

Consensualismo e Tutela de Direitos: Críticas ao modelo estatutário do Direito da Função Pública

LUÍS HENRIQUE BAETA

Sumário: 1. *Introdução.* 2. *Natureza jurídica do vínculo servidor-estado.* 2.1. *Teorias relativas ao vínculo servidor-estado.* 2.2. *Teoria estatutária.* 2.3. *Teoria contratual.* 3. *Regime jurídico e interesse público.* 3.1. *Estado-ordem jurídica e estado-administração.* 3.2. *Interesse público no direito da função pública.* 4. *Direito intertemporal e regime jurídico dos servidores públicos.* 4.1. *Aplicação da lei no tempo no direito da função pública.* 4.1.1. *Exame das situações jurídicas.* 4.1.2. *Grau de expectativa dos direitos.* 4.2. *Formas de aquisição de direito.* 5. *Conclusão.* 6. *Análise de casos.* 7. *Referências bibliográficas.*

1 – Introdução

O Direito da Função Pública, ramo do Direito Público que se ocupa dos estudos acerca das diversas relações existentes entre o agente e o Estado quanto ao exercício da função pública, vem sofrendo um grande aporte de discussões acadêmicas no sentido de se buscar uma revisão dos conceitos relativos a esse ramo jurídico, rompendo-se com a visão tradicional por meio de uma abordagem reconstrutivista que busca se balizar no paradigma do Estado Democrático de Direito.

Tradicionalmente, a relação entre o Estado e o servidor estatal ocupante de cargo efetivo é tida pela doutrina dominante como de natureza estatutária ¹. Tal regime se caracte-

1 ANASTASIA, Antônio Junho. *Regime jurídico único do servidor público*. Belo Ho-

riza por ser uma relação de direito público, não-contratual, unilateral, a qual é instituída por lei e pode ser alterada pelo Estado sempre que este julgar necessário à consecução do interesse público. A referida concepção de regime jurídico funda-se no modelo do Estado Liberal, tendo por fundamento os dogmas jurídico-administrativos tradicionais do ato administrativo, o qual é determinado do mesmo modo pela unilateralidade. Assim, o regime estatutário é tido como o que mais se coaduna com a proteção e obtenção do interesse coletivo.

O presente trabalho buscará problematizar a questão da mutabilidade do regime jurídico do servidor com base nas decisões do mandado de segurança nº. 20.691-ES impetrado no Superior Tribunal de Justiça e nos embargos de declaração no mandado de segurança 24.381-3 – DF interposto no Supremo Tribunal Federal.

Far-se-á, inicialmente, uma breve exposição das teorias que se explicam a natureza do vínculo entre o servidor e o Estado, tendo-se por fundamento a evolução da teoria contratual. Posteriormente, discorrer-se-á acerca da questão da fixação e alteração unilateral do regime jurídico dos servidores, visando a consecução do interesse coletivo. Por fim, buscar-se-á debater sobre a mutabilidade do regime jurídico dos servidores, buscando-se demonstrar os modos de incidência da legislação nova sobre as relações jurídicas em curso, aplicando tal discussão a casos concretos.

rizonte: Del Rey, 1990; DALLARI, Adílson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990; BANDERIA DE MELLO, Celso Antônio. *Regime constitucional dos servidores da Administração Direta e Indireta*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

2 – Natureza jurídica do vínculo Servidor-Estado

2.1 – Teorias relativas ao vínculo servidor-estado

A doutrina divide as teorias relativas à função pública, de acordo com a natureza jurídica do vínculo existente entre servidor e Estado, em três classes: Teorias de Direito Público, Teorias de Direito Privado e Teorias Mistas ². As Teorias de Direito Público baseiam-se, segundo Juliana Brina Corrêa Lima de Carvalho, na idéia a qual o exercício de prerrogativas não se coaduna com o desempenho do poder público, considerando de Direito Público o vínculo servidor-Estado ³.

Já as Teorias de Direito Privado consideram essa vinculação de caráter contratual com feição de Direito Civil, uma vez que se reputam presentes os requisitos necessários para a perfeição da relação contratual, quais sejam: capacidade das partes para contratar, consentimento mútuo, objeto lícito e forma prescrita em mandamento legal. Dentre tais teorias encontra-se a do direito real que considera a função pública como *res publica* (coisa pública) que é apropriada pelo agente público.

Finalmente, as teorias mistas consideram haver na função pública uma mescla de ingerências de Direito Privado, como no caso de direitos pecuniários, e de Direito Público, quanto às obrigações profissionais do agente ⁴.

2 ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Conflitos coletivos e negociação na função pública*: contribuição ao tema da participação em direito administrativo, 1998. Tese (DOUTORADO em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, f. 56.

3 CARVALHO, Juliana Brina Corrêa Lima de. *A natureza contratual do vínculo entre o servidor público e o Estado*. 2005. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6859>> .Acesso em: 16 nov. 2007.

4 CARVALHO, op. cit., Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6859>> .Acesso em: 16 nov. 2007.

Por sua vez, as teorias contemporâneas caracterizam tal vínculo como de Direito Público, divergindo, todavia, quanto a sua origem, ou seja, se o regime jurídico da função pública advém de ato unilateral ou de uma relação contratual.

2.2 – Teoria estatutária

Conforme a teoria estatutária, ou unilateralista, a formação do vínculo servidor-Estado prescinde da vontade do particular, ou seja, a vinculação se dá meio de uma imposição unilateral, não contratual, na qual o servidor se submete a uma situação legal, geral, objetiva e impessoal, contida numa norma, que reuni os institutos do regime, seus direitos e deveres ⁵. A situação dos agentes é geral e impessoal, uma vez que seu conteúdo, estabelecido antecipadamente em lei. Inferi-se, assim, que o regime estatutário decorre de diploma legal, o qual seja a lei. Todavia, o regime estatutário deverá observar, como leciona Adilson Abreu Dallari:

(...) o regime constitucional dos servidores públicos, consistente no conjunto de preceitos sobre servidores públicos fixados diretamente pela Constituição, visando estabelecer um equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores e as prerrogativas da administração ⁶.

