



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**Bacharelado em Direito**

CELIANE CHAVES DE OLIVEIRA

**A NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DEMISSÃO SEM  
JUSTA CAUSA DO EMPREGADO PÚBLICO DAS EMPRESAS  
PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.**

FORTALEZA  
2010

CELIANE CHAVES DE OLIVEIRA

**A NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DEMISSÃO SEM  
JUSTA CAUSA DO EMPREGADO PÚBLICO DAS EMPRESAS  
PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Regnoberto Marques de Melo Junior.

FORTALEZA  
2010

CELIANE CHAVES DE OLIVEIRA

**A NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DEMISSÃO SEM  
JUSTA CAUSA DO EMPREGADO PÚBLICO DAS EMPRESAS  
PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.**

Monografia apresentada à Banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Regnoberto Marques de Melo Júnior  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. Dr. Francisco de Araújo Macedo Filho  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Mestranda Ana Paula Pinto da Silva  
Universidade Federal do Ceará - UFC

Monografia aprovada em: \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter-me concedido forças para concluir esta monografia.

A meus pais, Ana Célia e Edmilson, meus primeiros professores, pelos exemplos, apoio e ensino ao longo da vida.

A meus avós, Rosa e Odorico, pelo carinho e incentivo incondicional.

A minha tia, Rosimar, que me apresentou o Direito e cujo apoio foi fundamental para realização e conclusão do meu curso.

A meus pais do coração, Rosa e Rutênio, por sua ajuda e apoio que muito contribuíram com a conclusão desta monografia.

A meu orientador, Professor Regnoberto, por todo apoio que possibilitou a conclusão deste trabalho, sem o qual este momento não teria acontecido.

A meus grandes amigos, Nora e Eduardo Luís (Dudu), pelos exemplos de força e superação com alegria dos dissabores.

A minhas chefes e colegas de trabalho, Rita e Silvia Elizabete, que tantas concessões fizeram durante o meu curso de Direito e da conclusão desta monografia.

Aos colegas da seara jurídica: Pinheiro, Vladimir e Bernardo, pelas conversas, estudos e contribuições para este trabalho.

A meu companheiro, Rudah, pela compreensão, amor e apoio que foram imprescindíveis na elaboração deste estudo.

A todos os amigos cujos nomes não citei, que torceram por mim e que me ajudaram e incentivaram para a conclusão deste trabalho.

“O ensino, como a justiça, como a administração, prospera e vive muito mais realmente da verdade e moralidade, com que se pratica, do que das grandes inovações e belas reformas que se lhe consagram.”

Ruy Barbosa

## RESUMO

Este trabalho aborda a análise jurídica da necessidade de motivação da demissão sem justa causa do empregado público. A escolha do tema se deu a partir do conhecimento de situações e fatos que colocaram em risco os direitos e garantias constitucionais dos profissionais representantes dessa categoria. A metodologia utilizada foi a da pesquisa bibliográfica que subsidiou a realização de um posterior estudo de caso jurisprudencial judiciário. O objetivo do trabalho é a realização de uma análise de motivação no desligamento funcional na busca de compreender como se dá o processo. A conclusão consiste na necessidade de demissão motivada do empregado público em toda e qualquer circunstância, porque sobre esta relação profissional incide os princípios constitucionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Constitucional. Direito Administrativo. Direito do Trabalho. Demissão sem justa causa. Empregado público.

## **ABSTRACT**

This essay deals with unmotivated demission of public worker. The thrust was the personal experience of the author in her Professional life that was faced with many situations of disrespect of the most basic constitutional labor rights. The direct objective is the analysis of the indispensability of reasoning and submission of the due process of law in administrative adjudication that resolves the demission of a public worker. It was used a bibliographic methodology and case studies. The conclusion is the obvious need of reasoning and submission of the due process of law in the demission of a public worker due he or she belong to Public Administration staff.

**KEY WORDS:** Constitucional Law. Administrative Law. Labor Law. Demission Cause. Unmotivated Resigning. Public Administration. Public worker.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
1.1. Princípios Gerais da Administração Pública.....	13
1.2. Poderes Administrativos.....	16
1.3. Ato Administrativo .....	18
1.3.1. Conceito .....	18
1.3.2. Requisitos de Validade.....	18
1.3.3. Princípios do Direito Administrativo Propriamente Dito:	
Motivação .....	20
2. EMPREGADO PÚBLICO.....	22
2.1. A Motivação da Contratação do Empregado Público.....	24
3. DA DESPEDIDA DO EMPREGADO PÚBLICO.....	26
3.1. Da Motivação nas Demissões.....	27
4. DA JURISPRUDÊNCIA JUDICIÁRIA.....	32
CONCLUSÃO .....	34
REFERÊNCIAS .....	35

## INTRODUÇÃO

Ao analisar a necessidade de motivação para a despedida sem justa causa do empregado público, indaga-se: A despedida do empregado público é um ato discricionário ou motivado? O que se extrai da interpretação literal da legislação e da Constituição Federal de 1988? Esta interpretação está de acordo com os Princípios Constitucionais da Administração Pública? Como a doutrina e a jurisprudência têm-se posicionado?

O modo como o Estado trata relações de trabalho em geral e especialmente quando contrata funcionários ou empregados públicos tem extrema importância.

Dá-se um impacto social negativo quando o Estado dispensa massivamente empregados públicos sem justa causa ou com motivação duvidosa, desconsiderando os princípios constitucionais da Administração Pública e a necessidade de pessoas para a boa prestação dos serviços públicos, tornando ainda mais precário o atendimento à população.

A reforma administrativa que se deu através do Plano Collor previa a dispensa de empregados em empresas estatais, entre outras medidas, com o objetivo de enxugar a máquina pública e cassar todos os marajás do serviço público deu causa ao desemprego de milhares de servidores em empresas públicas. Dos demitidos, a maioria estava ligada a movimentos grevistas ou sindicais.

A Lei nº 8.878/1994 concedeu anistia aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, foram exonerados com violação de dispositivos constitucionais, legais, regulamentares ou convencionais. O mesmo benefício foi estendido aos demitidos por motivação política, devidamente caracterizada, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista.

Diante do exposto, resta evidente a necessidade de um estudo, ainda que teórico, sobre as demissões de empregados públicos sem justa causa e com possível descumprimento de princípios constitucionais.

Quanto ao referencial teórico, para compreender a temática ora indicada, e alcançar os objetivos propostos, esta pesquisa teve como base a Constituição Federal, a legislação federal pertinente ao assunto, decisões jurisprudenciais de 1º e 2º graus e de instâncias especiais, bem como obras de autores que trazem conceitos e ponderações relevantes no âmbito do Direito do Constitucional, Administrativo e Trabalhista. São juristas renomados que expõem pontos de vista que estimulam reflexões acerca do tema em estudo.

No presente estudo, passa-se por todos os princípios do Art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e os princípios dele decorrentes, com mais ênfase ao princípio da moralidade e da motivação. Princípios que conferem legitimidade e validade ao exercício dos demais, conforme os romanos “*non omne quod licet honestum est*” (nem tudo o que é legal é honesto).

