

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**VINÍCIUS SANTIN MENGER**

**O REQUISITO DA MOTIVAÇÃO NA DISPENSA DOS EMPREGADOS PÚBLICOS  
DAS EMPRESAS ESTATAIS**

**FLORIANÓPOLIS, 2022**

**VINÍCIUS SANTIN MENGER**

**O REQUISITO DA MOTIVAÇÃO NA DISPENSA DOS EMPREGADOS PÚBLICOS  
DAS EMPRESAS ESTATAIS**

Monografia submetida ao Curso de Direito da  
Universidade Federal de Santa Catarina como  
requisito para obtenção do grau de bacharel em  
Direito.

Orientador: Professor Dr. Marco Antônio César  
Villatore.

**FLORIANÓPOLIS**

**2022**

## Ficha de identificação da obra

Santin Menger, Vinicius

O REQUISITO DA MOTIVAÇÃO NA DISPENSA DOS EMPREGADOS  
PÚBLICOS DAS EMPRESAS ESTATAIS / Vinicius Santin Menger ;  
orientador, Marco Antônio Villatore, 2021.

71 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências  
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito do Trabalho, Direito  
Administrativo. I. Antônio Villatore, Marco . II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em  
Direito. III. Título.

**Vinícius Santin Menger**

**O REQUISITO DA MOTIVAÇÃO NA DISPENSA DOS EMPREGADOS PÚBLICOS  
DAS EMPRESAS ESTATAIS**

**Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de  
Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito**

**Local, 20 de junho de 2022.**

---

**Prof. Dr. Luiz Henrique Cademartori  
Coordenador do Curso**

**Banca Examinadora:**

---

**Prof. Dr. Marco Antônio César Villatore  
Orientador  
Instituição UFSC**

---

**Prof. Dr. Eduardo Antônio Temponi Lebre  
Avaliador  
Instituição UFSC**

---

**Fabiano Marcos Zwicker  
Avaliador**

## **AGRADECIMENTOS**

Meus sinceros agradecimentos ao Dr. Marco Antônio César Villatore, orientador desta monografia, pela inestimável colaboração e apoio. Agradeço ao professor Dr. Eduardo Antônio Temponi Lebre, pela cordialidade, disponibilidade e conhecimento, e ao Fabiano Marcos Zwicker, por todo o aprendizado, em especial durante sua supervisão de estágio na Eletrosul.

A todos os meus amigos, em especial ao Gustavo A. Dagostin, por ser um exemplo de caráter, inteligência e paciência. Também não poderia deixar de citar os amigos João C. Isoppo, Yan K. Ramiro e Wellington Maiberg, que sempre estiveram presentes ao longo desta caminhada.

Aos meus queridos pais, por todo o cuidado, apoio e amor que recebi.

Muito obrigado a todos vocês!

## **RESUMO**

A presente monografia visa apresentar fundamentos que permeiam a discussão sobre a necessidade de as empresas estatais motivarem, ou não, a dispensa dos seus empregados públicos. Para tanto, parte-se da previsão constitucional acerca do regime jurídico aplicável às entidades da Administração Pública Indireta – mais especificamente no que toca às empresas públicas e sociedades de economia mista – e aos empregados públicos, para chegar, então, ao tema específico referente à possibilidade da sua dispensa e à validade da dispensa com ou sem qualquer motivação. A partir do exame da natureza jurídica, estudaremos a possibilidade de extensão das previsões constitucionais da estabilidade dos servidores públicos estatutários aos empregados públicos, da necessidade de aplicação de processo administrativo e da necessidade de motivação para dispensa dos empregados. Considerando os posicionamentos divergentes esposados pela doutrina e jurisprudência, ressalta-se a importância de tal ensaio como modo de compreensão da relação entre o Direito do Trabalho e o Direito Administrativo na relação laboral dos empregados com as empresas estatais.

**Palavras chave:** Administração Pública Indireta, empresas estatais, regime jurídico híbrido, empregado público, concurso público, dispensa, ato administrativo, Processo Administrativo.

## **ABSTRACT**

This monograph aims to present fundamentals that permeate the discussion between the need for State-owned companies to motivate, or not, the dismissal of their public employees. To do so, it starts from the constitutional provision on the legal regime applicable to Public Administration entities - more specifically with regard to public companies and mixed-capital companies - and public employees, to arrive then at the specific topic regarding the possibility and validity of the dismissal with or without any reason. From the examination of the legal nature, we will study the possibility of extending the constitutional provisions of the stability of statutory public servants to public employees, the need to apply an administrative process, and the need to motivate the dismissal of employees. Considering the divergent positions espoused by doctrine and jurisprudence, the importance of such an essay is highlighted as a way of understanding the relationship between Labor Law and Administrative Law in the employment relationship with State-owned companies.

**Keywords:** Indirect Public Administration, State-owned enterprises, hybrid legal regime, public companies, public employees, dismissal, administrative act, Administrative Process.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS .....	12
2.1 Administração Pública.....	12
2.2 Administração Pública Indireta .....	13
2.3 Empresas públicas e sociedades de economia mista .....	16
2.3.1 Regime jurídico das empresas estatais .....	17
3. EMPREGADOS PÚBLICOS DAS ESTATAIS.....	20
3.1 Agentes Públicos .....	20
3.2 Servidores Públicos .....	20
3.3. Empregados Públicos .....	22
4. DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO EM EMPRESAS ESTATAIS.....	29
4.1. A estabilidade dos empregados públicos.....	32
4.2. Estabilidade após a vigência da Emenda Constitucional n.º 19 .....	36
4.3. Motivação da dispensa de acordo com a finalidade empresarial.....	40
4.4. Superação da dicotomia entre as empresas estatais.....	46
4.5. Dispensa imotivada dos empregados públicos .....	49
4.6. Motivação da dispensa dos empregados públicos .....	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	65
6 BIBLIOGRAFIA.....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN – Ação direta de inconstitucionalidade

ART. – Artigo

ARTS. – Artigos

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

EC – Emenda Constitucional

LC – Lei Complementar

TST – Tribunal Superior do Trabalho

OJ – Orientação jurisprudencial

SDI – Seção de Dissídios Individuais

STF - Supremo Tribunal Federal

S/A. – Sociedade Anônima

RE – Recurso Extraordinário

## 1. INTRODUÇÃO

As empresas públicas e sociedades de economia mista, amparadas no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 173 da Constituição de 1988, pelo Decreto-lei n.º 200/1967 e, atualmente, pela Lei das Estatais, Lei n.º 13.303/2016, são entidades integrantes da Administração Pública Indireta, resultantes da tentativa do Estado de utilizar métodos de gestão privada para prestação de serviços públicos ou quando em intervenção econômica, de modo a permitir a concorrência com a iniciativa privada.

De acordo com a natureza jurídica das empresas estatais, percebe-se que, ao mesmo tempo em que são instituídas pelo Poder Público, a sua criação será acompanhada sempre da personalidade jurídica de Direito Privado, possuindo, então, um regime jurídico denominado híbrido. Assim, as empresas estatais sofrem influência tanto de normas de direito privado quanto de direito público. Esse regime complexo atrai muitas divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca de quais normas subordinam essas empresas, principalmente, nas relações de trabalho.

Quanto à possibilidade de demitir imotivadamente, doutrina e jurisprudência vêm apresentando a necessidade de motivar o ato de dispensa, enquanto que os empregados buscam, na Justiça, equiparação com os servidores públicos mediante a aplicação da estabilidade constitucional. Todavia, o regime celetista não faz qualquer ressalva à dispensa do empregado público, bem como a Constituição de 1988 definiu a aplicação do mesmo direito válido para empresas privadas, a teor do que prevê o inciso II, §1º, do seu art. 173, determinando que as obrigações e direitos trabalhistas sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações civis, comerciais e tributárias.

Contudo, resta saber se a derrogação parcial do Direito Público afasta a necessidade de motivar a dispensa dos empregados públicos e, ainda, se cabe a aplicação de institutos como a estabilidade e a necessidade de abertura de processo administrativo para dispensa desses empregados. A trajetória do entendimento doutrinário e da jurisprudência quanto à possibilidade de os empregados públicos serem demitidos sem processo administrativo, justificativa legal ou motivação sofreu variações ao longo do tempo, também em razão das mudanças nas Leis e na Constituição.

Apesar de o Tribunal Superior do Trabalho ter consolidado jurisprudência no sentido de que as economias mistas e empresas públicas poderiam rescindir os contratos de trabalho, sem qualquer justificativa (por intermédio da Orientação Jurisprudencial n.º 247 da Seção de Dissídios Individuais I, do TST, e Súmula n.º 390 do TST, editadas em 2007 e 2005, respectivamente), o problema foi renovado a partir de um precedente envolvendo a ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos), no qual o STF decidiu não só pela necessidade de motivação para a dispensa dos empregados dos correios mas, primeiramente, de todos os empregados públicos das empresas que prestem serviços públicos, decisão que foi exarada no Recurso Extraordinário n.º 589.998, com origem no Piauí e publicada em 12 de setembro de 2013.

Após essa decisão do STF, com caráter de repercussão geral, o Tribunal Superior do Trabalho passou a reconhecer a extensão aos casos que envolvessem outras empresas públicas ou sociedades de economia mista, o que levou, a partir de então, outras empresas públicas e sociedades de economia mista a discutirem não só a estabilidade ou necessidade de motivação para a dispensa de seus empregados, como também a abrangência da tese firmada pelo STF, que versava sobre uma empresa pública que presta serviços públicos e equipara-se a Fazenda Pública em muitos aspectos.

Diante das controvérsias, o próprio Supremo, no julgamento de embargos de declaração da decisão precedente, fixou e restringiu a tese no sentido de limitar que apenas os Correios e outras empresas públicas prestadoras de serviços públicos deveriam motivar a dispensa dos seus empregados. A decisão foi exarada nos autos do RE 589.998/PI, em 05 de dezembro de 2018, passados mais de cinco anos de controvérsias quanto ao entendimento firmado pela corte, por outros órgãos judiciários.

Dessa forma, o pleno do STF resolveu constar na decisão que a questão constitucional versada no recurso envolvia apenas os empregados da ECT, empresa prestadora de serviço público em regime de exclusividade, que desfruta de imunidade tributária recíproca e que tem suas dívidas satisfeitas mediante precatório. Concluiu o plenário que a tese de julgamento deveria estar adstrita àquela hipótese.

Contudo, longe de solucionar a discussão sobre a validade da dispensa sem motivação dos empregados públicos das empresas estatais, o STF acabou por fomentá-la novamente. Essa discussão retoma julgamento no STF, através do RE n.º 688.267, incluído como tema 1022,

desta vez será julgado o recurso dos empregados públicos contra dispensas imotivadas promovidas pelo Banco do Brasil S/A.

A ação chegou ao STF em 2013 e teve decisão monocrática acolhendo a necessidade de todas as empresas estatais motivarem a dispensa dos seus empregados. Contudo, houve reconsideração dessa decisão no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 688.267, publicada em 23/11/2018. Dessa decisão monocrática foi apresentado Agravo Interno, o qual foi recebido e teve reconhecida a repercussão geral da matéria, decisão que foi publicada em 11/02/2019, de sorte a suspender todos os casos que versem sobre a dispensa sem motivação dos empregados públicos.

Nesse sentido, o tema ainda se encontra aberto para debate, sendo necessário apresentar os fundamentos quanto à necessidade de motivação para dispensa dos empregados, a necessidade de processo administrativo para a sua dispensa, ou a possibilidade de os empregados adquirirem estabilidade a partir da Constituição de 1988, como se fossem estatutários.

## **2. REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS**

### **2.1 Administração Pública**

Di Pietro (2020, p. 183) sinaliza que o vocábulo administração traz a ideia de prestar serviço, executá-lo. Nesse sentido, implica ação de dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; em termos gerais, define que administrar quer dizer traçar um programa de ação e executá-lo.

Di Pietro (2020, p. 184) prossegue afirmando que o vocábulo pode ser empregado com dois sentidos principais, que podem ser divididos sob os prismas subjetivo e objetivo. O primeiro, subjetivo, formal ou orgânico, designa, principalmente, os entes que exercem a atividade administrativa e, portanto, compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que são incumbidos de exercer uma das funções administrativas. A definição objetiva, material ou funcional, designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes e, nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo. Em resumo, a utilização do termo sob o aspecto subjetivo abarca apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, representa a função administrativa. Assim ficam excluídos, do aspecto subjetivo, os órgãos governamentais e do aspecto objetivo, a função política.

Portanto, em linhas gerais, podemos definir que, em sentido objetivo, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, pode-se defini-la como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

É importante estabelecer a noção de que a Administração Direta do Estado desempenha atividade centralizada, i.e., aquela exercida diretamente pelo Estado, entendido nesse sentido como a própria União, os Estados Federativos, o Distrito Federal e os Municípios. Esses entes realizam suas atividades através de entidades dotadas de competência própria e específica, as quais são constituídas por servidores públicos estatutários. Podemos fixar a orientação de que, quando o Estado executa tarefas através de seus órgãos internos, estamos diante da administração direta estatal no desempenho de atividade centralizada.

Tanto para a atuação objetiva (administrar os interesses da coletividade) quanto subjetiva (conjunto de órgãos e serviços do Estado), a Constituição de 1988 estabeleceu, no art. 37, caput, princípios aos quais a Administração Pública deve se ater. São eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Marçal Justen Filho (2018, p. 85) apresenta que os princípios têm enorme relevância no âmbito do direito administrativo, pois diante da complexidade da atividade administrativa, os princípios serão o instrumento normativo apropriado para evitar escolhas inadequadas. Alerta, nesse sentido, que serão inválidas todas as decisões incompatíveis com os fins a serem promovidos e com os valores protegidos pela ordem jurídica.

## **2.2 Administração Pública Indireta**

A Administração Pública Indireta (descentralizada), conforme ensina Meirelles (2016, p. 68), engloba entidades vinculadas a algum órgão da Administração Direta que prestam serviços públicos ou de interesse público. A Constituição não apresenta rol das espécies de entidades administrativas da Administração Indireta, pois sua criação decorre de uma decisão infraconstitucional: uma lei cria a entidade ou autoriza a sua criação. A Constituição define que somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo ao normativo definir as áreas de sua atuação.

Di Pietro (2020, p. 950) sinaliza que, para a ocorrência da descentralização, se faz necessário o reconhecimento da personalidade jurídica ao ente descentralizado, a existência de órgãos próprios, com capacidade de autoadministração exercida com certa independência em relação ao poder central, patrimônio próprio, necessário à consecução de seus fins, capacidade específica (finalidade), sujeição a controle ou tutela, exercido nos limites da lei. Essa descentralização traz a ideia de uma Administração Pública menos burocrática e mais eficiente.

A Administração Indireta, portanto, é composta por entidades que têm a sua criação estabelecida por lei específica (ou, no caso das estatais, por autorização legislativa, nos termos do inciso XIX do artigo 37 da Constituição de 1988), personalidade jurídica e patrimônio próprio. Essas entidades são responsáveis pela execução de atividades administrativas que necessitam ser desenvolvidas de forma descentralizada; contudo, estão vinculadas à

Administração Pública Direta, ou seja, às pessoas políticas da federação, seja a União, o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios.

Importante lembrar que uma das bases da estruturação das entidades da Administração Direta parte do Decreto-Lei n.º 200/1967, que, em seu artigo 4º, inciso II, estabeleceu gêneros da Administração Indireta, que compreende as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Todavia, as normas previstas no decreto não apresentam cunho exaustivo, final e definitivo. Recentemente promulgada, a Lei das Estatais, n.º 13.303, de 30 de junho de 2016, se mostrou harmônica ao decreto e, ambas, partindo da mesma conceituação das empresas estatais, complementam-se e reforçam as previsões constitucionais que regem as empresas estatais.

Marçal Justen Filho (2018, p. 113) explica que o Decreto-Lei n.º 200 não se trata de lei com hierarquia normativa superior a nenhuma outra lei federal ordinária. Assim sendo, a disciplina ali contida pode ser alterada por qualquer outra lei federal, tanto quanto a criação de novas entidades da Administração Pública depende (direta ou indiretamente) de lei, que terá a mesma hierarquia do decreto. Nesse sentido, há possibilidade de a lei federal instituir ou prever a criação posterior de entidades da Administração e alterar a sistemática daquele diploma, possibilitando a adoção de características distintas e variadas pelas entidades, a depender da disciplina prevista na lei que a instituiu ou autorizou sua criação.

Ademais, Justen Filho (2018, p. 113) conclui que o decreto tratou apenas das entidades vinculadas à União; entretanto, a Constituição possibilita a criação de entidades por entes federativos que sejam titulares de competência legislativa para dispor sobre a própria Administração indireta, respeitados os limites constitucionais. No caso, as entidades com personalidade jurídica de Direito Privado devem estar previstas na legislação federal, não sendo admitido que a lei estadual ou municipal institua uma nova espécie societária, distinta daquelas admitidas na lei civil e comercial.

Quanto ao regime jurídico, a Administração Indireta se compõe de pessoas jurídicas de direito público e de entidades com personalidade de Direito Privado. São entidades de direito público as Autarquias (aqui incluídas as Agências Reguladoras), as Fundações Públicas e as Associações Públicas. As de personalidade de Direito Privado, noutro passo são as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e as Fundações Governamentais de Direito Privado.

Di Pietro (2020, p. 996) apresenta que quando o Estado da origem a pessoas jurídicas de direito público da Administração Indireta, como autarquias ou fundações públicas, estas acabam por atrair praticamente todas as características da Administração Direta, como a imunidade tributária, impenhorabilidade de seus bens, sujeição aos princípios administrativos do art. 37, caput, da Constituição de 1988, obrigatoriedade de licitação, possibilidade de rescisão ou alteração de contratos administrativos, concursos públicos, entre outras propriedades da administração que passam a fazer parte dessas entidades.

Em alternativa, quando o Estado origina pessoas de Direito Privado, principalmente as empresas estatais, esse regime busca conferir uma agilidade e liberdade de ação maior do que a proporcionada à Administração Direta (DI PIETRO, 2020). Porém, como são instituídas pelo Poder Público, essas entidades, obviamente, não serão regidas completamente pelo Direito Privado. O que ocorre, é a derrogação parcial do Direito Privado pelo Direito Público.

Assim, as entidades de Direito Privado, são entidades da administração pública indireta que possuem um regime jurídico híbrido, com incidência de normas de Direito Privado e de direito público. Esse regime jurídico híbrido, faz incidir normas de natureza privada e de natureza pública sobre as empresas estatais, é por isso, também, que se exige concurso público para contratação dos empregados, ainda que sejam contratados em regime celetista, e não estatutário (JUSTEN FILHO, 2018).

Impõe o art. 173, § 1º, II, da Constituição de 1988, de certa forma, uma paridade de regime jurídico para a atuação das empresas estatais, prestem elas serviços públicos ou atividade econômica concorrencial. Não seria por outra razão que também apenas nessas hipóteses o Estado é obrigado a adotar a forma de sociedade de economia mista ou de empresa pública, pessoas jurídicas da Administração Pública Indireta, mas dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado, a exemplo das empresas da iniciativa privada. Tal redação é fruto da Emenda Constitucional n.º 19/1998, que trouxe uma tentativa de maior desburocratização do Estado, inserindo, até mesmo, que as empresas estatais prestadoras de serviços públicos filiem-se ao § 1º, e incisos, previsto no artigo 173 da Constituição, estabelecendo que a lei disporá sobre 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, bem como disporá sobre a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

### **2.3 Empresas públicas e sociedades de economia mista**

Meirelles (2016, p. 70) apresenta que as empresas públicas e sociedades de economia mista se enquadram dentro da categoria de entidades empresariais. Definidas por pessoas jurídicas de Direito Privado, as entidades empresariais são constituídas sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado no modo empresarial, ou de exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo. Sua criação deve ser autorizada por lei específica, cabendo ao Poder Executivo as providências complementares para sua instituição.

As empresas públicas e sociedades de economia mista tem definição legal apontada no Decreto-Lei n.º 200/1967 e pelo Estatuto das Estatais. A lei define que as empresas públicas são as entidades dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criadas por lei para a prestação de serviço público ou a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa. Já as sociedades de economia mista são as entidades dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado, criadas por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto definidas como as que pertencem, em sua maioria, à União ou a entidade da Administração Indireta. Pelo direito principal de voto da Administração Pública, o poder de controle no interesse da companhia, deve sempre respeitar o interesse público que justificou sua criação (BRASIL, 1967).

Meirelles (2016, p. 459) avalia que as empresas estatais são instrumentos do Estado para a consecução de seus fins, quer seja para atendimento das necessidades mais imediatas da população (serviços públicos), seja por motivos de segurança nacional ou por relevante interesse coletivo (atividade econômica). O Autor ainda explica que a personalidade jurídica de Direito Privado, instituída pela Constituição de 1988, é apenas a forma adotada para lhes assegurar melhores condições de eficiência; entretanto, ficam sujeitas aos princípios básicos da Administração Pública. Bem por isso, são consideradas como integrantes da Administração Indireta do Estado.

As empresas estatais diferem, principalmente, quanto à forma acionária e à competência para o julgamento de ações em que são parte: na empresa pública, o capital é inteiramente público (podendo ser constituída por qualquer forma societária), e as suas

demandas e causas serão julgadas, quando pertencentes à União, por competência da Justiça Federal; de outro lado, as sociedades de economia mista, possuem capital misto, sendo que, obrigatoriamente, a Administração deve possuir a maioria do capital votante, além de ser constituída sob a forma de sociedade anônima; no entanto, a competência para apreciar as ações que envolvam a entidade será da Justiça Estadual.

Di Pietro (2020, p. 1014) apresenta que são traços comuns às empresas públicas e sociedades de economia mista a criação e extinção autorizadas por lei, personalidade jurídica de Direito Privado, sujeição ao controle estatal, derrogação parcial do regime de Direito Privado por normas de direito público, vinculação aos fins definidos na lei instituidora e o desempenho de atividade de natureza econômica.

Quanto às sociedades de economia mista, estas serão criadas obrigatoriamente sob a forma de uma sociedade anônima e, como tal, com a finalidade empresarial/mercantil, devendo seu objeto se amoldar ao ditame constitucional (BRASIL, 2016).

As características principais das economias mistas são: a participação do capital público ao lado do capital privado, participação administrativa do poder público; a estrutura de Direito Privado sob a forma de sociedade anônima; e variável interesse público em conciliação com o privado definido pelo próprio poder público em diploma legal específico (BRASIL, 2016).

Apesar da maior incidência do erário nas empresas públicas, as economias mistas possuem as mesmas obrigações no que se refere à contratação de pessoal e as obrigações trabalhistas (ARAGÃO, 2018).

### **2.3.1 Regime jurídico das empresas estatais**

Quanto ao regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, a Constituição de 1988 prevê que essas entidades empresariais estão sujeitas ao regime jurídico das empresas privadas quanto aos direitos e obrigações trabalhistas, cíveis, comerciais e tributárias, nos termos do art. 173, §1º, II, da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988):

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:

[...]

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

Tendo em vista que a personalidade jurídica de Direito Privado é apenas a forma adotada para lhes assegurar melhores condições de eficiência e, conforme leciona Di Pietro (2020, p. 967), o regime jurídico é híbrido, porque o Direito Privado é suplementado pelo direito público. A autora destaca que a personalidade será sempre de Direito Privado, a não ser que se esteja na presença de norma expressa de direito público.

Esse afastamento do Direito Administrativo, próprio da Administração, pelo Direito comum existe sempre que o poder público se fizer representar através de institutos de Direito Privado. Tem-se que esse afastamento parcial do Direito comum é essencial para manter a vinculação entre a entidade descentralizada e o ente que a instituiu: sem isso, deixaria ela de atuar como instrumento de ação do Estado (DI PIETRO, 2020). Por exemplo, uma empresa deixaria de ser uma economia mista, se tornando apenas uma empresa privada com participação acionária do Estado.

Di Pietro (2020, p. 2016) sinaliza que a derrogação se encontra, na maior parte, inserida na própria Constituição de 1988, mas também nas leis ordinárias e complementares. Apresenta que essas derrogações podem ocorrer na esfera federal, desde que estejam de acordo com as limitações constitucionais; no entanto, nas esferas estadual e municipal, têm que se limitar àquelas que tenham fundamento na própria Constituição ou nas Leis Federais. Além dessas, outras derrogações não podem ser feitas por Estados e Municípios, visto que não têm competência para legislar sobre direito civil e comercial. Contudo, existem leis que criam e regulam, de certa maneira, a própria entidade, e que podem estabelecer, também, algumas regras para essa entidade em criação.

Carlos Ari Sundfeld (2009, p. 79) expõe que a redação do artigo 173 da Constituição demonstra a intenção do legislador de afastar os ditames burocráticos e centralizados da Administração Pública. Ainda, conforme apresenta Alexandre Santos de Aragão (2018, p. 91), o objetivo da norma constitucional seria o de impedir a concorrência desleal entre empresas estatais e aquelas situadas no círculo do setor privado.

Portanto, indiscutível que a Constituição de 1988 prescreveu a sujeição das empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações trabalhistas, tanto para proteção dos particulares que com elas estivessem concorrendo como, também, com o propósito de afastar os ditames burocráticos do Direito Público, outorgando-lhes meios de ação dotados de maior agilidade e desenvoltura.

Mesmo assim, não se afastam, das empresas estatais, os ditames e princípios elementares da Administração Pública, pois as empresas devem respeitar os interesses públicos que as instituíram e consagram a garantia da moralidade administrativa (ARAGÃO, 2018).

Necessário estabelecer que, o regime privado é alicerçado na autonomia da vontade, mas se faz incompatível com a atuação estatal, pois o regime público alicerça-se nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e na indisponibilidade do interesse público. Sendo assim, é possível que a Administração incorpore certas regras privadas, mas jamais incorporará as fundações do direito privado. Essa autonomia da vontade deve ser afastada para privilegiar a supremacia do interesse público sobre o privado, sempre que a Administração atua, mesmo que através das suas empresas estatais, estão presentes o interesse público e a sua indisponibilidade.

Assim, o ordenamento jurídico permitiu que o Estado explorasse atividades econômicas por meio dessas pessoas de Direito Privado, prevendo maior flexibilidade em sua atuação, de modo a se aproximarem do desempenho das demais empresas da iniciativa privada, em geral, mesmo sem perder de vista o interesse coletivo e os princípios da Administração Pública.

### **3 EMPREGADOS PÚBLICOS DAS ESTATAIS**

#### **3.1 Agentes Públicos**

Di Pietro (2020, p 1234) e Meirelles (2016, p. 79) concordam que a categoria de agente público abrange toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta. Ressalta-se que, nas constituições anteriores, ficavam excluídos dessa classificação os que prestavam serviços às pessoas jurídicas de Direito Privado instituídas pelo Poder Público (fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). Todavia, na Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, o artigo 37 exige a inclusão de todos eles.

Há quatro categorias de agentes públicos: agentes políticos; servidores públicos ou administrativos; militares; e particulares em colaboração com o Poder Público, conforme explica a doutrina de Di Pietro (2020, p. 1234). De outro lado, Meirelles (2016, p. 81) define que existem cinco categorias de agentes: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

Para o nosso estudo, contudo, é desnecessário o aprofundamento quanto às demais espécies dos agentes, exceto pelos empregados e servidores públicos, espécies que ambos os doutrinadores concordam constituírem a imensa massa dos prestadores de serviços à Administração Direta e Indireta do Estado, conforme o vínculo admitido pela Constituição da República, celetistas e estatutários, respectivamente.

#### **3.2 Servidores Públicos**

Di Pietro (2020, p. 1985) apresenta que a Constituição de 1988, na seção II do capítulo concernente à Administração Pública, empregou a expressão “Servidores Públicos” para representar os prestadores de serviços possuidores de vínculo empregatício com Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas. Entretanto, ressalva que, na seção I, que contém disposições gerais concernentes à Administração Pública, contemplam-se normas que abrangem todas as pessoas que prestam serviços à “Administração Pública Direta e Indireta”, o que inclui não só as autarquias e fundações públicas, como também as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de Direito Privado.

Di Pietro (2020, p. 1232) declara que podemos observar que a Constituição utiliza a expressão servidor com certa ambiguidade, de vez que é utilizada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício, ora em sentido menos amplo, excluindo os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de Direito Privado.

Apesar disso, é da própria Constituição que se extraem as principais diferenças entre os servidores estatutários e os demais agentes da Administração Indireta, pois os servidores possuem um regime próprio, designado como regime estatutário, que representa um conjunto de normas às quais somente os agentes da Administração Direta, das Autarquias e Fundações de Direito Público estão sujeitos (BRASIL, 1988).

O artigo 39 da Constituição de 1988, que inaugura a seção dos servidores públicos, estabelece que 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. O artigo seguinte, de número 40, prevê um regime próprio de previdência social aos servidores estatutários.

