

RECLAMAÇÃO 48.575 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECLTE.(S) : **MUNICIPIO DE PAPANDUVA**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PAPANDUVA**
RECLDO.(A/S) : **TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 12ª REGIÃO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
BENEF.(A/S) : **NÃO INDICADO**

Decisão:

Trata-se de Reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Município de Papanduva-SC contra decisão proferida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região (ROT 0000849-62.2020.5.12.0017), a qual teria desrespeitado o decidido na ADI 3.395 (de minha relatoria) ao reconhecer a competência da Justiça do Trabalho para apreciar a demanda.

Na inicial, a parte reclamante apresenta as seguintes alegações de fato e de direito (doc. 1, fls. 2/6):

A Ação Trabalhista que embasa a presente Reclamação Constitucional foi ajuizada por ocupantes do cargo de Agente Comunitário de Saúde em face do Município de Papanduva.

Na Vara do Trabalho de origem o feito foi procedente às autoras.

Em segundo grau o Exmo. Desembargador Marcos Vinicio Zanchetta arguiu, de ofício, a preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho para apreciar o feito. Todavia, referida preliminar foi afastada sob o fundamento de que, incontroverso que o regime contratual das autoras é o celetista.

Todavia, porque a análise não levou em consideração o fato de que os precedentes deste Excelso STF apontam que a competência deve ser determinada pela circunstância de se ter uma entidade do poder público como demandada, foram opostos embargos de declaração a fim de sanar a omissão.

Os aclaratórios restaram conhecidos porém rejeitados, inclusive com aplicação de multa de 1% sobre o valor atualizado da causa, porque o juízo a quo entendeu que foram opostos com intuito protelatório.

Deste modo, porque esta municipalidade entende que as decisões supra violam a autoridade da decisão desta Suprema Corte firmada na ADI n. 3395- MC/DF c/c o entendimento firmado na ADI n. 2135-MC/DF, bem como nas decisões proferidas nas Reclamações n. 45.881/SC e 42.213/SC, da relatoria do exmo. Min. Ricardo Lewandowski, que trataram também da competência para julgamento de demandas aforadas por ocupantes dos cargos de Agentes Comunitários de Saúde e o Município de Florianópolis, conforme se demonstrará a seguir.

(...)

Ab initio, cumpre pontuar que após a decisão proferida na ADI 3395- MC/DF e na ADI nº 2.135-MC/DF, ora paradigma, restou afastada qualquer interpretação ao art. 114, inciso I, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela citada EC 45/2004, que inclua na competência da Justiça do Trabalho a apreciação de causas que sejam instauradas entre os servidores públicos e os órgãos e entidades de direito público.

(...)

In casu, há que se ponderar que no âmbito do município de Papanduva é na Lei Municipal n. 1.799/2007 (*“que dispõe sobre a criação de empregos públicos para atendimento do Programa de Saúde da Família e do Programa de Agentes Comunitários e dá outras providências”*) que se encontram (a) a previsão dos vencimentos/salários (inicial), da carga horária e a quantidade de vagas do cargo de Agente Comunitário de Saúde.

Ou seja, trata-se de um cargo público em sentido amplo, não obstante a escolha da ‘modalidade celetista’, de emprego público - o que acaba por afastar a competência da Justiça do Trabalho para julgar a presente lide.

Nesse ponto, explica de forma irretocável o exmo. Ministro Alexandre de Moraes na Reclamação n. 46.504/SC que

o fato de ser o 'cargo público' um 'emprego público' em nada altera o regime jurídico-administrativo do cargo.

(...)

Na Reclamação n. 43.213/SC, especificamente se reconheceu a incompetência da Justiça do Trabalho para processar as causas entre Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias e o Município de Florianópolis, pela presença do poder público como demandado:

(...)

Ao final, requer a concessão de medida liminar e, no mérito, seja *“julgada procedente a presente Reclamação Constitucional, a fim de se se reconheça a incompetência da Justiça do Trabalho para apreciar a Reclamação Trabalhista n. 0000849-62.2020.5.12.0017, determinando a remessa do processo ao órgão jurisdicional competente da Justiça Comum”* (doc. 1, fl. 7).

É o relatório. Decido.

A respeito do cabimento da reclamação para o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, dispõem os arts. 102, I, “l”, e 103-A, “caput” e § 3º, ambos da Constituição Federal:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua

revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

[...]

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Veja-se também o art. 988, I, II e III, do Código de Processo Civil:

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

Inicialmente, registro que a presente Reclamação foi protocolada nesta CORTE em 23/7/2021. Desse modo, é inaplicável, ao caso sob exame, o art. 988, § 5º, inciso I, do CPC, assimilação, pelo novo código processual, de antigo entendimento do STF, enunciado na Súmula 734 (*“Não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal”*), uma vez que, segundo informações obtidas no sítio eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, o processo encontra-se ativo, seguindo sua tramitação junto ao órgão jurisdicional reclamado.