É a necessidade da ética nos atos administrativos. Conforme Cadenas (2008), literalmente:

Obedecendo a esse princípio, deve o administrador, além de seguir o que a lei determina, pautar sua conduta na moral comum, fazendo o que for melhor e mais útil ao interesse público. Tem que separar, além do bem do mal, legal do ilegal, justo do injusto, conveniente do inconveniente, também o honesto do desonesto. É a moral interna da instituição, que condiciona o exercício de qualquer dos poderes, mesmo o discricionário.

Entenda-se, neste estudo, os termos dispensa e demissão como atos de rescisão do contrato de trabalho por iniciativa do empregador.

Empresas públicas e sociedades de economia mista, no conceito de Hely Lopes Meirelles (2010, p. 67), são pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas pelo Poder Público mediante autorização de lei específica, com capital exclusivamente público, para prestação de serviço público ou atividade econômica de relevante interesse coletivo, nos moldes das empresas privadas podendo ter qualquer forma e organização empresarial admitida em direito.

Empregados públicos, assim como os servidores públicos estatutários, conforme Vinci Júnior (2005) preenchem suas funções através de concurso público e submetem-se a todos os demais preceitos constitucionais referentes à investidura, acumulação de cargos, vencimentos e determinadas garantias e obrigações

previstas no Capítulo VII da Constituição Federal de 1988. Entretanto, são contratados pelo regime da legislação trabalhista, com algumas alterações lógicas decorrentes do Direito Administrativo.

Conforme o Art. 2º da Lei n. 8.429, de 1992, Lei de Improbidade Administrativa, considera-se agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas instituições mencionadas no Art. 1º.

As possibilidades de justa causa são enumeradas no Art. 482 da CLT, tendo sua definição no caput, *verbis*: Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

Considera-se justa causa o comportamento culposo do trabalhador que, pela sua gravidade e consequências, torne imediata e praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho.

Dispensa arbitrária é a que não se funda em motivo disciplinar, técnico, econômico ou financeiro.

A Constituição Federal de 1988 conferiu, no inciso I, do seu artigo 7º, aos empregados a garantia da "proteção contra dispensa arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos".

Enquanto objetivos específicos, destaque-se o de realizar um estudo sobre a necessidade de motivação da dispensa sem justa causa de empregados públicos sob a ótica dos Princípios Constitucionais da Administração Pública. Analisar legal e principiologicamente se há necessidade de motivação da dispensa sem justa causa do empregado público.

Comparar as decisões em segunda instância e nas instâncias especiais, bem como as súmulas existentes sobre o tema. Avaliar a aplicação dos princípios constitucionais da administração, em especial o da Moralidade e o da Eficiência, aos atos de dispensa em estudo.

Método é um conjunto de etapas e processos a serem vencidos ordenadamente na investigação dos fatos ou na procura da verdade. Diante desta definição, o presente trabalho, cujo caráter será descritivo, terá como método a pesquisa bibliográfica. Sendo a pesquisa pura, qualitativa, pois não visa gerar dados. A pesquisa bibliográfica apresentará os aspectos relevantes acerca da

temática com base em obras e documentos, utilizando para isto, materiais tais como: livros, artigos publicados em revistas especializadas, pesquisa processual, além dos materiais específicos, a saber: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT; Lei n. 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa; Lei nº 8.878/1994, Lei da Anistia.

Daí por que se faz necessário uma análise de jurisprudência. Esta vem se posicionando de forma divergente, por vezes se decidindo mais pelas implicações políticas do que pelos princípios constitucionais.

Enfrentemos o tema.

## 1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para tratar de Administração Pública no Direito brasileiro é indispensável mencionar o art. 37, *caput*, – primeiro artigo do capítulo que trata especificamente da Administração Pública – na Constituição, *verbis*:

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também ao seguinte:

Os conceitos de Administração Pública direta e indireta, mencionados no artigo *supra*, são de grande importância pra caracterização jurídica do Empregado público, que trataremos mais à frente.

Administração Direta é o conjunto de órgão das pessoas políticas que tem como função típica a atividade administrativa do Estado, por determinação do direito positivo. Corresponde à atuação direta pelo próprio Estado por suas entidades estatais: União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal. É centralizada quando a atividade é exercida diretamente pela entidade estatal; é desconcentrada sempre que a competência para o exercício da atividade é repartida ou espalhada por diversos órgãos (ministérios, secretarias e outros órgãos despersonalizados); e é descentralizada quando a atividade administrativa é deferida a outras entidades dotadas de personalidade jurídica, seja por outorga (lei), seja por delegação (contrato). (DI PIETRO, 2010, p. 422).

No direito positivo brasileiro, a Administração Indireta é integrada por pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas ou autorizadas pelo poder público a partir de lei específica: autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos. Dessas entidades, a autarquia é pessoa jurídica de direito público; a fundação e o consórcio público podem ser de direito público ou privado, dependendo do regime atribuído pela lei instituidora; e as demais são pessoas jurídicas de direito privado. (DI PIETRO, 2010, p. 422).

Alguns doutrinadores incluem também as concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os serviços sociais autônomos e as organizações sociais, que tem personalidade de direito privado, mas realizam atividades de interesse público. São chamados de entidades paraestatais. Quanto a esta questão, nos ateremos ao que está positivado.

É importante destacar que as pessoas da Administração Indireta são apenas instrumentos de ação do Estado. São sujeitos concebidos para auxiliarem-no a cumprir atividades reputadas de interesse da coletividade e não atividades desenvolvidas para satisfação de interesses particulares. Assim, a personalidade jurídica de direito privado que se lhes confira corresponde meramente a uma técnica considerada prestante para o adequado desempenho de suas missões, as quais, entretanto, transcendem interesses individuais, particulares. A adoção dessa técnica não significa, pois, que se desnature o caráter essencial delas: a de coadjuvantes do Poder Público, como seres integrados na totalidade de seu corpo administrativo.

Conforme Di Pietro (2005, p. 425), tais pessoas nunca se sujeitam completamente ao direito privado. Tem regime jurídico híbrido, pois, em muitos aspectos, se sujeitam ao direito público, tendo em vista a necessidade de fazer prevalecer a vontade do ente estatal que as criou para atingir determinado fim de interesse público.

Quanto à expressão “Administração Pública”, pode-se entender em um sentido amplo, compreendendo tanto órgãos governamentais, como órgãos administrativos. Aos órgãos governamentais cabe traçar os planos e diretrizes de ação. Aos órgãos administrativos caberia a execução dos planos dos órgãos governamentais. Assim, em sentido amplo, o conceito de Administração Pública envolveria tanto a função política, que estabelece as políticas governamentais, quanto a função administrativa, que as executa. (DI PIETRO, 2010, p.49).

Administração Pública em sentido estrito envolveria apenas a função propriamente administrativa, de execução de atividades administrativas.

### **1.1. Princípios Gerais da Administração Pública**

No âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstâncias de momento, resultando em multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. Daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres. (MEDAUAR, 1998, p. 132).