O artigo 41, da Constituição de 1988, prevê estabilidade aos servidores estatutários, condicionada a avaliação especial de desempenho. A norma também estabelece a necessidade do interregno de três anos de exercício efetivo dos servidores. A estabilidade prevista constitucionalmente consiste na previsão de que o servidor só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, conforme estabelecido em lei complementar, desde que assegurada ampla defesa do servidor (BRASIL, 1988).

Como exemplo, na Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais -, podemos encontrar a definição de servidor como sendo a pessoa legalmente investida em cargo público. A lei ainda define cargo público como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional das entidades públicas que devem ser cometidas a um servidor. Além disso, após definir os sujeitos a quem se endereçam as normas do estatuto federal, também, regula a posse, o exercício para o cargo do servidor, readaptação,

reintegração, regime disciplinar, regulamenta o Processo Administrativo Disciplinar entre outras matérias.

### **3.3. Empregados Públicos**

Há diversas nomenclaturas utilizadas para designar os empregados celetistas em vínculo com a administração (servidores públicos trabalhistas, empregados públicos, servidores celetistas, entre outros); contudo, adotamos a nomenclatura mais utilizada, que é a de empregado público, para tratar dos agentes contratados pelo regime celetista.

Marçal Justen Filho (2018, p. 561) define que são designados como empregados públicos as pessoas físicas que atuam na Administração Direta e Indireta sob regime do direito do trabalho. Mesmo quando submetidos às pessoas jurídicas de Direito Público, esses agentes desempenham as funções sob regime de direito do trabalho, mas com as modificações próprias decorrentes da Constituição de 1988.

Necessário dizer que, no nosso estudo, iremos nos ater mais aos empregados públicos que desempenham suas atividades perante as empresas estatais, entidades da Administração Indireta, dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado, pois o artigo 173, §1º, da Constituição de 1988, que é um dos objetos do nosso estudo, alcança apenas às empresas estatais, e não se estende para as demais entidades.

Apesar da existência de empregados públicos em diversos órgãos da Administração, grande parte dos empregados públicos desempenham sua atividade perante entidades da Administração Indireta, dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado. Mesmo assim, todos os empregados públicos fazem parte de uma categoria sujeita a regime jurídico híbrido. Por estarem subordinados ao regime da legislação trabalhista, pensava-se que, em tese, haveria o afastamento do Direito Administrativo.

Contudo, conforme leciona Alexandre Aragão (2018, p. 198), o vínculo jurídico pelo qual um indivíduo é investido em órgão estatal não se pode submeter, de modo integral e completo, às mesmas regras pertinentes ao desempenho da atividade privada. Logo, as normas trabalhistas são, em inúmeras passagens, afastadas em virtude do regime jurídico inerente à atividade administrativa estatal. Deve-se destacar, no entanto, que o vínculo jurídico mantido entre o Estado e o particular apresenta natureza de Direito Privado.

Portanto, de forma geral, os empregos e cargos públicos possuem atribuições e responsabilidades específicas (DI PIETRO, 2020). Há que se falar que o termo “emprego público” passou a ser utilizado a partir do momento em que passou a ser aceita a possibilidade de contratação de servidores sob o regime celetista, sendo necessário diferenciar os servidores estatutários e os empregados públicos, como veremos a seguir.

### **3.4. Diferenças entre os Empregados Públicos e os Servidores Estatutários**

Di Pietro (2020, p. 1234) apresenta que, nas constituições passadas, os empregados públicos não possuíam direitos ou obrigações descritas no texto constitucional, e sequer era necessária a contratação dos empregados públicos por concurso. Contudo, os agentes que hoje prestavam serviços às pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas pelo Poder Público, devem ser contratados mediante concurso público, conforme determina o artigo 37, inciso II, da Constituição de 1988.

Em relação à possibilidade de as empresas, pertencentes à Administração Indireta, contratarem empregados celetistas, encontra-se respaldo, como já visto, no artigo 173, §1º, da Constituição de 1988, que impõe a sujeição das empresas estatais em igualdade com as empresas privadas, dentre outras, quanto ao regime trabalhista. Nesse sentido, historicamente, os empregados possuíam não mais que os mesmos direitos reservados a todos os empregados em regime celetista. Contudo, cada vez mais as empresas estatais adquirem dimensão de moralidade pública e de interesse coletivo.

A Constituição atual trouxe uma mudança de paradigma acerca do tratamento reservado aos empregados públicos. Na redação original da Constituição, foi ampliada, até mesmo, a estabilidade reservada aos servidores públicos estatutários, redação que perdurou até a aprovação da Emenda Constitucional n.º 19/1998. Não obstante a prevalência das regras jurídicas do Direito Privado, a Constituição impõe a todos os entes da Administração os preceitos de interesse público, entre eles a necessidade de concurso para investidura em emprego, bem como a obediência aos princípios da imparcialidade, da moralidade, entre outros.

Necessário esclarecer que, após a Emenda Constitucional n.º 19, foi ampliada a possibilidade de contratação de empregados públicos até mesmo para as Autarquias, Fundações e a própria Administração Direta, conforme a alteração promovida no *caput* do art. 39 da

Constituição de 1988. A partir da emenda o dispositivo constitucional passou a vigorar com nova redação. Essa reforma administrativa extinguiu a previsão de um regime jurídico único para a Administração Pública Direta, autárquica e fundacional. Desde então, admitiu-se o regime de emprego no âmbito das entidades com regime jurídico de Direito Público, além do que já vigorava para o restante da Administração Indireta – empresas públicas, sociedades de economia mista (BRASIL, 1998).

O presente estudo, contudo, não irá tratar das entidades de Direito Público, pois é voltado para o empregado público de empresas públicas e sociedades de economia mista, que possuem tratamento constitucional diversificado e estão submetidas ao regime típico das empresas privadas, no que se refere aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

Mesmo assim, é necessário dizer que, apesar das controvérsias, desde a Emenda Constitucional n.º 19, passaram a existir concomitantemente os regimes estatutário e celetista em algumas administrações públicas dos entes federados. No entanto, o STF declarou, em decisão liminar, publicada em 2008, nos autos da Adin n.º 2.135 do Distrito Federal, a suspensão da eficácia do art. 39, caput, da Constituição de 1988, com a redação dada pela emenda constitucional n.º 19 (BRASIL, 2008).

O fundamento da inconstitucionalidade da reforma consiste em vício de tramitação da respectiva emenda, que não foi aprovada por quórum suficiente. Portanto, hoje em dia, devido à liminar deferida, a redação original do art. 39 volta a vigor, na forma original em que consta a unicidade do regime jurídico, isto é, a determinação constitucional de aplicar, como regra, a forma de relação estatutária para a Administração Direta. No entanto, foram modulados os efeitos e mantidos todos os empregados públicos da Administração Direta (BRASIL, 1998).

Desde então, a jurisprudência se amolda à exigência de um único regime jurídico para os servidores das pessoas jurídicas de Direito Público da Administração Pública, apesar da existência de algumas divergências doutrinárias (JUSTEN FILHO, 2018).

Quanto aos empregos públicos nas pessoas de Direito Público, a doutrina, de forma majoritária, entende que todas as atividades básicas das entidades devem estar sujeitas ao regime de cargo e, assim, somente outras atividades de menor importância - as que não correspondem às atividades fins - ficam sujeitas ao regime de emprego. (MELLO, 2013).

Neste passo, podemos entender que o regime de emprego, nas entidades com regime de Direito Público, seria destinado àquelas atividades que não comprometam a finalidade pública e a atuação impessoal do Estado, dada a ausência de concessão de garantias aos seus agentes. Esse entendimento também é defendido pelo Diógenes Gasparini (2012, p. 225), que entende possível e legal a coexistência dos dois regimes, isto é, o estatutário e trabalhista.

Destacado que os empregos públicos não se revestem das formalidades próprias dos cargos públicos, devem ser investidos em cargos públicos aqueles que prestam atividades públicas só desempenhadas com observância à segurança, isenção e em atenção ao interesse público, assim, estão jungidas ao regime estatutário. Já nos empregos públicos, onde essas preocupações não são relevantes, o desempenho poderia estar sob um vínculo celetista, como assinala Gasparini (2012, p. 226)

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 459) apresenta que a personalidade jurídica de Direito Privado, escolhida pela Constituição de 1988, foi a forma adotada para lhes assegurar melhores condições de eficiência. Alexandre Aragão (2018, p. 197) explica que o vínculo das empresas estatais com o seu pessoal é de Direito Privado, na forma da Consolidação das Leis do Trabalho. O autor alega que não se aplicam as prerrogativas de alteração unilateral e os direitos de estabilidade típicos do regime público. O vínculo existente entre esses trabalhadores e a empresa estatal é de cunho contratual e não estatutário, regendo-se, portanto, pela legislação trabalhista, em igualdade com as empresas do setor privado (ARAGÃO, 2018).

O Autor prossegue que, não obstante o regime celetista a que se sujeitam esses agentes, o ingresso nas empresas governamentais faz-se mediante concurso público de provas ou de provas e títulos. Esse certame competitivo é indispensável, pois o inciso II do art. 37 da Constituição impõe tal procedimento para a titularização de cargo, emprego ou função. Não há, assim, qualquer distinção quanto ao ingresso dos servidores estatutários e empregados públicos. Ainda, a Constituição prevê a vedação da acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, conforme disposto no art. 37, inciso XVII, e quando as empresas estatais forem dependentes. O inciso XI do mesmo artigo determina que haja submissão ao teto remuneratório constitucional (ARAGÃO, 2018).

Quanto à distinção entre empregado público e servidor estatutário, Di Pietro (2020, p. 1239) leciona que há diversos contornos que distinguem o cargo público, de que são titulares os servidores públicos estatutários, do emprego público, que são as posições ocupadas pelos

servidores públicos celetistas. Ensina que os cargos públicos, os quais são ocupados somente por servidores estatutários, são criados por lei. Esta lei deverá definir a denominação e atribuições próprias do servidor e, também, fixará o padrão de vencimentos ou a remuneração referente ao cargo.

Di Pietro (2020, p. 1253) ainda relembra que, anteriormente à EC n.º19, as atribuições correspondiam somente quando referidas a um cargo público ocupado por servidor estatutário. Contudo, quando se passou a aceitar a possibilidade de contratação de servidores sob o regime da legislação trabalhista, a expressão ‘emprego público’ passou a ser utilizada, paralelamente a cargo público, também para designar uma unidade de atribuições. É possível distinguir entre emprego e cargo pelo tipo de vínculo que liga o servidor ao Estado: o ocupante de emprego público tem um vínculo contratual, sob a regência da CLT, enquanto o ocupante do cargo público tem um vínculo estatutário.

Por outro lado, os servidores das empresas estatais são regidos por um regime jurídico híbrido. Segundo Marçal Justen Filho (2018, p. 563) as normas do Direito do Trabalho são aplicáveis sempre que tal não seja incompatível com a natureza pública das atividades e atribuições assumidas pelo sujeito. O autor ressalta que isso significa uma enorme dificuldade prática, pois alega que o Direito Administrativo é caracterizado por um formalismo muito mais intenso do que existe no ramo do Direito do Trabalho.

Nesse sentido, as empresas estatais devem possuir maiores formalidades quanto à gestão empresarial, que adquire dimensão de moralidade pública e de interesse coletivo. O autor conclui que esse diálogo do Direito Administrativo com o Direito Trabalhista, por parte do regime disciplinador da atividade dos empregados públicos, está sendo construído ao longo do tempo, por meio, especialmente, da jurisprudência (JUSTEN FILHO, 2018).

Marçal Justen Filho (2018, p. 453) categoriza e diferencia os servidores em termos iguais aos encontrados na doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. O autor expõe que os servidores estatutários ocupam cargos (aqueles previstos em lei) e que a legislação apresentará as atribuições dos agentes que delas serão titulares. Prossegue que o cargo público é o instituto jurídico fundamental para o enquadramento no regime estatutário e nesse sentido, apresenta que os cargos públicos estão sujeitos a regime jurídico de direito próprio (JUSTEN FILHO, 2018).

Assim, a exemplo do que preceitua o art. 3º, da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o termo cargo público é definido como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. O parágrafo único, desse mesmo artigo, define que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros e sua criação decorre de lei, devendo possuir denominação própria e vencimentos pagos pelos cofres públicos, e podendo ser de provimento em caráter efetivo ou em comissão (BRASIL, 1991).

De maneira geral, tanto os servidores estatutários quanto os empregados públicos são designados para determinadas funções pertinentes ao cargo ou emprego que ocupam. No que tange a emprego público, este pode ser definido, como já apresentado anteriormente, quanto à possibilidade de contratação através da legislação trabalhista.

Di Pietro (2020, p. 1234) prossegue atentando que cada regime possui particularidades: elenca, principalmente, a inexistência de estágio probatório, como o período compreendido entre o início do exercício e a aquisição da estabilidade para os servidores públicos estatutários, e alerta que tal previsão não ampara os agentes admitidos para ocupar empregos públicos. O estágio probatório, portanto, é o período durante o qual será verificado se o servidor público, ocupante de cargo, apresentará condições para o exercício das atribuições; ainda, avaliar-se-á a moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência.

Quanto ao fato de a estabilidade prevista constitucionalmente não alcançar os empregados públicos, a autora expõe que a redação do art. 41 da Constituição de 1988, com alteração dada pela EC. 19, inseriu a necessidade de o servidor ocupar cargo público para incorporação da estabilidade. Tal garantia prevê que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa, por meio de procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar (BRASIL, 1998). Estas garantias, nada obstante, não encontram previsão para os empregados públicos, membros das empresas estatais.

José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 794) apresenta que o ocupante de emprego público possui vínculo contratual, sob regime jurídico trabalhista, e que a aplicação de estabilidade não se harmoniza com o sistema funcional estabelecido pelo art. 173, §1º, da Constituição de 1988.

Para bem diferenciar as situações, é importante lembrar que o empregado trabalhista tem função (no sentido de tarefa, atividade), mas não ocupa cargo. O servidor estatutário ocupa cargo e exerce as funções atribuídas ao cargo (CARVALHO FILHO, 2020).

Seguindo esse raciocínio, podemos observar que a estabilidade constitucional está atrelada, exclusivamente, aos cargos públicos, pois estes prestam serviços que exigem uma autonomia e independência, diferentemente dos empregos públicos, cujas atividades são prestadas com subordinação e não exigem discricionariedade por parte do agente.

De acordo com o apresentado, podemos diferenciar os servidores dos empregados públicos, pois os servidores estão sujeitos a um regime jurídico, submetido a um estatuto, definido em lei cogente, essas normas norteiam toda atuação dos servidores diante das suas atribuições, portanto, não é admitida a alteração contratual dessas normas, de outro lado, os empregados, por não estarem submetidos a um estatuto, e sim ao regime contratual celetista, podem ter alterações quanto ao emprego, função e direitos, desde que amparados pela legislação específica.

#### **4. DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO EM EMPRESAS ESTATAIS**

A dispensa dos empregados públicos, desde a Constituição de 1988, tem sido alvo de diversas discussões doutrinárias, jurisprudenciais e, em menor número, legislativas. Após a Reforma Administrativa que resultou na Emenda Constitucional n.º 19/1998, não houve nenhuma alteração substancial quanto às normas que regem o empregado público, e o regime jurídico aplicado às empresas estatais não sofreu maiores transformações. A Lei das Estatais promulgada em 2016, praticamente não alterou as legislações anteriores, complementou, contudo, as legislações aplicáveis às empresas estatais e buscou tornar mais claras e rígidas as regras no que diz respeito a compras, licitações e nomeação de para cargos de destaques, como diretoria das empresas (ARAGÃO, 2018).

Apesar da ausência clara do tratamento dado aos empregados públicos no momento da dispensa, diversos têm sido os entendimentos do Tribunal Superior do Trabalho e do Supremo Tribunal Federal, ao longo dos anos, quanto à possibilidade de dispensa dos empregados públicos, por vezes tida como direito potestativo das empresas estatais. Noutro vértice, ultimamente, os tribunais vêm considerando que algumas entidades precisam motivar o ato da dispensa, seria o caso das empresas estatais prestadoras de serviços públicos, entendimento que as vezes é alargado para cobrir as prestadoras de atividade econômica (CUNHA, 2015).

Poucos anos após a reforma administrativa de 1998 afastar a estabilidade aos empregados públicos, em 2001, a Subseção de Dissídios Individuais 1 do Tribunal Superior do Trabalho editou a Orientação Jurisprudencial n.º 229, por meio da qual consagrou entendimento de não ser extensível aos empregados públicos a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição de 1988. Significa dizer, pois, que a estabilidade seria benefício apenas dos servidores públicos estatutários (BRASIL, 2001).

Nesse mesmo ano, essa mesma subseção editou a orientação jurisprudencial n.º 247, que previa a possibilidade de dispensa dos empregados públicos independentemente de motivação. Contudo, o entendimento apresenta ressalva para a Empresa de Correios, que, por gozar do mesmo tratamento destinado à Fazenda Pública, deveria motivar a dispensa dos empregados, sob pena de ilegalidade da rescisão (BRASIL, 2007b).

Pouco tempo depois, o Tribunal Superior do Trabalho consolidou entendimento e editou a súmula n.º 390, a qual prevê que o servidor público celetista da Administração Direta,

Autárquica ou Fundacional seria beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da Constituição de 1988. O segundo item da súmula ainda prevê que o empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, mesmo que admitido mediante aprovação em concurso público, não possui garantida a estabilidade prevista na Constituição (BRASIL, 2005b). Com isso, a jurisprudência remou no sentido de ser possível a dispensa imotivada para dispensa dos empregados públicos.

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal mantém entendimento uníssono quanto à inaplicabilidade do artigo 41 da Constituição de 1988 (com redação dada pela EC n.º 19/1998) aos empregados públicos. Ainda, existem precedentes que trazem o entendimento da corte quanto à dispensa dos empregados em empresas estatais que exercem atividade econômica, demonstrando que seriam legais as dispensas imotivadas, sendo desnecessário apresentar os motivos da rescisão contratual. Vejamos o precedente (BRASIL 2005a):

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. EMPREGADO. ESTABILIDADE. A decisão agravada está em conformidade com entendimento firmado por ambas as Turmas desta Corte, no sentido de que não se aplica a empregado de sociedade de economia mista, regido pela CLT, o disposto no art. 41 da Constituição federal, o qual somente disciplina a estabilidade dos servidores públicos civis. Ademais, não há ofensa aos princípios de direito administrativo previstos no art. 37 da Carta Magna, porquanto a pretendida estabilidade não encontra respaldo na legislação pertinente, em face do art. 173, § 1º, da Constituição, que estabelece que os empregados de sociedade de economia mista estão sujeitos ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas. Agravo regimental a que se nega provimento.

Interessante notar que a própria OJ n.º 247, pretendeu interpretar o Art. 173, §1º, inciso II, no sentido de aplicação plena, isto é, de que, se a Constituição determina que o regime jurídico, no que concerne às relações de trabalho das empresas públicas e sociedades de economia mista, deve ser o mesmo das empresas privadas, então nada há de se exigir das entidades públicas que não seja cobrado das empresas privadas.

Ainda assim, nesta mesma orientação jurisprudencial, foi dado um tratamento peculiar aos casos que envolvessem empregados da ECT, condicionando suas respectivas dispensas à necessidade de motivação do ato para sua validade.

Isso decorre, como a própria orientação fez constar, em virtude do reconhecimento de que a empresa estaria equiparada ao regime de Fazenda Pública, diferentemente das demais

empresas públicas e sociedades de economia mista. Além dos atributos dos Correios como a imunidade tributária, o item II, da orientação jurisprudencial, apresentava o fato da empresa ter sido favorecida por satisfação das suas execuções por meio de precatórios públicos, além de prerrogativas de foro, prazos e custas processuais diferenciadas, todas equiparadas à Fazenda Pública.

A empresa de Correios, contudo, questionava a constitucionalidade desse entendimento consolidado na Justiça do Trabalho, e foi, então, que, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 589.998, tal entendimento foi ratificado, de vez, pelo STF.

Apesar de a Constituição de 1988 prescrever a aplicação das leis trabalhistas às empresas estatais, os alicerces são de Direito Público e o ingresso ocorre mediante certame público, prestigiando o interesse público, a isonomia e moralidade administrativa, portanto, de todo modo, pode se dizer que o STF e o TST inauguraram novas regras para as empresas prestadoras de serviços públicos. Tal decisão, como mostraremos a seguir, renovou o debate acerca da estabilidade dos empregados públicos e a possibilidade de dispensa imotivada. A decisão inicial, reformada posteriormente, em sede de embargos de declaração, fez com que o precedente fosse aplicado sem qualquer distinção na Justiça do Trabalho, que começou a declarar a ilegalidade das dispensas sem motivação de todas as empresas estatais. Posteriormente, contudo, o STF fixou tese, no julgamento dos embargos de declaração, no sentido de que a necessidade de motivar a dispensa decorria apenas das particularidades da empresa dos Correios, e a decisão firmada somente a ela estava adstrita.

No entanto, longe de pacificar a jurisprudência acerca da possibilidade de dispensa imotivada dos empregados públicos, os precedentes do STF foram aplicados de forma contraditória entre as decisões de diversos tribunais. Além do mais, chegou até o STF novo julgamento de Recurso Extraordinário em que se discute a possibilidade de dispensa imotivada dos empregados públicos, desta vez, de empresa que exerce atividade econômica em regime de concorrência. Assim o STF reconheceu a repercussão geral do tema e recebeu o recurso para julgamento, acolhido sob o tema n.º 1022 da repercussão geral, que, até o momento, possibilita a dispensa imotivada nas empresas que exercem atividade econômica e não serviços públicos, com decisão monocrática publicada em 23/11/2018 em sede de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 688267 (BRASIL, 2018). Portanto, é possível, ainda, que o STF entenda pela possibilidade de dispensa imotivada dos empregados públicos.

Dito isso, passaremos a discutir a possibilidade de reconhecimento da estabilidade dos empregados públicos, em igualdade aos servidores estatutários, ainda, se as empresas devem ou não motivar as dispensas dos seus empregados, ainda, se seria razoável obrigar apenas as empresas estatais que prestam serviços públicos a motivarem o ato da dispensa.

#### **4.1. A estabilidade dos empregados públicos**

Antes da Constituição de 1988, os empregados jamais foram alvo de estabilidade. Em análise da Constituição Brasileira de 1967 (após as alterações promovidas pela Emenda Constitucional de 1969), PIMENTA (1984, p. 13), apresenta que os dispositivos constitucionais referentes aos empregados públicos, tiveram aplicação limitada por falta de uma conceituação precisa e expressa do que seria cargo público e até mesmo funcionário público (denominação utilizada para designar os servidores estatutários).

O Autor alega que muitos dos empregados públicos, mesmo que inequivocamente a serviço do Estado, não se beneficiaram das disposições constitucionais que garantiam direitos aos funcionários públicos nomeados por concurso, como, por exemplo, do instituto da estabilidade e da aposentadoria com proventos integrais, eis que foram considerados empregados como se a serviço de empresas privadas, regidos, conseqüentemente, pelos dispositivos constitucionais que asseguravam direitos aos trabalhadores da iniciativa privada.

Sobre a estabilidade, a Constituição de 1967, com redação dada pela emenda constitucional n.º 1 de 1969, previa, no seu artigo 100, que eram estáveis os funcionários nomeados através de concurso público, da seguinte forma (BRASIL, 1969):

Art. 100. Serão estáveis, após dois anos de exercício, os funcionários nomeados por concurso.

*Parágrafo único.* Extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

Já, no artigo 105, havia previsão de que o funcionário público estável só poderia ser demitido mediante processo administrativo, assegurada ampla defesa, e o vitalício, apenas em virtude de sentença judicial (BRASIL, 1969):

Art. 105. A demissão somente será aplicada ao funcionário:

- I - vitalício, em virtude de sentença judiciária;
- II - estável, na hipótese do número anterior ou mediante processo administrativo, em que lhe seja assegurada ampla defesa.

*Parágrafo único.* Invalidada por sentença a demissão, o funcionário será reintegrado; e exonerado quem lhe ocupava o lugar ou, se ocupava outro cargo, a êste reconduzido, sem direito a indenização.

Pela restrição doutrinária e jurisprudencial, que diferenciava os funcionários públicos dos agentes atuantes sob o regime celetista, estes jamais alcançaram a estabilidade prevista na Constituição, mesmo que o empregado de uma empresa pública fosse admitido por concurso e estivesse lotado em uma empresa que prestasse serviço público. Contudo, tal empregado estaria sujeito ao disposto no art. 165, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Esse artigo previa a existência de direitos aos empregados como a existência de salário-mínimo, salário-família aos dependentes, salário de trabalho noturno superior ao diurno, duração diária do trabalho não excedente a oito horas, intervalo para descanso, repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos, férias anuais remuneradas, entre outros direitos individuais e coletivos (BRASIL, 1969).

Quanto ao regime jurídico das empresas estatais, a Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda de 1969, previa no §2º, do artigo 170 que na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-iam pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho, em redação bastante semelhante ao atual art. 172 da carta magna (BRASIL, 1969):

Art. 170. Às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

§ 1º Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 2º Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

Ocorre que, pela leitura que se fazia da Constituição de 1967, inexistia estabilidade para os empregados públicos, mesmo concursados. Quando da necessidade de reformar aquela Constituição, a assembleia constituinte fez constar nas disposições transitórias da Constituição de 1988 a nulidade de todas normas que, redigidas a partir da data da assembleia, previssem e concedesse alguma estabilidade para os servidores admitidos sem concurso público, da

administração direta ou indireta, inclusive das fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Tal previsão foi inserida no artigo 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e tem a seguinte redação (BRASIL, 1988):

Art. 18. Ficam extintos os efeitos jurídicos de qualquer ato legislativo ou administrativo, lavrado a partir da instalação da Assembléia Nacional Constituinte, que tenha por objeto a concessão de estabilidade a servidor admitido sem concurso público, da administração direta ou indireta, inclusive das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

De outro lado, porém, o artigo 19 das disposições transitórias conferiu estabilidade aos servidores públicos civis, mesmo sem concurso público, desde que estivessem exercendo cargo há pelo menos cinco anos continuados e estivessem em exercício na data da promulgação da nova Constituição (BRASIL, 1988):

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

Posteriormente, quando da promulgação da Constituição de 1988, na sua redação original, havia a previsão de que a estabilidade correspondia a todos os servidores concursados. Tal norma foi inserida no artigo 41 da Constituição de 1988 e previa como requisito para estabilidade, o lapso de dois anos. A amplitude disposta naquela redação permitia que tanto os servidores estatutários quanto os empregados públicos gozassem da estabilidade constitucional.

Vejamos a redação do artigo (BRASIL, 1988):

Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

Mesmo com tal previsão, a norma constitucional originou diversos debates. Até então, não se entendia que os empregados públicos, mesmo aprovados por concurso público, seriam detentores de estabilidade, assim sendo, sempre foram demitidos sem necessidade de motivação, de instauração de processo administrativo ou somente diante de justa causa.

O debate, acerca da matéria, ocorria em razão de a redação considerar que eram estáveis os “servidores” nomeados em virtude de concurso público; portanto, dizia-se que os empregados públicos não estariam enquadrados nesta definição, entendimento que refletiu a

tradição de afastar dos empregados públicos as disposições constitucionais referentes à estabilidade, como ocorria anteriormente. Todavia, quando o debate chegou às turmas do STF, as decisões foram unânimes, decidindo-se que a estabilidade prevista abarcava, também, os empregados públicos.

Vejamos a decisão precedente da segunda turma do STF (BRASIL, 2008):

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO CONVERTIDO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMPREGADO PÚBLICO. APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO ANTERIOR À EC 19/98. ESTABILIDADE. A garantia da estabilidade, prevista no artigo 41 da Constituição, estende-se aos empregados públicos celetistas, admitidos em período anterior ao advento da EC n. 19/98. Agravo regimental a que se dá provimento.

Necessário dizer que, além da estabilidade prevista na redação original da Constituição de 1988, alcançar os empregados públicos, a carta magna também previa a necessidade de ingresso de todos os servidores mediante concurso público (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Quanto à criação de empresas estatais, a redação original da descrevia que essas empresas se sujeitam ao regime jurídico próprio das empresas privadas (BRASIL, 1988):

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 empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

Posteriormente, com alteração promovida pela EC n.º 19/1998, o §1º, do art. 173, foi reformado e nele incluíram-se, também, as empresas que prestam serviços públicos, bem como, que a Lei disporá sobre o regime jurídico das empresas, que, conforme o inciso II, do mesmo

parágrafo, deverão se sujeitar ao regime jurídico próprio das empresas privada (BRASIL, 1998):

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:

- I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
- II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
- III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
- IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
- V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

A Constituição sempre prescreveu o regime jurídico de Direito Privado às empresas estatais; posteriormente, incluiu as empresas prestadoras de serviços públicos na redação do artigo 173, para dirimir quaisquer dúvidas perante o Poder Judiciário (ARAGÃO, 2018).

Contudo, apesar de prescrever a adoção do Direito Privado, a redação do artigo 41 consagrava a estabilidade a todos os servidores concursados, incluídos os empregados públicos.

Não obstante, a Emenda Constitucional 19 tratou de modificar a norma e afastar a estabilidade conferida também aos empregados públicos, quando inseriu que a estabilidade estava condicionada também ao provimento para cargo de provimento efetivo.

#### **4.2. Estabilidade após a vigência da Emenda Constitucional n.º 19**

Através da reforma promovida pela Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, ocorreu uma tentativa de modernização e reforma administrativa do Estado Brasileiro. Essa emenda deu respaldo jurídico para a concretização de mudanças que se faziam imprescindíveis para a época, que se encontrava em desastrosos déficits públicos e necessitava reorganizar e enxugar o aparato estatal. Dentre essas modificações, podemos destacar as

mudanças relativas à estabilidade dos servidores públicos, com o regime de remuneração dos agentes públicos e com a gestão gerencial da Administração Pública.

Tem-se que o objetivo da Emenda nº19/1998 foi, principalmente, a reforma do regime jurídico dos servidores públicos, visando adequá-lo às novas exigências da dinâmica administrativa. Com isso, o constituinte derivado também trouxe ao caput do art. 37 da Constituição de 1988 o princípio da eficiência.

Para Di Pietro (2020, p. 250), o princípio constitucional em questão é dirigido a toda a Administração Pública, possuindo duas interpretações. A primeira está intrinsecamente ligada ao modo de atuação do agente público, ao passo que a segunda interpretação está relacionada diretamente com a maneira estrutural, organizacional e disciplinar da Administração Pública, também com a finalidade de alcançar os melhores resultados na gestão pública, para que o bem comum seja alcançado da forma mais adequada.

Segundo Alexandre dos Santos Aragão (2018 p. 152), o Estatuto das Estatais – Lei 13.301, de 30.06.2016 –, foi previsto pelo § 1º do art. 173 da Constituição de 1988, com a redação da Emenda Constitucional 19/1998 (a indigitada Reforma Administrativa), com o objetivo de homogeneizar o regime jurídico das estatais exploradoras de atividades econômicas, aproximando-o do regime aplicável às empresas privadas em geral.

Estabeleceu um regime jurídico abrangente também das estatais prestadoras de serviços públicos e, por outro lado, apesar de inegáveis avanços, foi tímida na aproximação das estatais ao regime jurídico das empresas privadas. O mencionado diploma sequer trata, por exemplo, dos seus aspectos trabalhistas, o que poderia pacificar a matéria e definir os limites do direito potestativo das empresas estatais em demitirem os seus empregados.

Quanto à estabilidade prevista aos servidores em cargos efetivos, a doutrina de Justen Filho (2018, p. 511) defende que esta consiste em garantia contra a exoneração discricionária, submetendo a extinção da relação estatutária a processo administrativo ou judicial destinado a apurar a prática da infração a que seja cominada a pena de dispensa, ressalvada a hipótese específica de perda do cargo para redução das despesas com pessoal, que possui previsão constitucional, sendo prevista nos artigos 169, parágrafos 4º a 7º, e 247 da carta magna.

O autor prossegue afirmando que, se não preenchidos os requisitos do art. 41, o titular do cargo efetivo poderá ser exonerado, sem adquirir estabilidade, por meio de uma avaliação discricionária a propósito da ausência de capacidade ou aptidão para o desempenho do cargo.

Já o servidor estável não pode ser exonerado em virtude de avaliação discricionária da Administração. Ressalte-se que a avaliação discricionária, exercida para a exoneração do servidor efetivo (mas não estável), não significa liberação da observância do devido processo legal nem da indicação precisa e exata dos motivos que conduzem à sua exoneração.

Percebe-se, diante de tal definição doutrinária e pela previsão constitucional, que a estabilidade é garantida ao servidor estatutário, de forma que são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. Di Pietro (2020, p. 1366) apresenta que, nada obstante, estas garantias não encontram previsão para os empregados públicos. Relata que após a Emenda Constitucional n.º 19/98, a Constituição tornou expresso, no caput do artigo 41, que a estabilidade só beneficia os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, pondo fim ao entendimento defendido por alguns doutrinadores de que os servidores celetistas, sendo contratados mediante concurso público, também faziam jus ao benefício.

Quanto ao item I da Súmula n.º 390 do TST, ao estabelecer que o servidor celetista da Administração Direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da Constituição de 1988, não possui qualquer respaldo normativo. Mesmo na redação original, do artigo 41 da Constituição, tal entendimento não era pacífico ou congruente com o ordenamento; contudo, chegou a ser adotado pelo STF antes da Emenda Constitucional n.º 19/98. Porém, após a reforma administrativa de 1998, a Constituição passou a prever estabilidade apenas para o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo. Portanto, não mais se justifica a outorga de estabilidade ao servidor celetista, que é contratado (e não nomeado) para emprego (e não cargo) (DI PIETRO, 2020).

Quanto à distinção, a Di Pietro (2020, p. 1368) afirma que a Constituição de 1988 apresenta a ideia de cargo e de emprego, de forma a dissociar ambos os termos, tal diferenciação pode ser encontrada, especialmente, no artigo 37, I, II e VIII, e também do respectivo regime previdenciário, pois os ocupantes de emprego são beneficiados com os direitos sociais previstos no artigo 7º da Constituição de 1988 e que não são assegurados aos servidores estatutários. Ainda, o próprio regime previdenciário é diverso, consoante decorre do artigo 40, § 13, também da Constituição.

Enquanto a redação original da Constituição de 1988 dispôs sobre a estabilidade de todos os servidores públicos concursados, incluídos os empregados, as diversas previsões para

aquisição da estabilidade foram alteradas pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que se encontra vigente até os dias atuais. A alteração, contudo, afastou a estabilidade dos empregados públicos celetistas quando inseriu na redação do artigo que seriam estáveis apenas os concursados para cargos de provimento efetivo; como já dito, os empregados não ocupam cargos, mas empregos públicos.

A nova redação assegura estabilidade apenas aos servidores nomeados para cargos de provimento efetivo, sendo descabida a estabilidade ao servidor celetista. Ainda sobre a aplicabilidade da estabilidade aos empregados públicos, Alexandre dos Santos Aragão (2020 p. 197) defende que, mesmo que o ingresso ocorra por aprovação e classificação em concurso público, os demais empregados públicos - como, por exemplo, os empregados de economias mistas - não adquirem estabilidade, pois o vínculo das empresas estatais com o seu pessoal é de Direito Privado, na forma da Consolidação das Leis do Trabalho. Assim, a eles não se aplicam as prerrogativas de alteração unilateral e os direitos de estabilidade típicas do regime público. O vínculo existente entre esses trabalhadores e a empresa estatal é de cunho contratual, e não estatutário.

Ao contrário dos autores supracitados, Messias Pereira Donato (2008, p. 659) afirma que o ordenamento impõe a aplicabilidade da estabilidade para todos os ocupantes de cargos efetivos, abarcando, assim, os empregados públicos. Expõe que os empregados públicos não deixam de ser servidores, sendo assim denominados pelo próprio Superior Tribunal do Trabalho com o enunciado da Súmula 390, que prevê que o servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da Constituição de 1988.

Entretanto, a própria Súmula faz ressalva quanto aos empregados públicos de economias mistas: o seu item II prevê que, 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 na Constituição de 1988.

Ademais, Di Pietro (2020, p. 1368) rebate este argumento alegando que o item I da Súmula 390 do TST, quando estabelece que o servidor celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista constitucionalmente aos servidores, não reflete a redação do artigo 41 da Constituição de 1988 original, após a edição da Emenda Constitucional n.º 19/98, quando ficou claro que só se assegura estabilidade ao

servidor nomeado para cargo de provimento efetivo, não mais se justificando a outorga de estabilidade ao servidor celetista.

A doutrina, de forma majoritária, e o STF apresentam que os empregados públicos não possuem estabilidade no emprego (BRASIL, 2002):

CONSTITUCIONAL. EMPREGADOS DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. ESTABILIDADE. C.F., art. 41. I. - A norma do art. 41, C.F., conferidora de estabilidade, tem como destinatário o servidor público estatutário exercente de cargo público. Inaplicabilidade aos empregados de sociedade de economia mista. II. - Inocorrência de ofensa ao art. 37, II, C.F. III. - Agravo não provido.

De fato, como visto, entende-se por estabilidade, o direito outorgado ao servidor estatutário, nomeado em virtude de concurso público, de permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício e aprovação na avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, como passou a determinar a EC 19/98, que alterou o art. 41 da Constituição de 1988.

Já vimos que os empregados públicos não exercem cargos públicos. O empregado trabalhista exerce uma função (no sentido de tarefa, atividade), mas não ocupa cargo público. Portanto, essa alteração afastou a estabilidade constitucional dos empregados públicos, contudo, nem por isso é possível que ocorra a dispensa imotivada desses agentes, em respeito aos princípios administrativos e pela necessidade de a Administração motivar seus atos.

#### **4.3. Motivação da dispensa de acordo com a finalidade empresarial**

Até recentemente, tanto a jurisprudência quanto a doutrina entendiam, de forma pacífica, que a dispensa dos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista poderia se dar livremente, tendo em vista a aplicação da legislação trabalhista, nos termos do art. 173, §1º, II, da Constituição de 1988 (CUNHA, 2015).

O STF por diversas vezes ratificou a validade da dispensa de empregados públicos sem motivação. São diversos acórdãos prolatados, nas mais variadas esferas da Justiça, no sentido de que os empregados admitidos por concurso público em empresa pública ou sociedade de economia mista podem ser dispensados sem motivação.

Vejamos precedente importante, do STF, nesse sentido (BRASIL, 2007a):

CONSTITUCIONAL. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. DISPENSA IMOTIVADA. POSSIBILIDADE. I - Ambas as Turmas desta Corte possuem entendimento no sentido de que os empregados admitidos por concurso público em empresa pública ou sociedade de economia mista podem ser dispensados sem motivação, porquanto aplicável a essas entidades o art. 7º, I, da Constituição. II - Agravo regimental improvido.

Contudo, o quadro fático foi mudando nas últimas décadas, pois algumas empresas estatais conseguiram, junto ao STF, obter prerrogativas inerentes à Fazenda Pública, não usufruídas pelas sociedades empresárias privadas, tais como a imunidade tributária recíproca, prevista no art. 150, VI, “a”, da Constituição de 1988, ou a impenhorabilidade de seus bens e o pagamento de suas dívidas mediante regime de precatórios, conforme descreve Aragão (2018, p. 213).

Esse entendimento do STF foi formado a partir da classificação doutrinária que diferencia as empresas estatais entre exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviço público. Por atuarem em áreas que competem aos particulares, as empresas públicas não poderiam ser beneficiadas com prerrogativas dadas à Fazenda Pública; no entanto, as prestadoras de serviços públicos, como a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), entre outras, poderiam angariar algumas equiparações com a Fazenda Pública (CUNHA, 2015).

Com essa distinção doutrinária, o pleno do STF, no julgamento do RE 589.998/PI (Tema 131, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski), fixou tese no sentido de que os empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da Constituição de 1988, mas a dispensa desses empregados públicos, que são concursados, deve ser motivada. Essa decisão ocasionou a guinada da jurisprudência e da produção doutrinária, de modo geral, conforme ARAGÃO (2018, p. 200).

Vejamos a ementa da tese apresentada pelo STF, no julgamento do tema 131 (BRASIL, 2013):

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS-ECT. DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO. I – Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período

anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes. II – Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. III – A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir. IV – Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho.

A decisão apresenta fundamentos com referência à função pública e as diversas equiparações com a Fazenda Pública, também, aventou-se que, sendo a admissão por concurso público, a dispensa deveria ser motivada, *“assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa”* (BRASIL, 2013).

Tal decisão trouxe reflexos para todas as empresas estatais e gerou insegurança quanto a questões já consolidadas na Justiça do Trabalho. A decisão perdurou até o julgamento dos Embargos de Declaração, em que o STF, fazendo uma ressalva, propôs que a decisão se restringia apenas à ECT. Vejamos a decisão dos embargos (BRASIL, 2018):

DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO DO TRABALHO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DISPENSA SEM JUSTA CAUSA DE EMPREGADOS DA ECT. ESCLARECIMENTOS ACERCA DO ALCANCE DA REPERCUSSÃO GERAL. ADERÊNCIA AOS ELEMENTOS DO CASO CONCRETO EXAMINADO. 1. No julgamento do RE 589998, realizado sob o regime da repercussão geral, esta Corte estabeleceu que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT tem o dever de motivar os atos de dispensa sem justa causa de seus empregados. Não houve, todavia, a fixação expressa da tese jurídica extraída do caso, o que justifica o cabimento dos embargos. 2. O regime da repercussão geral, nos termos do art. 543-A, § 7º, do CPC/1973 (e do art. 1.035, § 11, do CPC/2015), exige a fixação de uma tese de julgamento. Na linha da orientação que foi firmada pelo Plenário, a tese referida deve guardar conexão direta com a hipótese objeto de julgamento. 3. A questão constitucional versada no presente recurso envolvia a ECT, empresa prestadora de serviço público em regime de exclusividade, que desfruta de imunidade tributária recíproca e paga suas dívidas mediante precatório. Logo, a tese de julgamento deve estar adstrita a esta hipótese. 4. A fim de conciliar a natureza privada dos vínculos trabalhistas com o regime essencialmente público reconhecido à ECT, não é possível impor-lhe nada além da exposição, por escrito, dos motivos ensejadores da dispensa sem justa causa. Não se pode

exigir, em especial, instauração de processo administrativo ou a abertura de prévio contraditório. 5. Embargos de declaração providos em parte para fixar a seguinte tese de julgamento: A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados.

Dessa forma, o STF entendeu por diferenciar os Correios e as prestadoras de serviços públicos e impor a obrigação da empresa em motivar todas as dispensas dos seus empregados. Dessa forma, faz-se necessário apresentar quais os argumentos utilizados para diferenciar à ECT, bem como apresentar os eventos que antecederam a decisão e que vieram sedimentando a ideia de que os Correios se equiparam a Fazenda Pública ou a órgãos da Administração Direta, decisões essas que pesaram no resultado do julgamento quanto à possibilidade de dispensar os empregados imotivadamente.

Quanto à equiparação à Fazenda Pública, o RE n.º 220.906 do Distrito Federal, entendeu que seria aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Fê-lo com fundamento no artigo 12 do Decreto-Lei n.º 509/69 e na não incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º da Constituição de 1988, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que exploram atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias (BRASIL, 2000).

Na decisão, o STF entendeu que a empresa não exerce atividade econômica e sim, presta serviço público da competência da União Federal, sendo por ela mantida. Com esses fundamentos, a corte decidiu a observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição de 1988.

No mais, são diversas as decisões que questionavam preceitos da Administração Pública Direta em aplicação à empresa de correios. Também, no debate sobre a imunidade tributária, julgado no RE n.º 407.099-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 6-8-2004, foi reconhecida a imunidade recíproca para todas as atividades da ECT, mediante interpretação sistemática do art. 150, VI, a da Constituição de 1988.

A teor da ementa (BRASIL, 2004):

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: C.F., art. 150, VI, *a*. EMPRESA PÚBLICA QUE EXERCE ATIVIDADE ECONÔMICA E EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO: DISTINÇÃO.

1. As empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, motivo por que está abrangida pela imunidade tributária recíproca: C.F., art. 150, VI, *a*. 2. RE, conhecido em parte e, nessa parte, provido.

As decisões favoráveis à ECT despertaram ações de diversas empresas públicas. Por exemplo, por iguais fundamentos o STF também reconheceu a imunidade recíproca a favor da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO – que tem por atividade-fim a prestação de serviço de infraestrutura aeroportuária em regime de monopólio estatal. A decisão foi prolatada no Agravo Regimental no RE n.º 363.412/BA, na relatoria do ministro Celso de Mello e publicado no diário da justiça em 19 de setembro de 2008.

De igual modo, a Justiça do Trabalho vem reconhecendo a necessidade de motivação para dispensa dos empregados da INFRAERO e, ainda, tal previsão passou a constar nos acordos coletivos da empresa, que, desde 2010, preveem a necessidade de motivar a dispensa (BRASIL, 2010). Atualmente, a empresa obedece a previsão coletiva de limitar-se a dispensar no máximo 7 empregados por ano, devendo ser apresentada a motivação e possibilitada eventual reconsideração da decisão se formulado pedido do empregado (BRASIL, 2019).

Desde então, a empresa vem renovando em seus acordos coletivos a necessidade de motivar a dispensa, bem como inseriu a possibilidade de reconsideração, mediante pedido do empregado. Ressalta-se, contudo, que o acordo coletivo ainda prevê a imposição da dispensa de empregados que, no processo de concessão ou encerramento, não aderirem aos programas de desligamento incentivados ou rejeitarem cessão para outro órgão ou deslocamento para outras unidades, especificando esses casos como fundamento que preenche o requisito da motivação para a dispensa.

Vale dizer, que a história da jurisprudência do Supremo Tribunal quanto à concessão desses direitos era contrária aos precedentes firmados nas últimas décadas. Quando da promulgação da atual Constituição de 1988, o entendimento prevalecente no STF era o da inaplicabilidade das prerrogativas de Direito Público – sobretudo, impenhorabilidade e imunidade tributária – às estatais, quer sejam prestadoras de serviços públicos ou não. A exemplo do julgado no RE n.º 222.041-5/RS (BRASIL, 1999):

ADMINISTRATIVO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT. ART.123 DO DL Nº 506/69, NA PARTE QUE

INSTITUIU A IMPENHORABILIDADE DOS BENS, RENDAS E SERVIÇOS DA ENTIDADE. Norma incompatível com a regra do § 1º do art. 173 da Constituição, pela qual os entes da Administração Indireta, que exploram atividade econômica, com no caso, estão sujeitos ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Recurso não conhecido.

Contudo, houve reversão do entendimento e, posteriormente, a ECT conseguiu equiparação com a Fazenda Pública em diversos quesitos. Alexandre de Aragão (2018, p. 213) destaca como equivocada as decisões do STF nesse sentido e apresenta que:

[...] O Ministro Sepúlveda Pertence ficou vencido em ambos os julgados. De acordo com o seu voto, “não obstante se reconheça que a sua atividade-fim – a prestação de serviço público – redunde no maior influxo de normas de Direito Público, é preciso não perder de vista que constituem, por opção do Estado, pessoas jurídicas de direito privado”. Em sua opinião, “ao Poder Público [...] é dado o direito de optar sob que ‘estrutura’ jurídica quer desincumbir-se da atividade, para a qual esteja sendo criada determinada entidade com personalidade jurídica própria [...] ‘uma vez feita a opção por uma pessoa jurídica de direito privado [...] haverá o Poder Público de submeter-se aos princípios normativos a que estão estas sociedades sujeitas, não podendo ao seu alvedrio querer transmutar os princípios legais que a elas incidem, tão somente para acobertar o inadimplemento reiterado e continuado de suas obrigações”. Ele conclui, no que concordamos inteiramente, que “o regime dos bens de empresas estatais prestadoras de serviço público, no final das contas, é o mesmo das concessionárias privadas dos mesmos serviços estatais, às quais, frisa, jamais se pretendeu estender o sistema de precatórios”, concluindo pela inconstitucionalidade do art. 12 do Decreto-lei 509/1969, “no que prescreve a impenhorabilidade das rendas da ECT”. Em sentido semelhante, posiciona-se Marçal Justen Filho, tratando especificamente das sociedades de economia mista, inclusive das prestadoras de serviço público. Entende o autor não lhes ser aplicável o art. 100 da CF, que institui o pagamento de dívidas judiciais por precatório justamente para evitar a execução de bens públicos: Adotar a tese, por exemplo, da submissão ao regime de precatório para as sociedades de economia mista fundado no argumento da prestação do serviço público conduziria, de modo inafastável, a que idêntica solução deveria ser adotada inclusive para as concessionárias privadas de serviço público. Afinal, o critério decisório seria a natureza da atividade desempenhada. Isso conduziria inclusive à eliminação do risco da insolvência para entidades privadas, o que é absolutamente incompatível com a natureza do próprio instituto da concessão.<sup>311</sup> Gustavo Tavares Borba segue a mesma linha pelas seguintes razões: “Não há diferença substancial quanto ao regime jurídico de sociedade de economia mista que explora atividade econômica daquela que presta serviço público, pois o serviço público prestado por uma empresa absorve uma natureza econômica e finalidade lucrativa, em virtude da própria essência do instrumento adotado para a exploração da atividade”.

Em decorrência dessas equiparações com a Fazenda Pública, a Justiça do Trabalho passou a entender que os empregados da estatal só poderiam ser demitidos sob motivação. Daí em diante, surgiu o entendimento de que as empresas estatais que prestam serviços públicos não poderiam demitir imotivadamente os seus empregados.

Por outro lado, esse entendimento levaria a entender que a estabilidade dos empregados, por parte de empresas públicas e sociedade de economia mista que desempenham atividade econômica, implicaria em um desfalque e desvantagem, quando consideradas em relação aos entes privados com quem concorrem; por isso, dispensaram a necessidade da motivação no que tange às estatais que exercem atividade econômica (BRASIL, 2018).

No entanto, o dever de motivar as dispensas deve ocorrer independente da atividade exercida pela empresa estatal. Como veremos a seguir, não há justificativas para tratar diferentemente as empresas estatais que prestam serviços públicos ou atividades econômicas em concorrência com empresas privadas.

#### **4.4. Superação da dicotomia entre as empresas estatais**

Como apresentado anteriormente, há precedente vinculante em que se determina a necessidade de motivação para dispensa dos empregados admitidos em empresas estatais que prestam serviços públicos, sob o fundamento de que essas estatais estão mais próximas ao Direito Público em razão da atividade que exercem.

Contudo, independentemente das atividades prestadas pelas empresas estatais, os regimes jurídicos são os mesmos e a lei não faz qualquer diferenciação quanto às relações trabalhistas ou induz maior ou menor incidência dos princípios constitucionais.

Apesar de a invenção doutrinária não ter criado raízes legislativas, sedimentou entendimentos na esfera judicial. O legislador jamais distinguiu as empresas estatais dessa forma, muito menos diferenciou a gradação da aplicação de princípios e regras próprias às empresas estatais conforme as atividades que exercem.

Fato é que, mesmo após inúmeras legislações aprovadas e que tratam do regime jurídico das empresas estatais, até o momento, não há, legalmente, diferença nas relações contratuais de trabalho das empresas estatais que prestem serviços públicos ou atividades

econômicas em regime de concorrência. Em verdade, sequer há qualquer menção quanto à gradação da interferência do Direito Público em razão da atividade exercida.

Em regra, a lei equipara todas as empresas, mesmo com atividades distintas. Para tanto, basta analisar os dispositivos no art. 1º da Lei nº 13.303/2016, art. 173, § 1º, II da Constituição de 1988.

Dispõe a Lei das Estatais que (BRASIL, 2016):

[...] Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

A Constituição de 1988, em igual sentido determina (BRASIL, 1988):

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

[...]

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

Disso decorre, por exemplo, a incidência do mesmo regime licitatório para ambas as espécies de estatais.

Portanto, o legislador não fez quaisquer ressalvas às empresas estatais que prestem serviços públicos e, assim, não se pode confundir a atividade com os sujeitos que a exercem. O Direito Positivo pode atribuir realidade distinta para pessoas jurídicas que realizam certas atividades. Portanto, não se pode, a partir da atividade realizada, redefinir, por exercício hermenêutico, todo um regime jurídico.

Tendo em vista as questões controvertidas relativas às empresas estatais, tem-se que a interpretação do art. 1º da Lei das Estatais resulta na superação das diferenças entre as chamadas prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica em sentido estrito. Até a

maior ou menor abertura à concorrência como elemento caracterizador do regime jurídico não se mostra como critério adequado (ARAGÃO, 2018).

Portanto, não há margem para diferenciar o regime jurídico das empresas estatais e a aplicação dos preceitos constitucionais, apenas observando a sua finalidade, seria dizer que as prestadoras de serviço público ou que são dependentes de verbas estatais devem possuir maiores implicações de Direito Público, mesmo que não previstas legalmente.

Em decisão recente, firmada em 07 de agosto de 2019, o Plenário do STF concluiu, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 716.378/SP, relativo ao alcance da estabilidade excepcional prevista no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República. Ocorre que, nessa decisão, o STF acabou por definir o critério para identificar a natureza jurídica de entidade criada pelo poder público. A decisão foi proferida sob a sistemática da repercussão geral e foi aprovada tese no sentido de que a sujeição ao regime privado decorre de dois fatores: da Lei ou estatuto de criação ou autorização dessas entidades e das atividades por ela prestadas.

O tribunal assevera que não há, na Constituição de 1988, o elenco das atividades que definiriam, especificamente, o regime jurídico a ser aplicado. Entretanto, os ministros estabeleceram alguns pressupostos, dentre eles a impossibilidade de aplicar o regime jurídico de Direito Privado às atividades constitucionalmente estatais - mais especificamente, serviço público próprio -, seja porque essa atividade está definida na Constituição de 1988 como uma obrigação a ser executada diretamente, seja porque ela deve ser exercida com supremacia de poder, como é o caso do exercício do poder de polícia e da gestão da coisa pública (BRASIL, 2020).

A decisão ainda declara que as atividades de cunho econômico (respeitados os arts. 37, inciso XIX, e 173 da Constituição de 1988, esse com a redação dada pela EC n. 19/1998) e aquelas passíveis de delegação - porque também podem ser executadas por particulares, ainda que em parceria com o Estado, a toda evidência, se forem definidas como objetos de fundações, ainda que sejam essas instituídas ou mantidas pelo Poder Público - podem se submeter ao regime jurídico de Direito Privado caso as respectivas fundações também tenham sido instituídas como entes privados.

Deste modo, vemos que a escolha do regime jurídico público ou privado, cabe, principalmente, ao legislador. A opção pelo regime de Direito Público é, praticamente,

obrigatória apenas para aquelas atividades típicas do Estado, como polícia, controle e fiscalização. A prestação de serviço público e a utilização de recursos públicos provenientes do orçamento do Estado, portanto, não constituem critérios adequados para definir a natureza jurídica da entidade. Do contrário, todas as empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviço público ou são dependentes de verbas estatais teriam também que ser consideradas pessoas jurídicas de Direito Público.

Uma vez igualados os regimes jurídicos, a preceito constitucional e pela Lei das Estatais, portanto, as implicações dos princípios de impessoalidade e moralidade não poderiam ser divergentes. Assim, se necessária a motivação para dispensa apenas para alguns entes da Administração Indireta, apresenta-se uma diferenciação que não possui respaldo no ordenamento.

Portanto, o tratamento deve ser igualitário às empresas estatais, não permitindo que se afastem do princípio da impessoalidade e moralidade, quanto às obrigações trabalhistas, em razão do exercício de atividade econômica em concorrência com as empresas privadas e a busca por lucro, pois todas as empresas estatais, por mais que estejam em concorrência com empresas privadas estão resguardadas, pela Constituição, ao respeito dos interesses públicos.

#### **4.5. Dispensa imotivada dos empregados públicos**

É cada vez menos frequente o argumento de que as empresas estatais podem demitir imotivadamente os seus empregados, mesmo que o vínculo das empresas estatais com o seu pessoal seja de Direito Privado, na forma da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Contudo, é necessário dizer que a esses empregados não são aplicáveis as prerrogativas de alteração unilateral e os direitos de estabilidade típicos do regime público. O vínculo existente entre esses trabalhadores e a empresa estatal é de cunho contratual e não estatutário, regendo-se, portanto, pela legislação trabalhista.

O inciso II do art. 37 da Constituição de 1988, ao dispor que as admissões de empregados públicos nas empresas estatais, apenas poderão ocorrer mediante a prévia aprovação em concurso público, pretende proteger a impessoalidade, tratando de forma equânime os cidadãos em geral.

O fato de nada ser dito no texto constitucional a respeito das formas de dispensa, do empregado público, fez com que a jurisprudência, com base no inc. II do §1º do art. 173, considerasse plenamente aplicáveis as regras previstas na legislação trabalhista, isto é, os seus contratos de trabalho podem ser rescindidos de maneira imotivada. Esse posicionamento que abarcava todas as empresas estatais prevaleceu até recentemente no âmbito do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho, conforme pode ser visto na ementa a seguir transcrita (BRASIL, 2001):

DEMISSÃO SEM JUSTA CAUSA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - A empresa estatal, seja qual for o seu tipo, dedicada à exploração de atividade econômica, está regida pelas normas trabalhistas das empresas privadas, por força do disposto no art. 173, § 1º, da Constituição Federal. Assim, dada a sua natureza jurídica, pode rescindir, sem justa causa, contratos de empregados seus, avaliando apenas a conveniência e a oportunidade, porque o ato será discricionário, não exigindo necessariamente que seja formalizada a motivação. Ressalte-se que, no terreno específico da administração pública direta, indireta e fundacional, a Constituição não acresceu nenhuma outra obrigação, salvo a investidura (art. 37, II) por meio de concurso público de provas e títulos. Não cogitou a Lei Magna em momento algum crescer a obrigação de exigir motivação da dispensa. Recurso conhecido e desprovido.

A dispensa imotivada dos empregados públicos, parte da visão de que, de acordo com o regime jurídico das empresas estatais, em parte próprio das empresas privadas, em parte próprio do Poder Público, afasta-se do direito administrativo, pois as relações são contratuais e seus empregados estão regidos pela CLT de acordo com previsão Constitucional. Alega-se, como já vimos, que, dentre outras, a imposição do Direito Privado possibilita que as empresas estatais desempenhem suas atividades com maior eficiência.

De igual modo, a Constituição visou impedir que o Estado empregasse benesses e privilégios legais para concorrer com os particulares, possibilitando, de igual modo, maior controle da Administração sobre o gerenciamento, o que propicia ampla gestão das pessoas. Também, a previsão visa afastar as burocracias próprias da Administração Direta, diferenciando as empresas estatais das demais entidades de Direito Público.

Portanto, o inciso II, do § 1º, do artigo 173 da Constituição de 1988 prescreveu a sujeição das empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações trabalhistas.

Dessa forma, alega-se que os precedentes do STF mitigaram o que prevê o art. 173, §1º, da Constituição de 1988, quando se trata de sociedades de economia mista e empresas públicas que prestam serviços públicos. Mesmo que a tese seja acolhida amplamente pela doutrina, que entende que a prestação de serviços públicos por entidades delegatárias – empresas estatais – determina a imposição do regime jurídico mais próximo do administrativo, há entendimentos de que, de acordo com a Emenda Constitucional 19/1998, que inseriu as empresas estatais prestadoras de serviço público no rol do artigo 173 da Constituição de 1988, essa diferenciação não mais subsiste.

A Emenda n.º 19 deixou assentado que os empregados públicos não são portadores de nenhuma modalidade de estabilidade no emprego, razão pela qual a ausência de motivação na dispensa do empregado não pode gerar a reintegração no emprego, ante a ausência de respaldo legal ou previsão específica dos motivos que possibilitem a dispensa, tornando a motivação uma incógnita.

Segundo Maurício Godinho (2015, p. 1205) a inexistência do direito à estabilidade leva à possibilidade de dispensa sem motivação. O autor assevera que o ato de dispensa do empregado público não se equipara ao ato administrativo, não devendo ser exigida alguma motivação.

De igual modo, temos em Di Pietro (2020, p. 464) que o ato administrativo é próprio do regime jurídico de Direito Público, em que os agentes são estatutários, os bens são públicos, as decisões apresentam todos os atributos do ato administrativo (em especial a presunção de veracidade e a executoriedade) a responsabilidade é objetiva e os contratos regem-se pelo Direito Administrativo.

Ainda, de acordo com Raquel Melo Urbano de Carvalho (2009, p. 351), só deve ser considerado ato administrativo aquele que se rege por normas típicas do regime jurídico de direito administrativo (Direito Público), o qual exorbita o direito comum. Assim sendo, a dispensa de empregado (como os emanados pelas sociedades de economia mista e empresas públicas, ambas regidas pelo Direito Privado), sem prerrogativa especial ou restrição específica de natureza pública, mesmo que originada do Estado, não se qualifica como ato administrativo.

Do exposto acima, vemos que se o regime laboral de todas empresas estatais está constitucionalmente adstrito ao Direito Privado, esta sujeição do direito comum depreende que

as empresas estatais devem observar, para a dispensa dos seus empregados, o que estabelece a CLT, não se equiparando aos atos administrativos.

Assim, a necessidade de motivar o ato de dispensa imporia um regramento que não se encontra positivado e regulamentado. A motivação do ato, portanto, não possui critérios sequer objetivos definidos pelo legislador, o que atrai insegurança jurídica e afronta a independência dos poderes e a legalidade.

No mesmo sentido, pode-se entender que o legislador positivou a impossibilidade de dispensa imotivada quando entendeu pertinente. É o caso dos empregados públicos da Administração Direta, das Autarquias e Fundações de Direito Público, no âmbito federal, quanto aos quais, diferentemente dos empregados públicos das empresas estatais, há previsão que impede a dispensa imotivada, conforme redação do art. 3º, da Lei n.º 9.962 de 2000, onde elencadas as hipóteses em que a rescisão de contrato de trabalho por prazo indeterminado poderá ocorrer. Assim prevê o citado artigo:

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;

Alega-se que as empresas estatais, mesmo subordinadas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, possuem o poder potestativo de rescisão contratual. Ainda, aponta-se que, em caso de dúvida quanto à ilegalidade do ato, seria ônus do empregado comprovar a afronta aos princípios constitucionais, pois a Administração Pública goza da presunção de legalidade e licitude.

Assim, para transformar ato de dispensa do empregado público regido pela CLT em ato administrativo, seria necessário ultrapassar a matéria trabalhista e afastar a competência da Justiça do Trabalho. Nesse sentido, o empregado de sociedade de economia mista só se equipara ao servidor público naquilo que a lei determina e para todos os efeitos, o regime das empresas estatais é o das empresas privadas. Nesse norte, defende-se que a rescisão contratual seria direito potestativo e amparado pela norma celetista.

Ainda, podemos entender que a motivação da rescisão contratual se equipara à concessão de estabilidade aos empregados públicos, pois a doutrina entende que a dispensa motivada é aquela que se fundamenta ou em uma justa causa para rescisão contratual ou que apresenta motivo relevante. A rescisão unilateral por ato empresarial (denominada dispensa ou despedida sem justa causa ou, ainda, dispensa desmotivada), portanto, estaria proibida.

Obviamente, a motivação insere, no âmbito das relações trabalhistas, uma estabilidade ao empregado, porquanto a necessidade de motivar a ruptura contratual equivale a uma garantia jurídica, nesse caso, de caráter permanente que vai ser devida à todos os empregados públicos, indistintamente, em virtude de uma circunstância que, legalmente, não se encontra tipificada. Além do mais, assegurará a manutenção indefinida no tempo do vínculo empregatício, independentemente da vontade da empresa. A motivação, portanto, impõe uma garantia de manutenção do contrato mesmo que o empregado não esteja garantido por estabilidade no emprego (a dispensa imotivada é inválida, segundo esse entendimento).

A desnecessidade de motivação para dispensa de empregado público era tema pacífico na jurisprudência do STF, até a decisão do RE 589.998-PI. Vejamos o seguinte precedente do STF (BRASIL, 2006):

[...] 1. Esta Corte orientou-se no sentido de que as disposições constitucionais que regem os atos administrativos não podem ser invocadas para estender aos funcionários de sociedade de economia mista, que seguem a Consolidação das Leis do Trabalho, uma estabilidade aplicável somente aos servidores públicos, estes sim submetidos a uma relação de direito administrativo. 2. A aplicação das normas de dispensa trabalhista aos empregados de pessoas jurídicas de direito privado está em consonância com o disposto no § 1º do art. 173 da Lei Maior, sem ofensa ao art. 37, caput e II, da Carta Federal. 3. Agravo regimental improvido.

A reforma do entendimento ocorreu devido aos Correios e a outras empresas estatais obterem equiparação com a Fazenda Pública. No entanto, essas características são excepcionais e estranhas às empresas estatais, a despeito do art. 173, §1º, da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

O STF, no tema 1022, discute a possibilidade de dispensa imotivada dos empregados públicos que laboram em empresas em regime concorrencial. Nesse processo, os empregados foram demitidos imotivadamente do Banco do Brasil S/A., sociedade de economia mista prestadora de serviços bancários em concorrência com as demais entidades privadas.

Nele, os empregados sustentam que, por se submeterem aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, as sociedades de economia mista não podem praticar a dispensa imotivada de seus empregados, requerendo a aplicação da estabilidade constitucional, prevista no art. 41 da Constituição de 1988, e a reintegração com o consequente pagamento de todos os salários que deixaram de receber.

O TST reconheceu a validade da dispensa imotivada praticada pelo Banco do Brasil e decidiu conforme a ementa abaixo (BRASIL, 2002):

RECURSO DE REVISTA. DA INEXISTÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO DE DEMISSÃO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO 333/TST. Estando a decisão do Regional em consonância com a Orientação Jurisprudencial nº 247 da SDI-1 desta Corte, o conhecimento da revista resta inviabilizado pelo Enunciado 333/TST. Recurso não conhecido.

Contudo, a decisão foi revertida por julgamento monocrático do Ministro Teori Zavascki, em sede de Recurso Extraordinário, conforme precedente do tema 103 do STF, que decidiu pela motivação na dispensa dos empregados públicos.

Dessa decisão, o banco apresentou agravo regimental, na decisão, houve reconsideração e foi declarada a possibilidade da dispensa imotivada para empresas que não prestem serviços públicos (BRASIL, 2018b):

[...] Impressionou-me o argumento do agravante de que os chamados bancos públicos atuam em regime de concorrência com as instituições financeiras privadas. De fato, aplicar àquelas entidades o intrincado mecanismo de dispensa dos ocupantes de cargos públicos previsto na Constituição e na legislação ordinária poderia acarretar grave desvantagem na agressiva competição do mercado bancário. Assim, acolhi os argumentos do Banco do Brasil e reconsiderarei a decisão de meu notável antecessor. Eis os termos de minha decisão:

Tendo em vista o posicionamento exarado pelo TST, a doutrina, em análise ao tema, tem buscado justificar a necessidade, ou não de motivação na dispensa dos empregados, conforme a finalidade da empresa pública ou da sociedade de economia mista, ou seja, se é destinada à prestação de serviços públicos ou à exploração de atividades econômicas. Nesse sentido, manifestou-se Adib Pereira Netto Salim, professor da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES): “Bem, é verdade que, por vontade constitucional, o ingresso do Estado na atividade econômica é medida excepcional. Afinal sua vocação natural é o serviço público, um plexo de competência que, como sabemos, é exercido com muita dificuldade prática pelo Poder Público, ainda quando concede ou permite, delegando a particulares. Em que pese às restrições existentes, sabemos que as mais variadas razões levaram o ingresso

do Estado a atividades tipicamente econômicas, fora de imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo; entretanto, muitas vezes, tal fato ocorreu devido ao desinteresse da iniciativa privada, por motivos que só as regras do mercado conhecem. Assim, no mercado, em regime privado, o Estado, por meio de suas empresas públicas e sociedades de economia mista, quando em concorrência com particulares, deve ser regido pelas regras de direito privado, inclusive em suas relações com seus empregados, sendo aí, possível, excepcionalmente, se por razões de sobrevivência concorrencial, dispensar de forma imotivada. É o caso do Banco do Brasil e da PETROBRÁS . (...) Será sempre necessário identificar o tipo de atividade desempenhada pelas referidas pessoas. Sendo serviço público ou atividade econômica exercida em regime de monopólio, haverá necessidade de motivar a dispensa. Caso a hipótese seja de atividade econômica em sentido estrito, em concorrência com a iniciativa privada, a dispensa imotivada poderá ocorrer, se necessária aos imperativos da sobrevivência concorrencial” (In: A dispensa de empregados em empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividades econômicas em regime de monopólio, fls. 6-9) (grifo nosso). Desse modo, como explicitado acima, é evidente que a necessidade ou desnecessidade de motivação para a dispensa de empregado deve ser avaliada em conformidade com as atividades desempenhadas pela empresa pública ou sociedade de economia mista. Sendo assim, entendo que a obrigatoriedade dessa motivação, por parte de empresas públicas e sociedade de economia mista que desempenham atividade econômica, concede-as um desfalque e certa desvantagem, quando consideradas em relação aos entes privados com quem concorrem. Diante do exposto, reconsidero a decisão agravada e, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NEGO SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO interposto por João Erivan Nogueira de Aquino e Outros.

Essa decisão foi publicada em 13 de setembro de 2018 e demonstra que, mesmo após o plenário do STF reconhecer a necessidade de motivação para as dispensas da empresa de Correios e outras estatais que prestem serviços públicos, a dispensa do empregado público ainda não foi pacificada.

Da decisão monocrática que denegou seguimento ao RE, os Autores interpuseram Agravo Interno, o qual foi recebido pelo relator e será levado à plenário para julgamento da questão, com caráter de repercussão geral, pois foi entendido que a discussão é pertinente.

Assim, podemos ver, pela decisão do relator, que há possibilidade de se decidir em favor da desnecessidade de motivar à dispensa dos empregados públicos nos casos de empresas estatais em concorrência com a iniciativa privada, ou ainda, de ocorrer uma guinada no precedente exarado pelo STF no julgamento do tema 131 da repercussão geral.

Podemos ver que as possibilidades de dispensa dos empregados públicos ainda constituem um campo aberto, em constante discussão. Diante da lacuna legal e para evitar insegurança jurídica, caberá ao legislativo ou às próprias empresas estatais criarem dispositivos que regulem a dispensa dos empregados públicos.

#### **4.6. Motivação da dispensa dos empregados públicos**

Do exposto até aqui, verifica-se que a jurisprudência dos Tribunais Superiores não mais considera que os empregados públicos das empresas estatais, que prestam serviço público, possam ser demitidos de maneira imotivada.

Desde o julgamento pelo STF do Recurso Extraordinário n.º 589.998/PI, a jurisprudência caminha no sentido de reintegrar os empregados demitidos sem motivação, de empresas estatais que prestem serviços públicos, em razão da influência dos princípios de direito público, e pela exigência da realização de concurso para o ingresso nessas entidades, bem como, pelo intuito de evitar arbitrariedades (BRASIL, 2018).

Este entendimento decorre, inicialmente, da obtenção de tratamento jurídico similar ao da Fazenda Pública por parte de algumas empresas públicas, assim como fez o TST, que resolveu alterar a OJ nº 247 da SBDI-1, prevendo que a despedida de empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista, mesmo admitidos por concurso público, independe de ato motivado para sua validade, mas o ato de despedida do empregado da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) estaria, desde então, condicionada à motivação, por gozar a empresa do mesmo tratamento destinado à Fazenda Pública em relação à imunidade tributária e à execução por precatório, além das prerrogativas de foro, prazos e custas processuais.

