assim que o objeto se tenha cumprido ou o prazo esgotado.

Nesse diapasão, a PEC visava extinção do contrato temporário e a criação desse Contrato de Emprego Público regido pela CLT, no qual os entes federados em geral, por meio de lei a ser criada por cada um deles, poderiam contratar servidores públicos fora do regime único (estatutário).

A nova redação do inciso IX ficaria da seguinte forma:

*Art. 37. [...]*

*IX – lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporá sobre o contrato de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional, observado, em qualquer caso, o disposto nos incisos I, II, II, IV, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV e no art. 39, caput e §§ 1º e 5º. (BRASIL, 1998)*

Tal dispositivo também foi objeto do mesmo DVS em que estava o art. 39, que será discutido a frente, e os requerentes, naquela ocasião, justificaram o destaque expondo que:

*“a proposta institui o contrato de emprego em lugar da contratação temporária por excepcional interesse público, tornando permanente o que é transitório e excepcional. Esse contrato a ser estipulado em lei, substitui o regime estatutário, atualmente previsto no ‘caput’ do art. 39, mas não garante nenhum direito ao servidor [...]. Esse regime poderá abranger quaisquer cargos e empregos, fragilizando completamente a Administração Pública.” (ADI 2135).*

Os requerentes da ADI, afirmaram, ainda, que os contratados teriam todos os deveres de um servidor público, mas não teriam nenhum benefício, nem mesmo podendo reclamar seus direitos perante os órgãos competentes para essa matéria, que são as Varas do Trabalho, conforme estabeleceria o § 3º do art. 114.

*Art. 114.*

*[...]*

*§ 3º Não se inserem na competência da Justiça do Trabalho os litígios decorrentes do contrato de emprego público previsto no art. 37, IX. (BRASIL, 1988)*

Diante dessa preocupação, aqueles que requereram o referido dispositivo para votação em separado visavam proteger o instituto do contrato temporário como um contrato excepcional, alegando que a Reforma queria estender esse mesmo formato como regra para contratação de qualquer servidor público.

Dessa forma, os entes federados não precisariam abrir concurso público, realizar seleção de candidatos e após aprovação, não precisariam garantir determinados benefícios que um servidor público efetivo possui, como estabilidade, aposentadoria com paridade e integralidade de vencimentos, entre outros.

Os entes diminuiriam, em tese, a burocracia e empecilhos que travam a contratação de novos servidores públicos, além de reduzir drasticamente seus custos com pessoal.

### **2.3 Emenda Constitucional nº 19/98**

No dia 04.06.1998 foi promulgada a Reforma Administrativa por meio da EC nº 19. O resumo da situação é feito por Irene Patrícia Nohara que leciona o exposto a seguir:

*“A Emenda Constitucional nº 19/98 tentou disseminar a contratação por emprego público também na Administração Direta, autárquica e fundacional, tendo sido esta matéria, no âmbito federal, regulamentada pela Lei nº 9.962/2000. Contudo, houve a restauração, com efeitos ex nunc, da redação original do caput do art. 39 na ADIMC 2135-4/DF, de 2.8.2007, do regime*

*jurídico único, sendo vedada doravante a contratação em regime diferenciado na Administração Pública Direta, autárquica e fundacional.” (NOHARA, 2020)*

Após esse resumo, deve-se ressaltar o teor da votação do Projeto de Emenda Constitucional nº 173/95 (PEC da Reforma Administrativa) no Congresso, o qual foi objeto de muitas discussões e controvérsias.

Quando iniciou-se a tramitação da votação na Câmara dos Deputados, após análise do texto, foi requerido Destaque para Votação em Separado (DVS) nº 9 que selecionou alguns dispositivos que seriam modificados pela PEC, como o § 3º do art. 114, o inciso IX do art. 37 e o *caput* do art. 39, por óbvio, todos da CF/88. (BRASIL, 1988)

O Destaque para Votação em Separado seleciona alguns dispositivos da PEC para apreciação em específico, devendo ser aprovados pelo mesmo quórum (3/5 da casa) que o restante da PEC, caso contrário, os dispositivos selecionados não farão mais parte do projeto e não prosseguirão para votação nas demais sessões.

Os requerentes do DVS nº 9 selecionaram os dispositivos mencionados, pois notaram que a PEC previa estabelecer o fim da obrigatoriedade do RJU (art. 39, *caput*), criar um novo instituto de contratação chamado Contrato de Emprego Público, o qual a administração pública poderia contratar servidores pelo regime da CLT, e extinguir o contrato temporário para excepcional interesse público (art. 37, IX), e por fim, retirar da competência da Justiça do Trabalho qualquer dissídio decorrente do contrato de emprego público (art. 114, § 3º). (BRASIL, 1988)

Os requerentes do respectivo DVS foram claros em selecionar tal dispositivo, ao justificar que visavam manter a regra atual do regime jurídico único e extinguir a figura do contrato de emprego público. (DVS, 1995)

Por fim, os requerentes do DVS concluíram exitosamente, pois não foi atingido o quórum mínimo de 3/5 dos deputados para aprovação dos dispositivos do DVS, continuando com o regime único aos servidores públicos.

Após a votação em separado, os dispositivos da PEC vão para uma Comissão Especial que tratará da adequação destes na redação final da Emenda, para que não ocorram divergências e obscuridades.

A tarefa dessa comissão é apenas adequar redação do texto que foi mantido, com o texto que foi alterado, não podendo modificar o mérito da questão.

À vista disso, o relator da comissão especial, Deputado Moreira Franco, alterou a redação do *caput* do art. 39 em seu mérito, dando redação diferente daquela que deveria ter sido mantida. (BRASIL, 1988)

Sendo assim, ao invés de manter a redação original do *caput* do art. 39 que previa o regime único de contratação, o relator trocou-a pela redação do § 2º aprovado no texto aglutinado da PEC, dando sentido diverso daquele que foi votado no DVS.

A seguir, será exposto como a nova redação procedeu-se:

*Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política e administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (BRASIL, 1988)*

Com a aprovação da referida redação, vendo-se enganados pelo relator da Comissão Especial, os Partidos de oposição (PT, PDT, PCdoB, PSB) ingressaram com Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135, alegando erro *in procedendo* na aprovação da PEC, uma vez que o art. 39 foi aprovado com alteração no mérito, pois ainda que a votação em separado tenha sido favorável a continuação do regime único, a redação final acabou extinguindo-o. (BRASIL, 1988)

A influência desse erro contaminaria todo o sistema administrativo, pois cada ente federativo poderia contratar servidores públicos por regime diverso do estatutário.