Os princípios surgem como parâmetro para a interpretação das demais normas jurídicas. Vivemos em um Estado de Direito que traz marcas de uma

elevada carga principiológica, e assim fundamentalmente se caracteriza a Administração Pública. A Constituição orienta e determina muito dessa fundamentação principiológica, a qual se revela particularmente importante para a Administração Pública tendo em vista a impossibilidade de normatização ou codificação sistematizada para sua atuação, pela própria diversidade e imprevisibilidade.

Os princípios jurídicos possuem força normativa, segundo o entendimento majoritário da doutrina contemporânea, porém exercem um papel diferente daquele desempenhado pelas regras jurídicas. Os princípios são, pela sua abertura semântica e essência axiológica, marcadamente multifuncionais. São elementos integradores do ordenamento, mas não tem apenas essa função. Ao se constatar a normatividade dos princípios jurídicos, estes perdem o caráter supletivo, passando a impor uma utilização obrigatória.

Princípios são condutores e balizadores da atuação administrativa. Os princípios expressos constitucionalmente para a Administração Pública são o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme redação do art. 37, *caput*, da CF. Conforme José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 21), os princípios expressos revelam as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que a conduta administrativa apenas se pode considerar válida se estiver compatível com eles.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode atuar dentro do que for previsto e determinado por lei. O administrador público apenas pode fazer o que a lei permite.

O princípio da impessoalidade orienta que a atuação dos agentes públicos deve ser direcionada ao atendimento do interesse público sendo impessoal, abstrata e geral, mesmo que possa interessar a pessoas determinadas, não se atribuindo a atuação aos agentes públicos, mas à entidade estatal. Esse princípio também obriga à igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica.

O princípio da publicidade torna cogente e obrigatória a divulgação e o fornecimento de informações de todos os atos da administração, seja de forma interna ou externa. O ocultamento de atos administrativos é incompatível com o Estado Democrático de Direito e todos os atos por isso mesmo devem estar plenamente acessíveis a qualquer do povo. Essa é a previsão expressa do art. 37,

*caput*, da Lei Magna. O sigilo só se admite, a teor do art. 5º, XXXIII, quando “imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado”.

Pelo princípio da eficiência, obriga-se o administrador a adotar critérios técnicos, ou profissionais, que garantam os melhores resultados possíveis, excluindo-se qualquer atuação amadorística, obrigando também às entidades a se organizarem de maneira eficiente.

Para Bandeira de Mello (2010, p. 122), é mais que desejável, apesar de juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência.

Diante da relevância deste princípio para este trabalho, abordar-se-á por último o terceiro princípio expresso no art. 37, *caput*, da Constituição. A moralidade traz o dever de toda atividade administrativa, bem como os atos administrativos atenderem simultaneamente à lei, à ética, à moral, à equidade, aos deveres da boa administração, aos bons costumes, à honestidade. Corresponde à proibição de a atuação administrativa distanciar-se da moral, dos princípios éticos, da boa-fé, da lealdade.

A moral que se relaciona ao princípio difere da moral comum por ser jurídica, e não subjetiva, ligada a outros princípios da própria Administração e aos princípios gerais do direito. Daí, ser possível um ato estritamente legal e imoral, quando o ato praticado conforme a lei, mas contaminado pela ofensa à moralidade administrativa, tendo em vista um determinado contexto ou circunstâncias que o envolvam. O princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes públicos, pois tendo a CF elevado a moral administrativa à condição de princípio jurídico expresso, possibilita-se a invalidação dos atos praticados com inobservância ao mesmo (ALEXANDRINO E PAULO, 2010, p. 197).

Ressalta-se que a improbidade administrativa é a forma qualificada da inobservância do princípio da moralidade, não apenas o ato imoral, tanto assim que se pune mais rigorosamente a imoralidade qualificada pela improbidade (CF, art. 37, § 4º).

Ao se questionar como poderia exercer o controle sobre a moralidade nos atos administrativos, vem a lume o princípio da motivação. (ver 1.3.3, *infra*)

## **1.2. Poderes Administrativos**

Para José dos Santos Carvalho Filho, pode-se conceituar os poderes administrativos como o conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 47)

Para a Administração Pública, a seu turno, poder corresponde a dever. Há inteira subordinação do poder em relação ao dever, tanto que aquele não pode ser exercido livremente, sujeitando-se sempre a uma finalidade específica.

Na classificação de Hely Lopes Meirelles (2010, p. 119), seriam essas prerrogativas os poderes: discricionário, regulamentar, disciplinar, vinculado, hierárquico e de polícia.

Ateremos-nos aos poderes discricionário e disciplinar.

O poder discricionário é exercido sempre que a atividade administrativa resultar da opção, permitida pela lei, realizada pelo administrador. No entanto, não há discricionariedade absoluta. Há sempre a vinculação do fim a que se destina e a eleição de opções decorre da concessão legal. Trata-se de um poder previsto para o melhor atendimento ao interesse público, pois o legislador não consegue tipificar e regular todas as possíveis situações com que pode se deparar o administrador em seu dia-a-dia, no desempenho das tarefas administrativas.

Entre os elementos do ato administrativo (infra), a competência, a finalidade e a forma sempre serão pressupostos vinculados do ato. A discricionariedade recai sobre o motivo e o objeto. A valoração dos motivos e a escolha do objeto consubstanciam o mérito do ato administrativo.

Não pode ser confundido com arbitrariedade, pois comporta atuação nos limites permitidos pela lei e os princípios que regem a Administração Pública.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 55), uma das exigências para a legalidade do exercício desse poder consiste na adequação da conduta escolhida pelo agente à finalidade que a lei expressa. Se a conduta eleita contraria a finalidade da norma, ela é ilegítima e deve merecer o devido controle judicial.

Outra razão é a verificação dos motivos inspiradores da conduta. Se o agente não permite a avaliação dos fundamentos de fato e de direito que foram motivo da sua decisão em contextos em que seja necessária a sua averiguação,

haverá, no mínimo a fundada suspeita de má utilização do poder discricionário e de desvio de finalidade. (IDEM)

O que não se aplica ao controle judicial é a aferição dos critérios dos critérios administrativos (conveniência e oportunidade) firmados em conformidade com os parâmetros legais. Não há discricionariedade *contra legem*.

O poder disciplinar da Administração Pública consiste no poder de apurar internamente infrações funcionais dos servidores públicos e demais pessoas submetidas à disciplina administrativa, bem como no poder de aplicação de penalidades. (MEIRELES, 2010, p.127)

Esse poder não deve ser confundido com o poder hierárquico, apesar de relacionar-se a ele. Por meio do poder hierárquico, distribui-se e escalonam-se funções executivas, enquanto que no poder disciplinar a Administração Pública controla o desempenho dessas funções e a conduta interna de seus servidores, aplicando sanções quando necessário.

Também não pode ser confundido com as medidas punitivas decorrentes do poder de polícia administrativa e com o poder punitivo do Estado. Tanto o poder de polícia quanto o poder punitivo do Estado possuem finalidade social, por meio de uma aplicação genérica sobre toda a sociedade enquanto que o poder disciplinar só abrange as infrações relacionadas com o serviço.

O poder disciplinar também é caracterizado pela discricionariedade em determinados aspectos.

