A ALTERAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO DE TRABALHO NAS RELAÇÕES TRABALHISTAS PRIVADAS E NA RELAÇÃO ENTRE SERVIDOR PÚBLICO E ESTADO

FERNANDA PEREIRA AMARO*

1. Introdução — 2. As normas de ordem pública e a as alterações unilaterais dos contratos de trabalho — 3. O princípio da norma mais favorável e o contrato de trabalho — 4. O princípio da supremacia do interesse público e as normas de ordem pública no direito privado — 5. O direito adquirido e as relações entre o servidor e o estado — 6. Por um aproximar das relações de trabalho – algumas teses aplicáveis — 6.1. Discutindo a natureza da relação trabalhador e empregador privado — 6.2. Discutindo a natureza das relações servidor/estado – algumas teses — a) Tese institucionalista – notas — b) Uma tese antiinstitucionalista — c) A dessubjetivação como ponto de convergência das relações de trabalho — 7. Releituras — 7.1 A autonomia de vontade através dos tempos — 7.2. Uma roupagem renovada do fenômeno contratual — 8. Conclusão — 8. Bibliografia

1. Introdução

O presente estudo objetiva um melhor entendimento da alteração unilateral nas relações trabalhistas privadas e nas relações entre servidor público e Estado.

Adiantamos que é tarefa impossível tratar da referida temática sem aludir, todo o tempo, à polêmica em torno da natureza jurídica do vínculo entre servidor público e Estado, assim, ambas serão objeto de nosso exame.

Buscaremos trazer à baila lições diversas de doutrinadores que se lançaram à observação dos assuntos referidos ou de questões afetas e tentaremos ser eficientes na missão de congregar todos os subsídios colhidos, de modo tanto a permitir ao leitor a percepção da multiplicidade de elementos, quanto a demonstrar o pensamento que hoje temos acerca do tema.

* Mestra em Direito Administrativo (UFMG/MG); TJ II (TJ/RJ).

Primeiramente traremos noções sobre normas de ordem pública e alterações unilaterais no contrato de trabalho e, logo em seguida, passaremos a uma reflexão sobre dois princípios que julgamos imprescindíveis, quais sejam, o princípio da supremacia do interesse público e o da proteção da norma mais favorável, que se confunde com o princípio da tutela.

Daí, abordaremos a questão dos direitos adquiridos, certamente uma peça nuclear no confronto entre relação estatutária e relação trabalhista comum, ilustrando esse tópico com um pouco da jurisprudência pátria sobre o assunto.

Para o estudo das possibilidades de aproximação das relações de trabalho faremos uma coletânea de orientações doutrinárias a respeito do tema, bem como traremos a lume o contrato e a autonomia da vontade, buscando revisitar esses clássicos institutos do direito privado buscando entendê-los dentro de uma teoria geral.

Por fim, faremos um encerramento, que decerto não é conclusivo, mas propositivo, diante da riqueza e da complexidade da matéria, deixando margem a próximas e infindáveis discussões.

2. As normas de ordem pública e a as alterações unilaterais dos contratos de trabalho

A questão da alteração unilateral nos contratos de trabalho e nas relações de direito público traz à tona o debate sobre normas e princípios. De um lado, o direito privado, onde o princípio da autonomia da vontade permite que tanto o acordo de vontades quanto sua produção unilateral gerem efeitos. De outro, as preocupações com as garantias mínimas, com a ordem pública e com a supremacia do interesse público sobre o privado acrescentam novos aspectos ao tema.

Quando e até que ponto as alterações unilaterais são permitidas? Ou não há limites para as alterações unilaterais? Ou esses limites existem somente para as relações de trabalho de direito privado?

A liberdade de contratar no decorrer dos séculos tem sofrido temperamentos em razão dos abusos nas contratações, onde o poderio econômico levou a desigualdades fáticas entre as partes. Em nome do ajuste jurídico nessas relações com risco de desequilíbrio, o Estado interfere na vontade privada de contratar ou de modificar contrato já firmado e, em um primeiro momento, em grau menos acentuado, impõe-se através de normas supletivas ou subsidiárias. Aí a lei só prevalece quando as partes se omitem.

Em um segundo momento, vêm as normas coativas. Estas ordenam (imperativas) ou proíbem algum ato (proibitivas).

Colacionamos fragmento da obra de Orlando Gomes a esse respeito: *"O Direito Contratual compõe-se de leis coativas. Até mesmo quando o princípio da autonomia da vontade alcançou a maior amplitude se reconhecia a necessidade de normas imperativas, tanto de inspiração política como por injunções de técnica jurídica."*

Frise-se que em qualquer regime contratual são indispensáveis normas inderrogáveis pela vontade das partes. O Estado determina negativamente o conteúdo das normas extra-estatais, dita o que não compete aos particulares regular.

Essas normas inderrogáveis que impõem limites às contratações e às alterações são as normas coativas, as quais, em regra, são de ordem pública, mas, em menor freqüência, também podem se nortear por interesses privados.

As normas de ordem pública são aquelas fundadas na realização de interesses e de função que merecem tutela e que são socialmente úteis. Há uma utilidade social, portanto, que faz com que o domínio do direito privado seja permeado por normas (regras e princípios) que restringirão o absolutismo das vontades particulares.

Isso pode ser notado de forma expressiva no Direito do Trabalho, um ramo que se pode entitular "Direito Social do Direito Privado". Em Egon Felix Gottschalk[1] se colhem trechos interessantíssimos a esse respeito. Vejamos:

"Se, portanto, a ordem jurídica não confere ao sujeito de Direito a faculdade de regulamentar livremente as suas relações jurídicas, mas determina a sua conduta de modo absoluto, soberano, incondicional, o Direito é cogente. É dispositivo, porém, o Direito, quando a mesma ordem jurídica delega ao sujeito de Direito o poder de editar a sua própria norma de conduta, condicionando a validade da norma legal ao não uso desta faculdade."

Mas se dizemos que há um estreitamento da livre vontade dos contratantes quando aludimos a normas cogentes, não significa aí que há a completa supressão da vontade.

Percebe-se o caráter tutelar das normas de ordem pública, que se constitui em verdadeiro princípio a nortear as relações de direito do trabalho. Recorremos mais uma vez às lições de Egon Gottschalsk[2] ao abordar a redução da manifestação de vontade através das normas de ordem pública no direito do trabalho:

"Surge, portanto, uma distinção essencial e de suma importância no campo do direito do trabalho: existem nele normas cogentes que não excluem a vontade privada, mas cercam-na de garantias para a sua livre formação e manifestação, valorizando-a como expressão da própria personalidade humana".

O conteúdo das normas de ordem pública não é de todo fluido, vez que garantias mínimas expressas na Constituição Federal de 1988 não permitem que a instabilidade ou volateidade dos regimes políticos inutilizem sua eficácia. Tendo consciência dessas garantias, a experiência de identificação concreta de tais normas e da correção ou "abuso" de intervenção estatal nas relações se torna processo mais facilitado.