O regime estatutário possui uma feição de natureza institucional, pois o servidor se encontra resguardado por uma situação legal, estatutária, que não se produz por meio de uma convergência de vontades, mas imposta pelo Estado unilateralmente, sendo suscetível de ser alterada, a qualquer tempo, por manda-

5 ANASTASIA, Antônio Junho. 1990. p. 36.

6 DALLARI, Adilson Abreu. 1990. p. 50.

mento estatal sem que o servidor possa se opor a tais mudanças do regime jurídico, sejam elas relativas ao sistema de retribuição, direitos, vantagens, deveres, condições de prestação da atividade, dentre outras.

Não é o contrato nem o ato administrativo que formam e regem o vínculo, mas o ato legislativo, em sentido formal, conforme os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁷. É por meio do ato legislativo que se cria o conjunto de preceitos legais que disciplinam a função pública, estatuto, sendo por meio dele que se sujeitam os servidores, numa situação abstrata e geral. As regras estatutárias básicas devem estar contidas em lei, porém, outras regras, com essência de caráter organizacional, podem estar previstas em atos administrativos, todavia, as referidas regras básicas devem possuir natureza legal, segundo José dos Santos Carvalho Filho⁸.

Característica importante concernente à relação estatutária, segundo a doutrina tradicional, é a feição unilateral de sua natureza, ou seja, tal relação não possui natureza contratual, inexistindo contrato entre o servidor público e o Poder Público. Sustenta-se não haver negócio jurídico bilateral de direito privado, pois se trata de relação própria de direito público. O conteúdo do vínculo jurídico que surge entre o servidor e o Estado não é determinado consensualmente, não sendo resultado de uma produção conjunta de vontades.

Conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, o ato da nomeação é unilateral e proporciona a inserção de alguém

7 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p.229.

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005, p.482-483.

debaixo de um regime jurídico prefixado, sobre o qual a vontade do funcionário não tem força jurídica para interferir ⁹. Não obstante, não basta o ato de provimento para se perfazer a relação funcional, sendo necessária a posse, através da qual o indivíduo nomeado aceita o cargo, a fim de que se aperfeiçoe o vínculo entre o nomeado e o Estado. Conclui-se que há um acordo de vontades, todavia, este se cinge à formação do vínculo, expressando a concordância do nomeado de se inserir em uma situação abstrata e geral. Tal acordo resume-se apenas à formação do vínculo, não atingindo a determinação do conteúdo da relação.

A conceitualização da relação estatutária em análise parte da concepção de contrato nos moldes do Estado Liberal para explicar a gênese do vínculo servidor-Estado. Segundo tal corrente, para que determinada relação jurídica assuma feições contratuais é necessário o afluxo das seguintes condições: liberdade de contratar ou de se abster de tal ato; faculdade de eleger a parte contrária com a qual se celebrará o contrato; e autonomia de se estabelecer as avenças contratuais, ou seja, o conteúdo e a forma do contrato expressos nas cláusulas contratuais. Assim, consoante a concepção liberal, a relação contratual seria produto de dois sujeitos ou mais em posição de paridade de direitos, os quais debateriam as cláusulas do ajuste, conforme a vontade autônoma individual de cada um. Esta é a lição de Gustavo Alexandre Magalhães ¹⁰. Acrescente-se a tal concepção que as estipulações contratuais criam lei entre as partes, assim as obrigações contratuais possuem caráter vinculativo por ser resultado da autonomia da vontade dos con-

9 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. 1991. p. 19.

10 MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Contratação temporária excepcional interesse público*. 2004. DISSERTAÇÃO (MESTRADO em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. f. 212.

tratantes, segundo o paradigma liberal individualista no qual as avenças devem ser cumpridas (*pacta sunt servanda*).

Por conseguinte, a partir dessa concepção de contrato, conclui-se que nem todo acordo de vontades possui caráter contratual, pois este só existirá quando o conteúdo de uma determinada relação jurídica for resultado de uma expressão conjunta de vontades. Assim, quando o acordo somente é necessário para a formação do vínculo a figura jurídica existente designa-se, nos dizeres de Bandeira de Mello, “ato união”¹¹. Este instituto é o que encerra a formação do vínculo jurídico na função pública, pois o regime jurídico não advém de um acordo de vontades com poderes criadores em relação a tal regime, mas resulta de uma imposição unilateral do Estado a qual o servidor consente apenas à submissão a essa situação legal, não podendo contestá-lo, muito menos alterá-lo.

Assim, não haveria contrato na relação entre o Estado e o servidor, pois não há liberdade de discussão das cláusulas contratuais devido à imposição unilateral da Administração; esta também pode alterar unilateralmente, quando julgar necessário, a situação do servidor, sendo tal fato defeso na relação contratual; e por fim, as partes, na relação servidor-Estado, não estão em condições de igualdade, com se supõe em uma relação contratual¹².

O Estado cria o regime jurídico da função pública, pois exerce um direito que lhe é próprio, uma vez que a ele cabe a defesa da coisa pública, podendo dispor sobre as condições tidas como convenientes para a correta e eficaz realização do serviço público.

11 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. 1991. p. 20.

12 CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 133.

Por fim, a doutrina tradicional¹³ reconhece que o regime estatutário é o cabível para o desempenho de atividades que impliquem na produção de atos jurídicos e no desenvolvimento de atividades técnico-científicas, restando ao regime trabalhista, em caráter excepcional, as atividades subalternas. Tem-se que o regime estatutário, de cargos públicos efetivos, é o que possibilita a segurança necessária para a execução da atividade pública isento do risco de que os transitórios ocupantes de cargos políticos logrem manipulá-los em prejuízo da impessoalidade no trato da coisa pública.

2.3 – Teoria contratual

Divergindo da teoria estatutária/unilateralista, a teoria contratual defende que a relação funcional entre o Estado e o servidor possui caráter contratual, uma vez que advém da vontade das partes. O Estado angaria o indivíduo por necessitar da prestação de determinada atribuição e o servidor, voluntariamente, ingressa na função pública.