Nesse sentido disserta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020) que

Com a exclusão da norma constitucional do regime jurídico único, cada esfera de governo ficou com liberdade para adotar regimes jurídicos diversificados, seja o estatutário, seja o contratual, ressalvadas aquelas carreiras institucionalizadas em que a própria Constituição impõe, implicitamente, o regime estatutário, uma vez que exige que seus integrantes ocupem cargos organizados em carreira (Magistratura, Ministério Público, Tribunal de Contas, Advocacia Pública, Defensoria Pública e Polícia), além de outros cargos efetivos, cujos ocupantes exerçam atribuições que o legislador venha a definir como “atividades exclusivas de Estado”, conforme previsto no artigo 247 da Constituição, acrescido pelo artigo 32 da Emenda Constitucional nº 19/98. (DI PIETRO, 2020)

Verifica-se que da promulgação da EC nº 19/98 até a concessão de medida cautelar para suspensão da nova redação do art. 39 em 2007, decorreram-se nove anos, fazendo com que muitos entes federativos realizassem a contratação de

servidores pelo regime celetista ou especial, devido o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único. (BRASIL, 1988)

Com a nova redação do *caput* do art. 39 dada pela EC nº 19, os entes federados se viram obrigados a instituir o Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

Hely Lopes Meirelles em sua obra do ano de 1999, logo após a promulgação da EC nº 19, escreveu que:

*“A composição entre os Poderes deverá ser paritária e é recomendável que seus integrantes tenham investidura a termo certo, para terem maior independência na formulação da política pretendida pela norma constitucional.”*  
(MEIRELLES, 2000)

Portanto, nota-se que o efeito obtido pelo Princípio da Legalidade Administrativa, em que a administração deve cumprir aquilo que está escrito em lei. Logo após promulgação do novo texto, o referido tratadista já dissertou como esses conselhos deveriam funcionar para que fossem instituídas as leis que regessem os servidores de cada ente federativo.

#### **2.4 Do Conflito De Competência**

Em relação aos conflitos de competência entre a justiça comum e a justiça do trabalho para julgar causas entre trabalhadores e Poder Público, é possível afirmar que na maioria dos casos, foram ocasionados pelos fatos mencionados nesse capítulo, que são a Emenda Constitucional nº 19/98 e a ADI 2135.

De acordo com o exposto, a EC nº 19 ao dar nova redação ao *caput* do art. 39 da CF, acabou por extinguir a obrigação do regime jurídico único de contratação pela administração pública, e quase dez anos depois, adveio a medida cautelar na ADI nº 2135 que reestabeleceu a obrigatoriedade desse tipo de contratação.

Ocorre que o STF concedeu efeito *ex nunc* à medida cautelar, ou seja, todos aqueles que foram contratados pela administração pública em regime jurídico diverso do estatutário (CLT ou regime especial) não seriam prejudicados e manteriam esse regime de contratação. (BRASIL, 1988)

Diante das mudanças, admitiu-se no âmbito das contratações de pessoal pela administração pública, outros tipos de regime adversos ao regime estatutário, em sua maioria, o regime celetista.

Nesse diapasão surgiram controvérsias para saber quem seria responsável por julgar as causas entre os trabalhadores e o Poder Público, cabendo a jurisprudência estabelecer os parâmetros.

Dessa maneira procedeu-se, e, hodiernamente, existe entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema. Como exemplo, trouxemos uma decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região e uma decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que se encontra elucidado a seguir:

**INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO.** RECONHECESE A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA CÔMUM, POR FORÇA DAS ADI'S 3395 E 2135, BEM COMO DICISÃO DO C. STJ NO CC 140.795.

O **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**, NOS AUTOS DO CC 140.795-PI, SUSCITADO POR ESTE TRIBUNAL, DEFINIU COMO **COMPETENTE A JUSTIÇA ESTADUAL PARA PROCESSAR, INSTRUIR E JULGAR OS PLEITOS DE SERVIDORES EM FACE DO MUNICÍPIO DE COCAL.** O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NAS ADI'S 3395 E 2135, DEFINIU QUE **DISPONDO O ENTE PÚBLICO DE REGIME JURÍDICO E RESTANDO COMPROVADO SEU TEOR E VIGÊNCIA, FALECE COMPETÊNCIA À JUSTIÇA DO TRABALHO** PARA PROCESSAR, INSTRUIR E JULGAR O FEITO. LEI MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE REGIME JURÍDICO ÚNICO. PUBLICAÇÃO EM MURAL DE PRÉDIO PÚBLICO. VALIDADE E EFICÁCIA A PUBLICAÇÃO, MEDIANTE AFIXAÇÃO NO ÁTRIO DA PREFEITURA, DE LEI MUNICIPAL INSTITUIDORA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO, É VÁLIDA E EFICAZ, SE ANTERIOR A 07 DE DEZEMBRO DE 2006, DATA DA EMENDA Nº 23/2006 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUI, QUE EXIGIU A OBRIGATORIEDADE DAS PUBLICAÇÕES EM DIÁRIO OFICIAL DOS MUNICÍPIOS. ASSIM, RESTANDO DEMONSTRADA A REGULAR PUBLICAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 281/1994, EM MURAL PÚBLICO, ATRIBUI-SE VIGÊNCIA E EFICÁCIA A ESTA PARA FINS DE INSTITUIÇÃO DO REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE COCAL, POIS ESTATUTÁRIO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE COCAL, POIS ATENDIDA A FINALIDADE DE DIVULGAÇÃO DA NORMA JURÍDICA NOS MOLDES DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE (CRF/88, ART. 37, "CAPUT") (TRT 22, PLENO IUJ 00000135-87.2014.5.22.0000, DJT 18/11/2014). RECURSO ORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

Nesse sentido, entende o Superior Tribunal de Justiça que se o ente público dispõe de regime jurídico próprio, o funcionário estará sujeito a esse regime, declinando a competência da Justiça do Trabalho e configurando a competência da justiça comum.

Por outro lado:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO CONSTITUCIONAL - SERVIDOR PÚBLICO - MUNICÍPIO DE ARAGUARI - **VÍNCULO TRABALHISTA - REGIME CELETISTA - JUSTIÇA COMUM - INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA - RECONHECIMENTO - CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA.** - Constatando-se que o vínculo firmado entre o autor e o Município de Araguari possui natureza trabalhista, **estando regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), há que se reconhecer a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar o feito, nos termos do artigo 114, I, da Constituição Federal.** - O Supremo Tribunal Federal, através de liminar na ADI n. 2.135/DF, publicada em 07/03/2008, houve por bem **suspender a eficácia da nova redação dada ao caput do art. 39 pela EC n. 19/98**, restaurado a vigência do regime jurídico único dos servidores. **Todavia, a referida decisão não teve eficácia ex tunc, mantendo-se, portanto, a validade dos atos anteriormente praticados em conformidade com a vigência de normas que permitiam a pluralidade de regimes jurídicos de contratação.** - Em caso similar, o Ministro Ari Pargendler, em decisão exarada no conflito de competência nº 133054/MG, declarou a competência do Tribunal Regional do Trabalho. - Verificando-se a incompetência absoluta da Justiça Comum, que deve ser declarada de ofício (art. 113 do CPC), bem como a existência de conflito instaurado em relação a acórdão proferido pelo TRT da 3ª Região, impõe-se sustar conflito negativo de competência perante o Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 116 do CPC e art. 105, inciso I, alínea d, da Constituição Federal. v.v. EMENTA: REMESSA OFICIAL E APELAÇÕES CÍVEIS VOLUNTÁRIAS. AÇÃO DE COBRANÇA. JUSTIÇA COMUM ESTADUAL. COMPETÊNCIA. FUNCIONÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL. SOBREJORNADA. REDUÇÃO DO HORÁRIO NOTURNO NÃO OBSERVADA. REFLEXOS DEVIDOS. FGTS INDEVIDO. SENTENÇA CONFIRMADA NO REEXAME NECESSÁRIO. PRIMEIRA APELAÇÃO VOLUNTÁRIA NÃO PROVIDA. 1. Transitado acórdão do egrégio Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região e que decidiu ser da Justiça Comum estadual a competência para julgamento do conflito, a coisa julgada deve ser observada. 2. A Constituição da República determina o pagamento de trabalho no horário noturno em valor superior ao diurno. Determina, ainda, a extensão do referido direito ao funcionário público. 3. Comprovado que o funcionário público laborou em horário noturno e extraordinário, e não observada a redução de jornada do trabalho noturno, o adicional noturno e as horas extras não compensadas são mesmo devidos. 4. São devidos, ainda, todos os reflexos legais sobre as verbas remuneratórias não quitadas, uma vez que tais parcelas são pagas com base na remuneração do funcionário. 5. Inexistindo previsão no § 3º, do art. 39, da Constituição da República relativa ao FGTS, não há direito do reflexo das horas extras sobre o referido fundo. 6. Remessa oficial e apelações cíveis voluntárias conhecidas. 7. Sentença que pronunciou a prescrição parcial e acolheu em parte a pretensão inicial confirmada em reexame necessário, prejudicada a segunda apelação voluntária, não provida a primeira e rejeitada uma preliminar. (Desembargador Caetano Levi Lopes) (TJ-MG - AC: 10035091611083001 Araguari, Relator: Caetano Levi Lopes, Data de Julgamento: 02/09/2014, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/09/2014)

Nesse caso, se o vínculo tiver natureza trabalhista e o servidor público for regido pelo regime celetista, a competência para julgar será da justiça do trabalho.

Portanto, conforme o exposto é possível extrair que os diferentes períodos de vigência do art. 39 da CF (com e sem obrigatoriedade do regime jurídico único) trouxeram prejuízos de ordem processual relacionados à competência, afogando o judiciário com conflitos nesse sentido, que necessitaram de posicionamento jurisprudencial. Tal posicionamento está descrito acima, estabelecendo competência da justiça laboral aos servidores regidos pela CLT e da justiça comum nos casos regidos por estatuto próprio.

### 3. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Neste capítulo, será abordado sobre as teorias e divergências acerca da expressão “relação de trabalho” contida no inciso I do art. 114 da CF, dispositivo que estabelece a competência da Justiça do Trabalho. Esse tema gerou discussões na doutrina e jurisprudência e, até mesmo, acarretou a propositura da ADI nº 3395-6, que foi decidida liminarmente pela corte. (BRASIL, 1988)

De início, será exposto o conceito de competência e como elas são estabelecidas às Justiças especializadas que possui o ordenamento jurídico, em específico, a Justiça do Trabalho.

A competência está intimamente ligada à jurisdição. Esta última nada mais é que o “poder de julgar” do Estado, que o faz por intermédio do Poder Judiciário, representado pelos magistrados em geral (Juízes, desembargadores e Ministros).

O conceito clássico de jurisdição vem do latim *jus dicere*, que significa “dizer o direito”, ou seja, o direito era emanado pelas decisões judiciais nos casos concretos. Porém, como aduz Carlos Henrique Bezerra Leite (2021), jurisdição é “*poder, função e atividade reconhecida ao Poder Judiciário pela Constituição, e não apenas dizer o direito.*”

Em sua correta colocação, o tratadista entende que o conceito clássico, criado no Estado Liberal, foi superado com o advento do Estado Democrático de Direito. (LEITE, 2021)

Para que o Estado-juiz (magistrado) possa exercer a jurisdição com clareza e eficiência, é necessário observar critérios de divisão para que as causas sejam direcionadas aos juízos corretos. Esses critérios são chamados de competência, entendendo, portanto, que a competência é a medida da jurisdição.

A competência pode ser estabelecida observando as pessoas envolvidas no conflito, a matéria que se discute, a função exercida por uma das pessoas do conflito, o lugar em que ocorreu o conflito e o valor da causa. A partir desse critério ocorre a divisão e o estabelecimento dos juízos competentes para julgar o pleito.

As regras para estabelecimento das competências estão espalhadas pela legislação, como em leis ordinárias, os Códigos Processuais (Civil e Penal), as Constituições Estaduais e, principalmente, a Constituição Federal.

No caso da Justiça do Trabalho, suas regras de competência estão previstas no art. 114 da nossa Carta Magna, que enumera os casos que estarão sob a jurisdição dos magistrados trabalhistas. Entende-se que a norma do art. 114 estabelece a divisão da competência da Justiça Laboral nos critérios em razão da matéria e em razão da pessoa. (BRASIL, 1988)

Em razão da matéria, a doutrina enumera três regras a competência trabalhista, sendo a competência material original, competência material derivada e a competência material executória.

A competência material original diz respeito às ações oriundas da relação de emprego, ou seja, dissídios que envolvam relações entre empregados e empregadores. Essa relação é aquela típica relação empregatícia, em que uma pessoa física presta serviços remunerados e não eventuais a outra pessoa física ou jurídica ficando, por essa última, subordinado. Outrossim, essa relação sempre deve ser firmada por contrato de trabalho com manifestação de vontade expressa ou tácita dos contratantes.

Já a regra da competência material derivada, a doutrina entende oriunda da própria redação do art. 114, I e IX da CF, que emprega a expressão “relação de trabalho”, abrangendo não somente as relações entre empregado e empregador, mas todas as relações que envolvam trabalhador e empregador. Isso porque relação de trabalho é gênero que possui diversas espécies, como a relação de trabalho eventual, avulso, autônomo e, também, dos servidores públicos. (BRASIL, 1988)

Carlos Henrique Bezerra Leite entende que, pela abrangência do conceito da expressão relação de trabalho, a competência material derivada é estabelecida a partir da observância de duas regras: “a) *existência de uma lide decorrente da relação de trabalho*; e b) *inexistência de lei afastando expressamente a competência da Justiça do Trabalho*.”

Portanto, desde que não haja norma determinando competência diversa de uma relação de trabalho, essa será de competência da Justiça do Trabalho.” (LEITE, 2021)

Como primeira norma que estabeleceu competência diversa, Bezerra Leite cita a ADI 3395, em que o STF excluiu a interpretação da expressão “relação de trabalho” as relações estatutárias entre servidores públicos e Poder Público. Outro tema que será abordado mais a frente nesse capítulo. (LEITE, 2021)

Por fim, quanto à competência material executória, torna a justiça trabalhista competente para julgar cumprimento de sentença das decisões que tenha proferido ou executar as contribuições previdenciárias que, também, tenha proferido.

De outro lado, expõe a competência estabelecida em razão da pessoa, que impõe sob a jurisdição da Justiça Trabalhista, todos os conflitos que envolvam trabalhadores, podendo conceituá-los de maneira extensiva, em que Bezerra Leite diz ser *“toda pessoa física que utiliza sua energia pessoal em proveito próprio ou alheio, visando um resultado determinado, econômico ou não.”* (LEITE, 2021)

Portanto, as regras que estabelecem a competência da Justiça do Trabalho estão presentes no rol do art. 114 da CF/88, e que são divididas em razão da matéria e em razão da pessoa. Contudo, diante da interpretação da expressão “relação de trabalho”, há divergências acerca de quais seriam essas relações abrangidas pela competência laboral, ocasionando conflitos de competência. Dessa forma, a legislação, a doutrina e a jurisprudência possuem poder para dirimir esses conflitos e solucionar as questões, como será exposto a seguir. (BRASIL, 1988)

### **3.1 Relação De Trabalho**

Pode-se citar que relação de trabalho é a expressão que causou todo o conflito de competência entre as justiças do trabalho e comum (federal ou estadual) devido o entendimento dado pela doutrina.

No geral, a doutrina se divide em duas correntes teóricas as quais se divergem quanto aos atos que iniciam e concretizam a relação de trabalho. São elas a contratualista e a anticontratualista.

Os contratualistas defendem que para que ocorra a relação empregatícia, empregado e empregador devem firmar contrato de trabalho escrito com manifestação de vontade livre e expressa de ambos.

Tal teoria tem grande influência do Direito das Obrigações, de natureza civilista, derivada mais especificamente do contrato de prestação de serviços, previsto, hodiernamente, em nosso ordenamento no art. 593 do Código Civil. (BRASIL, 2002).

Portanto, os juristas defensores dessa teoria possuem características positivistas, pois preferem que haja contrato firmado entre as partes para que sejam assegurados os direitos dos empregados e dos empregadores.

Nesse sentido, leciona Carlos Henrique Bezerra Leite que

*Os defensores das teorias contratualistas sustentam que a relação empregatícia é de natureza contratual, porquanto ninguém é empregado ou empregador se não manifestar livremente a sua vontade em tal sentido. A teoria contratualista tem origem no direito romano, que incluía o trabalho e a mão de obra entre as espécies de locação (locatio operis e locatio operarum). (LEITE, 2021, pág. 88)*

Portanto, para os contratualistas, como a própria denominação já explana, é necessário que haja contrato entre empregado e empregador com expressa manifestação de vontade de ambos os polos para que se concretize a relação empregatícia. Os defensores dessa teoria preferem o uso das expressões relação de emprego e contrato individual de trabalho.

Outrora, quanto à teoria anticontratualista, seus defensores entendem que para se efetivar a relação empregatícia basta que se inicie as prestações do serviço do empregado para o empregador, não havendo necessidade de firmar contrato de trabalho expresso.

Os tratadistas que defendem essa teoria sustentam que o Direito do Trabalho é uma seara autônoma, não dependendo derivar de teorias e regras advindas do Direito Civil. A relação entre as partes se concretiza apenas pelo fato, quase como um contrato de aceitação tácita.

Ademais, os anticontratualistas, ou acontratualistas preferem o termo relação de trabalho à contrato de trabalho, exatamente pelo motivo de se concretizar o vínculo apenas pelo fato de se prestar serviços a alguém, pessoa física ou jurídica.

Dessa teoria pode-se encontrar alguns desdobramentos, talvez pelo motivo de se tratar de uma relação de fato, e não estritamente positiva. É o que relata Bezerra Leite (2021) que diz

*Como desdobramento desta teoria surgiram outras, como a teoria da inserção, defendida pelo próprio Molitor, teoria da ocupação (Nikisch) e teoria da incorporação (Siebert). Sobre tais teorias, Evaristo de Moraes Filho esclarece que, “Por qualquer dessas teorias, muito assemelhadas, refletindo o mesmo regime político-social, não há contrato, mas simples relação de fato, de*

*inserção, de ocupação, de incorporação, pela qual nasce o status de empregado. Tudo se inicia e se aperfeiçoa com a efetiva prestação de trabalho”, ou, como preferem os alemães, “relação de ocupação fática”. (BEZERRA, 2021)*

Outra teoria que derivou do anticontratualismo foi a do contrato-realidade, criada e defendida por Mario De La Cueva (1999), tal que está sendo equiparada ao princípio da primazia da realidade, o qual preza pela interpretação dos fatos, muitas vezes para assegurar os direitos do empregado quando assina contrato que visa maquiagem o verdadeiro vínculo empregatício, ou mesmo quando não assina o contrato algum, podendo ser privado de seus direitos trabalhistas mínimos.

Ante essa multiplicidade de teorias acerca da expressão “relação de trabalho”, seu conceito abrange o contrato de trabalho da CLT, o trabalho eventual, o trabalho avulso, e até mesmo, o trabalho do servidor público. Por esse motivo, se utiliza tal expressão quando deseja se referir as relações empregatícias de modo geral.

Sergio Pinto Martins (2000), em sua obra Direito Processual do Trabalho disserta o seguinte:

*A Constituição de 1988 é mais ampla ao estabelecer a competência da Justiça do Trabalho para solucionar controvérsias entre trabalhadores e empregadores, e não mais entre empregados e empregadores. Trabalhador é gênero do qual empregado é espécie, assim como relação de trabalho é gênero do qual relação de emprego é espécie. [...] Na relação de emprego ocorre vínculo de natureza privada, enquanto na relação de trabalho ocorre tanto vínculo de natureza pública (entre funcionário público e o militar e o Estado) quanto de natureza privada (entre trabalhador autônomo e eventuais). (MARTINS, 2000)*

Olhando pela ótica anticontratualista, todas as relações baseadas na prestação de serviços remunerados a uma pessoa física ou jurídica, caracteriza vínculo empregatício, estando sob a competência da Justiça do Trabalho.

Dessa forma podemos vislumbrar o problema que esse entendimento traz ao ordenamento jurídico, pois a Justiça Laboral seria competente para julgar, além de outras hipóteses, conflitos entre servidor público e Poder Público.

Portanto, a adoção da expressão “relação de trabalho” pelo Constituinte ao elaborar o texto do art. 114, não foi das mais claras e objetivas, trazendo, posteriormente, problemas de hermenêutica jurídica. Quando isso ocorre, a doutrina entra em ação para preencher as lacunas que esses problemas de interpretação da norma trazem. (BRASIL, 1988)

Nesse caso, a doutrina concede entendimento à norma do art. 114 no sentido de que deve ser adotada a expressão “relação de emprego”, que está ligada a teoria contratualista, pois os juristas que defendem essa teoria entendem que a relação de emprego deriva do contrato de trabalho regido pela CLT. (BRASIL, 1988)

Nessa teoria, o vínculo empregatício é identificado por alguns requisitos estabelecidos na CLT (1941), dentre eles: pessoalidade, subordinariedade, continuidade, alteridade e remuneração.

Sergio Pinto Martins disserta que “*relação de trabalho é gênero, que compreende o trabalho autônomo, eventual, avulso, etc. Relação de emprego trata do trabalho subordinado do empregado em relação ao empregador.*” (MARTINS, 2014). Dentre as espécies que abrangem a relação de trabalho está aquela relação objeto do nosso estudo: a relação entre servidor público e Poder Público.

Ainda, para o referido doutrinador Martins e a grande maioria da doutrina, a Justiça do Trabalho é competente para julgar a relação entre empregado e empregador, ou seja, a Relação de Emprego, uma das espécies da relação de trabalho.

Em suma, a relação de trabalho difere da relação de emprego pela sua abrangência, sendo que aquela se refere a contrato de emprego, contrato de prestação de serviços eventuais, contratos entre servidores públicos e Poder Público, ou seja, qualquer relação de prestação de serviços entre pessoas que não tenham todos os requisitos do contrato de trabalho, obtendo essa interpretação no art. 114 da CF. (BRASIL, 1988)

Por isso, houve receio por parte dos magistrados de que a interpretação da nova redação do art. 114 da CF, que manteve a expressão “relação de trabalho”, abrangesse, à competência da Justiça do Trabalho, também o vínculo entre servidores públicos e Poder Público, motivando a propositura da ADI nº 3395. (BRASIL, 1988)

### **3.2 Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 3395-6/DF**

De início, deve-se expor a redação do art. 114 feita pelo nosso Poder Constituinte Originário. O referido, em seu texto original, dispunha:

*Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os*

*entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas. (BRASIL, 1988)*

Sérgio Pinto Martins leciona em sua obra de Direito Processual do Trabalho, que todo servidor regido pela CLT terá seus dissídios referentes ao trabalho julgados pela Justiça do Trabalho, mencionando a Súmula 58 do TST que versa sobre o “*empregado admitido como pessoal de obras, em caráter permanente e NÃO AMPARADO PELO REGIME ESTATUTÁRIO, aplica-se a legislação trabalhista.*” (MARTINS, 2000). Logo, o doutrinador Martins entende que os servidores e funcionários regidos por estatuto, terão seus dissídios julgados pela Justiça Comum Federal ou Estadual.

Dito isso, devemos frisar o motivo que levou a proposição da referida ADI. Essa ação foi proposta pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) e pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) devido alteração feita pela Emenda Constitucional nº 45/04 na redação do art. 114.

Os Requerentes alegaram a inconstitucionalidade formal da norma, devido erro no processo de promulgação da Emenda. Segundo as Associações-requerentes, o vício ocorreu no momento de redigir a nova redação do art. 114, pois o Senado Federal havia aprovado esse artigo com um acréscimo.

*[...] exceto os servidores ocupantes de cargos criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão, incluídas as autarquias e fundações públicas dos referidos entes da federação. (BRASIL, 1988)*

Os representantes dos Estados, quando acrescentaram esses dizeres ao texto, visavam excluir da competência da Justiça do Trabalho, todo e qualquer dissídio entre servidores públicos e Poder Público. Esse acréscimo apenas reforçaria o entendimento dado pelo STF em ADI anterior de número 492, nesse sentido.

Entretanto, a Comissão Especial, responsável por adequar a nova redação do texto constitucional, suprimiu o acréscimo feito pelo Senado, dando a entender que qualquer relação de trabalho, incluindo aquelas provindas do Direito Administrativo, seria de competência da Justiça do Trabalho. Estando o vício presente nessa supressão do texto feito pela Comissão Especial.

Com a promulgação da referida Emenda, foi adicionado o inciso I ao art. 114, contendo a seguinte redação:

*Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:  
I - as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1988)*

Com essa redação final dada ao art. 114 da CF, que empregou, em seu inciso I, a expressão “relação de trabalho”, abriu-se uma margem interpretativa demasiadamente abrangente, devido o conceito da expressão. Nesse contexto, ocasionou conflitos de competência entre a Justiça comum e a Justiça do Trabalho ao dispor sobre dissídios entre servidores públicos e Poder Público. (BRASIL, 1988).

Na análise dessa questão, o STF, por decisão do Min. Cezar Peluso referendada pelo Pleno, que não era o caso de inconstitucionalidade formal, mas sim de interpretação conforme a Constituição à esse dispositivo, no qual suspenderam toda e qualquer interpretação dada a este inciso que incluía 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*”.

Portanto, o Supremo Tribunal Federal diante da indefinição da expressão, impôs a interpretação conforme para preencher qualquer lacuna que trouxesse conflitos de competência que acumulam e sufocam nosso Poder Judiciário.

### **3.3 Do Conflito De Competência**

De início deve-se explanar teoricamente sobre o que é conflito de competência, para, em seguida, adentrar sobre os conflitos relacionados ao tema da relação de trabalho.

O Novo Código de Processo Civil versa, em seu art. 66, as hipóteses de conflitos de competência, que segue:

*Art. 66. Há conflito de competência quando:  
I - 2 (dois) ou mais juízes se declaram competentes;  
II - 2 (dois) ou mais juízes se consideram incompetentes, atribuindo um ao outro a competência;*

III - entre 2 (dois) ou mais juízes surge controvérsia acerca da reunião ou separação de processos.

Parágrafo único. O juiz que não acolher a competência declinada deverá suscitar o conflito, salvo se a atribuir a outro juízo. (BRASIL, 2015)

A hipótese do inciso I trata do conflito de competência positivo, no qual dois ou mais juízes declaram-se competentes para julgar determinada causa, enquanto o inciso II refere-se ao conflito de competência negativo, em que os juízes declaram-se incompetentes para julgar o pleito.

O inciso III fala sobre conflito quando surge controvérsia acerca da reunião ou separação de processos, que para Daniel Amorim Assumpção Neves, *é tão somente uma especificação dos outros dois incisos antecedentes, existindo apenas duas espécies de conflito: a) positivo [...] e b) negativo [...]*. (NEVES, 2018)

Daniel Neves continua ainda que

*A questão de reunião ou separação de processos sempre levará a um conflito de uma dessas espécies: (a) pretendendo a reunião, um juiz avoca processo que tramita perante outro juízo e ocorre a negativa dessa remessa (positivo); (b) pretendendo a reunião dos processos perante outro juízo, determina remessa do processo e o outro juízo o recusa (negativo); (c) ambos os juízes pretendem conduzir todos os processos (positivo); (d) ambos os juízes pretendem que a reunião dos processos se dê perante o outro juízo (negativo).* (NEVES, 2018)

Nesse diapasão, os sujeitos legitimados para suscitar o conflito de competência, conforme o art. 951 do CPC/15 são as partes, o membro do Ministério Público ou o Juiz.

Entretanto, o momento oportuno para suscitar o conflito de competência dependerá da natureza da incompetência. Se esta for relativa, deverá ser arguida pela parte de maneira preliminar sob pena de prorrogação, não podendo mais arguir posteriormente. Se a competência for absoluta, poderá ser arguida a qualquer momento no processo, inclusive de ofício pelo juiz.

Dessa forma, se ocorrer qualquer das hipóteses de conflito de competência expostas acima, poderá ser suscitado ao tribunal para resolver a questão.

Ante o exposto, ainda que exista medida liminar imposta pelo STF da ADI 3395, encontra-se juízos pelo país que declaram sua incompetência com relação ao tema, devendo ser discutido o conflito no Superior Tribunal de Justiça.

Isso porque quando o conflito se dá entre juízos de jurisdições diferentes, no caso entre a justiça comum e a justiça do trabalho, o conflito de competência deve ser resolvido pelo Superior Tribunal de Justiça.