No caso concreto, assiste razão ao Município. O Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região entendeu pela competência da Justiça do Trabalho sob os seguintes fundamentos (doc. 4, fl. 152):

PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO
TRABALHO

O Exmo. Desembargador Marcos Vinicio Zanchetta argui, de ofício, a preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho para apreciar o feito, sob o fundamento de que, ainda que contratadas pela CLT, o vínculo mantido entre o Município e as autoras possuem evidente natureza jurídico-administrativa, sendo da Justiça Comum a competência para dirimir eventual controvérsia sobre ele existente.

Todavia, S.Exa. ficou vencido pelo entendimento contrário da doughta maioria, que houve por bem rejeitar a prefacial, sob o fundamento de que, incontroverso que o regime contratual das autoras é o celetista, é desta Justiça Especializada a competência para dirimir eventual controvérsia sobre o vínculo existente.

Há considerar que não se trata de contratação temporária prevista no inc. IX do art. 37 da Constituição Federal, única hipótese que considera não ser desta Justiça Especializada a competência para apreciar demanda apresentada por servidor público contratado pelo regime da CLT.

Aplica-se, por analogia, o entendimento consolidado na Súmula nº 76 deste Tribunal, assim redigida:

MUNICÍPIO DE TUBARÃO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRATAÇÃO PELO REGIME DA CLT. PRAZO INDETERMINADO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. A Justiça do Trabalho é competente para o julgamento de ações oriundas de contratos de trabalho por prazo indeterminado entre o Município de Tubarão e os servidores admitidos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, ainda que coexistam no Município dois regimes jurídicos: celetista e estatutário. Aplicação do artigo 114, I, da Constituição Federal.

Foi, assim, rejeitada a prefacial.

O precedente paradigma (ADI 3.395) fixa que o disposto no art. 114, inciso I, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004, não abrange causas ajuizadas para discussão de

relação jurídico-estatutária entre o Poder Público dos Entes da Federação e seus servidores. Nesse sentido, merece leitura que considere a própria ideia de regime jurídico-administrativo previsto pela Constituição Federal de 1988, ou seja, a ocupação de cargos e empregos públicos mediante concurso público, com regramento decorrente diretamente da lei, sem espaços para negociações individuais na conformação da relação estabelecida entre as partes envolvidas.

A ressalva constitucional feita à competência da Justiça do Trabalho para julgar causas envolvendo trabalhador e entes públicos da administração direta e indireta reserva-se ao limitado espaço em que não se reconheça, de forma ampla, a existência de um regime jurídico-administrativo entre o ente público e um de seus servidores, não importando sua denominação ou a regra de direito material adotado para a regulação seus efeitos jurídicos.

O regime contratual característico da relação de trabalho, ao qual se dirige a competência fixada pelo art. 114, I, CF, tem espaço ordinariamente na relação privada estabelecida entre empregador e empregado, no qual observa-se relativa liberdade contratual para o preenchimento do conteúdo do contrato, observadas as normas de ordem pública de proteção ao trabalhador, com amplo espaço para a negociação de direitos e interesses, conforme ressalvado pelo Min. CARLOS VELLOSO no julgamento da ADI 942:

“Ademais, o processo trabalhista é incompatível com o caráter estatutário do regime jurídico dos servidores públicos e com a superioridade jurídica de que goza o Estado nas relações dele derivadas, lembra a Procuradora Odília da Luz Oliveira, que acrescente que o regime estatutário é incompatível com a conciliação, que pressupõe capacidade para transigir e, como já se mostrou, o Estado não pode abrir mão de seus privilégios, porque conferidos no interesse público, que é indisponível. Também não há o que acordar com o servidor, porque apenas a lei pode regular-lhe os direitos, deveres, vantagens e garantias”.

Ora, a circunstância de o ente adotar como regra material a CLT ou estatuto próprio não altera a caracterização da relação existente entre empregado público e a Administração Pública como relação de Direito Público. Ainda, impõe a observância de princípios próprios do Direito Público, dentre eles a posição prevalente do Estado, a observância do regime jurídico-administrativo que, por certo, não é sinônimo de regime estatutário, e o afastamento da disponibilidade do direito decorrente de tal relação. O regime jurídico-administrativo decorre da previsão da contratação do empregado público a partir de concurso público ou processo seletivo, quando autorizado pela Constituição Federal e pela lei, para ocupar cargo ou função pública, dentro da hierarquia e estrutura da qual é composta a própria Administração Pública, sem espaços negociais sobre a atividade em si e seus efeitos sobre o servidor como, por exemplo, em relação a vencimentos.

Tudo isto a demonstrar que a escolha da CLT como base legal de regulação não transmuta a relação jurídica de Direito Público para de direito do trabalho, nem faz prevalecer a lógica contratual sobre a legal, específica do Direito Administrativo, a atrair naturalmente a competência em função da pessoa e, portanto, da Justiça Comum.

Desta forma, a adoção como regra material de fixação de efeitos jurídicos do vínculo jurídico estabelecido entre o agente público com cargo criado por lei e ocupado mediante atendimento de procedimento de natureza pública, seja por meio de provimento, seja por meio de contratação, não é suficiente para o afastamento da regra geral de competência da Justiça Comum para o conhecimento de causas entre tais agentes e a administração pública.