Com advento da Constituição da República de 1988, tornou-se necessário uma revisão do tradicional regime unilateral e autoritário, em face do princípio democrático que guiou o poder constituinte. A garantia de direitos sociais aos servidores públicos, como a sindicalização e o de greve, art. 37, VI e VII, demonstrou-se incompatível com concepção estatutário, evidenciando uma aproximação da natureza contratual à função pública. Tal fato se consubstancia nas lições de Florivaldo Dutra Araújo ao lecionar que:

A defesa de interesses e negociação constituem realidades necessariamente interligados em

13 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Regime jurídico único e os “celetistas”. *Revista de Direito Público*, nº 99, jul-set 1991, p. 6-7.

contexto de autonomia organizacional e liberdade democrática. É da sua própria natureza a conveniência destes elementos, cuja negociação oficial só pode levar à criação de estruturas paralelas, originárias da reação social contra a (ir)realidade autoritária ¹⁴.

Há uma necessidade de se ampliar a participação dos cidadãos na Administração Pública, fato este que fortalece a teoria de que a natureza contratual do regime jurídico da função pública mostra-se mais adequada para se efetivar o princípio democrático, pois os conceitos de unilateralidade e função pública não estão necessariamente associados. Como afirma ARAÚJO, há a necessidade de se estabelecer os parâmetros de uma nova dogmática jurídico-administrativa que incorpore os valores da participação, bilateralidade e transigência, não se pautando o Direito Administrativo em relações de subordinação dos cidadãos perante a Administração ¹⁵.

A concepção contratual da relação servidor-Estado também se fortaleceu devido às alterações do conceito de contrato, abandonando-se a concepção liberal que primava pela autonomia da vontade das partes no sentido de poderem transigir quanto ao conteúdo do avençado. Com a crise do Estado Liberal e o advento do Estado Social de Direito, o contrato deixou de ser uma mera expressão da autonomia da vontade, uma vez que em paralelo com as cláusulas decorrentes da voluntariedade das partes passaram a figurar cláusulas obrigatórias, nas quais a composição dos interesses reflete o antagonismo social entre as categorias a que pertencem os contratantes, conforme os dizeres de Orlando Gomes ¹⁶. Tais cláusulas compulsórias de-

14 ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. 1998. f. 378.

15 ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. 1998. f. 379.

16 GOMES, Orlando. *Contratos*. 25^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p.16.

correm da imposição estatal de normas de ordem pública, por meio das quais se estabeleceram preceitos normativos obrigatórios que não podem ser rejeitadas pela vontade das partes contratantes.

Essa redução da autonomia da vontade das partes contratantes visa tutelar outros bens jurídicos necessários e de relevo para a obtenção do interesse coletivo, assim a vontade individual é deslocada do núcleo do conceito de contrato, dando lugar a elementos que perfazem o interesse social e relativizando a autonomia da vontade devido aos receios de ordem social.

Dessa forma, com a evolução da teoria contratual que culminou na redução da importância da autonomia da vontade para o conceito de contrato, conclui-se que não mais é imprescindível a existência de liberdade das partes na elaboração quanto à forma e ao conteúdo do contrato, mas sim a autonomia de contratar ou se abster e quando realizar o ato de contratar. Logo, mesmo com a redução da autonomia da vontade das partes contratantes, não se pode negar a natureza contratual do estipulado. Portanto, como afirma MAGALHÃES:

*(...) considerando a evolução da teoria do contrato cai por terra a distinção contratual elaborada pela doutrina tradicional entre o regime estatutário e o regime contratual, cujo argumento principal era a restrição da autonomia da vontade do funcionário no momento do vínculo com o Estado*¹⁷.

Ao se considerar a ótica contratual do Estado Liberal, certo é que não poderá ser considerado contrato a relação entre o servidor e o Estado, pois o regime jurídico seria instituído por lei

17 MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. 2004. f. 215.

que tolhe substancialmente a autonomia da vontade das partes que não poderão, em conjunto, estipular o conteúdo de tal relação quanto a direitos e obrigações. Entretanto, considerando-se a evolução da teoria contratual que reduz o papel da autonomia da vontade dos contratantes, a aceitação da nomeação pelo cidadão é capaz de instituir uma relação contratual, não diferindo das condições do contrato de adesão característico da álea privada.

O contrato de adesão é marcado pela supressão da fase pré-negocial na qual as partes transigem quanto às cláusulas da avença. Logo, a autonomia de uma das partes contratantes é reduzida à adesão ou não do contrato, pois a ela estaria vedado alterar as estipulações do contrato. Dessa forma, ao se atribuir natureza contratual aos contratos de adesão, negócio jurídico bilateral, também se estenderá tal atributo à relação jurídica existente entre o servidor e o Estado, pois, em ambos os casos, a aceitação das condições estabelecidas anteriormente consiste em exercício da liberdade de contratar.

Outro ponto importante se refere à imprescindibilidade do Estado de, além de fixar, alterar unilateralmente o conteúdo do estatuto da função pública. A teoria contratual não inviabiliza esse atributo estatal, pois, consoante ensinamento de Luísa Cristina Pinto e Netto, na relação contratual trabalhista incidem, impositivamente, as normas previstas no ordenamento, reduzindo o campo de livre disposição dos contratantes¹⁸. Quanto à questão da mutabilidade do regime trataremos em tópico específico à frente.

18 NETTO, Luisa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública: da insuficiência da teoria estatutária no Estado Democrático de Direito*, 2003. DISSERTAÇÃO (Mestrado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, f. 150.

Portanto, diante do exposto e pela necessidade de se adotar uma teoria que possibilite uma maior participação dos cidadãos na Administração Pública, de forma bilateral e consensual, conforme os preceitos democráticos do Estado de Direito, defenderemos como necessária a teoria contratual na relação servidor-Estado na função pública. No sentido de se intitular esse servidor como detentor de direitos e garantias e de capacidade para participar na formulação de seu vínculo com o Estado, assim como contribuir de maneira direta na configuração do conteúdo do interesse público.

3 – Regime Jurídico e interesse público

Após sedimentarmos nossa posição quanto à natureza do vínculo entre servidor público e Estado, natureza a qual assume feição contratual conforme a concepção do conceito de contrato desvincilhada do paradigma do Estado Liberal e segundo os aportes evolutivos que sofreu tal conceito, passemos à questão da fixação e alteração unilateral do regime jurídico dos servidores, visando a consecução do interesse coletivo.