Enquanto no Direito Penal vigora o princípio de que não há crime sem lei especial que o defina, no Direito Disciplinar não há normas rígidas quanto o procedimento a ser seguido. Além disso, o administrador aplicará a sanção que julgar cabível, oportuna e conveniente dentre as que estiverem enumeradas em lei ou regulamento, podendo, para tanto, considerar a natureza, a gravidade da infração e os danos que resultarem para o serviço público. (MEIRELLES, 2010, p. 128)

Assim, existe liberdade do administrador para verificar se foi ou não cometida alguma infração administrativa, inclusive porque a lei se utiliza de expressões amplas e imprecisas para conceituar certas faltas, como, por exemplo “procedimento irregular”, “ineficiência no serviço” e “desapreço na repartição”.

Essa liberdade, contudo, deve respeitar os princípios da Administração Pública e também o devido processo legal garantido constitucionalmente.

### **1.3. Ato Administrativo**

Ato jurídico é toda manifestação de vontade que tenha por finalidade adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos. Para que sejam válidos os negócios jurídicos devem atender aos seguintes requisitos enumerados no art. 104 do Código Civil: agente capaz; objeto lícito, possível, determinado ou determinável e forma prescrita ou não defesa em lei.

A Administração Pública edita atos jurídicos, ou exprime sua vontade, e esta é capaz de produzir os efeitos jurídicos mencionados. Contudo, nem todo ato jurídico emanado da administração é ato administrativo.

#### **1.3.1. Conceito**

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. (MEIRELLES, 2010, p. 153)

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 366), é a declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei, a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

#### **1.3.2. Requisitos de Validade**

Existe alguma divergência doutrinária quanto à indicação dos requisitos de validade do ato administrativo, a começar pela própria denominação “requisitos”. Alguns autores preferem a expressão “elementos do ato administrativo”. Também existe divergência quanto à indicação desses requisitos e à terminologia adotada.

Adota-se aqui a orientação já positivada no ordenamento jurídico pátrio com a Lei nº 4.717, de 29/06/65 (Lei da ação popular), cujo art. 2º, ao indicar os atos nulos, menciona os cinco requisitos de validade dos atos administrativos: competência, forma, objeto, motivo e finalidade. Os três primeiros trazem

correspondência com os requisitos de validade dos atos jurídicos (art. 104, CC), os dois últimos são próprios do direito administrativo.

Vejamos algumas definições (ALEXANDRINO E PAULO, 2010, p. 432ss):

Competência é o poder legal conferido ao agente público para o desempenho específico das atribuições de seu cargo. Este requisito impõe a necessidade de o agente reunir competência legal ou regulamentar para a prática do ato. A norma deve atribuir-lhe a possibilidade (ou dever) de editar o ato, fixando os seus limites. Nada mais é que a delimitação das atribuições cometidas ao agente que pratica o ato.

Forma legal ou forma própria é a observância à forma e ao procedimento que constitui garantia jurídica para o administrado e para a Administração. É pela forma que se torna possível o controle do ato administrativo. Forma, portanto, é o elemento exteriorizador do ato administrativo, o modo pelo qual o mesmo se apresenta. Segundo Meirelles (2010, p. 156), todo ato administrativo é *a priori* formal, e a forma exigida pela lei é quase sempre a escrita.

Objeto é o próprio conteúdo material do ato, o efeito imediato que o ato administrativo produz, enuncia, prescreve ou dispõe. Requer objeto lícito, possível, certo e moral. Visa a criar, a modificar ou a comprovar situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Por ele, a administração manifesta seu poder e sua vontade, ou simplesmente atesta situações preexistentes.

Motivo ou causa é a situação fática ou jurídica cuja ocorrência autoriza ou determina a prática do ato. Não deve ser confundido com motivação do ato que é a exposição dos motivos, isto é, a demonstração de que os pressupostos de fato realmente existiram. Segundo a Teoria dos Motivos Determinantes o administrador fica vinculado aos motivos declinados para a prática do ato, sujeitando-se à demonstração de sua ocorrência, mesmo que não estivesse obrigado a explicitá-los.

Finalidade é o resultado que a Administração pretende atingir com a prática do ato e efeito mediato, enquanto o objeto é imediato. Há duas concepções de finalidade: uma em sentido amplo, que corresponde à consecução de um resultado de interesse público (bem comum), e outra em sentido estrito, o qual é o resultado que cada ato deve produzir, conforme definido em lei.

A falta de um dos requisitos pode levar à invalidação do ato, à sua ilegalidade ou à possibilidade de sua anulação pelo poder judiciário. Ocorre a

anulabilidade do ato quando a ilegalidade recai sobre a competência, pois o vício pode, quando a lei permite, ser sanado através da convalidação pela autoridade competente. Ocorre nulidade quando a ilegalidade está presente na finalidade, no motivo e no objeto, pois esta não pode ser sanada e o ato é nulo. Esta anulação invalida o ato e opera efeitos retroativos (*ex tunc*) podendo ser ordenada pelo Poder Judiciário. Quanto o requisito da forma, há divergência entre os autores, predominando que o ato realizado de forma não prescrita em lei, ou de forma diferente da prescrita para aquela espécie de ato, será nulo ou poderá ser convalidado conforme o caso e a relevância dos interesses envolvidos.

### **1.3.3. Princípios do Direito Administrativo Propriamente Dito: Motivação**

Além dos princípios gerais do Direito Administrativo (ver item 1.1) enumerados no art. 37, *caput*, da CF, há outros princípios que informam todo o direito administrativo e que constituem o chamado regime jurídico-administrativo. São os chamados princípios informativos do Direito Administrativo ou princípios do processo administrativo propriamente dito.

Enumera-se a seguir alguns de maior destaque e importância prática, sem esgotar o rol: Princípios da isonomia, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica, da hierarquia, da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público e da continuidade dos serviços públicos.

Tratar-se-á especificamente neste item do princípio da motivação. Por este princípio, o agente administrativo é obrigado a indicar expressamente nas suas decisões os motivos, razões e fundamentos de fato e de direito que conduziram a prática do ato, sob pena de nulidade. (Lei 9.784/99; CF, art. 93, IX e X). A motivação é, assim, uma exigência do Estado de Direito, ao qual é inerente, entre outros direitos dos administrados, o direito a uma decisão fundada, motivada, com a expressão dos motivos. (FERRO, 2005, p. 83)

Segundo Bandeira de Mello (2010, p. 112), a motivação deve ser prévia ou contemporânea ao ato, e será mais ou menos detalhada conforme seja o ato discricionário ou vinculado.

Para Meirelles (2010, p.157), o motivo ou causa é a situação de direito ou fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo.

A falta de motivação no ato discricionário acaba por permitir desvios e abusos de poder, dada a dificuldade, ou até impossibilidade, de um controle judicial eficaz, pois, através da motivação pode-se avaliar a real intenção do agente. A motivação torna possível um efetivo controle judicial e sua ausência inviabiliza aferir-se a correção e a moralidade das decisões.

A ausência de uma motivação legal ou constitucional, torna o ato inconstitucional e, portanto, nulo. A motivação expressa e clara dos atos administrativos permite a certeza de que os agentes públicos são movidos apenas por interesses públicos da sua esfera de competência. Na falta de motivação, torna-se inviável o controle da conformidade do ato aos princípios.

## 2. EMPREGADO PÚBLICO

Para os efeitos da lei 8.429/92 (Lei de improbidade administrativa), considera-se agente público, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Logo, por agente público deve-se ter toda e qualquer pessoa que exerce uma atribuição pública em sentido amplo, seja ocupante de função, cargo ou de emprego público.

Para entender melhor onde se enquadra a caracterização jurídica do empregado público, aponta-se brevemente aqui as espécies de agentes públicos, nas classificações de Marçal Justen Filho e de Hely Lopes Meirelles.

Para Justen Filho (2010, p. 568), a expressão “agente público” costuma ser utilizada como sinônimo de agente estatal, mas algumas vezes apresenta cunho mais restrito, fazendo referência apenas aos servidores públicos. Se classificam em:

- Agente administrativo: agente investido na função administrativa, usualmente o servidor civil.
- Servidor público: expressão utilizada em acepção ampla, que costuma ser aplicada para os agentes relacionados com o Estado por vínculo jurídico de direito público, abrangendo os servidores civis e os militares.
- Servidor público com cargo: costuma indicar o servidor que exerce atividades não políticas e não jurisdicionais, sujeito ao regime jurídico estatutário.
- Empregado público: faz referência a agente estatal não subordinado ao regime estatutário, mas disciplinado pela legislação trabalhista com influências de normas de Direito público.

Para Meirelles (2010, p. 75), agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente do exercício de alguma função estatal. E se classificam em: agentes políticos, administrativos, honoríficos, delegados e credenciados.

Nessa classificação, o empregado público se enquadra como agente administrativo, assim como os titulares de cargos de confiança em entidades públicas empresariais.

Os agentes Administrativos, nos termos literais de Meirelles (2010, p.80):

*São todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e excepcionalmente por contrato de trabalho ou credenciamento. Nessa categoria incluem-se, também, os dirigentes de empresas estatais (não os seus empregados), como representantes da Administração Indireta do estado, os quais, nomeados ou eleitos, passam a ter vinculação funcional com órgãos públicos da Administração Direta, controladores da entidade. (...) A categoria dos agentes administrativos – espécie do gênero agente público – constitui a imensa massa dos prestadores de serviços à Administração Direta e indireta do Estado nas seguintes modalidades admitidas pela Constituição da República de 1988: a) servidores públicos concursados (art. 37, II); b) servidores públicos exercentes de cargos ou empregos em comissão titulares de cargo ou emprego público (art. 37, V); c) servidores temporários, contratados ‘por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público’(art. 37, IX).*

A locução *empregados públicos* designa aqueles contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, figurando o poder público como empregador (MEDAUAR, 1998, p. 286). São todos os titulares de emprego (não de cargo) público da Administração Direta e indireta, sujeitos ao regime jurídico da CLT, daí serem chamados também de ‘celetistas’. Salvo para as funções de confiança e direção, os empregados públicos devem ser admitidos mediante concurso público.

O emprego público na Administração Pública direta deve ser criado por lei ou pode ter caráter efetivo, com provimento após prévia aprovação em concurso público, ou ter caráter precário, provido sem necessidade de prévia aprovação em concurso público, seja por excepcional interesse público (art. 37, IX, CF), seja para funções de confiança (art. 19, § 2º, ADCT) ou em comissão (art. 19, § 2º, ADCT).

Na Administração Indireta o emprego deve ser criado por regulamento interno da empresa. Pode ser provido após prévia aprovação em concurso público, ou em caráter precário, sem necessidade de prévia aprovação em concurso público, neste último caso, também, em caráter temporário por excepcional interesse público (art. 37, IX, CF) ou para ocupar função de confiança (art. 19, § 2º, ADCT) ou em comissão (art. 19, § 2º, ADCT).

Conforme Oliveira (2010), há três espécies de empregados públicos: os da Administração Direta, fundacional ou autárquica que gozam da estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal; os de empresa pública e de sociedade de economia mista que não gozam de estabilidade, tampouco exigem ato motivado para sua demissão (ver 3.1, Súmula 390, STF); e os da Empresa Brasileira de

Correios e Telégrafos (ECT) que não são estáveis, mas seu ato de demissão está condicionado à motivação.

Quanto aos empregados públicos estáveis e aos da ECT, já se determinou a necessidade de motivação. Foge ao escopo deste trabalho falar sobre eles.

Já para as empresas públicas e sociedades de economia mista, cujos empregados públicos estão submetidos à legislação trabalhista federal (CLT), em decorrência do art. 173, §1º, II, da Carta Magna. Nosso estudo os aponta como agentes públicos e, portanto, estão submetidos também aos princípios constitucionais e normas de direito administrativo.

## **2.1. A Motivação da Contratação do Empregado Público**

Focando apenas no escopo dessa pesquisa, interessa tratar especificamente da contratação de empregado público das empresas públicas e sociedades de economia mista após prévia aprovação em concurso público. Nesse momento, não cabe a análise da contratação empregados públicos em caráter temporário e para ocupar função de confiança ou em comissão, pois o temporário na sua criação já tem prazo certo para sua extinção e é da natureza das funções de confiança e comissionadas a possibilidade de serem mantidas, ou não, sem fundamentação, pela simples vontade do superior hierárquico.

Os empregados públicos são contratados sob regime da legislação trabalhista, que é aplicável com as alterações decorrentes da Constituição Federal. Embora sujeitos à CLT, submetem-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras prerrogativas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição. (DI PIETRO, 2010, 455)

Segundo Carvalho Filho (2010, p. 679), o concurso público é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas”. Ressalta ainda que “cuida-se, na verdade, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos”.

O concurso público é o instrumento que melhor representa o sistema de mérito, já que todos podem participar nas mesmas condições, objetivando a escolha dos melhores candidatos. Fundamenta-se no princípio da igualdade, no princípio da

moralidade administrativa e no princípio da competição, que privilegia a classificação dos que apresentarem as melhores condições.

Não existe uma Lei específica que trate das normas para realização de um concurso público, mas de um conjunto de normas que se complementam para regular a publicação de seu Edital. Cada norma jurídica tem seu espaço e tempo para ser aplicada. A legislação principal atualmente baseia-se, obviamente, na Constituição Federal e é observada em todo o âmbito da Administração Pública.

Empresas públicas e sociedades de economia mista também se submetem ao artigo 37, do texto constitucional, onde há uma cominação expressa que deverá haver concurso público para que haja o ingresso nos seus quadros funcionais, até porque foi utilizado o termo emprego público.

### **3. DA DESPEDIDA DO EMPREGADO PÚBLICO**

Antecipadamente, menciona-se o deferimento pelo Supremo Tribunal Federal à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), empresa pública, uma série de privilégios inerentes à Fazenda Pública. Diante desses privilégios, já é pacificado a submissão da ECT aos princípios do direito administrativo inclusive nas demissões de seus empregados, a despeito das contratações serem regidas pela CLT. Isto se deu pela ação de recepção constitucional do Decreto lei n. 509 de 1969, instituidor da ECT, que confere à ECT privilégios inerentes à fazenda pública no seu art. 12.

Logo, não será discutida a caracterização peculiar da ECT. É entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência que a ECT deve motivar os atos de dispensa de empregados. Questiona-se, contudo, porque não se aplicar a mesma interpretação as demais empresas públicas, em sua maioria criadas antes da promulgação da Constituição de 1988, cuja norma instituidora

Nos contratos regidos pela CLT, a dispensa do empregado por iniciativa do empregador pode ocorrer sem justa causa ou com justa causa. Será usado o termo justa causa no sentido indicado no art. 482, da CLT, como rol taxativo de faltas que se cometidas pelo empregado permitem ao empregador a extinção do contrato de trabalho com motivo devidamente justificado.

Diferencia-se didaticamente a dispensa sem justa causa da dispensa arbitrária. Para efeitos deste trabalho, considera-se a dispensa sem justa causa aquela efetuada sem que o empregado tenha cometido qualquer dos motivos elencados nos incisos do art. 482 da CLT; e dispensa arbitrária, aquela efetuada sem qualquer motivação plausível ou sem o devido processo administrativo.

Dado que o empregado público não tem estabilidade, ele pode ser demitido por essas formas.

Entenda-se que é possível, sim, a demissão sem justa causa dada pelo empregado, sem que ele tenha cometido nenhuma falta que desabonasse sua conduta. Um exemplo citado por Marlúcia Lopes Ferro (2005, p.106), são os casos em que a empresa deva adotar uma política de contenção de despesas na área de pessoal ou que, por qualquer razão, convenha promover uma redução do quadro. Contudo, deverá sempre anunciar previamente os critérios objetivos em função dos

quais serão feitos os cortes, para que se possa aferir se a escolha pela demissão deste ou daquele empregado obedeceu a critérios impessoais e morais como teve ser em todo ato administrativo.

Não se questiona as demissões por justa causa. Mas mesmo nestes casos, para despedir um empregado das empresas estatais, é preciso que tenha havido um processo administrativo regular, com direito à ampla defesa, para apuração da falta cometida ou de sua inadequação às atividades que lhe concernem. O desligamento efetuado em desrespeito às normas básicas do processo administrativo é nulo, mesmo se cometida a justa causa (art. 482, CLT) pelo empregado. Sendo nulo, o empregado, quando necessário, buscará as vias judiciais trabalhistas, devendo-lhe ser reconhecido o direito à reintegração (ver item 1.3.2.), e não meramente à indenização por despedida injusta.

### **3.1. Da Motivação nas Demissões**

Neste capítulo busca-se compatibilizar o art. 37, *caput*, da CF, que determina a obrigatoriedade do cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com a subsunção das empresas estatais ao regime de jurídico-trabalhista de direito privado apontada no art. 173, §1º, II.

Usando-se do argumento de que as empresas públicas e sociedades de economia mista são regidas pelas normas de direito privado no âmbito trabalhista, alguns gestores públicos se arvoram do mesmo direito potestativo de demitir de que dispõe a iniciativa privada. E, por vezes sem qualquer explicação ou justificativa, demitem empregados. Ou ainda, usam como motivação expressões genéricas tais como “conveniência da empresa”.

O legislador constituinte teve a preocupação ao exigir o concurso público por querer evitar contratações fraudulentas, bem como, toda a espécie de apadrinhamento, que poderia surgir. Para isto fixou critérios de admissão. No entanto, devemos nos atentar que, ao fixar critérios de admissão, também estabeleceu critérios de demissão. Caso contrário, poderia o dirigente da estatal contratar mediante concurso e demitir, até o momento que ingressasse a pessoa que o mesmo gostaria de favorecer.

Se as empresas públicas e sociedades de economia mista só podem contratar por meio de concurso, o que não é obrigatório ao empregador de empresa particular, podemos concluir que a redação do art. 173 da CF não proíbe a existência de diferenças com a iniciativa privada. Como ato administrativo, essas demissões devem cumprir os requisitos de validade para ele previstos – dentre os quais se verifica a motivação – sem que isto represente agressão ao art. 173 da CF.

Nesse sentido, já decidiu o egrégio Tribunal Superior do Trabalho (TST):

"Demissão sem justa causa. É dever do órgão administrativo, com poder de decisão sob pena de nulidade, explicitar os motivos de fato e de direito dos atos administrativos que expedir e que tenham por objeto: a) o provimento, a dispensa, a exoneração, a demissão, a disposição e a disponibilidade. Recurso de revista conhecido e não provido" (TST, 7.<sup>a</sup> Região, 5.<sup>a</sup> T., Acórdão n. 278233/CE, RR n. 278233, rel. Min. Francisco Caninde Pegado do Nascimento, v. u., j. em 30.9.1998, DJU de 20.11.1998, p. 286).

No referido acórdão, é importante destacar os seguintes trechos:

"Demissão sem justa causa. Motivação do empregador. O egrégio Regional manteve a sentença de 1.<sup>o</sup> Grau que declarou nulo o ato administrativo que dispensou o empregado, condenando a Recorrida a reintegrá-lo no emprego, no mesmo local que antes ocupava, e a pagar-lhe os direitos vincendos. Consignou o acórdão regional, em sua ementa, *verbis* (fl. 173): 'Dispensa de empregado da Administração Pública indireta. Motivação do ato administrativo. Em se tratando de órgão da Administração Pública indireta é dever do seu representante explicitar o motivo determinante de demissão do Empregado'" (TST, 7.<sup>a</sup> Região, 5.<sup>a</sup> T., Acórdão n. 278233/CE, RR n. 278233, rel. Min. Francisco Caninde Pegado do Nascimento, v. u., j. em 30.9.1998, DJU de 20.11.1998, p. 286).

Mais adiante, o TST asseverou:

Demissão sem justa causa. Motivação do empregador. Comungo com a tese regional. Com efeito, é certo que as empresas públicas, as sociedades de economia e outras entidades que exploram atividades econômicas sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias, conforme disposto no § 1.<sup>o</sup> do art. 173 da Constituição Federal de 1988. Contudo, as empresas públicas e as sociedades de economia mista fazem parte da Administração Indireta que, por determinação constitucional, submetem-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 37, caput). Ademais, na hipótese, trata-se de dispensa sem justa causa por empresa pública, em inobservância, por parte do administrador, a um dos princípios que confere ao ato administrativo legalidade, que seja, o da motivação, previsto pelo Decreto Estadual n. 21.325/91, aplicável à espécie, *verbis*: 'É dever do órgão administrativo, com poder de decisão sob pena de nulidade, explicitar os motivos de fato e direito dos atos administrativos que expedir e que tenham por objeto: a) o provimento, a dispensa, a exoneração, a demissão, a disposição e a disponibilidade' (fl. 131). Nego, pois, provimento ao recurso" (TST, 7.<sup>a</sup> Região, 5.<sup>a</sup> T., Acórdão n. 278233/CE, RR n. 278233, rel. Min. Francisco Caninde Pegado do Nascimento, v. u., j. em 30.9.1998, DJU de 20.11.1998, p. 286).

Os gestores públicos estão obrigados, por lei, ao atendimento de certa finalidade que consubstancia a satisfação de interesses públicos e cujo atendimento lhe rege obrigatoriamente os comportamentos. É a situação oposta à da autonomia da vontade, típica de direito privado. Nesta, alguém busca, em proveito próprio, os direitos que lhe apeteçam, fazendo-o, pois, com plena liberdade, contanto que não viole alguma lei.

Não se nega que as empresas públicas e as sociedades de economia estão adstritas ao artigo 173, §1º, da Constituição da República. No entanto, este não é um artigo isolado e deve ser analisado no contexto geral da Carta Magna. O próprio art. 173, §1º, II e III, indica o regime jurídico híbrido. Aponta a sujeição ao regime das empresas privadas sem excluir a necessidade de licitação e a obediência aos princípios da administração pública. Como se vê no texto deste mesmo artigo, *verbis*:

*Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*

*§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*(...)*

*II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*(...)*

Essa necessidade de compatibilização decorre de um dos princípios basilares da interpretação constitucional: o princípio da unidade da Constituição, segundo o qual as normas constitucionais devem ser interpretadas em conjunto, para evitar possíveis contradições com outras normas constitucionais. (FERRO, 2005, p.100)

Reforça-se que não se busca dar estabilidade ampla para os empregados das empresas estatais, pois nem mesmo a aprovação em concurso público seria elemento capaz de estender ao empregado público a estabilidade constitucional (art.

41, CF/88), já que o concurso é apenas um aspecto moralizador da contratação na Administração Pública. (Cavalcante e Jorge Neto, 2002, p.181).

Vejamos o conteúdo da seguinte Súmula do eg. TST, *verbis*:

Súmula Nº 390 do TST ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1988. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL (conversão das Orientações Jurisprudenciais nºs 229 e 265 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005

I - O servidor público celetista da Administração Direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJs nºs 265 da SBDI-1 - inserida em 27.09.2002 - e 22 da SBDI-2 - inserida em 20.09.00)

II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJ nº 229 da SBDI-1 - inserida em 20.06.2001)

Tal como o concurso moraliza a contratação de empregados pela Administração Pública, a motivação dá moralidade às demissões. E embora não disponham da garantia da estabilidade após dois anos, característica do regime de cargo, próprio da Administração Direta, não podem ser dispensados ao bel prazer dos dirigentes dessas entidades. Para serem desligados é preciso que haja uma causa de interesse público demonstrável.

Se os dirigentes das empresas estatais se enquadram como agentes públicos (art. 2º, Lei 8.429/92, Lei de improbidade administrativa), a validade de seus atos está vinculada à obediência aos preceitos do art. 37, *caput*, da CF. Exigindo a contratação apenas por concurso público, a Constituição equiparou os entes da Administração Pública indireta aos da direta, suprimindo o poder discricionário de contratar. E conforme Paulo Luiz Durigan (2010), literalmente, ensina:

Porém, não há lógica em entender que essa equiparação deu-se somente quanto ao ato de admissão, posto que, via interpretação sistemática do texto constitucional, vê-se logo que, a considerar à menção à estabilidade, mais o cuidado em determinar rigoroso cumprimento dos princípios da ampla defesa e do contraditório (art. 41 e 5º, LV, CF), todos significando proteção contra a despedida arbitrária, o legislador constitucional pretendeu é tornar o ato de demissão nas empresas públicas em ato administrativo vinculado, submetendo-o, portanto, ao crivo do judiciário.

Restando qualquer dúvida acerca do aparente conflito de normas constitucionais dispostas nos art. 37, *caput*, e no art. 173, §1º, II, e também do art. 2º da Lei 8.429/92, a respeito da submissão das empresas públicas aos princípios

de direito administrativo e à necessidade de motivação dos atos de despedida de empregados públicos, vem a Lei nº 9.784, de 29.01.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e afasta qualquer sombra que pese sobre o assunto, ao dispor, *verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

- I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Direta e da estrutura da Administração Indireta;
- II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;
- III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

E, finalmente, é indispensável transcrever o art. 2º da mesma lei, reiterando e ampliando rol de princípios do art. 37, *caput*, da Constituição:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

(...)

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

É conclusão lógica obrigatória que a lei acima citada veio reafirmar a tese segundo a qual todos os atos da Administração Pública devem ser necessariamente motivados, e incluem-se como tal as empresas públicas e sociedades de economia mista.

#### 4. DA JURISPRUDÊNCIA JUDICIÁRIA

Em que pese certa divergência entre as decisões dos tribunais superiores e tribunais regionais do trabalho sobre a obrigatoriedade ou não da motivação nos atos de dispensa do empregado público.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) vem reiteradamente negando a necessidade de motivação da despedida sem justa causa dos empregados públicos das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Esta negativa é consubstanciada na Orientação Jurisprudencial (OJ) nº 247 da SDI.

Repassa-se algumas ementas a título de ratificação do expendido, a partir do col. TST e a seguir dos egrégios Tribunais Regionais trabalhistas:

1. REINTEGRAÇÃO – MOTIVAÇÃO DA DISPENSA DO EMPREGADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA – A jurisprudência deste colendo Tribunal Superior do Trabalho pacificou-se no sentido de que não se estende aos empregados celetistas da Administração Pública Indireta a garantia de dispensa necessariamente motivada ou mediante procedimento administrativo, por força da aplicação do art. 173, §1º, II, da Constituição Federal de 1988. Portanto, não se cogita, no presente caso, da existência de direito à reintegração no emprego, sob o pretexto de ser nulo o ato de demissão dos reclamantes por não ter sido procedido de motivação. Recurso de Revista do Banco do Estado do Rio de Janeiro S.ª parcialmente conhecido e provido (TST. Decisão 06.02.2002. Proc. RR num. 672575. Ano 2000 Região 01. Recurso de Revista Turma 04. Órgão Julgador – quarta turma)

2. RECURSO DE REVISTA. DISPENSA IMOTIVADA. EMPRESA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. A iterativa, atual e notória jurisprudência, cristalizada na Orientação Jurisprudencial 247 da SBDI-1, é no sentido de que os empregados públicos da Administração Indireta, mesmo se admitidos mediante prévia aprovação em concurso, podem ser despedidos imotivadamente. Recurso de Revista conhecido e provido. ( RR - 186600-67.2009.5.03.0047 , Relator Ministro: Horácio Raymundo de Senna Pires, Data de Julgamento: 27/10/2010, 3ª Turma, Data de Publicação: 12/11/2010)

ACÓRDÃO 00208-2008-003-04-00-1 RO Fl.32. Processo 0020800-29.2008.5.04.0003 (RO) Redator: MARIA HELENA MALLMANN, 21/11/2009 TRT 4ª região. EMENTA: EMPRESA PÚBLICA. MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE DA DESPEDIDA. REINTEGRAÇÃO NO EMPREGO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. A despedida de servidor celetista da Administração Pública indireta demanda apuração de suas insuficiências ou faltas, mediante o devido processo administrativo, providência que não foi observada no caso. É nula a despedida do reclamante. Reintegração no emprego que se defere. Recurso provido. Antecipação de Tutela concedida.

Relator JUDICAEEL SUDÁRIO DE PINHO Turma PLENO DO TRIBUNAL  
Data do Julgamento Data da Publicação Fonte 22/09/200312/11/2003DOJT  
7ª Região Ementa EMPREGADO PÚBLICO CONCURSADO.  
CONTRATAÇÃO PELA CLT. DESPEDIDA SEM MOTIVAÇÃO.  
REINTEGRAÇÃO. A dispensa de empregado público regido pela CLT não  
se pode dar da mesma forma que a dispensa do empregado privado. É que  
todos os atos da Administração Pública terão de ser sempre motivados. Não  
podem ser sem causa. Pelo princípio da legalidade que preside a atividade  
da Administração Pública, a esta não cabe praticar atos, ainda que no  
exercício de poder discricionário, que impliquem expressões de arbítrio de  
sua atividade. A dispensa do empregado admitido por concurso público,  
como todo ato administrativo, tem de ser motivada, ainda que se cuide de  
relação regida pela CLT, implicando sua falta, sem dúvida, invalidade do  
ato, até mesmo por se configurar, na hipótese, abuso de poder. 2.  
RECURSO ORDINÁRIO conhecido e provido.

À vista do exposto, refuta-se a OJ nº 247 da SDI e as decisões do TST a respeito deste tema, com base no entendimento dos grandes doutrinadores, anteriormente citados, ao afirmar que por ser a despedida do empregado público ato administrativo, necessita de motivação para sua validade.

Vale lembrar, que a própria administração, editou a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, regulando a concessão de anistia para os demitidos com ilegalidade ou inconstitucionalidade no período denominado de Reforma Administrativa. Esse período foi compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992.

Vejamos a seguinte ementa:

Processo 0006000-49.2007.5.07.0002(006000/2007-002-07-00-8):  
RECURSO ORDINÁRIO Relator MANOEL ARÍZIO EDUARDO DE CASTRO  
Turma TURMA 1 Data do Julgamento Data da Publicação Fonte  
18/08/200811/09/2008DOJTe 7ª Região Ementa LEI DA ANISTIA -  
DIREITOS HAURIDOS DO CONTRATO DE TRABALHO ILEGALMENTE  
RESCINDIDO - RESPEITO - A Lei de Anistia visou corrigir ilegalidade  
cometida contra servidores públicos, que foram imotivadamente demitidos  
pela Administração Pública e, apesar de não admitir efeitos financeiros em  
caráter retroativo, não possui o condão de eliminar, quando das respectivas  
readmissões, as vantagens hauridas pelos mesmos provenientes de seus  
contratos de trabalho, ilegalmente rescindidos. Assim, devem ser  
respeitados a totalidade dos direitos conquistados pelo reclamante, fruto do  
suor de seu labor, durante a relação de emprego mantida antes de sua  
demissão. A sua readmissão não configura nova contratação, mas a  
retomada do contrato de trabalho anterior, observância do princípio da  
continuidade do contrato de trabalho, expurgando-se de sua vida funcional,  
tão somente, o lapso temporal entre sua despedida e efetiva readmissão.  
Recursos conhecidos e não providos.

O Governo Federal, ao editar Lei nº 8.878 em 1994, por meio do seu poder de autotutela, vem tentando corrigir uma série de desvios ocorridos naquele momento político. Fato é que muitos já foram beneficiados com a reintegração aos quadros funcionais das empresas que os dispensaram injustamente.

## CONCLUSÃO

À luz do exposto, chegam-se as seguintes conclusões:

01. A empresa pública se submete aos princípios constitucionais administrativos por óbvia circunstância de integrar a mesma.

02. O empregado público, seja o concursado ou comissionado, é agente público, assim considerado pela doutrina como pela lei.

2.1. O desligamento imotivado do vínculo funcional se aplica tão somente ao empregado público comissionado.

03. O empregado público concursado, por força de submeter-se ao regime da CLT, pode ser demitido com ou sem justa causa.

04. Sendo o ato de demissão do empregado público um ato administrativo, a sua emissão se submete forçosamente aos princípios constitucionais da Administração Pública.

4.1. Por isso, diverge-se do entendimento jurisprudencial que aceita a demissão imotivada do empregado público.

4.2. A só existência de evidente discrepância verificada na jurisprudência trabalhista, quanto à demissão imotivada do empregado público, prova a fragilidade deste entendimento.

05. Não se há falar em estabilidade funcional do empregado público vinculado à Administração Pública Indireta.

5.1. É reconhecido jurisprudencialmente a estabilidade funcional empregado público vinculado à Administração Pública Direta, como nas autarquias (Súmula 390 do TST).

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 39 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- \_\_\_\_\_. Leis etc. **Legislação de Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2006.
- CADENAS, Leandro. **Princípio da Moralidade. Algo Sobre Vestibular**. Disponível em <<http://www.algosobre.com.br/direito-administrativo/principio-da-moralidade.html>>. Acesso em: 01 set. 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed., rev. amp. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010.
- CAVALCANTE, Jouberto de Quadro Pessoa. JORGE NETO, Francisco Ferreira. **O empregado público**. São Paulo: LTR, 2002.
- CAVALCANTI, João Paulo Cordeiro. **A ocorrência do dano moral na dispensa empregatícia. Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 143, 26 nov. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4512>>. Acesso em: 01 set. 2008.
- DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- DURIGAN, Paulo Luiz. **Rescisão de contrato de trabalho de contrato de trabalho em empresas paraestatais. A Priori**. Disponível em <<http://www.apriori.com.br/cgi/for/rescisao-contrato-de-trabalho-em-paraestatais-paulo-durigan-t346.html>>. Acesso em 10.Nov.2010
- FERRO, Marlúcia Lopes. **Os princípios do direito e a necessidade de motivação do ato de despedida da sociedade de economia mista – estudo de caso**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2005.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. **Responsabilidade pessoal do agente público por danos ao contribuinte.** *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3014>>. Acesso em: 01 set. 2008.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Convenção 158 da OIT: Dispositivo que veda a dispensa arbitrária é auto-aplicável.** *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 475, 25 out. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5820>>. Acesso em: 01 set. 2008.

MARTINS, Gilberto Augusto Leitão. **A Tutela Jurisdicional como Fator de Promoção dos Direitos Fundamentais.** *Amatra10*. Disponível em <[http://www.amatra10.com.br/teses/tese\\_dr\\_gilberto.pdf](http://www.amatra10.com.br/teses/tese_dr_gilberto.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 2. ed. rev. atual. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27. ed., rev. atual. até a EC64. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Deijanes Batista de. **Demissão do empregado público. Necessidade de motivação do ato de demissão.** (Elaborado em 03/2010.) Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14729/demissao-do-empregado-publico>>.

Acesso em: 10.Nov.2010

VINCI JR, Wilson José. **O servidor público estatutário e a nova ordem de competência da Justiça do Trabalho estabelecida pela E.C. nº 45/04.** *DireitoNet*. Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/23/34/2334/>>. Acesso em: 01 set. 2008.