Assim, seja por força de lei local que crie regras próprias e com eficácia limitada ao ente criador, denominado estatuto próprio, seja por força de lei que adote o regramento geral e plural previsto na Consolidação das Leis do Trabalho, o que se tem é uma relação jurídica vinculada ao regime jurídico administrativo, eis que eficazes regras e princípios próprios do direito público referentes à ocupação do cargo, dos direitos atribuídos ao servidor e dos efeitos de tal contrato. A pluralidade

de leis materiais sobre os direitos atribuídos aos servidores de determinado ente não desnatura a relação jurídica, não havendo fundamento para se restringir a interpretação feita pela CORTE, na ADI 3.395, em casos em que o ente público escolhe com norma base para seus servidores, a Consolidação das Leis do Trabalho.

A competência, aqui, é especial e fundada na particular tutela da Administração Pública, atraindo a competência da Justiça Comum.

Além da competência em função da pessoa, de caráter material, entendo que todos os casos envolvendo servidores públicos e a Administração Pública devam ser julgados na Justiça Comum por uma questão de isonomia. Explico.

Com dito pelo professor CARVALHO FILHO, *“agentes públicos são todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica. Assim, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. Desse modo, os agentes são o elemento físico da Administração Pública. Na verdade, não se poderia conceber a Administração sem a sua presença”* (Manual de Direito Administrativo. 34.ed., p. 641).

Com efeito, *“Gierke formulou a teoria do órgão, segundo a qual as pessoas jurídicas expressam a sua vontade através de seus próprios órgãos, titularizados por seus agentes (pessoas humanas), na forma de sua organização interna. O órgão - sustentou Gierke - é parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade”* (HELY LOPES MEIRELLES. Direito Administrativo Brasileiro. 42.ed. p 71).

O que se percebe, desse modo, é que os Servidores são o próprio Estado, não fazendo sentido imaginar que sua relação com a Administração possa se dar por regime que não o jurídico-administrativo. Seria incongruente concluir que a Administração e seus Órgãos se submetem ao Direito Administrativo, mas os seus servidores, elemento volitivo sem o qual não existiria Administração Pública, se sujeita a regime outro.

Portanto, creio existir uma distinção entre o conjunto das regras que preveem os direitos e deveres para os Servidores Públicos (que pode ser o celetista ou o estatutário) e a natureza jurídica do vínculo que liga os agentes públicos ao Estado: aquele conjunto de regras não é suficiente para descaracterizar o regime jurídico-administrativo dos servidores, porque é inato à própria condição de Servidor enquanto elemento do Estado.

Pensar de forma distinta seria admitir que a escolha infraconstitucional do conjunto de direitos e deveres a que se submete o servidor pudesse definir a competência para apreciar eventuais demandas judiciais.

Nesse sentido é o paradigma de controle da ADI 3.395-MC, no qual se entendeu que o disposto no art. 114, I, da Constituição da República, não abrange as causas instauradas entre o Poder Público e servidor que lhe seja vinculado por relação jurídico-estatutária, que ora se interpreta de maneira suficiente a garantir sua eficácia material. Tal orientação foi posteriormente confirmada no julgamento de mérito da referida ação direta, nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL E TRABALHO. COMPETENCIA DA JUSTICA DO TRABALHO. ART.114, I, DA CONSTITUCAO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004. AUSENCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EXPRESSAO RELACAO DE TRABALHO. INTERPRETACAO CONFORME CONSTITUCAO. EXCLUSAO DAS ACOES ENTRE O PODER PUBLICO E SEUS SERVIDORES. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. ACAO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. O processo legislativo para edição da Emenda Constitucional 45/2004, que deu nova redação ao inciso I do art. 114 da Constituição Federal, e, do ponto de vista formal, constitucionalmente hígido. 2. A interpretação adequadamente constitucional da expressão relação do trabalho deve excluir os vínculos de natureza jurídico-estatutária, em razão do que a competência da Justiça do Trabalho não alcança

as ações judiciais entre o Poder Público e seus servidores. 3. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente. (ADI 3395, de minha relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, DJe de 10/7/2020)”.

Ressalta-se que esta CORTE já se manifestou, por diversas vezes, em casos semelhantes, no sentido de que compete Justiça Comum pronunciar-se sobre a existência, a validade e a eficácia das relações entre servidores e o poder público fundadas em vínculo jurídico-administrativo (Rcl 4.069 MC-AgR, Rel. Min. MARCO AURELIO, Rel. p/ Acórdão Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/2010).

Portanto, não cabe à Justiça Especializada, como ocorreu na decisão impugnada, apreciar demanda envolvendo interesses diretamente relacionados ao regime jurídico existente entre os trabalhadores e o Poder Público, bem como seus efeitos, como a continuidade dos serviços públicos no Município.

Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, JULGO PROCEDENTE o pedido para cassar a decisão proferida na Justiça do Trabalho e determinar a remessa dos autos à Justiça Comum.

Por fim, nos termos do art. 52, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dispenso a remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 27 de julho de 2021.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente