



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I - CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

DANÚSIA ARAÚJO SAMPAIO

A ADOÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

**CAMPINA GRANDE
2017**

DANÚSIA ARAÚJO SAMPAIO

A ADOÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharelado em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S192a Sampaio, Danúcia Araújo
A adoção do regime jurídico único e o princípio da igualdade
[manuscrito] / Danúcia Araújo Sampaio. - 2017.
25 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,
2017.
"Orientação: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa,
Departamento de Direito Público".

1. Servidor Público. 2. Regime Jurídico. 3. Princípio da
Igualdade. I. Título.

21. ed. CDD 342

DANÚSIA ARAÚJO SAMPAIO

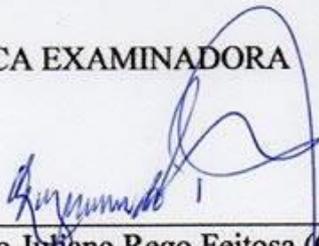
A ADOÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharelado em Direito.

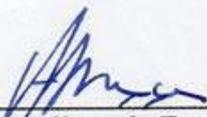
Área de concentração: Direito Administrativo.

Aprovada em: 28/04/2017.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Amilton de França
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Elis Formiga Lucena
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

AGRADECIMENTOS

Ao caríssimo professor Raymundo Juliano, mestre no sentido maior do termo e a quem atribuo muito deste trabalho.

Aos professores Amilton de França e Elis Formiga, exemplos de intelectuais comprometidos com o ensino.

Aos meus pais, Lisieux e Ilza, cujo maior objetivo sempre foi o de oferecer aos filhos a melhor educação possível.

Ao meu irmão, Hélder Sampaio, pela compreensão e apoio.

Às amigas-irmãs que conquistei ao longo do curso, Alluska, Dulce e Gaby, com as quais aprendi muito mais que normas e princípios, com as quais aprendi sobre o sentido maior da vida.

A Igor Leite Virginio pelo apoio e dedicação em tantos momentos.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização do presente estudo.

“A primeira igualdade é a justiça.”

Victor Hugo

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
1 INTRODUÇÃO	8
2 PRINCÍPIO: CONCEITO E FUNÇÕES	10
2.1 O CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE.....	11
3 REGIMES JURÍDICOS FUNCIONAIS	14
3.1 REGIME ESTATUTÁRIO	14
3.2 REGIME TRABALHISTA	14
3.3 REGIME ESPECIAL	15
4 SERVIDORES PÚBLICOS	15
5 REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS	16
6 ISONOMIA FUNCIONAL	18
7 PRINCIPAIS DISTINÇÕES ENTRE OS REGIMES JURÍDICOS FUNCIONAIS	19
8 CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE NO <i>CAPUT</i> DO ART. 39, DA CF.	21
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
ABSTRACT	24
REFERÊNCIAS.....	24

A ADOÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Danúsia Araújo Sampaio*

RESUMO

Neste estudo buscamos averiguar se a alteração promovida no *caput* do art. 39, da CF, com a EC 19/98, a qual extinguiu a exigência do regime jurídico único para os servidores públicos está em consonância com o princípio da igualdade. Para análise da questão, estudamos, na contemporaneidade, a definição e a função do princípio e, em seguida, a definição doutrinária, constitucional e jurisprudencial do princípio da igualdade. Num segundo momento, identificamos os conceitos de servidor público e de regime jurídico constantes da versão original do *caput* do art. 39, da CF/88. Ato contínuo, descrevemos as implicações da alteração promovida pela EC 19/98 no mencionado dispositivo legal e por fim, analisamos se a possibilidade de adoção de regimes jurídicos múltiplos está em consonância ou em afronta ao princípio da igualdade. Os resultados apontaram para inexistência de vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, restando que a adoção de regimes múltiplos é incompatível com interesses prestigiados na Constituição.

Palavras-Chave: Servidor Público. Regime Jurídico. Princípio da Igualdade.

1 INTRODUÇÃO

No pensamento jurídico contemporâneo está o desenvolvimento da teoria dos princípios, os quais são comandos de otimização que instituem um fim a ser atingido. Dentre os principais princípios está o da igualdade, o qual se liga à ideia de equilíbrio, equidade e ao próprio conceito de Direito. Neste sentido, Mello (2003) assevera que o conteúdo político-ideológico do princípio da igualdade consiste em considerar que a lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos.

Em sua redação originária, a Carta Magna de 1988 ressaltou em vários de seus dispositivos o princípio da igualdade demonstrando a preocupação do constituinte em

* Graduando em Ciências Jurídicas na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I.
Licenciada em Letras pela Universidade Federal de Campina Grande-UFCG.
Especialista em Direito Administrativo.
Email: danusia.sampaio@email.com.br

assegurar tratamento igualitário de direitos e obrigações dos indivíduos, inclusive no que se refere às relações funcionais.

No *caput* do art. 39 da Constituição de 1988, originariamente, se estabelecia a obrigatoriedade, por parte de cada ente da Federação, de adotar um só regime jurídico aplicável a todos os servidores integrantes de suas administrações direta, autárquicas e fundacionais.

Nesse sentido, com base na ideia de que toda e qualquer disposição constitucional não deve ser interpretada isoladamente, mas em conjunto, em razão do princípio da unidade constitucional, que prega a não superposição, ou prevalência de uma norma constitucional sobre outra, é possível relacionar a redação originária do artigo 39 com o princípio constitucional da igualdade.

No entanto, a redação originária do art. 39 sofreu alteração com a Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, a qual aboliu a exigência de regime jurídico único, passando a admitir diferentes regimes ao mesmo tempo, reconhecendo, pois, a possibilidade de adoção de regimes jurídicos múltiplos.

A matéria foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI nº 2135, sendo decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da referida ADI, sem apreciação do mérito, que houve inconstitucionalidade formal. Assim, a Suprema Corte decidiu por meio de cautelar suspender a vigência do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, em sua redação formulada pela Emenda Constitucional nº 19/98, voltando-se com isso, a aplicar-se a redação original do artigo 39, o qual exigia o regime jurídico único para os servidores da Administração Pública Direta, autárquicas e fundacionais.

Partindo de tais observações acerca do regime jurídico dos servidores e ainda, partindo da constatação de que o princípio da igualdade está assegurado na constituição de 1988, temos como objetivo geral do presente estudo: identificar se a alteração promovida no *caput* do art. 39 pela EC 19/98, permitindo a adoção de regimes não uniformes, afronta o princípio da igualdade. Como objetivos específicos, temos: a) definir, com base na doutrina e na jurisprudência, o princípio constitucional da igualdade; b) identificar os conceitos de servidor público e de regime jurídico constantes da versão original do *caput* do art. 39, da CF/1988 e c) analisar à luz do princípio da igualdade as implicações da alteração promovida pela EC 19/98 no *caput* do art. 39 da CF/1988. A escolha pela presente temática é motivada pelo fato de a questão não ter sido efetivamente resolvida pela doutrina, tampouco pela Corte Suprema, pois esta não discutiu o mérito, sendo, portanto, inovadora e ampla a discussão a ser levantada.

A presente pesquisa é descritiva e investigativa. Descritiva, porque tem como objetivo observar, analisar, descrever e estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza, é ainda, investigativa, porque realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado.

Quanto aos meios, a pesquisa pode ser considerada bibliográfica, pois que se baseia em documentos publicados, livros, artigos, periódicos, sendo descrito esse tipo de pesquisa no magistério de Vergara (2012) como o estudo sistematizado desenvolvido com material ao público em geral, fornecendo instrumentos analíticos para qualquer outro tipo de pesquisa.

2 PRINCÍPIO: CONCEITO E FUNÇÕES

Ao longo do século XIX, com o advento do Estado liberal, o jusnaturalismo, crença na existência de valores e pretensões humanas que não decorrem do Estado, chega ao apogeu. No entanto, no final do século XIX, esse mesmo direito natural dá lugar à onipotência positivista.

Fruto de uma crença exagerada no poder do conhecimento, o positivismo filosófico influencia o Direito e faz resultar no positivismo jurídico. Nasce assim, a ciência jurídica, a qual se pretendia ter características análogas às ciências exatas. Nesse sentido, o Direito se distancia da moral e dos valores e aproxima-se da realidade observável.

Ocorre que o nazismo e o fascismo e todas as atrocidades inerentes a estes movimentos políticos que ascenderam ao poder dentro do quadro de legalidade vigente à época, mostraram que a ideia de um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos não poderia ser aceite.

Nasce assim, a chamada nova hermenêutica constitucional, a qual inclui a definição de relações entre valores, princípios e regras e ainda, apoia a teoria dos direitos fundamentais. Nesse contexto, há uma valorização dos princípios e da incorporação destes aos textos constitucionais.

Assim, a metodologia jurídica transforma-se a partir da segunda metade do século XX, de modo, segundo Didier (2015), a reconhecer eficácia normativa nos princípios. Estes deixam de ser técnica de interação do Direito e passa a ser uma espécie de norma jurídica. Nesse mesmo sentido, Barroso (2006, p. 10) assevera que:

Na trajetória que os conduziu ao centro do sistema, os princípios tiveram de conquistar o *status* de norma jurídica, superando a crença de que teriam uma

dimensão puramente axiológica, ética, sem eficácia jurídica ou aplicabilidade direta e imediata. A dogmática moderna avaliza o entendimento de que as normas em geral, e as normas constitucionais em particular, enquadram-se em duas grandes categorias diversas: os princípios e as regras.

Para Alexy (2008), os princípios são mandamentos de otimização, são normas que determinam que algo seja realizado no mais alto grau, que seja efetiva e juridicamente possível. Já nos termos de Humberto Ávila (2006, p. 78-79), “os princípios instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um estado de coisas” ou, inversamente, instituem o dever de efetivação de um estado de coisas pela adoção de comportamentos a ele necessários.

O princípio é norma jurídica que embasa o ordenamento jurídico. Assim, quanto ao conteúdo, “os princípios destacam-se como valores a serem preservados ou fins a serem alcançados. Trazem em si, normalmente, um conteúdo axiológico ou uma decisão política. Isonomia, moralidade, eficiência são valores” (BARROSO, 2006, p. 330).

Nesse sentido, segundo Mello (2002), o princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que se dá o nome de sistema jurídico.

2.1 O CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Na Antiguidade Clássica, a igualdade estava ligada a uma harmonia transcendente, sediada na própria ordem cósmica. A igualdade era assim, entendida como uma procura da harmonia, da eliminação de excessos e defeitos, uma ideia que transcende o próprio homem. E é na medida em que traduz um equilíbrio e harmonia geral que ela franqueia as portas do próprio Direito. É nesse mesmo sentido que temos com origem na Grécia e na Roma antiga o símbolo do Direito, uma balança com os pratos colocados ao mesmo nível, iguais, em suma.

Para Aristóteles, a igualdade aparece não como exigência política fundamental do homem, mas como ideia eminentemente ligada à justiça, ao direito justo. A igualdade é assim, inerente ao próprio conceito de justiça, pois não existe justiça quando se acentuam desigualdades. Nesse sentido, Aristóteles (2002) afirma que não sendo algo diferente do justo,

uma vez que a justiça e a equidade são coincidentes materialmente, deve-se ter presente que o equitativo é melhor que o justo e ainda que a equidade é a medida correta da justiça legal quando esta engendra a injustiça pela generalidade de seus preceitos normativos. No entanto, o homem do direito não é o natural, mas aquele inserido em uma realidade social. Por isso mesmo, o estagirita comparava a equidade à “régua de Lesbos”, régua especial de que se serviam os operários para medir certos blocos de granito; “a régua adapta-se à forma da pedra e não é rígida, exatamente como o decreto se adapta aos fatos” (ARISTÓTELES, 2002, p. 70). Nesse sentido, assim como a régua de Lesbos, a equidade deve ser flexível, pois só assim medirá as variações e curvaturas inevitáveis da experiência humana.

Na contemporaneidade temos que o princípio da igualdade, assim como os demais, não tem definição e aplicação fechada, havendo, portanto, certa dificuldade para sua interpretação e aplicação. Sobre essa dificuldade, Barroso (2003, p. 12) assevera que não é verdadeira a crença de que as normas jurídicas em geral - e as normas constitucionais em particular - tragam sempre em si um sentido único. Exatamente por isso, o mesmo autor vai dizer que “passado o deslumbramento com a redescoberta dos princípios, o pensamento jurídico tem se dedicado à elaboração teórica da dificuldade que a interpretação e aplicação dos princípios oferecem, tanto na determinação de seu conteúdo quanto no de sua eficácia.”

A obra “O conteúdo jurídico do princípio da igualdade”, no entanto, é bastante esclarecedora. Nesta, Mello (2003) vai além da clássica definição aristotélica de que a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais e questiona qual critério legitimamente manipulável autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamento jurídico diversos? Que espécie de igualdade e que tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia?

Para responder a tais questionamentos, diversas situações são analisadas e permitem concluir que as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição.

Assim, para se aferir se a adoção de determinado critério discriminatório se encontra em consonância com o princípio da igualdade, há de se investigar aquilo que é adotado como critério discriminatório, cumprindo verificar se há justificativa racional, se há fundamento lógico para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico

construído em função da desigualdade proclamada. Por fim, há de se analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente guarda ou não harmonia com o sistema constitucional.

Ainda sobre a discriminação na lei, Mello (2003) coloca em pauta dois requisitos, quais sejam: a) a lei não pode erigir em critério diferencial um traço tão específico que singularize no presente e definitivamente, de modo absoluto, um sujeito a ser colhido pelo regime peculiar; b) o traço diferencial adotado, necessariamente há de residir na pessoa, coisa ou situação a ser discriminada, ou seja, elemento algum que não exista nelas mesmas poderá servir de base para sujeitá-las a regimes diferentes.

Mello (2003, p. 47) finaliza seu estudo, concluindo que haverá ofensa à isonomia quando:

- a) A norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas, ou uma pessoa futura e determinada;
- b) A norma adotada como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequiparadas;
- c) A norma atribui tratamento jurídicos diferentes em atenção a fator de discrimen adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados;
- d) A norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o discrimen estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses prestigiados constitucionalmente;
- e) A interpretação da norma extrai dela distinções, discrimens, desequiparações que não foram professadamente assumidas por ela de modo claro, ainda que por via implícita.

A Corte Suprema do país, *vide* RE 581488 / RS, pensa de forma similar a Mello (2003), pois se para este, o conteúdo político-ideológico do princípio da igualdade consiste em considerar que a lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos, para o STF a lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente perturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória, posto que a lei é instrumento de reequilíbrio social.

3 REGIMES JURÍDICOS FUNCIONAIS

Regime jurídico é o conjunto de regras de direito que regulam determinada relação jurídica. Do regime jurídico se originam diversos direitos e deveres para os servidores públicos. Os principais regimes jurídicos são o estatutário, o trabalhista e o regime especial.

a) REGIMES ESTATUTÁRIO

O Regime Estatutário é conjunto de regras que regulam a relação jurídica funcional entre o servidor público estatutário e o Estado. Esse conjunto de regras devem estar contidas em lei, que deve obedecer aos mandamentos constitucionais. Outras regras, mais de caráter organizacional, podem estar previstas em atos administrativos (portarias, circulares, portarias etc).

Nesse sentido, é possível afirmar que duas são as características do regime estatutário. A primeira é a da pluralidade normativa, indicando que os estatutos funcionais são múltiplos, uma vez que cada pessoa da federação, desde que adote o regime estatutário para seus servidores, precisa ter a sua lei estatutária a fim de definir a normatividade da relação jurídica funcional. Assim, há estatutos funcionais autônomos federal, estaduais, distrital e municipais.

A União adotou o regime estatutário para seus servidores, lei 8.112, de 11/12/1990. Nesta estão alinhadas as regras referentes aos direitos, deveres e obrigações dos servidores públicos e da própria União.

Destaca-se, por fim, que os litígios entre o Estado e os servidores estatutários são dirimidos perante a justiça comum. No caso dos servidores federais na Justiça Federal e no caso dos servidores estaduais e municipais na Justiça Estadual.

b) REGIME TRABALHISTA

O regime trabalhista é aquele constituído das normas que regulam a relação jurídica entre o Estado e seu servidor trabalhista, seguindo a Consolidação das Leis Trabalhistas-CLT (Decreto-lei nº 5.452, de 1/5/1943).

Diferentemente do regime estatutário, o regime trabalhista caracteriza-se pelo princípio da unicidade normativa, uma vez que todas as normas se encontram em um único

dispositivo legal, a CLT. Ressalta-se ainda que no regime trabalhista a relação jurídica é de natureza contratual, ou seja, o Estado e o servidor celebram efetivamente contrato de trabalho.

Sendo o vínculo contratual, na hipótese de litígios entre servidores trabalhistas e a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na qual figuram tais entes públicos como empregadores, o foro competente para solucioná-los é da Justiça do Trabalho.

c) REGIME ESPECIAL

Com fundamento no art. 37, IX, da CF, que dispõe “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”, se estabelece o regime especial e disciplina a categoria dos servidores temporários. Como se vê, trata-se de norma constitucional de eficácia limitada, dependendo, pois, de lei para que possa consumir o objetivo nela contemplado.

Ressalta-se ainda que o termo “contratação” indica que o constituinte pretendeu caracterizar essa relação funcional como de natureza contratual. Não obstante, conforme STJ, esse tipo de contratação “não revela qualquer vínculo trabalhista disciplinado pela CLT”, sendo, pois, da justiça comum a competência para julgar litígios de servidores sob a égide dos regimes estatutário e especial e não da Justiça Trabalhista.

O regime especial deve atender a três pressupostos: determinabilidade temporal, ou seja, os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinado; temporariedade, ou seja, a necessidade desses servidores deve sempre ser temporária. Sendo a necessidade do Estado permanente, o recrutamento deve ocorrer através dos demais regimes; por fim, a excepcionalidade do interesse público. Assim, em situações administrativas comuns não se pode admitir o chamamento desses servidores.

Ressalta-se ainda que a União Federal, fundada no art. 37, IX, da CF, promulgou lei reguladora desse regime. Trata-se da Lei 8.745, de 09/12/1993, a qual estabeleceu diversos casos de necessidade temporária de excepcional interesse público. Dentre as citadas atividades, destacam-se as contratações em ocasião de calamidade pública, recenseamentos, admissão de professor estrangeiro e algumas funções específicas das Forças Armadas.

4 SERVIDORES PÚBLICOS

Há certa divergência doutrinária acerca do conceito de servidor público. Segundo Di Pietro (2009) são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam

serviço ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos. Esta categoria compreende os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos e ainda, os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ainda, os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Furtado (2016), por sua vez, exclui os empregados públicos do conceito de servidores públicos, sob o argumento de que a Constituição Federal no Título III, Capítulo VII, Seção II apresenta regras aplicáveis tão somente aos servidores ocupantes de cargos públicos, o que importa na exclusão dos empregados como servidores públicos.

Carvalho Filho (2010), na mesma linha de entendimento de Furtado (op. cit.), assevera que servidores públicos são todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência da relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica.

O referido autor, portanto, assim como Furtado (2016), exclui do conceito de servidor público os empregados das entidades de direito privado da Administração Indireta, caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado.

Entendemos que o termo “servidor público” utilizado no *caput* do art. 39 da CF, *in verbis*, tem o sentido atribuído por Furtado e Carvalho Filho.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Claro está que na redação do *caput* do art. 39, o termo servidor público restringe-se àqueles agentes integrantes do quadro funcional das pessoas federativas e das entidades da Administração Pública Indireta de direito público, excluindo assim, os empregados públicos das pessoas jurídicas de direito privado.

5 REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O Regime Jurídico dos servidores públicos é o conjunto de princípios e regras referentes a direitos, deveres e demais normas que regem a sua vida funcional. Com a disposição constitucional, em seu formato original, exigia-se para os servidores públicos o

regime jurídico único, isto é, aplicação do mesmo conjunto de princípios e regras referentes a direitos, deveres e demais normas que regem a vida funcional.

Da análise do *caput* do art. 39, observamos, como exposto acima, que a determinação para instituição de regime jurídico único e de planos de carreira refere-se aos servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Vê-se, portanto, que a determinação se restringe aos denominados servidores públicos, os quais na definição de Mello (2002) são aqueles integrantes de cargo ou emprego nas pessoas jurídicas de Direito Público.

Assim, não obstante haver controvérsia, a redação originária do *caput* do art. 39 da CF/88 foi interpretado como possibilidade de cada município, cada estado-membro, o Distrito Federal e a União estabelecer o regime jurídico a que estariam submetidos os agentes públicos de suas administrações diretas, das autarquias e das fundações públicas, com a única exigência de que esse regime jurídico fosse unificado para todos os servidores desses órgãos e entidades de cada pessoa política. Carvalho Filho (2014), no entanto, assevera que a expressão “Regime Jurídico Único” é controvertida, apontado para a mesma três interpretações distintas, quais sejam:

a) o regime único indica a obrigatoriedade de adoção exclusiva do regime estatutário; b) cabe à pessoa federativa optar pelo regime estatutário ou trabalhista, mas, uma vez feita a opção, o regime deverá ser o mesmo para a Administração Direta, autárquica e fundacional de direito público e c) admite-se a opção por um regime único para a Administração Direta e outro para autarquias e fundações públicas.

Apesar de não haver na Constituição opção por qualquer dos regimes, a União, com a edição da Lei 8.112/1990, instituiu o regime jurídico único dos servidores públicos da União (administração direta), das autarquias e das fundações públicas federais. Com a citada lei, a União fez a opção pela adoção do regime estatutário, típico do direito público.

Ocorre que a Emenda Constitucional nº 19/1998 alterou o *caput* do art. 39, o qual passou a vigorar como a seguinte redação “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”, abolindo a exigência do regime jurídico único e passando a admitir o adoção de regimes múltiplos e com isso, permitindo que na mesma pessoa jurídica houvesse servidores titulares de cargo público e servidores titulares de emprego público, regidos pela Consolidação das Leis Trabalhista-CLT, detentores, portanto, de direitos e deveres distintos.

Em razão da EC 19/1998, a União editou a Lei 9.962/2000, disciplinando a contratação de pessoal na administração direta, autarquias e fundações públicas federais pelo regime de emprego público.

Segundo Marinela (2012), para os servidores públicos titulares de cargo público, aplica-se o regime previsto em lei ou na própria Constituição, regime legal ou estatutário, a qual, na esfera federal, encontra-se previsto na Lei nº 8.112/90, que em consonância com a Constituição, assegura as vantagens descritas nos artigos 39-41, da CF/1988, quais sejam: irredutibilidade de vencimentos, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria e proventos, requisitos para a aposentadoria e correspondentes proventos.

A modificação do *caput* do art. 39, perpetrada pela EC 19/1998, teve, no entanto, a partir de agosto de 2007, sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, sob o fundamento de inconstitucionalidade formal, posto que a Câmara dos Deputados não observou o processo legislativo estabelecido no art. 60, § 2º, da CF, mais precisamente, quanto ao *caput* do art. 39, que não foi submetido a aprovação em dois turnos.

Em razão disso, o STF deferiu a medida cautelar para suspender, com efeitos *ex nunc*, a eficácia do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, com a redação da EC 19/1998.

6 ISONOMIA FUNCIONAL

O constituinte de 1988 deu relevo ao princípio da igualdade em vários dispositivos, demonstrando a preocupação de dispensar tratamento igual aos que se encontrem em situação de igualdade. Assim, já no art. 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos se afirma “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.”

Segundo Di Pietro (op. cit), ao tratar dos servidores públicos, a Constituição especificou a forma como queria que a isonomia fosse observada, em aspectos como o regime jurídico, a remuneração e as condições de ingresso. A exigência de adoção do regime jurídico único, por sua vez, mostra a preocupação do constituinte com o princípio da igualdade. Nos termos da autora “a Constituição especificava, como relação aos servidores públicos, a forma como queria que a isonomia fosse observada, em aspectos como o regime jurídico...”

Carvalho Filho (2010, p. 660), por sua vez, anota que a unicidade de regime jurídico alcança tão-somente os servidores permanentes.

Para os servidores temporários, continua subsistente o regime especial, como previsto no art. 37, IX, da CF. Portanto, será sempre oportuno destacar que a expressão “regime jurídico” tem quer ser considerada *cum grano salis*, para entender-se que os regimes de pessoal são dois - um, o regime comum tido como regime único), e outro, o regime especial (para os servidores temporários).

Carvalho Filho (op. cit., p. 661), ainda observa que “ao mesmo tempo que banuiu o regime jurídico único, a EC 19/98, alterando inteiramente o art. 39, § 1º, da CF, extinguiu também o sistema de isonomia funcional.”

Furtado (2016, p. 778), por sua vez, observa que

Ainda quando em vigor a dualidade de regimes prevista pela EC nº 19/98, não se admitia, conforme entendimento do STF, a utilização do regime jurídico do emprego público para o exercício de atividades típicas de Estado (CF, art. 247), que obviamente devem ser exercidas por agentes investidos em regime estatutário que lhes assegure direito à estabilidade. A regra constitucional, contudo, nunca representou impedimento para que entidade ou órgão incumbido do desempenho de atividade típica de Estado utilizasse, ao menos para alguns agentes, o regime do emprego público.

Segundo Mello (2002) não é possível que na Administração Direta se adote um regime e na sua autarquia outro regime, admitindo que as atividades básicas sejam sujeitas ao regime de cargo, enquanto algumas remanescentes, de menor importância, sejam exercidas sob regime de emprego. Ainda conforme o autor, a pretensão do art. 39 em sua forma originária não foi o de estabelecer a obrigatoriedade de um único regime jurídico para todos os servidores da Administração de direito público, mas impor que a União e suas entidades da Administração Indireta, e assim as demais ordens políticas, tenham, nas suas respectivas esferas, uma uniformidade de regime para os seus servidores.

Do exposto, vê-se que a doutrina majoritária apoia a afirmativa de que a alteração do art. 39, *caput* da CF pela EC 19/98, ao permitir a adoção de regimes múltiplos, afrontou o princípio da igualdade presente na isonomia funcional.

7 PRINCIPAIS DISTINÇÕES ENTRE OS REGIMES JURÍDICOS FUNCIONAIS

A abolição da exigência do regime jurídico único pela EC 19/98, admitiu a adoção de regimes múltiplos, permitindo, com isso, que na mesma pessoa jurídica houvesse servidores titulares de cargo público e servidores titulares de emprego público. No âmbito da União, se permitiu a existência de servidores públicos regidos pela Lei 8.112/90 e servidores titulares de

emprego público, regidos pela Consolidação das Leis Trabalhista-CLT, na forma da Lei 9.962/2000, detentores, portanto, de direitos e deveres distintos.

A análise pormenorizada dos direitos e deveres inerentes a cada um dos possíveis regimes evidencia o quanto estes são díspares. Segundo Marinela (2013) e a doutrina dominante, o regime estatutário disposto no art. 8.112/90 em relação ao regime contratual, oferece maiores garantias aos servidores, tais como, um regime próprio de aposentadoria, o direito à estabilidade expressa no texto constitucional (art. 41), o direito à reintegração e à disponibilidade remunerada, além de outros.

A Lei 9.962/2000, por sua vez, estabeleceu expressamente que o pessoal admitido para emprego público na administração direta, autárquica e fundacional federal tem sua relação de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Já no artigo 2º do mesmo dispositivo legal, se exige concurso público de provas ou de provas e título prévio à contratação para emprego público, conforme a natureza e a complexidade do emprego.

Nesse sentido, destacamos que as hipóteses de dispensa dos empregados públicos eventualmente contratados com base na Lei 9.962/2000 são mais restritas do que as possibilidades de dispensa dos trabalhadores em geral. As possibilidades de dispensa constam do art. 3º que assim dispõe:

Art. 3º O contrato de trabalho por prazo indeterminado somente será rescindido por ato unilateral da Administração pública nas seguintes hipóteses:

I – prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;

II – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

III – necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 169 da Constituição Federal;

IV – insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo, que será apreciado em trinta dias, e o prévio conhecimento dos padrões mínimos exigidos para continuidade da relação de emprego, obrigatoriamente estabelecidos de acordo com as peculiaridades das atividades exercidas.

Parágrafo único. Excluem-se da obrigatoriedade dos procedimentos previstos no *caput* as contratações de pessoal decorrentes da autonomia de gestão de que trata o § 8º do art. 37 da Constituição Federal.

Apesar do dispositivo legal não prever possibilidade ampla de dispensa, não autorizando a mera dispensa por conveniência do empregador, ainda assim as garantias do empregado são bem menores. Os empregados públicos têm assim, os ônus do concurso público prévio, bem como da impossibilidade de acumular cargos, empregos ou funções públicas assim como os servidores estatutários, mas não tem o bônus da estabilidade.

Segundo Marinela (2013, p. 603), os direitos garantidos pelo regime estatutário dão aos servidores maior segurança e conforto para o exercício de suas funções, o que representa, ao menos na teoria, uma maior eficiência, moralidade e impessoalidade nos serviços públicos. Nos termos da autora “acredita-se que o servidor seguro não terá medo de perder o cargo quando tomar as decisões em busca do interesse público, prejudicando os interesses de alguns administradores corruptos.”

