

**RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA NO BRASIL**

José Francisco Siqueira Neto*

1 Introdução

O Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel de 26 Estados-Membros, 5.507 Municípios e o Distrito Federal.

A organização da Administração Pública brasileira¹ deriva da divisão perpetrada pela Constituição Federal, ao criar os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Os três poderes são reconhecidos na esfera da União, dos Estados-Membros e do Distrito Federal, ao passo que o Município conta com os Poderes Executivo e Legislativo. Os demais órgãos, com maior ou menor subordinação, sempre com alguma modalidade de vinculação, a eles se prendem.

A Constituição brasileira, além do segundo nível de poder, o dos Estados-Membros, consagrou um terceiro nível de poder político, o Municipal, que co-participa do exercício de parte do núcleo fundamental do poder estatal.

A Federação brasileira, portanto, consagra três conjuntos de órgãos autônomos — nenhum mantém subordinação sobre os demais: os encarnados no poder central (órgãos federais), os inseridos nos poderes estaduais (órgãos estaduais) e os abrangidos pelo poder municipal (órgãos municipais).

A Administração Pública brasileira contempla tanto a figura da *desconcentração* (poderes distribuídos dentro do mesmo aparelhamento administrativo,

* Advogado, Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP). Integrante do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), da Academia Nacional de Direito do Trabalho (ANDT), do Instituto Brasileiro de Direito Social "Cesarino Júnior" (IBDSCJ), do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC) e da Comissão dos Direitos Sociais do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Professor de Pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Diretor de Pós-graduação, pesquisa e extensão da Fundação de Ensino Octávio Bastos (FEOB).

¹ "Basicamente são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão *administração pública*: a) em sentido *subjetivo, formal ou orgânico*, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas *jurídicas, órgãos e agentes públicos* incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; b) em sentido *objetivo, material ou funcional*, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria *função administrativa* que incumbe, *predominantemente*, ao Poder Executivo". (DI Pietro, 1999, p.49).

entre órgãos sujeitos a hierarquia) como a da *descentralização* (com a transferência de serviços da Administração central para os outros entes ou pessoas de direito público ou privado)² administrativa.

Desta maneira, “ao se separar a desconcentração orgânica ou hierárquica da chamada descentralização funcional, dentro de um mesmo aparelhamento administrativo territorial (União, p.ex.), é que surge entre nós a distinção que geralmente se faz entre *Administração direta e indireta*” (Barros Júnior, 1969, p.20).

A prestação é direta quando o órgão estatal ou a Administração Pública realiza as operações do serviço público. É indireta quando essas operações são delegadas a outra pessoa. Na prestação direta é a pessoa do Estado ou dos Municípios que realiza o serviço e por ele responde. Na prestação indireta, intercala-se outra pessoa, a cujo cargo ficam as operações e responsabilidade da realização (Fonseca, 1943, p. 45).

A Administração direta é aquela que integra os próprios Poderes que compõem as pessoas jurídicas de direito público com capacidade política. São órgãos que integram as pessoas jurídicas a que pertencem, uma vez que tais Poderes não são dotados de personalidade. Deste modo, encontramos órgãos da Administração tanto no Poder Legislativo, no Judiciário, quanto no Executivo, embora eles estejam preponderantemente neste último (Bastos, 1996, p.75).

A *Administração Direta*, repita-se, é composta de órgãos vinculados hierarquicamente à pessoa jurídica a que pertence.

O Poder Executivo Federal³ é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado e pelo Conselho de Defesa Nacional (art. 76 e seguintes da CF). As organizações administrativas do Distrito Federal, dos Estados-Membros e dos Municípios têm estruturas idênticas à federal, sendo os Executivos exercidos, respectivamente, pelo governador e secretários e pelos prefeitos e secretários municipais.

Administração Indireta, como frisado, é caracterizada pela gestão dos serviços públicos por qualquer tipo de entidade, pública ou privada, desde que diversa

² “Os tipos de descentralização administrativa podem ser: territorial, funcional e por colaboração. A *descentralização territorial ou geográfica* ocorre quando uma entidade local geograficamente delimitada é dotada de personalidade jurídica de direito público, com capacidade administrativa genérica (auto-administração: capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação a leis postas pelo ente central) para gerir a maior parte dos serviços públicos de interesse da coletividade, tais como segurança, saúde, justiça. *Descentralização funcional* é a que se verifica quando o Poder Público cria, mediante lei, uma pessoa jurídica e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público, dotando-o de patrimônio próprio necessário para a consecução de seus fins e sujeitando-a ao controle administrativo ou tutela. A *descentralização por colaboração* consiste em delegar a pessoas jurídicas de direito privado, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral (concessão, autorização ou permissão), a execução de determinados serviços públicos, conservando o Poder Público a titularidade dos serviços.” (Mukai, 1999, p.22).