São exemplos clássicos de normas de ordem pública no direito do trabalho as que contemplam o princípio da liberdade de trabalho e a proteção especial ao trabalho. "Seriam normas de proteção ao trabalho, por exemplo, as relativas ao

1 GOTTSCHALK, Egon Felix. *Norma pública e Privada no Direito do Trabalho*. Ed. Fac-similada São Paulo: Ed. LTR. p. 460.

2 *Idem, ibidem*, p. 192/193.

trabalho do menor e da mulher, sobre férias, repouso semanal remunerado, segurança e medicina do trabalho".[3]

A vontade dos contratantes se submete ao princípio da ordem pública, como nos lembra o mestre Caio Mário da S. Pereira. A regulamentação legal do contrato é reflexo dessa aceitação pelo ordenamento jurídico de que há interesses que se impõem aos mercantis.

Nélio Reis[4], citando trecho de relatório do anteprojeto da CLT, destaca que *"a análise do conteúdo da nossa legislação social prova exuberantemente a primazia do caráter institucional sobre o efeito do contrato, restrito este à objetivação do ajuste, à determinação do salário e à estipulação da natureza dos serviços e isso mesmo dentro de standards e sob condições preestabelecidas na lei."*

Percebe-se aí uma concepção socializadora e institucionalizante do contrato de trabalho, que é um contato regulamentado. Vamos tangenciar a discussão sobre se este sereia instituição ou contato, porque não podemos desprezar a atuação bastante incisiva da lei em um campo de relações que não são puramente privadas.

Desde a formação do vínculo contratual se faz presente a ordem pública, impondo observâncias e proibições. Superado o estágio de não-contrariedade a estes, ou seja, respeitada a lei na formação do contrato, a intervenção estatal, sob a forma do princípio da ordem pública dá origem a princípios aplicáveis à alteração do contrato de trabalho.

Na verdade, são princípios que revelam uma intervenção estatal mais acentuada do que quando da formação do vínculo: princípios da inalterabilidade qualitativa e quantitativa do trabalho. Partem estes do pressuposto de que, sendo o contrato de trabalho bilateral, *"permitir a um dos sujeitos da obrigação a faculdade de alterá-lo ao seu talante seria consagrar um princípio violador da norma imperativa, que passaria a o brigar apenas a uma das partes, com o que não se coaduna idéia do contrato."*

O art. 468 da CLT estampa essa inalterabilidade como regra. Vejamos seu *caput*:

"Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento e, ainda assim, desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia".

O parágrafo único do mesmo dispositivo prevê a seguinte exceção à impossibilidade de alterações contratuais unilaterais:

"Não se considera alteração unilateral a determinação do empregador para que o respectivo empregado reverta ao cargo efetivo, anteriormente ocupado, deixando o exercício de função de confiança."

Interessante observar que a lei, por não olhar com bons olhos para as alterações unilaterais, nem quando a admite, como no dispositivo mencionado, aceita intitulá-

3 MARTINS, Sérgio Pinto. O pluralismo no direito do trabalho. São Paulo: Atlas, 2001, p. 91.

4 REIS, Nélio. Alteração do contrato de trabalho — alteração por mútuo consentimento, alteração unilateral e rescisiva, culpa recíproca. São Paulo: Liv. Ed. Freitas Bastos, 1948.

las desse modo. Trata-se de uma demonstração do espírito da legislação trabalhista quanto a esses atos.

Todavia, não obstante o ordenamento jurídico brasileiro não tenha como regra acolher ditas alterações, vez que vigora um princípio de inalterabilidade, o mesmo não é absoluto, como visto. Do escólio de Nélio Reis apreendemos ainda que os mesmos imperativos de ordem pública que constrangem os interesses privados também aqui atuam para abrandar a inalterabilidade. São limites de duas espécies, os legais e os contratuais, ambos atentos a necessidades especiais da empresa e ao dever de colaboração do trabalhador para a realização dos fins da empresa investida de sua condição institucional.

Um elemento que o autor mencionado assevera dever estar sempre presente é a "necessidade de agir" da empresa, sob pena de prejuízo e desde que "imperiosa, comprovável e irremovível".

Além das categorias de alterações qualitativas e quantitativas, ele nos traz à tona, ainda, as alterações (1) quanto ao tempo, que podem ser (a) por prazo certo, (b) por prazo indeterminado, (c) instantâneas e, (2) quanto ao cargo ocupado, pelas formas da (a) promoção, (b) rebaixamento e (c) retorno.

Relembremos que se devem observar os limites constitucionais, os legais e os contratuais (formados pelas vontades bilaterais) para que se admitam alterações.

3. O princípio da norma mais favorável e o contrato de trabalho

Em tópico anterior analisamos a questão da alteração dos contratos de trabalho e verificamos que a regra para as relações trabalhistas no Brasil é a inalterabilidade do contrato por disposições unilaterais. Contudo, há as cláusulas regulamentares, as leis supervenientes, elaboradas pelo Estado enquanto ordenamento jurídico e outras fontes formais do contrato de trabalho, cuja repercussão sobre os contratos de trabalho vigentes podem produzir dúvidas.

No que atina à primeira situação, veja-se o princípio da norma mais favorável, através do toda norma mais favorável inserida em regulamento interno da empresa adere ao contrato de trabalho e não pode ser retirada. O temperamento que esse princípio sofreria seria o Enunciado 51 do TST, o qual dita que o empregado admitido *sob a égide de condição mais vantajosa a ela tem direito*, de modo que o admitido posteriormente pode perder tal vantagem.

O princípio da norma mais favorável, que visa a uma igualdade real entre as partes contratantes, possui três facetas: *in dubio pro operario*, *norma mais favorável* e *condição mais benéfica.*

Os autores afirmam que a dificuldade de aplicação do citado princípio reside na identificação concreta da norma mais favorável.

Paul Durand[5] é lembrado por propor critérios orientadores para tal mister:

5 *Apud* AMARAL, Júlio Ricardo de Paula. *Limitações à aplicação do princípio da proteção no direito do trabalho.* In: Jus Navigandi, n. 51. [Internet] http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2137 [Capturado 16.Set.2002]

"1. a verificação deverá se dar considerando-se o conteúdo das normas, sem levar em consideração, entretanto, as conseqüências econômicas que poderão ser ocasionadas posteriormente;

2. a busca da norma mais favorável deverá levar em consideração a coletividade trabalhadora, não considerando, pois, isoladamente, o trabalhador. A cláusula contida em convenção coletiva de trabalho que fosse prejudicial à coletividade seria nula, ainda que trouxesse benefícios a um trabalhador, isoladamente considerado;

3. a apreciação da norma mais favorável não depende de avaliação subjetiva dos interessados, mas de forma objetiva, em função das razões que tenham inspirado as normas;

4. a comparação entre duas normas aplicáveis deverá ser feito de forma concreta, verificando se a regra inferior é, no caso, mais ou menos favorável aos trabalhadores;

5. como a possibilidade de melhorar a condição dos trabalhadores constitui uma exceção ao princípio da intangibilidade da regra imperativa hierarquicamente superior, não se pode admitir a eficácia de uma disposição inferior, embora se possa duvidar de que seja efetivamente mais favorável aos trabalhadores"

Mesmo tendo presentes tais critérios, consideramos a situação de a norma que pretende alterar unilateralmente o contrato demonstrar-se mais favorável sob certos aspectos. Poderíamos talvez pensar em uma conciliação das partes mais favoráveis das várias normas?

As teorias da incindibilidade ou conglobamento e da acumulação ou atomista sugerem respostas diametralmente opostas a esse questionamento. Ao passo que a teoria do conglobamento considera o conjunto de normas aplicáveis, não admitindo o recorte, a cisão das normas mais favoráveis, a atomista apregoa exatamente o contrário, fundando-se na acumulação das vantagens proporcionadas por cada norma em prol do trabalhador.

Há adeptos das duas teorias e ainda outras construídas sobre elas. Adote-se qualquer das teorias, há sempre de ser salientado que o respeito ao direito adquirido à condição mais vantajosa (logicamente aqui não se inserem vantagens estabelecidas provisoriamente aí não se inserem) não pode ser suprimido.

4. O princípio da supremacia do interesse público e as normas de ordem pública no direito privado

Se no contrato de trabalho o princípio da ordem pública atua em prol da utilidade social, vedando abusos na formação e modificação dos pactos, o que dizer, então, quando a relação de trabalho tem como partes o servidor e o Estado?

Como em todo o Direito Administrativo, também aí nessa relação o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade dos interesses públicos se imiscuem para propiciar um estado de coisas diferenciado do contrato de trabalho.

Neste pode-se dizer que sobre o campo da vontade livre dos pactuantes se plantaram normas de ordem pública para equilibrar a relação. Na relação entre o servidor e o Estado, ocupam lugar singular os princípios aludidos, de modo que

mesmo quando há discricionariedade da autoridade pública, o espaço para ação não é gizado apenas pela letra da lei, mas por uma gama de princípios.

Hoje tem tomado corpo o entendimento de que não é possível reconduzir o interesse privado a um entendimento único, dada a multiplicidade de interesses públicos identificáveis na vida cotidiana[6], contudo cremos que isso não deve significar que a noção de interesse público está superada como uma característica mais marcante do regime jurídico administrativo. Se o preceito é de direito público, visa *diretamente* ao interesse público, considerado este como o bem maior, diferentemente do direito privado, que, genericamente, objetiva a proteção de indivíduos ou de categorias.[7]

O insigne Celso Antônio Bandeira de Mello nos ensina sobre a indisponibilidade do interesse público e sobre sua supremacia, peças nucleares do regime jurídico-administrativo e Fábio Medina Osório[8] também traz importante contribuição a fortalecer a participação dos citados princípios no regime jurídico-administrativo:

"O interesse público não é apenas um valor, como qualquer outro, para o Direito Administrativo. Por certo que valores podem ser inclusive instituídos pelo princípio da superioridade do interesse público sobre o privado, mas a existência mesma desse princípio significa uma normatividade constitucional a vincular Legislador e Administrador público em determinadas direções, ao mesmo tempo em que constitui uma importante garantia aos "cidadãos" no sentido de que a atuação pública resulta racionalmente controlável pelo Judiciário, seja quando se trate de coibir privilégios abusivamente outorgados à Administração Pública, seja quando se trate de examinar o problema do desvio de poder ou de finalidade."

Maria João Estorninho[9], acerca do princípio da supremacia do interesse público, que denomina princípio da prossecução do interesse público, tece os seguintes comentários:

"(...) Parece-me hoje absolutamente indiscutível que a Administração Pública existe sempre para prosseguir o interesse público e que a idéia de que esse interesse

6 ANTUNES, Luís Felipe Colaço. *A tutela dos interesses difusos em direito administrativo.* Por uma legitimação procedimental. Coimbra: Almedina, 1989. p. 38. "Os interesses públicos são finalidades concretas, que os órgãos e entes públicos devem realizar, e que num ordenamento de base pluralista há tantos interesses públicos como comunidades existentes no âmbito do mesmo."

7 A esse respeito, confira-se esse expressivo trecho: *"A distinção entre prescrições de ordem pública e de ordem privada consiste no seguinte: entre as primeiras o interesse da sociedade coletivamente considerada sobreleva a tudo, a tutela do mesmo constitui o fim principal do preceito obrigatório; é evidente que apenas de modo indireto a norma aproveita aos cidadãos isolados, porque se inspira antes no bem da comunidade do que no do indivíduo; e quando o preceito é de ordem privada, sucede o contrário; só indiretamente serve o interesse público :a sociedade considerada em seu conjunto; a proteção do direito do indivíduo constitui o objetivo primordial. In* GOTTSCHALK, Egon. *Op. cit.*", p. 197/198.

8 OSÓRIO, Fábio Medina. *Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro?* RDA, vol. 220, Rio de Janeiro: FGV, abr./jun. 2000, p. 104/105.

9 ESTORNINHO, Maria João. A fuga para o direito privado. Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1996, p. 172/173.

público é 'o seu norte, o seu guia, o seu fim' (Freitas do Amaral) não pode deixar de aplicar-se em relação a toda e qualquer atuação administrativa, seja ela levada a cabo através dos meios jurídico públicos ou através das formas de organização ou de atuação de direito privado.

Para mim, o princípio da prossecução do interesse público é, assim, indubitavelmente, uma incontornável vinculação jurídico pública da "atividade de direito privado da Administração Pública."

Em nome do interesse público é que a Administração tem sua atuação condicionada pela lei e por princípios, já na relação trabalhista nota-se uma liberdade maior porque lá as vontades conjuntas produzem alterações bilaterais quando não desconformes com a lei e até mesmo a inalterabilidade unilateral em certas circunstâncias é possível.

5. O direito adquirido e as relações entre o servidor e o estado

Até que ponto pode o Estado, através de lei, produzir alterações nas "relações de função pública", na expressão de Celso Antonio B. de Mello? A alteração de contratos também perpassa a discussão sobre direitos adquiridos. Segundo R. Limongi França[10], *"direito adquirido é a conseqüência de uma lei, por via direta ou por intermédio de fato idôneo; conseqüência que, tendo passado a integrar o patrimônio material ou moral do sujeito, não se fez valer antes da vigência de lei nova sobre o mesmo objeto"*.

No enfrentamento de questões relativas a direitos adquiridos dos servidores públicos nossos tribunais têm partido de uma premissa inconteste de ser estatutário o vínculo que une servidor e Poder Público, de modo que isso teria, em regra, o condão de afastar alegações de direitos adquiridos.

O Prof. Paulo Modesto é um dos que identificam essa univocidade no tratamento do tema: "É pacífica a jurisprudência dos tribunais superiores quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico por parte dos servidores públicos ocupantes de cargo público. Diz-se, nestes casos, que a relação jurídica que o servidor mantém com o Estado é legal ou estatutária, ou seja, objetiva, impessoal e unilateralmente alterável pelo Poder Público. A disciplina geral da função pública é considerada inapropriável pelo servidor público e, portanto, tida como sujeita a modificação com eficácia imediata tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional.[11]"

A temática dos direitos adquiridos, dessa forma, insere-se na discussão sobre o regime jurídico, pois sua existência ou inexistência, dite ou não a Constituição isso, dependerá da interpretação e acolhimento jurisprudencial da orientação dos Poderes Executivo e Legislativo.

10 FRANÇA, R. LIMONGI. *A irretroatividade das leis e o direito adquirido*. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo, Ed. Saraiva, 1995.

11 MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e direito adquirido. In: Jus Navigandi, n. 38. [Internet] http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=374 [Capturado em 16.Set.2002]

Interessa aqui colacionar ementas de decisões do STJ e do STF[12] exponentes do supra-relatado:

"(...) Inexistência de direito adquirido a regime jurídico do servidor público cuja modificação decorre de texto constitucional" (STF, RE nº 100.144-SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ 109/1175, j. em 7/07/83).

"Constitucional Funcionário Público. Regime de tempo integral. Pela natureza estatutária das relações do funcionário público com a Administração, pode tal regime ser modificado por lei, sem que isto ofenda o principio constitucional da garantia ao direito adquirido" (STF, RE 99.592, Rel. Min. DÉCIO MIRANDA, RTJ 108/382, j. em 7/10/1983).

"A garantia constitucional do direito adquirido não faz intangível o regime jurídico de um servidor do Estado, sujeito ao estatuto especial ante a edição da lei complementar que o modifica" (STF, RE 99.594, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, RTJ 108/785)

"Funcionalismo. Proventos de aposentadoria. Se a lei extingue vantagem ou gratificação que serviu de base ao cálculo de proventos do funcionário aposentado, sem redução dos mesmo, não há ofensa a direito adquirido, *uma vez que a garantia constitucional não abrange o regime jurídico*" (STF, RE 99.955, Rel. Min. CARLOS MADEIRA, RTJ 116.1065).

"Lei nova, ao criar direito novo para o servidor público, pode estabelecer, para o cômputo do tempo de serviço, critério diferente daquele determinado no regime jurídico anterior. — Não há direito adquirido a regime jurídico" (S.T.F, R.E n. 99.522, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RDA 153/110-113, j. em 1/03/1983).

"O funcionário tem direito adquirido a, quando se aposentar, ter seus proventos calculados em conformidade com a lei vigente ao tempo em que preencheu os requisitos para a aposentadoria. — Não possui, contudo, direito adquirido ao regime jurídico relativo ao cargo, o qual pode ser modificado por lei posterior.-(...) (S.T.F, R.E. n. 92.638, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RDA 145/56-61, j. em 6/06/1980).

"Vencimentos: reajuste: direito adquirido Inexistência. Segundo a jurisprudência do STF — que reduz a questão à inexistência de direito adquirido a regime jurídico —, as leis ainda quando posteriores à norma constitucional de sua irredutibilidade — que modificam sistemática de reajuste de vencimentos ou proventos são aplicáveis desde o início de sua vigência. Ressalva do entendimento do relator, expresso no julgamento do MS 21.216.(Gallotti, RTJ 134/1.112)"(STF, R.E. n. 185.966-1, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJU de 22.09.1995, Seção I., p.30632).

"Decreto-Lei nº 2.335/87. Plano Verão. Reajuste de 26, 05%. Direito adquirido. Inconstitucionalidade. 1- O Plenário da Corte reiterou o entendimento de que não há direito adquirido a vencimentos de funcionários públicos, nem direito adquirido a regime jurídico instituído por lei. Em se tratando de norma de aplicação imediata, esta não alcança vencimentos já pagos, ou devidos "pro labore facto"(...)" (STF, RE-199753-MG, Rel. Min. MAURÍCIO CORREIA, DJU de 07-06-1996, pp. 19843, j. em 30/04/1996).

12 *Idem, ibidem.*

"(...) O regime público estatutário, que disciplina o vínculo entre o servidor público e a Administração, não tem natureza contratual, em razão do que inexiste direito a inalterabilidade do regime remuneratório, sendo passível de modificação quando em desacordo com a ordem constitucional. (...). (STJ, ROMS 6756-PB, Sexta Turma, Rel. Min. VICENTE LEAL, DJ 18/11/1996, p. 44928, j. em 15/10/1996).

"(...) O regime jurídico estatutário, que disciplina o vinculo entre o servidor público, ativo e inativo, e a Administração, não tem natureza contratual, em razão do que *inexiste direito a inalterabilidade do regime remuneratório, sendo passível de modificação quando em desacordo com o teto limite constitucional. Esta colenda Corte consagrou o entendimento de que a pensão especial submete-se a incidência da legislação que determina novos critérios de fixação de seu percentual, não se encontrando imune a incidência do redutor, que deve ser calculado tomando-se como valor limite a remuneração referência do Poder a que esta vinculado o benefício. Recurso Especial conhecido e provido".* (STJ, RESP 113698-SC, Sexta Turma, Rel. Min. VICENTE LEAL, DJ 01/09/1997, j. em 24/06/1997).

"(...) Militares da reserva — Pretensão de serem promovidos ao posto imediatamente superior — Tese sustentada no fato de terem ingressado no serviço público quando vigia norma que assim permitia, embora outra, existente por ocasião da passagem da inatividade, vedasse tal benefício. — Inexistência de direito adquirido. (....) *Militar que entra em serviço ativo, dentro de determinada norma, não tem direito adquirido ao mesmo regime jurídico se outra passa a vigorar no decorrer de sua atividade. (....)*" (STJ, RMS 4261-DF, Terceira Seção, Rel. ANSELMO SANTIAGO, DJ 08/09/1997, j. em 13/08/1997).

Há, em menor número, decisões jurisprudenciais reconhecendo direitos adquiridos ao servidor público em casos em que houvesse uma dupla e simultânea incidência: situações jurídicas individuais e patrimoniais, as quais, então, estariam integradas ao patrimônio jurídico do indivíduo, mesmo sendo servidor.

Trazendo ainda à baila o entendimento de Paulo Modesto sobre a matéria, dizemos que há essa integração do direito ao patrimônio do servidor quando o fato aquisitivo da vantagem já tenha ocorrido completamente, ou seja, os requisitos para a aquisição estejam presentes, faltando apenas o exaurimento dos seus efeitos.

Verificamos que os tribunais citados têm por regra negar com veemência a natureza contratual do vínculo entre servidor e Estado e reputam a não configuração de direito adquirido à natureza estatutária da relação.

Essa tendência autoriza que se faça coro à afirmação de Walney A . Diniz[13] de que *"o direito adquirido é, de regra, o mais vilipendiado no âmbito dos ramos do direito público, justamente porque aí se dá de forma mais freqüente e pronunciada a atuação do Estado, o que coincide com o fato de que o instituto tem sua maior virtude no fato de obstar a ação prejudicial do Estado frente aos cidadãos. Deveras, se necessário fosse escolher dentre as garantias constitucionais a que mais servisse*

13 DINIZ, Walney A. *Direito adquirido e casuística jurisprudencial comentada.* ADCOAS, nº1, jan.2002, ano V. p. 54/63.

ao cidadão ou a que mais poderia lhe valer contra o Poder Público, esta seria, sem sombra de dúvida, a garantia do direito adquirido."

Dentre as muitas contribuições de Limongi França, destacamos três máximas propostas para a compreensão do direito adquirido. São elas: "*a) ainda que se cuide de matéria ligada aos mais altos interesses públicos, não pode haver retroatividade se alei não for expressa a esse respeito; b) as leis de ordem pública, em princípio, têm efeito imediato só encontrando barreiras nas partes anteriores dos efeitos dos fatos passados; c) o critério para se saber quando uma lei de ordem pública não deve atingir o Direito Adquirido, quer retroativa, quer imediatamente é o de que o fundamento da Ordem Pública, para desconhecer o Direito Adquirido, não pode ir a ponto de atingir os casos em que esse desconhecimento geraria o desequilíbrio social e jurídico.*"

Percebe-se que as máximas propostas pelo preclaro doutrinador são ignoradas no tocante ao vínculo entre servidor e Estado. Uma justificativa para esse maior rigor quanto ao reconhecimento de direitos adquiridos aos servidores públicos, no dizer de Paulo Modesto estaria na repulsa à *"concepção patrimonial da função pública"*, que poderia dar azo a indevidos pleitos e intimidar a modificação do regime do servidor pelo Estado.

Enfim, diante do tratamento jurisprudencial aos direitos adquiridos vê-se que simplesmente repudiar a tese estatutária não é bastante para possibilitar um pleno entendimento da natureza do regime nas relações entre servidor e Estado.

6. Por um aproximar das relações de trabalho — algumas teses aplicáveis

6.1. Discutindo a natureza da relação trabalhador e empregador privado

Sobressai neste momento a discussão acerca da natureza dos vínculos que une particulares em uma relação de emprego. Trazemos à baila três teorias que buscam descortinar seu caráter/natureza: a contratualista, majoritária, que enfatiza o elemento *vontade*; a relacionista, que dita ser o contrato de trabalho realidade tácita ou expressa e, por fim, a institucionalista, apregoando ser a relação de trabalho uma *instituição*, onde as vontades somente importariam na aquiescência inicial à formação do vínculo, de modo que o regramento estatal conduziria à conclusão de Jayme Landim de que o contrato *"não faz mais lei entre as partes. Fá-la a autoridade pública que, legitimada no seu intervencionismo, pode prescindir do consentimento ao determinar o conteúdo do vínculo."*

6.2. Discutindo a natureza das relações servidor/estado – algumas teses

Situando o que desenvolver-se-á neste tópico, adiantamos que as argumentações objetivando ou sustentar ou afrontar a tese institucionalista em prol da contratualista, buscarão esteio ou em uma supostamente extraordinária força jurídica estatal, ou na

figura do trabalhador, ou no próprio objeto da relação, a força de trabalho, ou, ainda, sustentar-se-ão em discussão anterior, a presença ou ausência de autonomia da vontade.

a) Tese institucionalista – notas

Entende-se por estatutário o que é imposto pelo Estado sem a contribuição de demais participantes de vínculos que a determinação estatal objetiva reger. Sustentando a existência de disposições unilaterais originárias do *jus imperii*, puras manifestações da soberania estatal, observadoras dos mínimos constitucionais e guiadas pelo princípio da legalidade, no plano das relações servidor/Estado têm muita força no Brasil as teses estatutárias ou institucionalistas.

Colhem-se da edição de 1994 de obra de Ivan Barbosa Rigolin[14] sobre o regime dos servidores civis as seguintes observações, que demonstram o vigor da defesa da tese estatutária: *"Não será demais lembrar que resta inteiramente superada no Brasil a tese, que nunca deixou de apresentar-se incipiente e tímida, contratualista do vínculo laboral entre o servidor estatutário e o Estado que o admitiu"*. E ao se referir à Lei 8112, afirmou que *"todas as disposições da lei são, sem sombra de dúvida, impostas unilateralmente, estatuídas aos servidores, ou seja, outorgadas, impostas unilateralmente, estabelecidas como preceitos obrigatórios, ou, em outro termo, decretadas, no sentido do statuere ou do decernere latino"*.

Vejamos as palavras de Celso Antonio B. de Mello, outro ilustre adepto de uma teoria estatista:

"O conteúdo do vínculo jurídico que transcorre entre o funcionário e o Estado não é determinado por via consensual(...). O ato de nomeação é unilateral e proporciona a inserção de alguém debaixo de um regime jurídico prefixado, sobre o qual a vontade do funcionário não tem força jurídica para interferir. É certo que não basta o ato de provimento para se perfazer a relação funcional. É necessária a posse, através da qual o nomeado aceita o cargo e exprime um compromisso de bem servir, a fim de que se aperfeiçoe o vínculo entre ele e o Estado. Há, efetivamente, um acordo, mas este diz respeito, unicamente, à formação do vínculo. Cinge-se a ele. Limita-se a expressar sua concordância em inserir-se debaixo de uma situação geral e abstrata. Não atinge, nem pode atingir, o conteúdo da relação formada, pois este não se encontra à disposição como objeto de avença."

O aludido mestre segue dizendo que não há na "relação de função pública", numa expressão bem feliz, uma "transfusão de vontades", outra expressão feliz, porém da lavra de Clóvis Beviláqua.

Também Airton Rocha Nóbrega comunga desse pensamento, ao considerar a posse mero ato de aceitação do vínculo com o Estado (que para Celso Antonio B. de Mello seria ato união), sem atingir o conteúdo da relação formada, vez que não

14 RIGOLIN, Ivan B. *Comentários ao Regime Único dos servidores públicos civis*. São Paulo: Ed. Saraiva. 3ª ed. atual., 1994, p.14.

é dado ao empossando *discutir as condições de trabalho e vantagens, previamente estatuídas.* Cremos que na relação servidor Estado há um mínimo de vontade que assegura a formação do contrato em uma relação próxima ao contrato administrativo.

Ainda refutando a natureza contratual da relação de função pública, identificando-a com a relação institucional, Celso Antonio invoca o tratamento diferenciado quanto a direitos adquiridos dos servidores públicos:

"Se a relação de função pública fosse contratual, as alterações supostas no exemplário jamais poderiam se aplicar a quem já fosse funcionário quando do advento delas, pois lhe ofenderiam direitos adquiridos, dado que o contrato ter-lhe-ia assegurado um regime cuja alteração dependeria de sua aquiescência."

b) Uma tese antiinstitucionalista

Na esteira dos que se opõem à tese institucionalista, Antônio Álvares da Silva[15] assevera que *"esta impossibilidade de definir-se a natureza do vínculo da relação de trabalho de acordo com o titular que dele se beneficia (Estado, particulares, administração direta, administração indireta, agentes econômicos estatais, empresas particulares, empregador, pessoa física, etc.) pois cada uma destas categorias se servirá do trabalho para objetivos diferentes, deslocou a questão para o prestador do trabalho, procurando encontrar nele e não no tomador dos serviços o elemento comum que os congrega. Fala-se hoje com fundadas razões num estatuto de quem trabalha que unificaria todos os que, por não serem proprietários dos meios de produção ou agentes empreendedores de atividade criadora de bens ou prestadora de serviços, coloca à disposição de outrem (estado ou particular) a força de seu trabalho"*

Verificamos a ênfase na figura do trabalhador, como sempre aquele que dispõe de sua força de trabalho, de modo que a proposta do autor é pela unificação do regime jurídico das relações trabalhistas com base nessa parte da relação.

c) A dessubjetivação como ponto de convergência das relações de trabalho

Colhem-se elementos bastante importantes das análises de Paulo Emílio R. de Vilhena acerca do "Contrato de trabalho com o Estado". O aludido autor visualiza as relações de trabalho de forma dessubjetivada e faz uma abordagem bastante interessante sobre o *princípio da tutela.* Tutela-se o trabalho e todos os que, indiscriminadamente, o prestem. Essa é sua premissa básica. Ao tomar o trabalho como condição universal de vida dirigiu todo o seu raciocínio a tornar o Estado em relações de trabalho o mais parificado com o empregador privado.

Em se considerando um trabalho prestado para o Estado em um Estado de Direito, onde normas de proteção àquele prestador incidirão em atenção a princípios

15 *Apud* FIGUEIREDO, Guilherme José P. de. *O Estado no Direito do Trabalho. As pessoas jurídicas de direito público no direito individual, coletivo e processual do trabalho.* São Paulo: LTr, 1996.

do ordenamento jurídico, realmente aí veremos um distanciamento da idéia daninha de Estado em abuso ao *"jus imperii"* e perceberemos uma coincidência entre os ideais de tutela do trabalho, de uma forma geral.

Combate-se o poder impositivo e a autoridade desarrazoada e sem finalidade. Isso vale tanto para o empregador público quanto para o privado.

Propõe-se uma releitura da autonomia contratual, reduzindo esta quando afirma que fontes das relações de trabalho são a lei e a regulamentação intersindical (citando Renato Corrado) ou que aquela seria poder atribuído pela lei de criar direito (citando Ferri).

Prestigia-se o princípio de garantias mínimas ao trabalhador, quer sirva ao empregador privado, quer ao Estado servidor público, em atenção ao princípio da Administração Pública, atender aos fins do Estado, mas deve este um respeito a sua condição humana.

Paulo Emílio R. de Vilhena, não obstante tenha predominantemente um discurso pela aproximação das relações de trabalho do Estado com o direito privado, reconheceu que no tocante ao sistema de direitos dos servidores públicos, são os princípios gerais de defesa e de afirmação do interesse público que têm prioridade, de modo que por via direta tutela-se este, indiretamente, o servidor.

Uma conciliação de princípios de tutela é uma nova tendência que põe em discussão a manutenção de uma natureza estatutária na relação de trabalho com o Estado.

Pode-se realmente fazer opção por um estatuto de direito privado, mas aí cremos então que o regime trabalhista não poderia ter aplicação integral porque o poder unilateral de modificação de condições do trabalho pela Administração não poderia ser anulado, já que a *"Administração não exerce uma prerrogativa contratual"(Péguinot), mas um poder extraordinário em relação à capacidade contratual jurídico-privada. (Boquera Oliver).*[16]

E onde há *"ius variandi"* extraordinário como regra não há uma relação trabalhista comum. Nesse particular, uma observação de relevo foi feita ainda por Paulo Emílio R. de Vilhena, ao recordar que a origem histórica da tutela do trabalhador se funda em *elementos econômicos*, objetivando proteger os operários da exploração dos empregadores ricos, todavia na relação com o Estado este não pretende lucro, mas atender à coletividade.

É sempre o princípio da supremacia (ou da prossecução do interesse público a conduzir o Estado em todas as suas relações, mesmo que nestas adote formas mais próprias do regime privado.

A característica das relações regidas pelo Direito do Trabalho de se ampliar a presença estatal, seja através de produção legislativa ou dos enunciados dos tribunais, com o intuito de se proteger a figura do trabalhador, demonstra um viés publicista cuja razão para estar tão presente na relação servidor-Estado é discutida. Parece um

16 Apud ESTORNINHO, Maria João. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990.

paradoxo essa dinâmica de reivindicar para um modelo (o das relações trabalhistas privadas), o que já não se deseja ter nas relações servidor/Estado.

Contudo, ao menos por ora entendemos que não há paradoxo porque o Estado nas relações trabalhistas privadas figura como ordenamento jurídico ou como mediador de conflitos ou julgador em prol do "operário" em negócios jurídicos privados, ao passo que nas relações institucionais servidor/Estado o foco não está no prestador do serviço. A este se conferem mais prerrogativas, contudo está mais sujeito a alterações unilaterais.

O caráter mais publicístico que o Direito do Trabalho incorporou é o aspecto tutelar do trabalhador e do trabalho, diferente do que atualmente há para os servidores públicos.

Se a adoção do regime celetista na relação servidor/estado é ou não possível sob todos os aspectos ou desejável, essa já é uma outra discussão. De qualquer modo, somos com Vilhena[17] quando diz que *"o ingresso do servidor público na Administração (direta, indireta ou fundacional) obrigatoriamente mediante concurso público já inocula em seu 'status operandi'* um tônus publicístico qualquer que seja o regime perfilhado" .

7. Releituras

7.1 A autonomia de vontade através dos tempos

A autonomia da vontade, de seu absolutismo passou a uma mitigação, em virtude do dirigismo contratual imposto pelo Estado. Como já verificamos, dessa intervenção estatal decorreram normas de ordem pública que, não obstante cogentes, não colocaram *em cheque o princípio da autonomia da vontade* Como adverte Henri de Page, não há razão sequer para imaginar um projeto que vise futuramente abolir dito princípio da teoria dos contratos privados.[18]

Nosso Estado Democrático de Direito preza a liberdade contratual e a livre iniciativa dos particulares e a manifestação da vontade é um dos atributos da personalidade humana que deve ser sempre preservado. Discorrer sobre a autonomia da vontade individual é bastante comum, o interessante nesse debate é pensar sobre a atribuição de autonomia ao Estado.

A reflexão sobre autonomia da Administração Pública dentro de um Estado Democrático de Direito, regido por vários princípios, sendo um desses importantes pilares o da legalidade, causa justa estranheza.

Guido Zanobini atribui ao Poder Público *autonomia*, mas ao traçar a distinção entre a autonomia privada e a pública se aproxima quase que totalmente à conhecida noção de soberania atribuída ao Estado.

17 VILHENA, Paulo Emílio R. de. *Contrato de trabalho com o Estado*. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: LTR, 2002, p. 197.

18 THEODORO JÚNIOR, Humberto. O contrato e seus princípios. Aide, 1993, p. 23.

A chamada autonomia pública fundar-se-ia no fato de ser voltada à satisfação de interesses públicos e uma provável diferença que se depreende do citado autor para não ser verdadeira irmã gêmea da soberania é que a autonomia pública *geralmente* se expressa por atos unilaterais, ou seja, haveria situações em que a Administração não agiria munida do seu jus imperii.[19]

Dalberti/Rossia, por sua vez, afirmam que ao fazer a Administração Pública uso de institutos civilísticos se deve buscar no âmbito do direito privado sua extensão, todavia defendem para ela uma interpretação de tais institutos à luz do direito público.

O fato de a Administração estar sujeita ao atingimento de fins públicos, e de exatamente essa ser a razão de sua existência, conduz diversos outros doutrinadores, como Mallmann, Rhinow, Schaumann e Erichsen à negação de sua autonomia, uns adotando posição mais radical, no sentido de a administração não possui autonomia em nenhum grau, mas conduzir-se segundo suas competências fixadas na Constituição e nas leis e outros admitindo um grau reduzido de autonomia sempre sob os influxos do interesse público.[20]

Muito pertinentes os comentários tecidos por Maria João Estorninho[21] acerca da autonomia da Administração Pública. Ela faz uma distinção fundamental: não se confunde a possibilidade de a Administração Pública utilizar formas de organização e de atuação do Direito Privado com a atribuição de autonomia privada. Em termos ainda mais simplificados, o fato de a Administração firmar contratos não significa que ela seja dotada de autonomia. *Ipsis litteris*, *"só optando por um conceito depurado de autonomia, compatível com a existência de inúmeras limitações e vinculações, se poderá ainda eventualmente falar em autonomia privada da Administração Pública."*

Percebe-se, por conseguinte, que, de duas uma: ou se pensa em uma autonomia reduzidíssima, com carga apenas para sustentar sua figuração nas relações contratuais, ou se busca um outro elemento para fundar sua participação naquelas. As opiniões divergem, mas na tendência atual de se buscar uma maior aproximação entre os regime contratuais de direito administrativo e privado, tem-se admitido um grau mínimo de autonomia a este.

7.2. Uma roupagem renovada do fenômeno contratual

O conceito de autonomia sofreu modificações diante de diferenciadas realidades histórica, política, social e econômica, mostrando, sobretudo, que conceitos não são natureza morta, sob pena de se tornarem obsoletos, mas realidades dinâmicas, como as próprias realidades que se prestam a descrever.

19 Apud MARTINS, Sérgio Pinto. Op. cit. p. 119.

20 *Apud* ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado.* Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1996. pp. 218/219.

21 *Idem, ibidem*, pp. 207/220.

Relembrando as lições do saudoso Orlando Gomes[22], quando o contrato era o principal motor da vida econômica, ele se resumia a um acordo de *vontades*, enfatizando-se, portanto, o poderoso elemento volitivo, o poder de autodeterminação individual privada.

Depois, a intervenção estatal a impor condicionamentos à possibilidade e ao conteúdo dos contratos fez surgir um novo estágio da autonomia da vontade. Alterações quanto à compreensão desta influem diretamente na compreensão do fenômeno contratual.

Hoje há uma preocupação crescente em se reconduzir as figuras do contrato administrativo e do privado a uma teoria geral dos contratos. Maria João Estorninho alinha o caráter dinâmico de ambas as relações, com pacífica aceitação de alterações unilaterais no decorrer do contrato para combater a existência do poder extroverso da Administração

Se por um lado podemos ver que em ambos os contratos há possibilidade de alteração unilateral, parecendo mostrar que não há nenhum poder extrordinário da Administração, vemos que esta, diferentemente do contratante nas relações privados, regido que é por cânones contratuais comuns, como o princípio da boa-fé, conduz-se pelos princípios da legalidade, da supremacia do interesse público, da probidade, da moralidade e por outros informadores de sua especial condição de servidora do público.

Mesmo Maria João Estorninho[23] admite essa especificidade do regime jurídico administrativo que não pode ser de todo absorvido por uma teoria geral: *"O único aspecto que pode ainda eventualmente ser considerado exorbitante, em relação ao Direito Privado, já não é a possibilidade de introduzir modificações às cláusulas contratuais, nem sequer a faculdade de o realizar de forma unilateral, mas apenas o fato de a Administração o poder fazer independentemente de previsão legal ou acordo das partes."*

8. Conclusão

Após termos analisado alguns elementos relacionados à relação entre servidor público e Estado e relações trabalhistas em geral, a conclusão mais certa é sobre a complexidade do tema, que ainda reclama muitas reflexões. Parece que ainda estamos longe de um consenso na doutrina e na jurisprudência sobre a natureza do vínculo entre servidor e Estado.

Notamos que há diferentes percepções da relação estatutária na realidade brasileira: sob a ótica da sociedade se apresenta de uma forma, sob a ótica dos tribunais reveste-se de outra e assim persiste a polêmica.

22 GOMES, Orlando. *Op. cit.*, pp. 12/21.

23 ESTORNINHO, Maria João. *Requiem pelo contrato administrativo*. Coimbra: Almedina, 1990, p. 138.

Reconhecemos que parte da resistência à aproximação das relações servidor Estado com as relações trabalhistas privadas deve-se ao temor da chamada "onda neoliberal", pois se torna difícil entender se determinadas decisões políticas e mesmo decisões judiciais foram motivadas pelo interesse público ou por interesses meramente econômicos.