Vejamos alguns exemplos:

**EMENTA: INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO.** ADI-STF 3395-6/DF, **RELAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E SERVIDORES.** CONTRATO DE TRABALHO TEMPORÁRIO. **REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO.** CONFLITO DE COMPETÊNCIA SUSCITADO PARA ENVIO AO STJ. 1. Não se olvida que, nos termos do art. 114, I, da Constituição Federal, compete à Justiça do Trabalho processar e julgar "as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". **Entretanto, diante do decidido pelo E. Supremo Tribunal Federal na ADI 3395-6/DF, esse comando constitucional não permite sejam atraídas à Justiça do Trabalho as demandas em que se discutem verbas decorrentes de relação contratual mediante regime jurídico-administrativo.** 2. Considerando, entretanto, que, a lide foi ajuizada na Justiça Comum, a qual já reconheceu sua incompetência e determinou o envio a esta Justiça Especializada, suscita-se Conflito de Competência negativo, determinando-se o envio da cópia dos autos ao E. STJ, nos termos do art. 105, d, da CF. Recurso conhecido e provido. **Conflito de Competência Negativo suscitado.** (TRT-10 00009972220185100010 DF, Data de Julgamento: 29/04/2020, Data de Publicação: 01/05/2020)

**EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - APELAÇÃO CÍVEL - MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA - RECONDUÇÃO - SERVIDOR EFETIVO - VÍNCULO CELETISTA - INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA ESTADUAL - ARTIGO 114, INCISO I, DA CF - ADI Nº 3.395 - SUSCITAÇÃO DE CONFLITO DE COMPETÊNCIA.** - Infere-se da dicção do inciso I, do artigo 114, da CF, após a alteração de sua redação, realizada pela EC nº 45/04, que promoveu à ampliação da competência concedida à Justiça do Trabalho, a novel submissão ao seu conhecimento e julgamento, a princípio, de todas as relações de trabalho envolvendo servidores e entes públicos, indistintamente - **Todavia, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI nº 3.395, firmou o entendimento pela exclusão do âmbito de competência da Justiça do Trabalho das ações envolvendo entes públicos e seus servidores estatutários, as quais não se reputam oriundas de relação de trabalho, mantendo subsumida à competência da Justiça do Trabalho a apreciação das ações judiciais envolvendo servidores submetidos ao vínculo celetista e o Poder Público** - Evidenciado dos autos que a pretensão posta em exame diz respeito a direito pleiteado por servidor efetivo regido por vínculo celetista, evidente resta a competência da Justiça do Trabalho para analisar o feito - **Conflito de competência suscitado ao Superior Tribunal de Justiça.** (TJ-MG - AC: 10572130012725001 Santa Bárbara, Relator: Adriano de Mesquita Carneiro, Data de Julgamento: 28/02/2019, Câmaras Cíveis / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/03/2019)

Em ambos os casos acima exposto, verifica-se suscitação de conflito de competência a ser enviado ao Superior Tribunal de Justiça para solucionar a questão.

No primeiro, vislumbra-se ação que discute verbas oriundas do vínculo estatutário entre servidor e Poder Público ajuizada na justiça comum, que declarou ser incompetente para julgar o pleito, o que justifica a remessa ao TRT-10, que também se declarou incompetente e suscitou conflito de competência negativo, enviando ao Superior Tribunal de Justiça para solucionar o conflito.

No segundo julgado, o TJ-MG recebeu remessa necessária para julgar recondução de servidor efetivo com vínculo celetista, em que a justiça do trabalho se declarou incompetente. O tribunal mineiro alegou que no julgamento da ADI nº 3395-6, foram excluídos da apreciação da justiça do trabalho as causas oriundas da relação de servidores com vínculo estatutário, estando aqueles com vínculo celetista sob a jurisdição dos tribunais laborais.

Sendo assim, foi suscitado o conflito de competência o TJ-MG também se declarou incompetente nessa questão.

A seguir veremos julgados de conflitos de competência pelo Superior Tribunal de Justiça sobre os temas abordados.

CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. **CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA**. AÇÃO EM QUE SE BUSCA A ABSTENÇÃO DA PRÁTICA DE ATOS DE **REPRESENTAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS**. PRINCÍPIOS DA REPRESENTATIVIDADE E UNICIDADE SINDICAL. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 45/04. ADI N. 3.395/DF MC. ORIENTAÇÃO AFASTADA. CONFLITO CONHECIDO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. I - O conflito comporta conhecimento, porquanto se trata de controvérsia instaurada entre Juízes vinculados a tribunais distintos, conforme o disposto no art. 105, I, d, da Constituição da República. II - O Supremo Tribunal Federal, ao julgar medida cautelar requerida na ADI n. 3.395/DF, interpretando o inciso I do art. 114 da Constituição da República, modificado pela EC n. 45/2004, excluiu da expressão "relação de trabalho" qualquer interpretação que atribuísse à Justiça do Trabalho competência para apreciar causas envolvendo a Administração Pública e seus servidores, vinculados por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico-administrativo, orientação acolhida pela 1ª Seção desta Corte. III - **In casu, discute-se, em verdade, a observância aos princípios da representatividade e unicidade sindical, e não o vínculo jurídico-estatutário entre servidores públicos e o Poder Público, tampouco os direitos dele decorrentes, afastando-se, na espécie, a aplicação da orientação firmada no julgamento da ADI n. 3.395/DF MC.** IV - Conflito conhecido, para declarar a competência do Juízo da Vara do Trabalho de Caieiras/SP.

(STJ - CC: 144883 SP 2015/0324437-0, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: 09/05/2018, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 17/05/2018)

PROCESSUAL CIVIL. **CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA**. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. ACIDENTE EM SERVIÇO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL.

**EXISTÊNCIA DE VÍNCULO ESTATUTÁRIO.** ADI 3.395/DF. **COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL.** 1. O art. 114, VI, da CF/1988, com redação conferida pela EC 45/2004, fixa na Justiça do Trabalho a competência para processar e julgar "as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho". 2. A Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.395-DF, excluiu da expressão "relação de trabalho" as demandas entre o Poder Público e seus servidores, vinculados por típica relação de ordem estatutária ou de caráter jurídico-administrativo. 3. **Hipótese em que o autor da ação indenizatória é servidor público do Município regido por lei estatutária, e não pela Consolidação das Leis do Trabalho, o que fixa a competência da Justiça Comum.** 4. Conflito conhecido, declarando-se a competência do Juízo de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos/SP, o suscitado. (STJ - CC: 106025 SP 2009/0113822-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 26/08/2009, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: --> DJe 28/08/2009)

**AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. SERVIDOR MUNICIPAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. VÍNCULO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO. JUSTIÇA COMUM ESTADUAL. DECISÃO DO STF NA ADI 3.395-MC/DF.** 1. **Configurada hipótese de contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Carta Magna, o vínculo estabelecido entre o Poder Público e o servidor é jurídico-administrativo, atraindo dessa forma a competência da Justiça Estadual para apreciação dos feitos relativos a esse vínculo.** Dentre outros precedentes: AgRg no CC 127.500/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 21/05/2013. 2. Também é do citado Juízo a competência para o julgamento da demanda no período posterior, porquanto fez-se juntar cópia da Lei n. 046/2008, que dispõe sobre a criação dos cargos públicos de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias, com o seguinte teor: "Aplica-se aos servidores titulares dos cargos de que trata o caput deste artigo o regime jurídico único dos servidores públicos do Município, previsto na Lei Municipal n. 04/1997". 3. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no CC: 130988 PB 2013/0365690-4, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 22/10/2014, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 29/10/2014)