Afirmou-se que no regime estatutário cabe ao Estado o poder de criar e alterar unilateralmente, por intermédio de lei, o regime jurídico do servidor, buscando-se atender às razões de interesse público. Dessa forma, o Estado atua em posição de supremacia em razão de instituir o regime jurídico por meio de mandamento legal, levando a considerar o vínculo unilateral estatutário como o mais adequado para a função pública. Todavia, a essa afirmação cabem certos reparos que se refere ao sujeito que impõe o regime e suas alterações e a prioridade dada ao atendimento do interesse público que enfraquece a visão do agente (servidor) na condição de prestador de trabalho subordinado ¹⁹.

19 NETTO, Luisa Cristina Pinto e. 2003. f. 143.

3.1 – Estado-ordem jurídica e Estado-administração

Entende-se imprescindível a proteção da prerrogativa a qual o Poder Público resguardar para si o poder de estabelecer o regime de seus agentes, no intuito de se atender as necessidades públicas. Antônio Junho Anastasia, afirma que o agente se submete a uma ordem preestabelecida em lei, sendo defeso a ele influir com sua vontade na fixação das condições, aceitando o fixado pelo Poder Público²⁰. Assim, ao estabelecer o regime de seus servidores, o Poder Público institucionaliza, legalmente, um modelo normativo objetivo, genérico, abstrato, impessoal e exceto de voluntariedade e subjetivismo, condensado em um estatuto, conforme dizeres de Cármen Lúcia Antunes Rocha²¹.

Não obstante, quanto a essa afirmação ocorre um equívoco, uma vez que se tomará o Estado como sujeito de direito e como ordem jurídica, considerando-se a ordem jurídica como mera exteriorização da vontade do Estado-Administração, sujeito na relação de função pública. Considerar a afirmação de ROCHA seria confundir o legislador, Estado-ordem jurídica, e a Administração, Estado-Administração, como afirma MAGALHÃES²².

Na lição de NETTO:

Tomar o Estado-sujeito-de-direito em lugar do Estado-ordem-jurídica leva a entender que o particular está subordinado ao Estado-sujeito-de-direito, isto é, que o particular se coloca em uma situação pessoal e não em face da or-

20 ANASTASIA, Antônio Junho. 1990. p .101.

21 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 127.

22 MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. 2004. f. 217.

dem jurídica. Por outro lado, entende-se que o particular está subordinado à ordem jurídica e persistindo a confusão, pode-se disfarçar o despotismo estatal, pois na verdade, o indivíduo pode estar sendo ilegitimamente submetido à imposição do estado-sujeito-de-direito sem previsão na ordem jurídica ²³.

A relação de subordinação deve ser jurídica, pois o servidor somente se subordina à força legítima e não ao Estado-Administração, sujeito de direito, sendo que este deve, necessariamente, subordinar-se ao Estado-ordem jurídica. O Estado apenas como ordem normativa pode ser uma autoridade com poder de obrigar os demais, inclusive os órgãos estatais.

Por conseguinte, o regime estatutário, contendo as condições de prestação do serviço e as normas que devem reger a relação entre o Estado e o servidor, é instituído, unilateralmente, pelo Estado. Entretanto, é instituído pelo Estado-ordem jurídica e não pelo Estado-Administração, enquanto parte da relação estabelecida com o servidor. Logo, o estatuto obriga tanto os agentes quanto o Estado, não sendo correta a afirmação que é o Estado, enquanto parte da relação com o servidor público, que fixa as condições de tal relação unilateralmente. O Estado não se confunde com as normas que cria, é sujeito de direito e a elas está submetido como os demais, pois quando o Estado se encontra em uma determinada relação jurídica com parte, sujeito de direito, deve se submeter às normas por ele criadas como as demais pessoas, ou seja, o Estado, na qualidade de sujeito de direito, não regula a relação de que participa.

Logo, em uma mesma norma jurídica, o Estado recebe tanto um afluxo de competências de ordem jurídica para elaborar

23 NETTO, Luisa Cristina Pinto e. 2003. f. 158.

normas gerais e abstratas que disciplinem suas relações jurídicas com seus servidores quanto capacidade para figurar com sujeito de direito em tais relações. Dessa forma, torna-se necessário distinguir a atuação estatal no desenvolvimento da competência legislativa da presença, enquanto parte, nas relações jurídicas concretas, pois, segundo o paradigma do Estado de Direito, o Estado, ao fixar normas impessoais, deve a elas se submeter. Com isso, a alegação de que o Estado, na condição de parte com o servidor, fixa e altera unilateralmente as condições de sua prestação enfraquece.

3.2 – Interesse público no direito da função pública

A teoria estatutária defende que o vínculo servidor-Estado deve ser norteado pelas normas de Direito Público, pois este é tido como salvaguardor do interesse público, fim que guia a atuação estatal e que deve nortear o regime jurídico dos servidores. Por conseguinte, as imposições estatutárias são estabelecidas no intuito de ser alcançar o interesse público, sendo inviável realizar concessões a interesses de cunho individual, privado.

Dessa forma, os servidores são tidos como meros instrumentos para a consecução dos fins estatais, olvidando-se que eles também possuem interesses pessoais inerentes à prestação do trabalho. Devido à relação de imputação na qual a vontade do servidor é atribuída ao Poder Público supõe-se a identidade de vontades e de interesses entre o servidor e as Administração, sendo essa tese a idéia norteadora da teoria orgânica do Estado.

O atendimento ao interesse público foi colocado como prioritário no vínculo servidor-Estado, limitando e restringindo os direitos dos servidores públicos, além de enfraquecer o servidor na condição de prestador de trabalho subordinado. As-

sim, a tutela centra-se para os fins elegidos pelo Estado, sem se considerar o servidor público como trabalhador. Corroborando para tal argumento, NETTO professa que as vantagens e benesses criadas para os servidores não devem ser compreendidos propriamente como direitos seus, mas como meios necessários para prestação da função ou do cargo ²⁴.