Segundo Mello (2002, p. 258), “tais proteções representam, na esfera administrativa, função correspondente a das imunidades parlamentares na órbita legislativa e dos predicamentos da Magistratura, no âmbito jurisdicional”. As Constituições “tem estabelecido as chamadas ‘imunidades parlamentares’ a fim de colocar o livre exercício dos mandatos populares a salvo de pressões ilegítimas que coloquem em risco.”

Portanto, como se vê, a doutrina majoritária defende não somente a adoção de um Regime Jurídico Único, mais ainda que este regime único seja o estatutário. Não é nosso objetivo como o presente estudo defender este ou aquele regime, mas analisar se a alteração promovida no art. 39 da CF/1988, a qual possibilitou a adoção de regimes múltiplos está em consonância com o princípio constitucional da igualdade.

8 CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE NO *CAPUT* DO ART. 39, DA CF

Sobre o princípio da igualdade e a discriminação da lei, Mello (2003) coloca em pauta dois requisitos, quais sejam: a) a lei não pode erigir em critério diferencial em traço tão específico que singularize no presente e definitivamente, de modo absoluto, um sujeito a ser colhido pelo regime peculiar; b) o traço diferencial adotado necessariamente há de residir na pessoa, coisa ou situação a ser discriminada, ou seja, elemento algum que não exista nelas mesmas poderá servir de base para assujeitá-las a regimes diferentes.

Segundo a lição de Mello (op. cit), acima narrada ainda, há ofensa ao princípio constitucional da isonomia quando, dentre outras situações: a) a norma atribui tratamentos jurídicos diferentes em atenção a fator de *discrímen* adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regras outorgadas; b) a norma supõe

relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o *discrímen* estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses prestigiados constitucionalmente.

É acerca deste segundo requisito que nos deteremos inicialmente, pois diante dele, indagamos: que traço diferencial, necessariamente residente na pessoa, permitiria ao ente público adotar o regime estatutário para determinado servidor ao mesmo tempo em que adota o regime trabalhista para outro, conforme liberdade atribuída pela EC 19/1988?

No âmbito da União, que traço diferencial permitiria a adoção do regime jurídico estatutário da Lei 8.112/1990 para determinados servidores e o regime de contratação de empregados públicos da Lei 9.962/2000? Essa possibilidade não ofenderia ao princípio da igualdade, sobretudo se considerarmos que o constituinte originário instituiu o regime jurídico único embasado neste princípio, como assevera Di Pietro (2009)?

Entendemos que os tratamentos jurídicos diferentes em atenção ao fator de *discrímen* adotado não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regras outorgadas, inclusive porque não há regras lógicas a serem observadas, mas apenas a discricionariedade da Administração Pública; a norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o *discrímen* estabelecido conduz a efeito contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses prestigiados constitucionalmente. O critério discriminatório adotado não tem justificativa racional, não tem fundamento lógico, permitindo que na mesma entidade haja mistura de regimes, isto é, servidores de regime celetista que estão em ente que adota o regime estatutário, ou vice-versa. Neste sentido, concluímos que a alteração promovida do art. 39 pela EC 19/1988, permitindo a adoção de regimes múltiplos afronta o princípio da isonomia. A alteração do *caput* do art. 39, da CF, feriu assim, o princípio da igualdade, pois não é constitucional tratar de forma desigual os iguais. Ademais, não parece haver nada mais desanimador para um servidor saber que, tendo cargo similar ao de outro servidor, seus direitos e deveres sejam tão díspares.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tecer as considerações finais deste trabalho, convém reconhecer a grande contribuição que a visão de Mello (2003) acerca da igualdade material conferiu ao estudo como um todo. Inegavelmente, em meio a tantas formas de abordagem de tal princípio, a visão de Mello mostrou-se adequada desde os primeiros passos da pesquisa, inclusive, porque construída a base do nosso ordenamento jurídico de que todos são iguais perante a lei e que,

exatamente por isso, a lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente perturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor outra desigualação compensatória, pois a lei é instrumento de reequilíbrio social, sendo preciso observar que o critério de descrímen se obriga a guardar relação de pertinência lógica, sob pena de promover não a igualdade, mas sua afronta.

A possibilidade trazida com a alteração do *caput* do art. 39, promovida com a EC 19/98 é de que determinado ente federativo possa adotar regimes múltiplos. Na prática, como a ADI 2135 suspendeu cautelarmente a alteração do *caput* do art. 39 da CF, com efeito *ex nunc*, há ainda hoje empregados públicos. Conforme entendimento do STF, proferido na própria referida ADI, a figura do emprego público é incompatível como a adoção do Regime Jurídico Único.

Com o presente estudo, concluímos que a adoção de regimes múltiplos, ao tratar iguais de forma diferente não tem critério razoável de descrímen, pois se baseia no poder discricionário da Administração Pública, assujeitando por traços não residente na pessoa, assujeitando-as por elemento exterior, em afronta ao princípio constitucional da igualdade.