Ao cabo deste breve estudo verificamos tantas similitudes entre as disposições de leis estatutárias e as de disposições trabalhistas comuns que poderíamos, num raciocínio matemático, concluir que aquelas se reduzirem a estas, de modo que não haveria um regime estatutário, apenas um rótulo.

Ademais, a visão do problema da natureza do vínculo pelo ângulo do princípio da tutela do trabalho nos conduz a um mesmo tipo de relação, a um contrato. A lei isso não contraria, apenas sugeriria um (aparente ou real?) maior poder estatal na direção do trabalho.

Por outro lado, restam dificuldades na aceitação, sem qualquer reserva, de uma natureza contratual, totalmente igualada à das relações trabalhistas privadas, quando o que está em pauta são atividades que o Estado presta. Considere-se apenas uma das molas mestras do direito trabalhista, que é o princípio da proteção ao trabalhador, o qual ocasiona o importante efeito da ausência de hierarquia entre suas fontes normativas, sendo encontrada no caso concreto do conflito de normas sua solução, adotando-se a mais favorável *ao trabalhador*.

Veja-se que aí não importa a repercussão para o empregador e para a sociedade de eventual decisão judicial que favoreça o trabalhador, contudo, quando se trata do serviço público, que está inserido em contexto político, social e econômico, de aparelhamento do Estado e de políticas públicas, como já exposto, o princípio da supremacia do interesse público é, se assim se pode dizer, a maior mola mestra. A capacidade de atuação estatal para produzir alterações unilaterais na relação servidor-Estado tem maior potência, cite-se a importante temática dos direitos adquiridos, na qual para os servidores públicos essa categoria de direitos é, como vimos, exceção. A recente reforma previdenciária, trazida pela EC 41, de 19 de dezembro de 2003, adiciona elementos à discussão e comprova a dificuldade da matéria.

Certamente somos pela superação de rigidez de posições doutrinárias, uma vez que hoje é mais visível que a relação servidor/Estado não é estatuária. Por outro lado, tampouco devemos nos contentar com a afirmação de a mesma ser puramente contratualista. Mesmo em se procedendo a um reposicionamento do contrato ao âmbito da Teoria Geral, buscando desvinculá-lo de uma noção privatista e clássica da figura contratual, sinceramente não cremos que o contrato entre servidor e Estado estaria ou poderia estar desapegado do princípio da supremacia do interesse público (princípio da prossecução do interesse público em Maria João Estorninho) e dos demais princípios do direito administrativo que autorizariam, diríamos, derrogações de previsões contratuais por leis supervenientes, não podendo o servidor, em uma situação hipotética, alegar em seu favor, *v.g.*, o Enunciado 51[24]. Não se olvide ainda, como dissemos, a questão dos direitos adquiridos.

24 En. 51. As cláusulas regulamentares, que revoguem ou alterem vantagens deferidas anteriormente, só atingirão os trabalhadores admitidos após a revogação ou alteração do regulamento.

Enfim, consideramos que se é possível sustentar a transmudação de um estatuto de público para privado sem alterar a condição jurídico-social do pessoa para demonstrar que não haveria *razão jurídica* inafastável a justificar sua subsistência, não se podem afastar os princípios e fins da Administração Pública.

Nas relações trabalhistas privadas o respeito às situações subjetivas dos trabalhadores gera direitos adquiridos, com os quais alterações posteriores, seja pela vontade unilateral, seja por lei posterior, não podem conflitar. Lá, a regra das interpretações jurisprudenciais tem em vista a proteção do trabalhador, preservando, em especial, o pacto original, o direito adquirido. Na "relação de função pública", a regra vigente não é a inalterabilidade.

Não há, no nosso entender, como se amoldar com perfeição uma relação à outra. Mas, como dissemos, a matéria é nebulosa, polêmica e permite tanta variação quanto o intérprete queira.

8. Bibliografia

ABRÃO, Nelson. *Nova disciplina jurídica da crise econômica da empresa.* São Paulo, 1984.

AMARAL, Júlio Ricardo de Paula. *Limitações à aplicação do princípio da proteção no direito do trabalho.* In: Jus Navigandi, n. 51. [Internet] http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2137 [Capturado 16.Set.2002]

ANTUNES, Luís Felipe Colaço. *A tutela dos interesses .difusos em direito administrativo.* Por uma legitimação procedimental. Coimbra: Almedina, 1989.

DINIZ, Walney A. *Direito adquirido e casuística jurisprudencial comentada.* ADCOAS, nº1, jan.2002, ano V.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado. Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública.* Coimbra: Almedina, 1996.

_____. *Requiem pelo contrato administrativo.* Coimbra: Almedina, 1990.

FIGUEIREDO, Guilherme José P. de. *O Estado no Direito do Trabalho – as pessoas jurídicas de direito público no direito individual, coletivo do trabalho.* São Paulo: LTR, 1996.

FRANÇA, R. LIMONGI. *A irretroatividade das leis e o direito adquirido.* 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 1995.

GOMES, Orlando. *Contratos.* 18ª ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

GOTTSCHALK, Egon Felix. *Norma pública e Privada no Direito do Trabalho.* Ed. Fac-similada, São Paulo: Ed. LTr.

MARTINS, Sérgio Pinto. *O pluralismo no direito do trabalho.* São Paulo: Atlas, 2001.

MELLO, Celso Antônio. *Regime constitucional dos servidores da Administração direta e indireta.* 2ª ed. São Paulo: RT, 1991.

MODESTO, Paulo. *Reforma administrativa e direito adquirido.* In: Jus Navigandi, n. 38. [Internet] http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=374 [Capturado em 16.Set.2002

NÓBREGA, Airton R. *O regime Unicista e a Emenda Constitucional n. 19.* BDA, Ano XVII, n. 9, São Paulo, Ed. NDJ, setembro 2001.

REIS, Nélio. *Alteração do contrato de trabalho — alteração por mútuo consentimento, alteração unilateral e rescisiva, culpa recíproca.* São Paulo: Liv. Ed. Freitas Bastos, 1948.

RIBEIRO, Joaquim de Sousa. *O problema do contrato – as cláusulas contratuais gerais e o princípio da liberdade contratual.* Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

RIGOLIN, Ivan B. *Comentários ao Regime Único dos servidores públicos civis.* São Paulo: Ed. Saraiva. 3ª ed. atual., 1994.

RIGOLIN, Ivan B. *et al. Reforma administrativa e os agentes públicos. Novas regras sobre remuneração. Subsídios e o teto remuneratório. Estabilidade. Critérios para a perda do cargo público por insuficiência de desempenho ou por excesso de despesa. Disponibilidade remunerada.* BDA, Ano XVI, n. 3, São Paulo, Ed. NDJ, março 2000.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *O contrato e seus princípios.* Aide, 1993.

VILHENA, Paulo Emílio R. de. *Contrato de trabalho com o Estado. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: LTR, 2002.*