³ O Poder Legislativo Federal é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados (representantes do povo) e do Senado Federal (representantes dos Estados e do Distrito Federal). O Poder Legislativo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é composto, respectivamente, pelas Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmara de Vereadores. O Poder Judiciário brasileiro tem como órgãos: a) o Supremo Tribunal Federal; b) o Superior Tribunal de Justiça; c) os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; d) os Tribunais e Juízes do Trabalho; e) os Tribunais e Juízes Eleitorais; f) os Tribunais e Juízes Militares; g) os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional. Como *Instituições essenciais à Justiça*, figuram o Ministério Público da União e dos Estados, a Advocacia Pública e a Advocacia e Defensoria Pública.

da pessoa jurídica pública política de existência necessária (Cretella Júnior, 1980, p.17). A Administração é indireta quando a realização dos serviços públicos se dá por meio de entidades criadas pelo Estado para tais desempenhos.

Portanto, é um meio de descentralização por outorga⁴ de serviços públicos, processados pelas Autarquias,⁵ Fundações Públicas,⁶ Empresas Públicas⁷ e Sociedades de Economia Mista.⁸ Essas são as entidades da Administração Indireta no âmbito federal, e em regra geral, nas esferas estaduais e municipais (Meirelles, 1993, p.665-8).

Em um Estado Federal como o brasileiro, para organizar a prestação do serviço público, o Poder Público deve auto-organizar-se autonomamente por meio da Constituição (Federal, Estadual e Leis Orgânicas Municipais) e de leis. Esse poder de auto-organização e auto-administração autônoma com base em leis próprias, respeitados os limites constitucionais de cada qual, encontra-se expresso no art. 18 da Constituição Federal.⁹

Em razão desse preceito constitucional, cada ente federado rege-se por sua própria legislação administrativa, instituindo disciplina própria de seus servidores, observados os preceitos uniformizadores da Constituição Federal.

As pessoas físicas que prestam serviços às entidades estatais da Administração direta ou indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos¹⁰ são denominadas, a partir da Constituição de 1988, *servidores públicos* (Medauar, 1996, p.298; Mello, 1991, p.12; Di Pietro, 1999, p.355; Bastos, 1996, p.277).

Muito embora haja unificação da denominação, o mesmo não acontece com o *regime jurídico* dos servidores, isto é, o conjunto de normas referentes aos seus deveres, direitos e demais aspectos da sua vida profissional. Coexistem, na Admi-

⁴ "Não confundir com a descentralização por delegação de serviços públicos a particulares em colaboração (concessões e permissões). Neste caso, as entidades continuam a ser particulares, e não entidades governamentais; portanto, não podem ser tidas como Administração Indireta". (Mukai, 1999, p. 29).

⁵ "Um serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada". (inciso I, do art. 5º, do Decreto-Lei 200/67).

⁶ "Entidade dotada de personalidade jurídica de Direito Privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de Direito Público, com autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes". (inciso IV, do art. 5º, do Decreto-Lei 200/67, com redação dada pela Lei nº 7.596/87).

⁷ "Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em Direito". (inciso II, do art. 5º, do Decreto-Lei 200/67).

⁸ "Entidade dotada de personalidade jurídica de Direito Privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria a União ou a entidade da Administração Indireta". (inciso III, do art. 5º do Decreto-Lei 200/67).

⁹ "Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição".

¹⁰ "Constituem uma das categorias de agentes públicos, que são todos aqueles que em caráter definitivo ou temporário desempenhem alguma atividade estatal. Os agentes públicos podem ser classificados em três grandes grupos: a) agentes políticos (titulares dos cargos estruturais da organização política do país, vinculados politicamente aos órgãos do poder); b) servidores públicos; c) particulares em colaboração com o Poder Público (que cumprem uma função pública ou serviço público por requisição do estado [jurados, membros de mesa apuradora de eleição], os que assumem por conta própria a gestão da coisa pública, em momento de emergência ou calamidade, e os que desempenham por conta própria, embora com a anuência do Estado, uma função pública, sem relação de dependência)". (Mello, 1991, p.11-8).

nistração brasileira, vários regimes jurídicos de servidores. Deste modo, os servidores públicos compreendem:

- a. *servidores estatutários*, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos (também chamado como funcionários públicos);
- b. *empregados públicos*, contratados pelo regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;
- c. *servidores temporários*, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX, da CF); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.

Os *servidores estatutários* submetem-se ao *regime jurídico estatutário*, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente, desde que respeitados os direitos adquiridos do servidor. Quando nomeados, eles ingressam numa situação jurídica previamente definida, à qual se subordinam com o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, pois se tratam de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes.

Os Estatutos podem ser: a) *gerais* – abrangendo a maior parte dos servidores, aplicando-se, muitas vezes, por disposição explícita, aos servidores do Legislativo e Tribunal de Contas correspondentes; b) *especiais* – destinados a determinadas categorias de servidores, cujas peculiaridades demandariam preceitos específicos, como por exemplo, Magistério, Ministério Público, Magistratura.

Na esfera federal, o regime estatutário está definido na Lei nº 8.112, de 11.12.90, alterada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97.

Os *servidores contratados* pelo regime da legislação trabalhista aplicável aos trabalhadores do setor privado da economia, mesmo sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estão submetidos a todas as normas constitucionais referentes à Administração Pública, constantes do Capítulo VII (da Administração Pública), do Título III (da Organização do Estado), da Constituição Federal.