Nesse sentido, quando do julgamento do mérito da ADI 2135, adequado seria que a Suprema Corte do país decidisse por manter a adoção do Regime Jurídico Único, ou seja, a adoção de um só regime pela Administração direta, autárquica e fundacional, inclusive porque a cisão dos múltiplos regimes retrataria uma ruptura na lógica criada para a unicidade do regime. Ademais, claro está que o *intentio* do constituinte ao adotar a expressão “regime jurídico único” foi o de garantir a isonomia funcional.

Por outro lado, é preciso esclarecer a controvérsia acerca de a qual regime o constituinte se referiu ao adotar a expressão “regime jurídico único”, pois conforme vimos, a doutrina apresenta três interpretações distintas: a) o regime único indica a obrigatoriedade de adoção exclusiva do regime estatutário; b) cabe à pessoa federativa optar pelo regime estatutário ou trabalhista, mas, uma vez feita a opção, o regime deverá ser o mesmo para a Administração Direta, autárquica e fundacional de direito público e c) admite-se a opção por um regime único para a Administração Direta e outro para autarquias e fundações públicas.

Entendemos que esta última interpretação não é cabível pela própria redação originária do *caput* do art. 39 da CF/1988, por outro lado, como o próprio STF já se manifestou no sentido de que a figura do emprego público é incompatível com o regime jurídico único, mais adequado seria manter tal posicionamento, inclusive porque o regime estatutário em consonância com a Constituição, assegura as vantagens descritas nos artigos 39-41, da CF/1988, quais sejam: irredutibilidade de vencimentos, estabilidade, disponibilidade,

aposentadoria e proventos, requisitos para a aposentadoria e correspondentes proventos. Ademais, os direitos garantidos pelo regime estatutário dão aos servidores maior segurança e conforto, ante qualquer interferência política, para o exercício de suas funções, o que representa, não só na teoria mais também na prática, uma maior eficiência, moralidade e impessoalidade nos serviços públicos.

Por fim, ressaltamos que não identificamos na doutrina discussão aprofundada acerca da questão, portanto, pretendemos que o presente estudo pode iniciar uma discussão bem mais ampla. Aspiramos, portanto, a que este trabalho possa ser útil de alguma forma aos futuros pesquisadores que desenvolverem trabalhos nessa área de estudo.

THE PRINCIPLE OF EQUALITY AND THE ADOPTION OF THE SINGLE LEGAL REGIME

ABSTRACT

In this study, we sought to verify if the amendment promoted in the caput of art. 39 of the CF, EC 19/98, which extinguished the requirement of a single legal regime for civil servants is in line with the principle of equality. In order to analyze the question, we are studying the definition and function of the principle, and then the doctrinal, constitutional and jurisprudential definition of the principle of equality. In a second moment, we identify the concepts of public servant and legal regime contained in the original version of the caput of art. 39, CF / 88. We outline the implications of the amendment promoted by EC 19/98 and, finally, examine whether the possibility of adopting multiple legal regimes is in line with or in violation of the principle of equality. The results point to the lack of a logical correlation between the differential peculiarity received by resident in the object and the inequality of treatment as a function of it, and the adoption of multiple regimes is incompatible with prestigious interests in the Constitution.

Keywords: Public server. Legal regime. Principle of Equality.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 22. ed. São Paulo: Método, 2014.

ALEXY, Robert. Trad. VIRGÍLIO, Afonso da Silva. **Entre o princípio e a regra**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARISTÓTELES. **A Política**. [Tradução: Torrieri Guimarães]. São Paulo, Martin Claret, 2002.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARROSO, Luís Roberto e BARCELO, Ana Paula. O começo da história. **A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro**. IN: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 327 - 378.

_____. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BOBBIO, NORBERTO. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5/10/1988**.

_____. **EC nº 19, de 04/06/1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25/2/1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º/5/1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

_____. **Lei nº 8.112, de 11/12/1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas.

_____. **Lei nº 8.429, de 2/6/1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8.666, de 21/6/1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.962, de 22/02/2000.** Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** nº 581488 / RS. Relator: Ministro Dias Toffoli. Pesquisa Jurisprudência. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE581488DT.pdf>>. Acesso em 17 de abril de 2016.

BITTAR, Eduardo C.B. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, Matheus. **Direito administrativo 1ª e 2ª fases OAB.** 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 6. ed. Niteroi: Impetus, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 33. ed. atual. [por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho]. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil.** Salvador: Editora Jus Podivm, 2015.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFEBBAUM, Marina **Metodologia jurídica**: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso (Coord.). São Paulo: Saraiva, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **ADI-MC 2135-4/DF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=513625&idDocumento=&codigoClasse=555&numero=2135&siglaRecurso=MC&classe=ADI>>. Acesso em: 17 abr. 2009.

Manual de normalização de documentos científicos de acordo com as normas da ABNT. Maria Simone Utida dos Santos Amadeu...[et al.]-Curitiba: UFPR, 2015.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.