# Sumário

Lista de Abreviaturas ..... 19

Parte I
Aspectos Preliminares

Capítulo 1
Introdução ..... 23

Capítulo 2
Função Pública: Conceitos Fundamentais ..... 29
2.1 Poder e funções do estado ..... 29
2.2 Órgãos e poderes do estado ..... 30
2.3 Órgãos públicos ..... 30
2.4 Agentes públicos ..... 31
2.4.1 Conceito ..... 31
2.4.2 Espécies ..... 32
2.4.2.1 Agentes políticos ..... 32
2.4.2.2 Servidores públicos ..... 34
2.4.2.3 Particulares em colaboração com o poder público ..... 36
2.5 A expressão *função pública* e seu significado ..... 37

Parte II
A Concepção Tradicional da Função Pública como Obstáculo ao Reconhecimento dos Direitos Coletivos dos Servidores Públicos

Capítulo 3
Função Pública: Formação e Evolução ..... 45
3.1 Introdução ..... 45
3.2 Função pública na Antiguidade ..... 46
3.3 Função pública na Idade Média ..... 48
3.3.1 Feudalismo ..... 48

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

3.3.1.1 Vassalidade ..... 49
3.3.1.2 Benefício ..... 52
3.3.2 Crise do feudalismo e origem da moderna função pública ..... 54
3.3.3 Influência dos ofícios religiosos ..... 64
3.4 Absolutismo e consolidação da função pública ..... 65
3.5 Função pública na Era Contemporânea ..... 68
3.5.1 Consolidação da ética da função pública e sua codificação legal ..... 68
3.5.2 Crise e transformações do modelo tradicional ..... 72

Capítulo 4
Teorias sobre o Vínculo Servidor-Administração Pública ..... 77
4.1 Introdução ..... 77
4.2 Teorias de direito privado ..... 79
4.2.1 Aspectos gerais ..... 79
4.2.2 Teorias de direito real ..... 81
4.2.2.1 Linhas gerais ..... 81
4.2.2.2 Teorias da posse ..... 81
4.2.2.3 Teorias da propriedade ..... 82
4.2.3 Teorias do vínculo pessoal ..... 83
4.2.3.1 Introdução ..... 83
4.2.3.2 Teoria do mandato ..... 83
4.2.3.3 Teoria da locação de serviços ..... 84
4.2.3.4 Teoria da gestão de negócios ..... 85
4.2.3.5 Teoria do contrato especial ou inominado ..... 85
4.2.3.6 Teorias analíticas ou complexas ..... 86
4.3 Teorias de direito público ..... 87
4.3.1 Aspectos gerais ..... 87
4.3.2 Teoria do contrato de direito público ..... 87
4.3.3 Teorias do ato unilateral ..... 93
4.3.3.1 Aspectos gerais ..... 93
4.3.3.2 Teorias do direito real ..... 94
4.3.3.3 Teorias do vínculo pessoal ..... 95
4.3.3.3.1 Introdução ..... 95
4.3.3.3.2 Teoria da coação legal ..... 95
4.3.3.3.3 Teoria da situação legal ..... 97
4.4 Teorias mistas ..... 99
4.5 Há uma teoria correta? ..... 100

Capítulo 5
Fundamentos da Teoria Unilateral-Estatutária: Análise Crítica ..... 103
5.1 Ponto de partida: a origem e os fundamentos do poder político ..... 103
5.2 Contratualismo e função do contrato no Estado Moderno ..... 105

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

5.2.1 Contratualismo como princípio de organização da sociedade ... 105
5.2.2 Impulsos históricos ao contratualismo ... 108
5.2.3 Contratualismo e liberalismo ... 111
5.2.3.1 Do *status* ao contrato ... 111
5.2.3.2 Função ideológica do contratualismo no Estado Liberal ... 113
5.2.3.3 Declínio do Estado Liberal e novas concepções sobre o contrato ... 116
5.2.3.3.1 Crise do dogma da "autonomia de vontade" ... 116
5.2.3.3.2 Reconhecimento de novas figuras contratuais e reformulação do conceito de contrato ... 119
5.2.3.3.3 Resistência ao reconhecimento de novos perfis contratuais no Direito Administrativo ... 125
5.3 Concepção orgânica do poder político e vínculo unilateral estado-servidor ... 127
5.3.1 Teorias organicistas do poder político ... 127
5.3.2 Teoria estatutária da função pública como derivação do organicismo ... 130
5.3.2.1 A construção franco-germânica da teoria estatutária ... 131
5.3.2.1.1 Duguit: entre o ato-condição e o unilateralismo puro ... 131
5.3.2.1.2 Hauriou e o institucionalismo ... 137
5.3.2.1.3 Integração orgânica do servidor no estado ... 140
5.4 Direito público e unilateralismo ... 143
5.4.1 Principais critérios de distinção na *summa divisio* ... 143
5.4.2 Direito público e concepções unilateralistas da função pública ... 147
5.5 Avaliação crítica ... 148
5.6 Função pública e contrato de trabalho ... 155
5.7 Aproximação dos regimes administrativo e trabalhista ... 166

## Parte III
# Conflitos Coletivos e Negociação na Função Pública

Capítulo 6
Conflitos Coletivos de Trabalho ... 181
6.1 Trabalho e conflito ... 181
6.2 Conflitos coletivos e direito do trabalho ... 183
6.3 Interesses coletivos no Direito e no Direito do Trabalho ... 183
6.4 Relações coletivas de trabalho ... 185
6.5 Conflitos de trabalho: conceito e modalidades ... 186
6.6 Prevenção dos conflitos de trabalho ... 188
6.6.1 Conceito ... 188
6.6.2 Modalidades ... 188
6.6.2.1 Produção democrática das normas ... 188

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

6.6.2.2 Conciliação social ..... 189
6.6.2.3 Informação ..... 190
6.6.2.4 Participação dos trabalhadores ..... 190
6.7 Meios alternativos e auxiliares na solução dos conflitos coletivos de interesses ..... 191
6.7.1 Introdução ..... 191
6.7.2 Ajuste direto ..... 192
6.7.3 Conciliação ..... 192
6.7.4 Mediação ..... 193
6.7.5 Arbitragem ..... 194
6.7.6 Solução judicial ..... 196
6.7.7 Investigação ..... 196
6.7.8 Greve ..... 197
6.7.9 *Lock out* ..... 197
6.8 Solução dos conflitos de interesse no direito do trabalho brasileiro ..... 198
6.9 Convenção coletiva e acordo coletivo de trabalho ..... 199
6.9.1 Significado histórico ..... 199
6.9.2 Conceito, terminologia e tipologia ..... 201
6.9.3 Funções da convenção coletiva e do acordo coletivo de trabalho ..... 204
6.9.4 Formação da convenção coletiva ..... 206
6.9.4.1 Sujeitos ..... 206
6.9.4.2 Requisitos ..... 208
6.9.4.3 Conteúdo ..... 209
6.9.4.3.1 Cláusulas normativas e cláusulas obrigacionais ..... 209
6.9.4.3.2 Dever de paz e dever de influência ..... 210
6.9.4.3.3 Cláusulas de administração e cláusulas institucionais ..... 211
6.9.4.4 Vigência no tempo ..... 212
6.9.4.5 Limites espaciais e pessoais de vigência ..... 215
6.9.5 Natureza jurídica ..... 217
6.9.6 Convenção coletiva e lei ..... 225
6.9.7 Relação entre contratos coletivos ..... 227
6.9.8 Convenção coletiva e contrato individual de trabalho ..... 227