Os *servidores temporários* são aqueles servidores contratados para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação.

A Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98, permitiu a adoção do regime jurídico da legislação trabalhista aos servidores da Administração Direta, naquelas funções não sujeitas ao regime estatutário, e da Administração Indireta. Com isso, possibilitou a convivência dos dois regimes na mesma entidade ou órgão, não havendo necessidade de que o mesmo regime adotado para a Administração direta seja igual para as autarquias e fundações públicas.

As funções reservadas aos servidores sujeitos ao regime estatutário são aquelas cujo desempenho exige que o servidor público seja titular de poderes e prerrogativas de autoridade próprias do Estado, e tenha a independência e a segurança que

são proporcionadas pela garantia da estabilidade funcional e por remuneração adequada. Cabe ao legislador definir as “atividades exclusivas do Estado” (art. 247, CF).

Aos servidores contratados pelo regime trabalhista, destinam-se àquelas funções materiais de apoio às atividades funcionais próprias do Estado, que apenas exigem o conhecimento e a habilitação profissionais pertinentes.

Os servidores das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações privadas regem-se pela legislação trabalhista. Para as empresas que exercem atividade econômica esse regime é imposto pelo artigo 173, § 1º, da Constituição. Para os demais entes não é obrigatório, mas é o que se adota por meio de leis ordinárias (Di Pietro, 1999, p.357).

2 Bases normativas dos servidores públicos civis

As bases normativas sobre os servidores públicos encontram-se na Constituição Federal. No título dedicado à Administração Pública, a primeira seção, arts. 37 e 38, e a segunda – servidores públicos civis –, arts. 39 a 41, contém preceitos sobre servidores civis; o art. 42 diz respeito aos servidores militares; os arts. 17 a 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prescrevem regras sobre servidores civis.

O *caput* do art. 37 da Constituição estabelece que, além dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, as normas dos seus incisos e parágrafos aplicam-se à Administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Tratando-se de benefícios ou vantagens não indicados na Constituição, nada impede que União, Estados, Municípios e Distrito Federal instituam outros. O inverso, entretanto, é proibido. Em relação aos servidores públicos, as normas contidas na Constituição Federal assumiram a categoria de princípios. Por conseguinte, as legislações federal, estaduais (constitucional e ordinária) e municipais estão impedidas de ampliar as garantias previstas na Constituição Federal, salvo quando expressamente ressalvado (Dallari, 1990, p.26).

Com as ressalvas indicadas, as Constituições estaduais abrigam as normas sobre servidores constantes da Constituição Federal e especificam outras para o respectivo Estado, o mesmo ocorrendo com as Leis Orgânicas de Municípios.

3 Dos cargos, empregos e funções públicas

Cargo é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, criado por lei, em número certo, com denominação própria, remunerado pelos cofres públicos.

Os cargos distribuem-se em *classes* e *carreiras*, e excepcionalmente criam-se isolados (Meirelles, 1993, p.26).

Classe é o agrupamento de cargos da mesma profissão, e com idênticas atribuições, responsabilidades e vencimentos. As classes constituem os degraus de acesso na *carreira*.

Carreira é o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram. O conjunto de carreira e de cargos isolados constitui o quadro permanente do serviço de diversos poderes e órgãos da Administração Pública. As carreiras iniciam-se e terminam nos respectivos quadros.

Quadro é o conjunto de carreiras, cargos isolados e funções gratificadas de um mesmo serviço, órgão ou Poder. O quadro pode ser *permanente* ou *provisório*, mas sempre estanque, não admitindo promoção ou acesso de um para outro.

Cargo de carreira é o que se escala em classe, para acesso privativo de seus titulares, até o da mais alta hierarquia profissional. *Cargo isolado* é o que não se escala em classes, por ser o único na sua categoria. *Cargo técnico* é o que exige conhecimentos profissionais especializados para seu desempenho, dado a natureza científica ou artística das funções que encerra. *Cargo de chefia* é o que se destina à direção dos serviços.

A expressão *emprego público* passou a ser utilizada paralelamente a cargo público, quando se passou a aceitar a possibilidade de contratação de servidores pelo regime da legislação trabalhista.

Função pública, perante a Constituição atual, refere-se a dois tipos de situação: a) funções exercidas por servidores contratados temporariamente (art. 37, inciso IX, da CF), para os quais não se exige concurso público; b) as funções de natureza permanente, correspondentes à chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração.¹¹

É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários. Esta proibição estende-se a empregos e funções, abrangendo autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público.

3.1 Acessibilidade

As condições de acesso dizem respeito às condições e modos pelos quais são propiciados, aos cidadãos, oportunidades de exercer os cargos, funções e empregos públicos (Medauar, 1996, p.298).

O inciso I, do art. 37, da CF estabelece que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros na forma da lei, assim como aos estrangeiros na forma de lei.

¹¹ "as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento." (Inciso V, art. 37, da CF).

Em relação ao direito de acesso aos estrangeiros, “na forma da lei”, entende-se que se trata de cada entidade da federação, já que a matéria de servidor público não é reservada à competência privativa da União. O dispositivo depende de lei que estabeleça as condições de ingresso ao estrangeiro.

O inciso VIII, do art. 37, da CF, determina que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão. O dispositivo não é auto-aplicável, depende de lei. Portanto, resta ao interessado o recurso às medidas judiciais cabíveis.

Salvo quando a natureza do cargo exigir, é expressamente vedada a diferenciação de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil. (art. 7º, inciso XXX, cc. art. 39, § 3º, da CF).

3.2 Investidura: preponderância dos concursos

Investidura é o ato de preenchimento do cargo ou emprego público. A investidura em cargo ou emprego público só pode ocorrer se for antecedida de concurso público. Estão excluídos desta regra os cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração. Além dos cargos em comissão, a própria Constituição estabelece outras exceções, como as referentes à nomeação dos membros dos Tribunais.

Nos casos de contratação por tempo determinado, do mesmo modo, o concurso mostra-se desnecessário. A lei deve, ao disciplinar esse tipo de contratação, assegurar as regras que estabeleçam a excepcionalidade da medida.

As funções de confiança, por força do art. 37, inciso V, não requerem concurso.

3.3 Prazo de validade dos concursos

O prazo de validade dos concursos é de dois anos, prorrogável uma vez por igual período.

Durante o período improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público por provas ou por provas e títulos será convocado com prioridade em relação a novos concursados para assumir o cargo ou emprego na carreira.

4 Política de remuneração do pessoal

O *caput*, do art. 39 da Constituição Federal prescreve que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão instituir conselho de política e de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”.

A fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório deverá observar: a) a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; b) os requisitos para a investidura; c) as peculiaridades dos cargos. (art. 39, § 1º, incisos, I, II e III, CF).

5 Sistemas remuneratórios

A Constituição prevê dois sistemas remuneratórios para os servidores: a) de remuneração ou vencimento; b) de subsídio. O primeiro compreende uma parte fixa e uma variável, composta por vantagens pecuniárias de variada natureza (adicionais, gratificações, verbas indenizatórias). O segundo é constituído por parcela única, que exclui a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis.

5.1 Regime de remuneração ou vencimento

Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores àqueles pagos ao Executivo (inciso XII, art. 37, CF).

O padrão remuneratório máximo permitido, que deve ser observado por todos os entes federados em todos os Poderes do Estado e pelas entidades da respectiva Administração indireta, é o equivalente ao dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A fixação e a alteração da remuneração dos servidores públicos somente poderá ser feita por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

É vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Deste modo, são taxativamente proibidos os reajustes automáticos de vencimentos com base na vinculação de um cargo a outro, de modo que qualquer acréscimo concedido a um beneficiária a ambos automaticamente; isso também ocorreria se os reajustes de salários ficassem vinculados a determinados índices, como, por exemplo, o aumento do salário mínimo.

A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar (art. 169, *caput*, CF). Esse limite foi estabelecido pela Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, em 60% da receita corrente líquida.

O § 1º do art. 169 da Constituição Federal estabelece que:

“A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

Os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores (inciso XIV, art. 37, CF). O cálculo cumulativo de uma vantagem sobre outra é vedado, qualquer que seja o título ou fundamento pelos quais sejam pagas.

Os vencimentos dos servidores são irredutíveis. As ressalvas prescritas na Constituição Federal (inciso XV, art. 37), visam ao cumprimento do limite máximo de remuneração, em um único valor para a Administração em todos os níveis.

5.2 Regime de subsídio

Serão obrigatoriamente remunerados por subsídios: a) membro de Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário da União, Estados e Municípios), Ministros de Estados e Secretários Estaduais e Municipais; b) membros do Ministério Público; c) integrantes da Advocacia Geral da União, os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e os Defensores Públicos; d) os Ministros do Tribunal de Contas da União; e) os servidores públicos policiais.

Não obstante, poderão facultativamente ser remunerados mediante subsídios os servidores públicos organizados em carreira. Trata-se, portanto, de espaço legislativo sujeito à opção do legislador de cada uma das esferas de governo.

Os subsídios dos Deputados Estaduais, do Governador, do Vice Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa das respectivas Assembléias Legislativas (arts. 27, § 2º e 28, § 2º, CF). Os de Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal (art. 29, incisos V e VI, CF).

A fixação dos subsídios dos Deputados Federais, Senadores, Presidente e Vice-Presidente da República e Ministros de Estados não se faz por lei. Trata-se de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, portanto, sem sanção do Chefe do Poder Executivo.

Para os membros da Magistratura existem duas normas.

O artigo 48, inciso XV, atribui ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, competência para “fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal”.

Para os Ministros dos Tribunais Superiores, o artigo 93, inciso V, estabelece o montante dos subsídios em 95% do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal; para os demais magistrados, a fixação será feita em lei, observado um escalonamento, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a 10% ou inferior a 5%, nem exceder a 95% do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores; a lei, no caso, é de iniciativa dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça (art. 96, inciso II, alínea “b”, CF), cada qual para os respectivos membros.

Os subsídios dos demais servidores somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica (art. 37, inciso X). O mesmo vale para as alterações dos subsídios, observadas as mesmas regras quanto à iniciativa legislativa e a existência de prévia dotação orçamentária.

A remuneração dos servidores de carreira pode também ser em regime de subsídios. Por conseguinte, considerando as características da organização em carreira, os subsídios terão que ser fixados em valores diferentes para cada um de seus níveis, observada a exigência de parcela única.

A fixação dos proventos dos aposentados e da pensão dos dependentes de servidor falecido acompanhará o que for adotado para os servidores em atividade.

5.3 Normas comuns à remuneração e aos subsídios

A remuneração e o subsídio somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada à revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, inciso X, CF).

A revisão geral anual, para todos na mesma data e sem distinção de índices, tem por objetivo atualizar as remunerações de modo que mantenha o poder aquisitivo da moeda. Essa revisão, portanto, constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios (Di Piero, 1999, p.374).

O inciso XI do art. 37 da Constituição Federal estabelece que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos, bem como os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas das vantagens pessoais ou de qualquer natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O teto salarial, portanto (Di Pietro, 1999, p. 374-5):

- a. abrange os dois regimes remuneratórios;
- b. abrange os servidores de todos os regimes jurídicos (estatutário e trabalhista);
- c. alcança os servidores da administração direta, autárquica e fundacional; quanto às empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, somente serão atingidas se receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral (§ 9º, art. 37, CF);
- d. é o mesmo para os servidores dos três Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos;
- e. atinge os proventos dos aposentados e a pensão devida aos dependentes do servidor falecido;
- f. impede a instituição de qualquer forma de remuneração fora dos seus limites;

- g. obriga o servidor que esteja em regime de acumulação a um teto único que abrange a soma da dupla retribuição pecuniária;
- h. considera todas as importâncias percebidas pelo servidor, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza;
- i. será igual para todos os servidores, em todos os níveis de governo;
- j. O inciso XV do art. 37 estabelece que o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado: a) a observância do teto salarial; b) o cômputo e a cumulação dos acréscimos pecuniários para fins de concessão de acréscimos ulteriores.

6 Formação e aperfeiçoamento

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão Escolas de Governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados (§ 2º, art. 39, CF).

A Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação dos recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e de produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, mesmo na forma de adicional ou prêmio de produtividade (§ 7º, art. 37, CF).

7 Direitos sociais dos servidores

O artigo 39, § 3º da Constituição Federal, estende aos servidores ocupantes de cargos públicos, os seguintes direitos sociais previstos no artigo 7º para os trabalhadores urbanos e rurais:

- a. salário mínimo capaz de atender as necessidades básicas do servidor e sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo;
- b. garantia do salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;
- c. décimo terceiro salário com base na remuneração integral;
- d. remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- e. salário-família para os dependentes;
- f. duração do trabalho normal não superior a 8 horas diárias e 44 semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho (para os servidores com capacidade para a negociação coletiva);

- g. remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo em 50% à do normal;
- h. gozo de férias anuais remuneradas com pelo menos 1/3 a mais do que o salário normal;
- i. licença à gestante, sem prejuízo do emprego ou do salário, com duração de 120 dias;
- j. licença-paternidade nos termos fixados em lei;
- k. proteção ao mercado do trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
- l. redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de saúde, higiene e segurança;
- m. proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

8 Exercício de mandato eletivo

Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo é assegurado: a) tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, o afastamento de seu cargo, emprego ou função; b) investido no mandato de prefeito, o afastamento do cargo, emprego ou função, com a faculdade de optar pela sua remuneração; c) investido no mandato de vereador, havendo compatibilidade de horários, o recebimento das vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, a garantia da regra aplicável para os casos de mandato de prefeito; d) em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, a contagem do tempo de serviço para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento; e) para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, a garantia dos valores como se no exercício estivesse.

9 Livre sindicalização e direito de greve

Até a promulgação da Constituição de 1988, a greve nos serviços públicos e atividades essenciais (definidas em lei) era proibida. A associação sindical também era vedada aos servidores do Estado e das instituições paraestatais (exceto aos empregados das sociedades de economia mista, da Caixa Econômica Federal e das Fundações criadas ou mantidas pelo Poder Público da União, dos Estados e Municípios).

O art. 37, incisos VI e VII, da Constituição, assegura ao servidor público o direito à livre associação sindical e o direito de greve, que “será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Na redação original do inciso VII, exigia-se

- lei complementar para regulamentar o direito de greve. Com a nova redação proveniente da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, exige-se lei específica.

Caso a interpretação deste dispositivo seja de direito administrativo, a legislação de greve será de competência de cada esfera de Governo, em razão da matéria servidor público não ser de competência privativa da União (Di Pietro, 1999, p.377). Na hipótese da interpretação se pautar pelo direito do trabalho, a lei será de competência da União, pelo fato do direito de greve ser um instituto de direito do trabalho, matéria de competência privativa da União. Ainda não existe um posicionamento judicial quanto ao assunto.

Antes, porém, da aprovação da Emenda Constitucional nº 19, o Supremo Tribunal Federal já havia decidido que “o preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição” (MI-20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ. 22/11/96, p.45690). Em suma, decidiu a Suprema Corte brasileira pela impossibilidade do exercício do direito de greve do servidor público civil antes da edição da lei complementar.

Em relação ao direito de sindicalização, a Constituição não estabelece normas específicas, prevalecendo, assim, as regras do art. 8º, referente à sindicalização dos trabalhadores urbanos e rurais.¹²

Os servidores públicos da Administração Direta, Fundações Públicas e Autarquias não têm direito à negociação coletiva. O Supremo Tribunal Federal (ADIN nº 492-1/DF) julgou inconstitucional às alíneas “d” e “e” do artigo 240 da Lei que instituiu o regime jurídico dos servidores da União, que versam sobre seu direito à negociação coletiva e ao ajuizamento, na Justiça do Trabalho, de dissídios individuais e coletivos.

Desta maneira, somente os servidores da Administração direta e indireta afetos ao regime trabalhista poderão ajuizar dissídios individuais perante a Justiça do Trabalho.¹³ Os dissídios coletivos de trabalho (solução jurisdicional dos conflitos coletivos jurídicos e de interesses) somente são possíveis nas empresas públicas e sociedades de economia mista que exerçam atividade econômica, bem como nas fundações de direito privado, sendo, portanto, incabíveis na administração direta, fundações públicas e autarquias.

¹² “O ordenamento jurídico nacional vigente até a promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilitava – o que não significa que conseguiu integralmente – o controle total sobre as organizações sindicais. Todas as manifestações relevantes e irrelevantes do cotidiano sindical passavam pelo crivo da autoridade. [...] Até a promulgação da Constituição de 1988, os sindicatos estavam, na primeira fase, abandonados, e, na segunda fase, totalmente atrelados ao Estado. Em que pese as tradicionais exceções, os sindicatos não possuíam a menor independência econômica, o menor poder de negociação e a menor representatividade junto às suas respectivas bases de representação. [...] A Constituição de 1988, entretanto, não modificou qualitativamente o quadro anterior. Com a manutenção da unicidade sindical, ainda que sem a interferência e a intervenção do Estado, a fragmentação dos sindicatos piorou. Da mesma maneira, os mecanismos de garantias sindicais contra a prática de atos anti-sindicais permanecem ineficazes. Nada na Constituição foi feito no sentido de romper a barreira do isolamento sindical. [...] É forçoso reconhecer que, na essência, a Constituição de 1988 manteve a espinha dorsal do edifício corporativista. É por esta razão que, para nós, para que se leve a cabo qualquer mudança estrutural que se pretenda realizar em nosso sistema de relações de trabalho, a reforma do art. 8º é imperiosa”. (Siqueira Neto, 2000, p.339 e p.382-4).

¹³ Os afetos ao regime estatutário a competência é da Justiça Federal ou Estadual, dependendo da esfera de Governo.

10 Estabilidade e vitaliciedade

A estabilidade é o direito a permanência no emprego, salvo a ocorrência de circunstâncias especiais previstas em lei.

Os servidores que ocupam cargos, funções ou empregos em comissão não possuem o direito à estabilidade, vez que são de livre exoneração ou dispensa pela autoridade.

Aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, a Constituição Federal, art. 41, possibilita a aquisição de estabilidade após três anos de exercício (estabilidade ordinária). Nesse caso, a efetividade apresenta-se como pressuposto da estabilidade. O art. 177, § 2º da CF de 1988, e o art. 19 dos ADCT concederam estabilidade (extraordinária) aos ocupantes de cargos efetivos com cinco anos de serviço público na data da promulgação da Constituição.

Ao adquirir a estabilidade, de qualquer tipo, o servidor somente perderá o cargo ou o vínculo de trabalho nas seguintes circunstâncias: a) em virtude de sentença judicial transitada em julgado; b) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; c) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho; d) para assegurar o cumprimento do limite de despesas com pessoal ativo e inativo estabelecido em lei complementar (art. 41, § 1º e art. 169, § 4º, CF).

Na estabilidade ordinária, o período de três anos entre o início de exercício no cargo efetivo e a data de aquisição da estabilidade denomina-se *estágio probatório*. Para a aquisição da estabilidade é obrigatória a *avaliação especial de desempenho* por comissão instituída para essa finalidade (art. 41, § 1º, CF).

A Constituição Federal garante vitaliciedade aos magistrados, aos membros do Ministério Público e aos membros dos Tribunais de Contas.¹⁴ Os magistrados de primeiro grau e os membros do Ministério Público adquirem a vitaliciedade após dois anos de exercício.

Com a vitaliciedade, a perda do cargo somente ocorrerá mediante sentença judicial transitada em julgado.

11 Aposentadoria

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as autarquias e fundações, é assegurado o regime previdenciário contributivo.

As modalidades de aposentadoria são as seguintes:

- a. por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia pro-

¹⁴ "São órgãos auxiliares dos Poderes Legislativos no exercício do controle externo dos atos da Administração, em especial da administração financeira e orçamentária, envolvendo a Administração direta e indireta" (Mukal, 199, p.512); "Há no Brasil um Tribunal de Contas no Distrito Federal, dois Tribunais de Contas Municipais [São Paulo e Rio de Janeiro], um Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas dos Estados, cada um situado na Capital do respectivo Estado". (Cretella Júnior, 1989, p.62).

- fissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, hipótese em que os proventos são integrais;
- b. compulsória, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;
 - c. voluntária, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria nas seguintes condições:
 - 60 anos de idade e 35 de contribuição, se homem; e 55 anos de idade e 30 de contribuição, se mulher;
 - 65 anos de idade, se homem; e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Os pagamentos serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se processar a aposentadoria, e corresponderão à totalidade da remuneração, salvo os casos em que a Constituição Federal prevê retribuições proporcionais.

Os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração, bem como os servidores ocupantes de funções ou cargos temporários ou de empregos públicos, estão incluídos no regime geral da previdência social, que é aquele destinado aos trabalhadores do setor privado.

É facultada à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a instituição de regime de previdência complementar para os respectivos servidores titulares de cargos efetivos.

12 Deveres e responsabilidades dos servidores

Os estatutos listam condutas e proibições a serem observadas pelos servidores, configurando, desse modo, os seus deveres. Os mais comuns são: a) desempenho das atribuições do cargo ou função; b) honestidade ou probidade; c) lealdade ou fidelidade (desvinculada de conotação subjetiva ou político-partidária); d) obediência; e) sigilo profissional; f) assiduidade; g) urbanidade.

O descumprimento de deveres e a inobservância de proibições acarretam conseqüências para o servidor na órbita criminal, civil e administrativa.

A *responsabilidade penal* diz respeito às conseqüências de condutas tipificadas pelo ordenamento, como crimes relacionados ao exercício de cargo, função ou emprego público. A *responsabilidade civil* decorre do dano causado por ação ou omissão que lesem diretamente o patrimônio público ou redundem em prejuízo a terceiros, pago pelos cofres públicos. Se for responsabilizado civilmente, o servidor deverá reparar dano que, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, tenha causado à administração. A *responsabilidade administrativa (funcional)* expressa as conseqüências acarretadas ao servidor pelo descumprimento dos deveres e inobservância das proibições, de caráter funcional, estabelecidas nos estatutos ou em outras leis (Medauar, 2000, p.350-2).

A responsabilidade funcional é apurada no âmbito da própria administração e apenada com sanções de natureza administrativa, denominadas sanções disciplinares, impostas por autoridade administrativa; se a conduta do servidor enquadrar-se também em tipos penais e causar dano à Administração, gera responsabilização penal e civil.

12.1 Poder e regime disciplinar

Com o objetivo de apurar e punir faltas funcionais, condutas contrárias à realização normal das atividades do órgão e irregularidades de diversos tipos, a autoridade administrativa dispõe do *poder disciplinar*.

O *poder disciplinar* é uma atividade administrativa regida pelo Direito Administrativo, segundo normas do processo administrativo, destinada a punir condutas qualificadas em estatutos e demais leis como infrações funcionais. Tem por finalidade preservar, de modo imediato, a ordem interna do serviço, para que as atividades do órgão possam ser realizadas sem perturbação e sem desvirtuamentos, dentro da legalidade e da lisura (Medauar, 1996, p.327).

O *poder disciplinar*, entretanto, obedece a normas e princípios decorrentes da Constituição Federal, dos estatutos de servidores, das leis orgânicas de categorias funcionais, dos princípios do Direito Administrativo e de orientação jurisprudencial. Esse conjunto forma o chamado *regime disciplinar*.

Os principais aspectos que compõem o regime disciplinar são (Medauar, 2000, p.353-8):

- a. *Competência legal*: Os estatutos de servidores e leis orgânicas de categorias funcionais atribuem competências para apurar infrações e para aplicar penas disciplinares; o poder disciplinar não pode ser exercido sem estar legalmente atribuído.
- b. *Vinculação ao exercício do cargo, função ou emprego*: O regime disciplinar visa assegurar a responsabilização dos agentes públicos por faltas funcionais, isto é, infrações que resultam de inobservância de deveres vinculados às atribuições do cargo, função ou emprego.
- c. *Legalidade das infrações*: As condutas consideradas infrações devem estar legalmente previstas; é ilegal apenar servidores por atos ou fatos que não estejam caracterizados, na lei, como infrações funcionais.
- d. *Legalidade de sanções*: A sanção deve estar associada a uma infração, a uma conduta que traduz descumprimento de dever ou inobservância de proibição, de natureza funcional. As sanções mais comuns são: a) advertência ou repreensão, previstas para faltas leves; b) suspensão; c) demissão; d) cassação de aposentadoria ou disponibilidade.
- e. *Prescritibilidade*: Assim que tomar conhecimento do fato, a Administração tem prazo prescricional para promover a atuação disciplinar.

- f. *Motivação*: Os atos referentes ao arquivamento de sindicância, à imposição de pena e à absolvição devem ser motivados, ou seja, a autoridade competente deve explicitar as razões de fato e de direito que levaram à decisão, com base nos elementos dos autos.

12.2 Processo administrativo disciplinar

Processo administrativo disciplinar é a modalidade que consiste na sucessão ordenada de atos, destinados a averiguar a realidade de falta cometida por servidor, a ponderar as circunstâncias que nela concorreram e aplicar as sanções pertinentes (Medauar, 2000, p.358; Cretella Júnior, 1989, p.373). Tal processo é obrigatório, de acordo com o artigo 41 da Constituição Federal, em caso de aplicação de penas que culminem na perda de cargo para o funcionário estável. No âmbito federal, esse processo está regulamentado pela Lei nº 9784/99.

Processo administrativo disciplinar não se confunde com *sindicância*. Esta pode assumir dois significados: primeiro, para designar o meio de verificar fatos pouco definidos e possível autoria; segundo, para denominar o processo administrativo disciplinar que apura faltas leves e suscetíveis de penas.

As sindicâncias e processos administrativos disciplinares tramitam perante comissões denominadas *processantes*, *disciplinares* ou *de sindicância*. As comissões não têm a função de dar a decisão final da sindicância ou do processo administrativo disciplinar. Isto cabe à autoridade administrativa.

São cinco as fases do processo administrativo disciplinar: a) *Instauração*: ato da autoridade que dá início ao processo; b) *Instrução*: coleta de provas e outros elementos elucidadores; c) *Defesa*; d) *Relatório*: descrição do conjunto apurado e de apresentação da conclusão da comissão no tocante à condenação ou absolvição do indiciado; e) *Julgamento*: ato da autoridade competente, tendo em vista a absolvição ou condenação do indiciado.

O princípio da ampla defesa permeia todo o processo disciplinar. Na fase de defesa, o servidor indiciado poderá fazer-se representar por advogado, que apresentará, depois da fase de instrução, alegações escritas, assegurando-lhe para tanto, via de regra, dez ou quinze dias, garantindo-se vista dos autos e extração de cópias. A ampla defesa envolve o direito de ser o acusado ouvido, de dar a sua versão dos fatos e de justificar seu comportamento.

Está também assegurado no processo administrativo disciplinar o princípio do devido processo legal, em que todas as condutas formais deverão ser observadas para a garantia do acusado, incluindo aqui não somente a ampla defesa, mas também o contraditório, isto é, a possibilidade de produção de todo tipo de prova lícita que entenda necessária a produção.

Do ato impositivo de sanção disciplinar cabe recurso administrativo, na modalidade de *pedido de reconsideração* e de *recurso hierárquico*. Cabe ainda a *revi-*

são do processo quando ocorrer fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

O pedido de revisão pode ser requerido a qualquer tempo, conforme prescreve o artigo 65 da Lei nº 9784/99, a pedido ou de ofício, quando surgirem novos fatos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. Esse pedido deverá ser dirigido à autoridade administrativa competente e poderá ser feito pelo punido ou seu procurador, dentro de no máximo cinco anos, contados da ciência da pena aplicada no processo disciplinar. Negada a revisão, esta já não mais pode ser repetida.

13 Principais desafios

As recentes Emendas Constitucionais nº 19, de 4 de junho de 1998, e nº 20, de 15 de dezembro de 1998, relacionadas respectivamente à Reforma Administrativa e ao Sistema de Previdência Social, modificaram sensivelmente os artigos 37 e 42 da Constituição Federal de 1988, concernentes à Administração Pública.

Ainda é uma incógnita o impacto dos eventuais questionamentos judiciais em defesa dos direitos anteriormente adquiridos (especialmente em relação a padrões remuneratórios e aposentadoria). Isso, todavia, malgrado a relevância pontual, refere-se a circunstâncias formais e de repercussão individualizada. Apesar de esses assuntos comportarem um forte potencial de expressão econômica, não cremos que os mesmos representem grandes desafios futuros.

Imaginamos que os verdadeiros desafios são estruturais.

Os aspectos mais tensos desta área referem-se a:

- a. *configuração concreta do princípio da eficiência* como uma das diretrizes da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- b. sindicalização, negociação coletiva e exercício do direito de greve dos servidores públicos em geral;
- c. desenvolvimento das contratações por tempo determinado;
- d. desenvolvimento dos regimes jurídicos dos servidores;
- e. novos sistemas remuneratório e previdenciário.

Dos assuntos elencados, entretanto, acreditamos que o relativo aos direitos sindicais na Administração representa o maior desafio. São enormes as resistências à consagração de um sistema que contemple efetivamente relações de trabalho mais dialogadas.

Apesar de haver significativa organização sindical, inexistente no Brasil um ambiente político e institucional favorável ao amplo desenvolvimento das relações coletivas de trabalho no setor. Reverter esse cenário,¹⁵ neste momento, é talvez um dos maiores desafios da democracia brasileira.

¹⁵ Com referência nas Convenções 87, 98, 135 e 151 da OIT.

Referências Bibliográficas

- BARROS JÚNIOR, Carlos S. *Compêndio de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Administração indireta brasileira*. Rio de Janeiro: 1980.
- _____. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- DALLARI, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.
- FONSECA, Tito Prates da. *Lições de Direito Administrativo*. São Paulo: Freitas Bastos, 1943.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.
- _____. *Direito Administrativo moderno*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTR, 2000.