Cria-se a necessidade de se reinterpretar a teoria orgânica do Estado, reconhecendo-lhe aspectos tanto de cunho objetivo quanto subjetivo: o concebendo, objetivamente, como um centro de competências integrante da estrutura estatal, e, subjetivamente, identificando o servidor como sujeito de direitos, conforme afirma MAGALHÃES ²⁵. Com isto, apesar do servidor atuar segundo atribuições que lhe foram conferidas por lei ao ingressar na estrutura administrativa estatal, não lhe é tolhida a condição de pessoa detentora de direitos e obrigações, gerando, assim, a possibilidade de existir conflitos de interesse entre o Estado e o servidor. Para tanto, a Constituição da República de 1988 institui o direito de livre associação sindical e de greve aos servidores públicos, nos termos do art. 37, VI e VII, respectivamente.

Deve-se considerar a existência de interesses diversos entre os servidores e o Estado, porém não se pode incompatibilizar o interesse privado com o público, ocasionando a anulação do agente enquanto trabalhador e cidadão, além de se atentar contra os valores sociais do trabalho, fundamento constitucional do Estado brasileiro, previsto no art. 1º, IV, da CR/88. Logo, como afirma NETTO, é mais conveniente adotar uma concepção bilateral, na qual as partes possam estabelecer as condições do cumprimento de suas obrigações, visando satisfazer, em certa mon-

24 NETTO, Luisa Cristina Pinto e. 2003. f. 143.

25 MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. 2004. f. 209.

ta, tanto os interesses públicos quanto os privados atinentes à relação da função pública ²⁶. Na mesma esteira Antônio Álvares Silva afirma que a fixação unilateral das condições de trabalho na relação emprego público decaiu em todo o mundo, cedendo lugar a formas dialogais e negociadas pelas quais se fixam as condições individuais e coletivas da relação de emprego ²⁷.

4 – Direito intertemporal e regime jurídico dos servidores públicos

A Constituição da República de 1998 em seu art. 5º, XXXVI, prescreve que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. A seu turno, o Decreto-lei nº. 4.657/42, Lei de Introdução ao Código Civil, dispõe em seu art. 6º que a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, definindo, no § 2º do referido artigo, o direito adquirido como aquele que seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

Tais disposições legais demonstram a preocupação por parte do legislador para com os direitos dos cidadãos, visando evitar que a aplicação retroativa da lei nova possa atingir situações jurídicas já consolidadas no pretérito e os efeitos decorrentes de tais situações.

No entanto, apesar das definições legais existentes, as questões suscitadas no campo da intertemporalidade do direito demonstram a dificuldade de se estabelecer parâmetros para o asseguramento de efeitos na formação e perfeição dos direitos

26 NETTO, Luisa Cristina Pinto e. 2003. f. 146.

27 SILVA, Antônio Álvares da. *Os servidores públicos e o direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1993. p. 63.

em vista da aplicação da lei nova. Assim, a questão da aquisição dos direitos fica absolutizada em esquemas rígidos de conceptualismo e de lógica jurídica formal, não reconhecendo o caráter relativo que o direito adquirido possa possuir, além de inviabilizar a possibilidade da retroatividade da lei comportar graus, quando se trata de relações jurídicas que se perpetuam no tempo, situação a qual importa distinguir a perfeição ou preexistência da situação jurídica, os efeitos ocorridos no pretérito, no presente e no futuro.

Assim, se torna necessário relativizar esse posicionamento tradicional, demonstrando a necessidade de se graduar a aquisição dos direitos em face de situações jurídicas contínuas.

4.1 – A aplicação da lei no tempo no Direito da Função Pública

4.1.1 – Exame das situações jurídicas

Tradicionalmente, a doutrina aponta que em face do regime estatutário há a impossibilidade de o agente opor direitos adquiridos em face das alterações no regime jurídico, diversamente do regime contratual no qual tais direitos podem ser argüidos em face de alterações legais.

De tal forma, o regime estatutário, por ser previsto em lei, é regido pelas normas vigentes no tempo presente, assim caso a legislação seja alterada, o estatuto, ou seja, os direitos e obrigações surgidos a partir da vigência da lei nova serão regidos por tais disposições legais, não existindo direito adquirido a regime jurídico, uma vez que a lei recente possui aplicação imediata aos novos vínculos e aos antigos já estabelecidos. Diametralmente, sustenta-se que no regime contratual, em regra, o vínculo estabelecido é regido pela norma vigente a época de seu

estabelecimento, de tal forma que caso a legislação seja alterada não modifica a relação contratual previamente estabelecida, pois a lei nova somente se aplicará aos vínculos contratuais futuros, ou seja, a partir de sua regular edição.

Esse posicionamento doutrinário tradicional baseia-se na distinção entre situações jurídicas objetivas e situações jurídicas subjetivas. Inicialmente, situação jurídica se refere ao conjunto de obrigações e direitos que uma pessoa é titular. Por sua vez, situação objetiva é aquela cujo conteúdo é o mesmo para todos os indivíduos que dela são titulares, pois tal conteúdo é determinado por disposição geral, como afirma BANDEIRA DE MELLO²⁸. Já a situação subjetiva possui conteúdo determinado individualmente que varia de titular para titular dessa situação.

Assim, devido ao fato das situações objetivas decorrerem diretamente da lei, não há proteção contra a lei nova, uma vez que, conforme leciona MAGALHÃES, ocorre a modificação de sua fonte direta e imediata, sendo que a vigência da norma posterior implica a incidência imediata sobre as relações constituídas sob a égide da lei anterior²⁹. As alterações se aplicam de plano, atingindo os que estão investidos na situação objetiva, porém não afetam as situações já consumadas que se criaram no passado e cujos efeitos nele se esgotaram.

Por outro lado, as situações subjetivas decorrem de atos e fatos jurídicos que se constituíram sob a regência de uma legislação anterior, assim a aplicação da lei nova às situações subjetivas construídas anteriormente à sua edição, em regra, não se apli-

28 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Aplicação da lei no tempo em direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, n.º. 134, Out./Dez. 1978, p. 12.

29 MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. 2004. f. 224.

ca, sob pena de ferir o ato jurídico perfeito celebrado pelas partes. Assim, as situações subjetivas, advindas de atos subjetivos, são em regra inalteráveis pela lei nova, sendo que tal alteração somente se opera por pleno acordo das partes pactuantes de tal situação jurídica, sendo vedada a alteração ou revogação da situação senão por mútuo acordo dos pactuantes ³⁰.

Não obstante, em determinados casos, pode ocorrer de que certas normas possuam incidência imediata sobre situações jurídicas subjetivas. É o caso das normas de ordem pública, que representam limitações à autonomia da vontade das partes contratantes em benefício do interesse coletivo. Tais normas são de natureza pública, mas consistem em princípios de direito privado que atentam para a tutela do interesse coletivo. Assim, tratando-se normas de ordem pública, de caráter cogente que não podem ser derogadas pelas partes contratantes, haverá a incidência da lei nova sobre as situações subjetivas.

Essa solução para o problema da incidência da lei nova sobre o regime jurídico dos servidores públicos, quanto ao enquadramento da situação jurídica com objetiva ou subjetiva, não resolve de maneira eficaz a questão da aplicação normativa intertemporal, pois, inicialmente, é complicada a caracterização da situação jurídica.

Uma situação jurídica subjetiva pura é inviável, uma vez que todas as situações subjetivas recebem o aporte de disposições de caráter geral que limitam e vinculam a autonomia da vontade das partes pactuantes à consecução do interesse coletivo. De maneira semelhante, não se pode cogitar de uma situação objetiva válida igualmente para todos os titulares que se encon-

30 PERREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, V. III, 2007, p. 14.

tram numa mesma situação. Apesar de existirem disposições legais gerais para uma situação jurídica, o indivíduo ao adentrar em tal situação a individualiza segundo suas condições e especificações, não sendo cabível sustentar essa ficção jurídica.

Por fim, é difícil a tarefa, tanto do legislador quanto do Poder Judiciário, esclarecer quais normas possuem caráter de ordem pública, podendo a carência de sua definição implicar na larga e indiscriminada utilização do conceito, fato este que pode ensejar alterações mais freqüentes nas situações jurídicas subjetivas, não estabelecendo uma tutela justa aos direitos dos servidores, uma vez que o regime jurídico poderá ser alterado sempre com o mero pretexto de a norma nova possuir caráter de ordem pública.

4.1.2 – Grau de expectativa dos direitos

A doutrina tradicional defende que a incorporação de direitos, bens jurídicos, no patrimônio do indivíduo não comporta gradação, uma vez que ou há expectativa de direito ou há, em pólo oposto, o direito adquirido. Assim, se torna árdua a caracterização da patrimonialidade do direito para ser tido como adquirido, pois tal modelo estático não comporta as situações jurídicas complexas, como o caso do regime jurídico dos servidores públicos no qual os efeitos jurídicos da relação se prolongam no tempo.

Tais situações jurídicas complexas são, segundo Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena, o *status*, que se compõe em conteúdos autônomos e homogêneos de relações jurídicas agrupadas³¹. O *status* importa na ocorrência de uma complexidade de deveres

31 VILHENA, Paulo Emilio Ribeiro de. As expectativas de direito, a tutela jurídica e o regime estatutário. *Revista de informação legislativa*, n.º. 29. Brasília, Jan./Mar. 1971. p. 12.

e direitos que não se anulam nem se chocam, apesar de entrecruzarem.

Como afirma VILHENA:

Entrelaçam-se relações jurídicas reveladoras de direitos constituídos e a cada novo direito em formação se segue uma posição jurídica sustentada, como projeção e titularidade, pelo anterior direito de onde proveio ³².

Logo, o interesse tutelado figura como um todo de legitimações autônomas, porém integradas no patrimônio jurídico do titular, implicando no fato de que a expectativa de direito não pode se destacar do referido patrimônio, mesmo que a expectativa de direito não possua esse fluxo jurídico o qual o advento de um direito implica na existência e atualidade de outro. A expectativa completa-se com o fato de estar no patrimônio do expectante, sendo uma fase para a aquisição do direito, ou seja, é um direito a adquirir direito, na lição de Pontes de Miranda ³³.

A expectativa se liga a precedente direito adquirido e adquiridas ficam as faculdades oriundas do mesmo, sendo que a lei nova não pode sujeitar a novas condições nem suprimir faculdade abstrata inerente a determinado direito adquirido. Assim sendo, a implementação da parte expectada somente depende do exercício da atividade jurídica do titular das garantias estatutárias, como ensina VILHENA ³⁴. Logo haverá um grau de expectativa do direito que receberá a devida tutela, assim como os direitos que lhe serviram de base a uma futura projeção. Para

32 VILHENA, Paulo Emilio Ribeiro de. 1971. p. 13-14.

33 MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, Tomo V, 1955. p. 283.

34 VILHENA, Paulo Emilio Ribeiro de. 1971. p. 15.

a gradação da tutela jurídica dos interesses deve-se considerar o conjunto de relações jurídicas integradas no patrimônio do titular, segundo Maria Coeli Simões Pires³⁵.

O referido grau de expectativa será mensurado e avaliado conforme o princípio da intensidade de asseguramento de eficácia ou da proporção de incorporação do bem jurídico no patrimônio do titular. Dessa forma, desde a expectativa, o titular a que se destina a tutela jurídica traz em maior ou menor intensidade assegurada perspectiva de acesso a um direito subjetivo, cabendo somente ao legitimado excluir ou impedir a perspectiva da aquisição, pois é do arbítrio do titular a pretensão da consecução do direito pleno, não se subordinando a consecução do direito senão ao decurso do tempo ou à permanência do titular no regime jurídico que aderiu, dando continuidade ao *status*.

Assim, o direito expectado, expectativas carregadas de certo grau de segurança, direito ao direito que virá, compõe as relações jurídicas, inclusive as de natureza continuada, como o regime jurídico dos servidores públicos, no qual há um direito do titular de defesa à consecução de direitos parcelados em vias de formação, uma vez que o implemento para consecução do direito não depende de evento estranho à vontade do titular do direito.