Capítulo 7
Conflitos Coletivos de Interesses na Função Pública ..... 229
7.1 Função pública, trabalho e conflito ..... 229
7.2 Direito Administrativo e os conflitos e relações coletivas na função pública ..... 231
7.3 Solução dos conflitos coletivos na função pública ..... 233
7.4 Negativa oficial da negociação e seus problemas ..... 235
7.4.1 Unilateralismo e disfuncionalidade ..... 235
7.4.2 Administração paralela ..... 236

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

7.4.3 Negociação de fato e parassistema normativo ..... 239
7.4.4 Conflitos coletivos na função pública brasileira: entre o parassistema e a aplicação da Constituição ..... 243

Capítulo 8
Negociação Coletiva na Função Pública: Panorama Internacional ..... 247
8.1 Negociação coletiva e função pública no direito internacional... 248
8.1.1 OIT e direito internacional do trabalho ..... 248
8.1.2 Normas sobre liberdade sindical e negociação coletiva na função pública ..... 249
8.2 Negociação coletiva na função pública francesa ..... 250
8.2.1 A função pública francesa ..... 250
8.2.2 Direito de sindicalização como base da negociação coletiva..... 252
8.2.3 *Concertação* e negociação coletiva ..... 253
8.3 Função pública e negociação coletiva na Alemanha ..... 258
8.3.1 Função pública na Alemanha: linhas gerais ..... 258
8.3.1.1 Funcionários públicos e empregados públicos ..... 258
8.3.1.2 Reserva de função ..... 259
8.3.1.3 "Princípios tradicionais do funcionalismo público" e exclusão da autonomia coletiva ..... 264
8.3.2 Negociação coletiva dos servidores de regime trabalhista ..... 267
8.3.2.1 Introdução ..... 267
8.3.2.2 Contratação coletiva dos servidores de regime trabalhista ..... 269
8.3.2.2.1 Partes na contratação ..... 269
8.3.2.2.1.1 Organizações empregadoras do poder público ..... 270
8.3.2.2.1.2 Organizações sindicais dos empregados públicos ..... 276
8.3.2.2.2 Tipos de contratos coletivos ..... 276
8.3.2.2.3 Procedimento da negociação coletiva ..... 277
8.3.2.2.4 Contrato coletivo: forma, conteúdo e vigência ..... 279
8.3.2.2.5 O problema do "duplo papel" do Estado ..... 281
8.3.2.2.5.1 Aspectos gerais ..... 281
8.3.2.2.5.2 Substituição de empregados grevistas por funcionários públicos ..... 282
8.3.2.2.5.3 Utilização da lei como sucedâneo ou limite para o contrato coletivo ..... 283
8.3.2.2.5.4 Contratação coletiva ante a fixação unilateral dos direitos dos funcionários ..... 284
8.3.2.2.5.5 Substituição de empregados por funcionários públicos ..... 285
8.3.2.2.6 Situação dos negociadores da administração pública ..... 286
8.3.2.2.7 Contratação coletiva e normas orçamentárias ..... 287
8.3.2.2.8 Contratação coletiva e organização estatal ..... 288
8.3.2.2.9 Principais contratos coletivos da função pública ..... 289
8.3.3 Direito de participação dos servidores de regime administrativo ..... 289
8.4 Negociação coletiva na função pública portuguesa ..... 293

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

8.4.1 Panorama da função pública em Portugal ..... 293
8.4.2 Negociação coletiva na função pública: o tratamento uniforme como ponto de partida ..... 296
8.4.3 Negociação coletiva dos servidores de regime administrativo ... 297
8.4.4 Negociação coletiva dos servidores de regime trabalhista ..... 300
8.5 Negociação coletiva na função pública espanhola ..... 303
8.5.1 Regimes de pessoal ..... 303
8.5.2 Negociação coletiva: evolução legislativa ..... 305
8.5.2.1 Bases constitucionais e seus antecedentes ..... 305
8.5.2.2 Legislação infraconstitucional ..... 309
8.5.3 A negociação coletiva dos servidores de regime administrativo ..... 311
8.5.3.1 Aspectos gerais ..... 311
8.5.3.2 Mesas de negociação ..... 312
8.5.3.3 Objeto da negociação ..... 314
8.5.3.4 Resultado da negociação: pactos e acordos ..... 315
8.5.3.4.1 Normatização do Estatuto Básico (EBEP) ..... 315
8.5.3.4.2 Acordos ..... 317
8.5.3.4.3 Pactos ..... 322
8.5.3.4.4 Pactos e acordos: aspectos comuns ..... 323
8.5.4 Negociação coletiva dos servidores de regime trabalhista ..... 325
8.6 Negociação coletiva na função pública italiana ..... 330
8.6.1 Histórico ..... 330
8.6.2 Regulação atual da contratação coletiva ..... 333

Capítulo 9
Negociação Coletiva na Função Pública Brasileira .... 339
9.1 Introdução ..... 340
9.2 Fundamentos constitucionais ..... 340
9.2.1 Desenvolvimento anterior à Constituição de 1988 ..... 340
9.2.2 Direitos coletivos dos servidores públicos na Constituição de 1988 ..... 342
9.2.3 Regimes jurídicos dos servidores públicos e negociação coletiva ..... 343
9.2.3.1 Regimes jurídicos dos servidores públicos e regime jurídico único ..... 343
9.2.3.2 Regime jurídico único e negociação coletiva ..... 347
9.2.3.2.1 Entendimento do STF na ADI 492 ..... 347
9.2.3.2.2 Compatibilidade da negociação coletiva com o regime jurídico único ..... 351
9.2.4 Direito de greve dos servidores públicos ..... 353
9.2.4.1 Natureza da norma do art. 37, VII, CF, e posição inicial do STF ..... 353
9.2.4.2 Posição atual do STF ..... 354
9.2.4.3 Implicações das recentes decisões do STF ..... 359
9.3 Negociação coletiva no regime jurídico-administrativo ..... 360

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br

9.3.1 Aspectos gerais ..... 360
9.3.2 Partes na negociação ..... 363
9.3.2.1 Representação dos servidores ..... 363
9.3.2.2 Representação do poder público ..... 369
9.3.3 Objeto da negociação ..... 374
9.3.4 Princípios da negociação coletiva ..... 376
9.3.4.1 Princípio da inafastabilidade da negociação ..... 377
9.3.4.2 Princípio da boa-fé, ou da lealdade ..... 379
9.3.4.3 Princípio do acesso à informação ..... 382
9.3.4.4 Princípio da adequação ..... 383
9.3.4.5 Princípio do contraditório ..... 383
9.3.4.6 Princípio da representação e assistência ..... 384
9.3.4.7 Princípio da simplicidade das formas ..... 385
9.3.4.8 Princípio do dever de influência ..... 385
9.3.4.9 Princípio da responsabilidade ..... 385
9.3.5 Procedimento da negociação ..... 386
9.3.5.1 Principais referências jurídico-positivas ..... 386
9.3.5.2 Configuração do procedimento ..... 390
9.3.5.3 Níveis e frequência ..... 393
9.3.5.4 Meios alternativos e auxiliares na solução dos conflitos coletivos ..... 394
9.3.5.4.1 Conciliação, mediação, arbitragem e investigação ..... 394
9.3.5.4.2 Greve ..... 396
9.3.5.4.3 Não cabimento da solução judicial mediante exercício de poder normativo ..... 398
9.3.5.5 Resultado da negociação ..... 401
9.3.5.5.1 Introdução ..... 401
9.3.5.5.2 Proposições legislativas ..... 401
9.3.5.5.3 Contratos coletivos ..... 404
9.4 Negociação coletiva no regime jurídico-trabalhista ..... 409
9.4.1 Partes, objeto, princípios e procedimento ..... 409
9.4.2 Atuação da Justiça do Trabalho ..... 411

Capítulo 10
Conclusões ..... 413

Referências ..... 417

BDJur
http://bdjur.stj.gov.br