**Ementa: CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL. JUSTIÇA COMUM ESTADUAL E TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME ESPECIAL ADMINISTRATIVO INSTITUÍDO PELA LEI Nº 1.674/84, DO ESTADO DO AMAZONAS, COM FUNDAMENTO NO ART. 106 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 01/69. AÇÕES QUE NÃO SE REPUTAM ORIUNDAS DE RELAÇÃO DE TRABALHO. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO. NATUREZA JURÍDICA IMUTÁVEL. AFRONTA AO QUE DECIDIDO NA ADI 3.395/MC. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 114, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INTRODUZIDO PELA EC Nº 45/2004. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA DIRIMIR CONFLITOS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS E ENTES DA ADMINISTRAÇÃO AOS QUAIS ESTÃO VINCULADOS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.** 1. Esta Corte, ao julgar hipóteses análogas à presente em que se tratava de servidor público estadual regido por regime especial administrativo disciplinado por lei local editada com fundamento no artigo 106 da Emenda Constitucional nº 1/69, firmou o entendimento de que a competência para julgar as questões relativas a essa relação jurídica é da

Justiça Comum Estadual e não da Justiça especializada. Precedentes do Plenário: CC 7.201, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12.12.2008; RE 573.202, Relator Min. Ricardo Lewandowski, DJe 05.12.2008; RE 367.638/AM, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 28.03.2003. 2. No julgamento da ADI nº 3.395, o Supremo Tribunal Federal, em sede cautelar, determinou a suspensão de toda e qualquer interpretação dada ao inciso I do artigo 114 da Constituição Federal que incluía na competência da Justiça do Trabalho a apreciação de causas instauradas entre o Poder Público e seus servidores, sejam eles de natureza estatutária ou contrato administrativo. Precedentes do Plenário: Rcl 7.157 Agr/MG, Relator Min. Dias Toffoli, DJe 19.03.2012; Rcl 6.568, Relator Min. Eros Grau, DJe 25.09.2009; Rcl 4.872, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Menezes Direito, DJe 06.11.2008. 3. In casu, a reclamação trabalhista tem como base a Lei Estadual nº 1.674/84, que disciplinou o regime jurídico administrativo especial dos servidores admitidos em caráter temporário, de sorte que resta inequívoca, com base na ampla e pacífica jurisprudência desta Corte, a competência da Justiça Comum Estadual para o julgamento do caso sub examine. 4. Agravo regimental a que se dá provimento para declarar a Justiça Estadual Comum – no caso, o Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública do Estado do Amazonas – competente para processar e julgar o feito.

(STF - CC: 7231 AM, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 24/04/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 27-03-2014 PUBLIC 28-03-2014)

**COMPETÊNCIA. JUSTIÇA DO TRABALHO. VÍNCULO ENTRE PODER PÚBLICO E SERVIDOR. REGIME JURÍDICO CELETISTA.** STF. ADI 3395/DF. CONFLITO DE COMPETÊNCIA 8018. **O próprio Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que ao julgar a ADI 3395, não excluiu da apreciação da Justiça do Trabalho lides envolvendo o Poder Público e seus trabalhadores celetistas.** Da mesma forma, o Conflito de Competência 8018 versou sobre a incompetência da Justiça do Trabalho apenas para o julgamento de ações envolvendo servidores e o Poder Público vinculados sob o regime estatutário. Recurso ordinário ao qual se dá provimento para declarar a competência da Justiça do Trabalho para julgar demanda envolvendo trabalhador e Poder Público vinculados sob o regime celetista.

(TRT-2 10004108320205020317 SP, Relator: SONIA MARIA FORSTER DO AMARAL, 2ª Turma - Cadeira 3, Data de Publicação: 08/09/2021)

Nesses julgados vislumbra-se decisões do Superior Tribunal de Justiça acerca de conflitos de competência suscitados pelos tribunais *a quo*.

No primeiro julgado, a Corte Superior decidiu pela competência da justiça do trabalho para julgar o pleito, uma vez que trata-se de representatividade e unicidade sindical de servidores estatutários, tema distinto do vínculo jurídico-administrativo, comportando competência da justiça do trabalho.

Em seguida, o Superior Tribunal de Justiça decidiu pela competência da justiça comum na ação indenizatória proposta por servidor público regido por estatuto, excetuando da competência da justiça do trabalho.

No terceiro julgado, a Corte entende que a competência é da justiça comum, pois trata-se de servidor temporário com vínculo jurídico-administrativo, mencionando, além da ADI nº 3395-6, a ADI nº 2135, tema do capítulo anterior que versa sobre o assunto.

Quanto ao julgado do Supremo Tribunal Federal, trata-se de agravo regimental interposto sobre decisão do Superior Tribunal de Justiça. Nesse caso, a Suprema Corte decidiu que a justiça comum é competente para julgar causas de servidor municipal regido por estatuto local.

Nessa toada, diante da dinamicidade das relações humanas e jurídicas, o ordenamento encontra-se diante de inúmeras questões que ainda trazem dúvidas aos tribunais, por mais que exista uma norma superior indicando o rumo a ser seguido, tendo de ser resolvidas pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Supremo Tribunal Federal.

Portanto, ante o exposto, é possível notar que uma redação mal redigida ou uma expressão mal colocada no texto de uma norma jurídica, no caso, no texto constitucional, pode trazer consequências custosas ao sistema Judiciário, além de longas discussões e inúmeras teorias criadas pela doutrina, com o objetivo de solucionar as celeumas existentes.

#### 4. CONCLUSÃO

No primeiro capítulo foi realizada a análise das controvérsias acerca do regime jurídico único e os períodos de vigência de sua obrigatoriedade, tendo como marcos temporais a Constituição Federal, em 1988, a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, em 1998, e a medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135, em 2007.

No primeiro período, compreendido entre a promulgação da CF/88 e a promulgação da EC nº 19/98, havia a obrigatoriedade de a administração pública contratar seus servidores por meio de um regime jurídico único, o qual a doutrina entendia como sendo o estatutário. Dessa forma, os entes federativos deveriam criar lei ordinária que determinasse as normas de regência dos funcionários públicos em seu âmbito de atuação.

Após a promulgação da EC nº 19/98, por mudança no texto da Constituição, perdeu a obrigatoriedade de adoção do regime jurídico único, permitindo que a administração pública contratasse por outros regimes, como o celetista.

Essa permissiva perdurou até a Suprema Corte decidir, em 2007, por medida cautelar na ADI nº 2135, suspender a nova redação dada pela EC nº 19 e retornando com a obrigação de contratar pelo regime único.

Diante desses diferentes períodos de obrigatoriedade da adoção do regime único, houve entendimentos controversos acerca da competência para julgar conflitos entre servidor público e Poder Público, uma vez que, no período em que foi permitida a contratação por outros regimes, foram contratados inúmeros funcionários públicos regidos pela CLT.

Isto posto, surgiu a questão: seria competente para julgar esses dissídios a justiça comum (estadual ou federal) ou a justiça do trabalho?

Essa questão foi objeto de discussões até chegar à solução desse impasse, ocasionando a propositura de diversas ações sobre conflitos de competência a serem decididos pelos tribunais superiores, “afogando” e emperrando processos nos órgãos judiciários.

Seria a justiça comum competente por tratar-se de relação jurídica entre servidor público e Poder Público, regida pela CLT? Ou seria competência da justiça do trabalho?

Entre esse e outros motivos que a Suprema Corte decidiu a questão na medida cautelar supracitada, estabelecendo como competência da justiça do trabalho as relações entre servidores e Poder Público regidas pela CLT que derivem de direitos tipicamente trabalhistas, e competência da justiça comum para julgar as relações dos servidores com o Poder Público regidos por estatuto próprio.

Já no segundo capítulo, foi dissertado acerca da expressão “relação de trabalho” presente no inciso I do art. 114 da CF, que trata da competência da justiça trabalhista. Essa expressão trouxe controvérsias, pois a doutrina a conceitua como sendo gênero que possui diversas espécies. Isso quer dizer que a expressão “relação de trabalho” abrange a relação de empregado (nos termos da CLT), a relação de trabalhador avulso, eventual, autônomo e funcionário público. Esse último é o objeto da presente discussão.

Para adentrar no tema, foram expostos os critérios de competência da justiça do trabalho que a doutrina lecionou a partir da interpretação do ordenamento jurídico como um todo (Constituição, leis ordinárias, etc.). Dentre esses critérios, encontram-se a divisão em razão da matéria e em razão da pessoa.

Em seguida, disserta-se sobre a relação de trabalho, que como dito acima, é conceituado de maneira abrangente pela doutrina, que se divide em duas correntes teóricas: os contratualistas e os anticontratualistas. Os primeiros acreditam que só se configura relação de trabalho a partir do contrato de trabalho com manifestação de vontade das partes. Já a segunda, acredita existir relação de trabalho a partir da relação de fato, ou seja, do início do labor de uma pessoa à outra, sem necessidade de contrato.

A questão aqui salientada é que a expressão relação de trabalho traria competência a justiça do trabalho para julgar causas entre servidores públicos e Poder Público.

Dessa forma, a referida expressão foi adotada no texto original do art. 114 da CF, que já trazia certas divergências de entendimento sobre sua abrangência, que foi objeto até mesmo da ADI nº 492, na qual o relator. Min. Celso Velloso disse:

*Não com referência aos servidores de vínculo estatutário, regular ou administrativo especial, porque o art. 114, ora comentado, apenas diz respeito aos dissídios pertinentes a trabalhadores, isto é, ao pessoal regido pela*

*Consolidação das Leis do Trabalho, hipótese que certamente não é a presente.  
(STF, ADI 492)*

Em 2004, o Constituinte Derivado teve a oportunidade de sanar essa contradição, pois houve aprovação de Emenda Constitucional que alterou o art. 114. Contudo, a nova redação manteve a expressão relação de trabalho, continuando com as controvérsias de entendimento sobre o tema.

Com isso, a Associação dos Juízes Federais Do Brasil e a Associação Nacional Dos Magistrados Estaduais ingressaram com Ação Direta de Inconstitucionalidade, a qual foi dada o número 3395-6, não com fundamento em discussão de mérito, mas alegando erro no processo legislativo, pois foi suprimido do texto aprovado trecho que esclareceria o entendimento acerca da abrangência da expressão, o qual excluía da competência da justiça do trabalho as causas entre servidores públicos e Poder Público.

Dessa forma, foi requerido inconstitucionalidade formal da norma ou que fosse dada interpretação conforme a CF ao inciso I do art. 114. (BRASIL, 1988)

Na análise da ADI, a Suprema Corte, por decisão *ad referendum* do relator Min, Cezar Peluso, entendeu não ser o caso de inconstitucionalidade formal, mas atendeu ao pedido de interpretação conforme ao dispositivo do inciso I do art. 114 da CF, excluindo da apreciação da justiça do trabalho todas as causas oriundas da relação entre servidores públicos e Poder Público.

Entretanto, apesar de parecer pacificado o tema, até os dias atuais existem conflitos de negativo de competência entre a justiça comum e a justiça do trabalho para julgar ações desse teor, que devem ser decididas, muitas vezes pelo Superior Tribunal de Justiça.

Diante do breve resumo da dissertação, em ambos os temas nota-se algumas ferramentas do Estado Democrático de Direito em funcionamento.

Nos casos é possível notar o processo legislativo para alteração do texto constitucional, atividade típica do Poder Constituinte Derivado (Poder Legislativo), que algumas vezes, não possuem a destreza e conhecimento técnico para elaborar textos claros e objetivos, repercutindo negativamente no âmbito jurídico.

Para reparar esses defeitos das normas que possam surgir, o ordenamento jurídico prevê meios para saná-los. Dentre eles, está a Ação Direta de Inconstitucionalidade, que pode ser proposta por representantes de uma classe de pessoas. Nos casos citados, foram partidos políticos (ADI nº 2135) e associações de magistrados (ADI nº 3395).

Essas ações são julgadas e decididas pelo Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição Federal e órgão máximo do nosso Poder Judiciário, baseando suas decisões, muitas vezes, na interpretação do texto constitucional.

Dessa forma, torna-se evidente os impactos que a redação do texto normativo escrito pelo Legislativo pode trazer ao ordenamento jurídico, devendo o Judiciário intervir para dirimir e solucionar as divergências de uma maneira técnica.

Portanto, conclui-se que mesmo diante de teorias criadas pela doutrina e entendimentos dados pelos tribunais superiores e pela Suprema Corte para pacificar tema controverso, ainda assim haverá o dinamismo das relações humanas, que possuem seu reflexo no âmbito jurídico. Dessa forma, muitas decisões dos tribunais podem pacificar o tema por determinado período, mas conforme o tempo passa, o Direito e as relações jurídicas se transformam, e as decisões jurisprudenciais antigas vão se tornando obsoletas.

## 5. REFERÊNCIAS

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 8. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Método, 2020. Livro. (1 recurso online). ISBN 9788530989460. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530989460>. Acesso em: 30 ago. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. Direito administrativo. 10. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Atlas, 2020. Livro. (1 recurso online). ISBN 9788597025262. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788597025262>. Acesso em: 30 ago. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Forense, 2020. Livro. (1 recurso online). ISBN 9788530989736. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530989736>. Acesso em: 02 set. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo Brasileiro. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

ROSA, Márcio Fernando Elias. Direito administrativo. Sinopses Jurídicas 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de direito do trabalho. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. Livro. (1 recurso online). ISBN 9786555595680. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786555595680>. Acesso em: 12 set. 2021.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 30. Ed. São Paulo: Atlas S/A, 2014. ISBN 9788522486793.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito Processual do Trabalho. 13. Ed. São Paulo: Atlas S/A, 2000. ISBN 9788522425693.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2135-4-DF. Rel. Min. Néri da Silveira.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3395-6-DF. Rel. Min. Cezar Peluso.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Novo Código de Processo Civil Comentado. 3. Ed. Juspodium. Salvador. 2018.