Tal forma de graduação de direitos parece ser mais eficiente que a maneira apresentada no item anterior de tutela dos direitos dos titulares de um regime, no caso os servidores públicos, pois a análise do grau de expectativa do direito não se atrela a um sistema jurídico formal, estático e rígido, reconhecendo o caráter relativo que o direito pode possuir, graduando, assim, sua

35 PIRES, Maria Coeli Simões. *Direito adquirido e ordem pública: segurança jurídica e transformação democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p 258.

patrimonialidade. É na análise do caso concreto que se opera a relativização do conceito de patrimonialidade, pois não há de entender patrimoniável o exercício de um direito quando lesivo à segurança coletiva, conforme PIRES³⁶. Assim, diante do caso concreto julga-se necessário realizar uma ponderação de princípios para se atentar à mutabilidade das normas de um regime e o asseguramento dos direitos dos titulares de tal regime, frente à complexidade das relações jurídicas. Logo, há necessidade de se adotar a noção de aquisição proporcional do direito como forma de abrigo das múltiplas relações estatutárias.

4.2 – Formas de aquisição de direito

Necessário agora traçar, sucintamente, a delimitação do campo do direito adquirido, analisando a caracterização da patrimonialidade na esfera do titular.

Inicialmente, deve se classificar as formas de aquisição como simples e complexa, como ensina PIRES³⁷. Direito de aquisição simples é aquele que se auferem em consequência de um único elemento fundamental, ou seja, há apenas um fato gerador de tal direito. Por sua vez, direito de aquisição complexa é o que se vincula à perfeição de elementos apartados ou sucessivos. Esta forma de aquisição de direito, por sua vez, se subdivide em direitos de aquisição imperfeita, aquisição sucessiva, aquisição por partes e aquisição plural.

Direitos de aquisição imperfeita são os direitos que se obtêm a termo ou sob condição suspensiva, sendo que este não se confunde com a expectativa de direito, pois o direito, mesmo pendente a uma condição suspensiva, integra-se ao patrimônio do titular, ficando apenas sua eficácia suspensa.

36 PIRES, Maria Coeli Simões. 2005. p. 260.

37 PIRES, Maria Coeli Simões. 2005. p. 261.

Por sua vez, os direitos de aquisição sucessiva incorporam-se diariamente e progressivamente durante certo prazo, sendo que a patrimonialidade de tais direitos caracteriza-se relativamente ao prazo decorrido. Assim, advindo lei nova, e tendo que aplicá-la imediatamente, resguardam-se a validade do que já foi constituído durante o lapso decorrido sob a vigência da lei anterior, além de submeter os acontecimentos futuros à lei nova.

Já os direitos de aquisição por partes são aqueles que a aquisição se dá com a perfeição conexa de vários elementos segregados. Assim, os fatos aquisitivos só gerarão direito completo quando verificados na sua totalidade os fatos aquisitivos, ou seja, o conjunto das causas leva à aquisição.

Por fim, direitos de aquisição plural são os direitos que possuem causas diversas e suficientes no sentido da configuração autônoma de um direito como adquirido, haja visto que cada causa gera direito adquirido.

5 – Conclusão

O Direito da Função Pública é um ramo do Direito que, assim como o Direito Administrativo que compõe, começa a sofrer influências de concepções de cunho democrático, primando pela consensualidade e pela negociação em lugar de fixações unilaterais autoritárias fundadas em concepções rígidas que impedem a evolução da matéria e sua configuração segundo os princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito.

O presente trabalho buscou, dentro de sua simplicidade, contribuir para crítica da relação entre Estado e servidor público, demonstrando a incongruência de teses tradicionais, que ainda guiam a matéria, com os princípios democráticos e igualitários que balizam a noção de Estado.

Crítica inicial se faz contra a natureza da relação servidor-Estado tida como estatutária. Tal concepção não mais faz sentido devido à evolução do conceito de contrato e a diminuição do papel da autonomia da vontade para a perfeição do mesmo. Aderir à concepção contratual da função pública é ampliar a participação dos cidadãos na Administração Pública, sendo a forma mais adequada para a efetivação do princípio democrático. Intitula-se o servidor público como detentor de direitos e garantias e de capacidade para participar na formulação de seu vínculo com o Estado, assim como contribuir de maneira direta na configuração do conteúdo do interesse público.

Por sua vez, também se tentou demonstrar que não pode haver uma supressão absoluta do servidor em face do interesse público, no sentido deste anular aquele. Deve-se considerar a existência de interesses diversos entre os servidores e o Estado, porém não se pode incompatibilizar o interesse privado com o público, ocasionando a anulação do agente enquanto trabalhador e cidadão. De acordo com a reinterpretação da Teoria do Órgão, apesar do servidor atuar segundo atribuições que lhe foram conferidas por lei ao ingressar na estrutura administrativa estatal, não lhe é tolhida a condição de pessoa detentora de direitos e obrigações.

Por fim, debatemos a questão do direito intertemporal na função pública, discutindo sistemas de incidência da legislação nova sobre situações pretéritas e sobre aquelas que se perpetuam no tempo, como é o caso da relação servidor-Estado. Concluímos que a questão da aquisição dos direitos não pode ficar absolutizada em esquemas rígidos de conceptualismo e de lógica jurídica formal. Deve-se reconhecer o caráter relativo que o direito adquirido possa possuir, graduando, assim, sua patrimonialidade frente às alterações legais que o regime possa sofrer. No entanto, julga-se necessário realizar uma pondera-

ção de princípios para se atentar à mutabilidade das normas de um regime e o asseguramento dos direitos dos titulares de tal regime, frente à complexidade das relações jurídicas.

6 – Análise de casos

Após realizarmos discussões doutrinárias cabe aplicar os resultados obtidos aos casos concretos que incitaram o presente debate. Analisaremos o recurso em mandado de segurança n.º. 20.691-ES impetrado no Superior Tribunal de Justiça e os embargos de declaração no mandado de segurança 24.381-3 – DF interposto no Supremo Tribunal Federal.

O recurso ao mandado de segurança n.º. 20.691-ES trata do caso de dois servidores que eram submetidos ao regime celetista quando trabalhavam no INCAPER e no DER e depois foram submetidos ao regime jurídico único, estatutário, pela Lei Complementar n.º. 187/2000. Posteriormente, tais servidores foram enquadrados no Ministério Público Estadual pela Lei n.º. 7.233/02. Dessa forma, fora suprimida da remuneração desses servidores uma Gratificação Adicional por Tempo de Serviço (GATS), alegando as autoridades competentes que os servidores ao optarem pelo enquadramento ao Ministério Público renunciaram aos adicionais que percebiam antes, além de estes serem incompatíveis com a forma de aquisição de adicionais prescrita no regime jurídico único, no qual foram enquadrados.

Inicialmente, cabe salientar o problema do enquadramento no Ministério Público burlando-se a regra constitucional do concurso público presente no art. 37, II, da C.R./88. Esta norma constitucional prescreve que o acesso aos cargos e empregos públicos se dará por meio de concurso público, visando, assim, que uma pessoa não aprovada seja detentora de cargo ou emprego público e que uma pessoa já alocada em outro cargo ou

emprego venha a ocupar cargo de carreira ou emprego diverso do ocupado. Tal regra não foi obedecida, pois os servidores foram enquadrados em carreira diversa sem prestarem concurso público.

Por sua vez, outra questão se refere à manutenção dos adicionais referidos. O art. 2º, § 1º, da Lei Complementar 187/2000 que realizou a mudança do regime celetista para o estatutário, demonstra a preocupação do legislador para com o direito adquirido e para com o direito expectado. Tal dispositivo legal dispõe que fica garantido aos servidores o direito de continuar percebendo os mesmos valores de remuneração, correspondentes ao seu salário e vantagens permanentes, aplicando-se-lhes, a partir da vigência da referida lei, exclusivamente as vantagens pecuniárias relativas ao regime estatutário do servidor público do Estado. A partir da interpretação dessa norma pode-se inferir que ficam protegidos os direitos pecuniários adquiridos na vigência do regime antigo, proibindo-se, unicamente, que se adquiram tais valores conforme as regras do regime pretérito, não devendo haver supressão dos adicionais. A restrição se dá quanto à forma de aquisição dos adicionais que passarão a ser adquiridos conforme a nova lei, não se restringindo aqueles já adquiridos.

O direito a tais adicionais é adquirido de forma sucessiva, ou seja, incorpora-se ao patrimônio jurídico do titular de forma progressiva durante certo prazo. Assim, aplicando-se a graduação à aquisição de tal direito, pode-se atingir uma tutela jurídica eficiente e proporcional aos interesses dos servidores.

Apesar de haver mudança de regime jurídico, de celetista para estatutário, e, conseqüentemente, de o complexo de direitos e obrigações (*status*) também sofrer mutação, deve-se realizar

uma ponderação de princípios quanto ao caso concreto, pois a supressão dos adicionais em face do interesse coletivo não é a decisão mais acertada, uma vez que o interesse particular nesse caso não deve ser alijado sob o pretexto da consecução do interesse público. Respeitar o patrimônio jurídico do servidor público e o direito adquirido é também atentar para o interesse coletivo, uma vez que é princípio constitucional o respeito ao direito adquirido e seus efeitos.

Já os embargos de declaração no mandado de segurança 24.381-3-DF tratam do caso de uma servidora que percebia horas extras na constância do regime celetista e tais vantagens foram incorporadas à sua remuneração por força de decisão judicial transitada em julgado. Todavia, posteriormente, essa servidora foi enquadrada no regime estatutário, vindo ela a aposentar-se e também a perceber o valor dessas horas extras em sua aposentadoria. Posteriormente, houve uma revisão do benefício e essas vantagens foram suprimidas de seus proventos. Para tanto foi alegada impossibilidade de perceber tais vantagens em face da mudança de regime e que não havia direito adquirido a regime jurídico.

A este caso se aplica, semelhantemente, o debate envolvido no caso anterior, pois a aquisição de tal direito se deu de forma sucessiva, incorporando-se progressivamente ao patrimônio jurídico da servidora, além de se ter a agravante de que não foi respeitada a coisa julgada, protegida constitucionalmente no art. 5º, XXXVI. Novamente, apesar de ter ocorrido mudança de regime e do complexo de direitos e obrigações, aplicando-se uma ponderação de princípios entre os interesses público e privado, conclui-se pela manutenção das vantagens incorporadas aos proventos da servidora, pois a supressão dessa vantagem implicaria, além de um atentado à coisa julgada, em um desrespeito aos valores sociais do tra-

balhador, pois o mesmo despendeu força de trabalho visando uma contribuição como contraprestação que, por força legal, seria em tempo futuro agregada à sua remuneração.

7 – Referências Bibliográficas

ANASTASIA, Antônio Junho. *Regime jurídico único do servidor público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1990;

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Conflitos coletivos e negociação na função pública: contribuição ao tema da participação em direito administrativo*, 1998. Tese (DOUTORADO em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, f. 56.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Aplicação da lei no tempo em direito administrativo*. Revista de Direito Administrativo, nº. 134, Out./Dez. 1978.

BANDERIA DE MELLO, Celso Antônio. *Regime constitucional dos servidores da Administração Direta e Indireta*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Regime jurídico único e os “celetistas”*. Revista de Direito Público, nº 99, jul-set 1991.

CARVALHO, Juliana Brina Corrêa Lima de. *A natureza contratual do vínculo entre o servidor público e o Estado*. 2005. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6859>>. Acesso em: 16 nov. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005, p.482-483.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002;

DALLARI, Adílson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990;

GOMES, Orlando. *Contratos*. 25^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002;

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Contratação temporária excepcional interesse público*. 2004. DISSERTAÇÃO (MESTRADO em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte;

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, Tomo V, 1955.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 14^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006;

NETTO, Luisa Cristina Pinto e. *A contratualização da função pública: da insuficiência da teoria estatutária no Estado Democrático de Direito*, 2003. DISSERTAÇÃO (Mestrado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, f. 150.

PERREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, V. III, 2007.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Direito adquirido e ordem pública: segurança jurídica e transformação democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

SILVA, Antônio Álvares da. *Os servidores públicos e o direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1993.

VILHENA, Paulo Emilio Ribeiro de. *As expectativas de direito, a tutela jurídica e o regime estatutário*. Revista de informação legislativa, n.º. 29. Brasília, Jan./Mar. 1971.