No entanto, a necessidade de motivar a dispensa do empregado público não deve estar limitada apenas às empresas que prestam serviços públicos ou que adquiram tratamentos equiparados à Fazenda Pública em certas áreas. O legislador negou às empresas estatais a livre admissão de pessoal, sendo necessária a aprovação em concurso público. Defende Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 225) que na dispensa do empregado público se faz necessário a instauração de processo regular, com direito à defesa do empregado. Entende que além da motivação, é necessário a imputação de falta, ou que seja comprovada a sua

inadequação para as atividades que desempenha. De outro lado, alega que se a dispensa ocorrer por contenção de despesas, se faz necessário que os critérios sejam objetivos e publicizados a fim de consagrar a impessoalidade. Portanto, entende que a rescisão fora das condições indicadas seria nula, devendo gerar a reintegração do empregado quando demitido arbitrariamente sem oportunidade de defesa.

Contudo, esse entendimento possui diversas divergências, majoritariamente, a doutrina afasta a necessidade de instauração de processo administrativo. PORTO NETO (2012, p. 119 - 128), em trabalho intitulado “Considerações acerca do ato de dispensa dos empregados de sociedades de economia mista”, apresenta que a impossibilidade de os empregados públicos serem demitidos de maneira imotivada não se confunde com a estabilidade dos servidores públicos ou a necessidade de instauração de processo administrativo ou regular, assim como decidido pelo STF, pois a motivação do ato de dispensa se presta a indicar os pressupostos de fato e/ou de direito, sem, necessariamente, exigirem-se causas caracterizadoras de falta grave.

Assevera-se que a motivação do ato de dispensa pode ocorrer com base em fundamentos jurídicos válidos e em razão de preceitos econômicos, tecnológicos, estruturais, dentre outros, desde que configurem motivo lícito, guardando correlação entre o motivo e a necessidade da dispensa, para a validade da dispensa dos empregados. O autor pontifica que a motivação e estabilidade são institutos diferentes. No caso dos empregados públicos, pretende-se conter o mero arbítrio do administrador público, sendo necessária a apresentação de razões de interesse público que justificaram o ato, evitando assim, eventual acusação de perseguição ou arbitrariedade, o que não se confunde com a estabilidade própria do servidor estatutário.

De igual modo, Guilherme Bohrer Lopes da Cunha, em trabalho publicado sob o título “A dispensa de empregados nas empresas estatais”, apresenta que a dispensa pode ser motivada por fatores técnicos, econômicos ou financeiros. Assevera que a dispensa sem justa causa necessita de critérios objetivos, não sendo avaliado qualquer fato decorrente da conduta do empregado, por exemplo, dispensa em virtude da terceirização de um setor, do encerramento de um dos estabelecimentos, entre outros (CUNHA, 2015).

Há entendimento específico de que, nos casos de rescisão do contrato de trabalho, do empregado público, em que forem motivados por justa causa, a exemplo do rol previsto no art. 482 da CLT, se faz necessário que o direito de defesa do empregado público seja amplo e irrestrito, garantindo-lhe todos os meios de prova legítimos (documental, testemunhal, pericial

etc.). Assim, a dispensa só será válida quando possibilitar a ampla defesa ou prevendo a apresentação de uma defesa escrita que possa impugnar quaisquer irregularidades imputadas ao empregado (CUNHA, 2015).

Todavia, a necessidade de ampla defesa diverge de outros entendimentos, principalmente quanto ao RE 589.998 PI (BRASIL,2013). Contudo, o autor ressalva que cabe à legislação, desde leis nacionais e federais, até regulamentos internos, que possam estabelecer limites e regras específicas para a dispensa dos empregados públicos e os procedimentos cabíveis para a realização desse ato, bem como, a possibilidade de distinguir se a motivação se baseará em critérios subjetivos ou objetivos para definir a forma como ocorrerá a apresentação de defesa (CUNHA, 2015).

Ney José de Freitas (2002, p. 109) fundamenta a necessidade de motivação com base em que o ato de dispensa exarado por administrador das empresas estatais é ato administrativo, o qual atrai todas as nuances desta espécie de ato jurídico, sendo necessário a motivação do ato.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 173) apresenta que o conceito de ato administrativo possui a diferença do ato jurídico pela existência da finalidade pública. Assim, o doutrinador conceitua que o ato administrativo possui os mesmos elementos do ato jurídico, acrescentada a finalidade pública, que é própria da espécie e distinta do gênero ato jurídico. Portanto, conclui que MEIRELLES (2016, p. 173):

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.

Portanto, sendo o ato de dispensa de empregado público um ato administrativo, para a sua validade, é necessário que se demonstre fundamento válido. Segundo Marçal (2018, p. 94), a autoridade administrativa não tem poder discricionário para produzir o ato que bem entender. Ele elenca que não será válido o ato administrativo, praticado no exercício de competência discricionária, que invoque a sua autonomia de escolha decisória como fundamento de validade. Para o autor, nesses casos, ocorre arbítrio, e não discricionariedade, afirmando que o dever de formalizar os motivos da decisão adotada é requisito indispensável que permite o controle da regularidade da atividade administrativa.

Assim, em respeito ao princípio da motivação dos atos administrativos, a explicitação das razões que levam o gestor das empresas estatais a aplicar a dispensa deve garantir a preservação do interesse público, que será observado pelo intermédio da motivação do ato de dispensa.

Conforme Celso Bandeira de Mello (2013, p. 113), o princípio da motivação implica o dever de a Administração justificar seus atos, apontando-lhes não só os fundamentos de direito e de fato, mas a correlação lógica entre eles. Salienta que, assim, é possível aferir se há consonância da conduta administrativa com a lei. Dessa forma, a motivação permite a avaliação quanto à preservação dos princípios do art. 37, caput, da Constituição, evitando dispensas pessoais e arbitrárias.

Inexistindo motivação no ato de dispensa, não há como avaliar se a dispensa se respalda em algum critério objetivo. Só se conhecerá que não há imoralidade administrativa no ato de dispensa, na medida em que se tenha acesso amplo aos fundamentos que guiaram a ação do gestor da empresa estatal. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, (2013, p. 225), a imposição de concurso público para contratação dos empregados públicos demonstra a necessidade de respeitar a isonomia, impessoalidade e a moralidade, não sendo livre a admissão de pessoal, não se pode admitir o desligamento imotivado desses empregados com a mesma liberdade com que o faria uma empresa particular.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 225):

É preciso que haja uma razão prestante para fazê-lo, não se admitindo caprichos pessoais, vinganças ou quaisquer decisões movidas por mero subjetivismo e, muito menos, por sectarismo político ou partidário.

Com efeito, a empresa estatal é uma entidade preposta a objetivos de interesse de toda a coletividade. Quem tenha a responsabilidade de geri-la exerce função, isto é, poder teleologicamente orientado para o cumprimento de fins que são impositivos para quem o detém. Em rigor, o que dispõe é de um dever-poder. O dever de bem curar um interesse que não é próprio, mas da coletividade, e em nome do qual lhe foi atribuído o poder, meramente instrumental, de bem servi-la. Logo, para despedir um empregado é preciso que tenha havido um processo regular, com direito à defesa, para apuração da falta cometida ou de sua inadequação às atividades que lhe concernem. Desligamento efetuado fora das condições indicadas é nulo. O empregado, se necessário, recorrerá às vias judiciais trabalhistas, devendo-lhe ser reconhecido o direito à reintegração, e não meramente à compensação indenizatória por despedida injusta.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 499) por maior que seja a margem de discricionariedade na dispensa, sem justa causa, dos empregados públicos, se faz necessária a presença da motivação do ato. Aduz, ainda, que a motivação não pode limitar-se a indicar a norma legal em que se fundamenta o ato, sendo necessário que na motivação se contenham os elementos indispensáveis para controle da legalidade do ato. Conclui a autora, que é pela motivação que se verifica se o ato está ou não em consonância com a lei e com os princípios a que se submete a Administração Pública.

A doutrina trabalhista também já apresenta teses sobre a necessidade de motivação do ato de dispensa dos empregados públicos, como se observa nas obras de Alice Monteiro de Barros, Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante e de Francisco Ferreira Jorge Neto.

Enquanto Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante e Francisco Ferreira Jorge Neto, apresentam no seu livro, “O Empregado Público”, que, sendo os empregados públicos admitidos por concurso, não poderiam ser demitidos livremente (Cavalcante, 2012, p. 346), Alice Monteiro de Barros (2016, p. 352) vai além, dizendo que a dispensa sem justa causa do empregado, mesmo que motivada, desprestigia o concurso público.

Podemos ver que os autores, em geral, não excetua a necessidade de motivar a dispensa do empregado em razão da atividade exercida pela empresa estatal, mesmo exercendo atividade estritamente econômica, não se afastam destas empresas estatais os princípios da Administração Pública.

Ao privilegiar o interesse público, a entidade revela a assimetria no plano das relações jurídicas, fundadas na prevalência do interesse público sobre o privado. Assim sendo, o interesse público é marcado pelo respeito, também, ao princípio da impessoalidade, expresso no caput do art. 37 da Constituição de 1988, que, nesse sentido, inadmite que a atividade administrativa seja pautada em razão do interesse pessoal do administrador.

Deste modo, o empregado encontra-se amparado contra eventuais desvios de finalidade que poderiam ser realizados pelo agente estatal investido de competência para despedir, conforme leciona Hely Lopes Meirelles (2016, 550). A finalidade é elemento cogente do ato e, na ausência de motivação que demonstre finalidade pública, a dispensa deve ser considerada ilícita

Di Pietro (2020, p. 498) assevera que a teoria dos atos administrativos veio sendo complementada com princípios acessórios que justificam a extensão do controle judicial sobre aspectos antes considerados como abrangidos pelo conceito de mérito:

[...] A teoria do desvio de poder permitiu o exame da finalidade do ato, inclusive sob o aspecto do atendimento do interesse público; a teoria dos motivos determinantes permitiu o exame dos fatos ou motivos que levaram à prática do ato; a teoria dos conceitos jurídicos indeterminados e a sua aceitação como conceitos jurídicos permitiu que o Judiciário passasse a examiná-los e a entrar em aspectos que também eram considerados de mérito; a chamada constitucionalização dos princípios da Administração também veio limitar a discricionariedade administrativa e possibilitar a ampliação do controle judicial sobre os atos discricionários.

Assim, a teoria dos motivos determinantes é definida como aquela pela qual a validade de um ato administrativo motivado depende da existência ou veracidade dos motivos de fato alegados. Se a Administração Pública motiva um ato, mesmo que discricionário, ela se vincula aos motivos declarados, de modo que só será válido se os motivos forem verdadeiros.

Do contrário, as alegações de natureza genérica e imprecisas constituem empecilhos à análise de antijuridicidade do ato, pois destituídas de fundamento específico, afrontam o ordenamento. Di Pietro (2020, p. 487) afirma que motivação diz respeito às formalidades do ato, esclarecendo que o importante é que o ato possa ter a sua legalidade comprovada.

Com este entendimento, portanto, podemos definir que o ônus de prova quanto à comprovação dos motivos na dispensa do empregado público incumbe à empresa estatal, que, conforme já mencionado, mesmo equiparada ao empregador privado, deverá justificar e comprovar as premissas utilizadas como motivo para a rescisão do empregado.

Além disso, para o STF, atualmente, a necessidade de motivação não inaugura a necessidade de instauração de processo administrativo disciplinar, nos moldes previstos para os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos. A decisão reserva, apenas, que a empresa apresente os motivos que levaram à dispensa do empregado, sem impor maiores formalidades.

Entretanto, a diferenciação da tese apresentada pelo STF, de que apenas as empresas prestadoras de serviço público devem motivar a dispensa dos empregados, não comunga com o entendimento majoritário da doutrina, como vimos. Tampouco essa tese vem sendo seguida pelos Tribunais Regionais do Trabalho e pelo TST, como podemos ver pelas decisões a seguir (BRASIL, 2014, 2017):

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. EMPREGADO CONCURSADO DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. DESPEDIDA IMOTIVADA. IMPOSSIBILIDADE. 1. O E. Supremo Tribunal Federal, em sua composição plenária, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 589.998/PI, em 20/03/2013, apesar ter confirmado a inexistência de estabilidade aos empregados públicos, reconheceu a impossibilidade de dispensa imotivada dos mesmos, como corolário da regra constitucional de admissão por concurso público, em respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia. 2. Nesse diapasão, este Tribunal Superior do Trabalho também passou a reconhecer a necessidade de motivação para a realização do ato administrativo de rescisão contratual pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, considerando, assim, superado o entendimento constante da OJ 247 da SDI-1 desta Corte. Precedentes. 3. Decisão regional que se encontra em consonância com o entendimento exarado pelo E. STF, bem como com a notória e atual jurisprudência desta Corte Superior Trabalhista, o que torna inviável o conhecimento do recurso de revista, a teor do disposto na Súmula 333 deste TST. Agravo de instrumento a que se nega provimento.

EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA CONCURSADO. BANCO DO BRASIL. DESPEDIDA IMOTIVADA. IMPOSSIBILIDADE. ESTABILIDADE. INAPLICABILIDADE DO ITEM I DA ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL Nº 247, DA SEÇÃO DE DISSÍDIOS INDIVIDUAIS (SUBSEÇÃO I – SDI-1). SÚMULA TRT5 Nº 44. O Pleno deste Tribunal Regional do Trabalho consolidou posicionamento quando do julgamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 0000239-82.2016.5.05.0000 IUJ, acerca do tema controvertido neste feito, relativo à necessidade de motivação da dispensa de empregado público admitido mediante aprovação prévia em concurso público. Diante disso, erigiu tese jurídica que resultou na edição da Súmula Regional nº 44 com a seguinte redação: "SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. EMPRESA PÚBLICA. DESPEDIDA MOTIVADA DE EMPREGADO PÚBLICO. Deve ser devidamente motivada a despedida de empregado público de Sociedade de Economia Mista e de Empresa Pública, admitido mediante aprovação prévia em concurso público, ainda que a dispensa tenha ocorrido antes da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal, no RE 589.998/PI. Inaplicável o item I da OJ 247 da SDI-I/TST, cuja redação encontra-se contrária ao posicionamento do e. STF.". No caso, porquanto incontroverso que o reclamante foi contratado após a aprovação em concurso público pelo reclamado, sociedade anônima aberta de economia mista e organizado sob a forma de banco múltiplo, e não poderia ser dispensado sem a devida motivação, em juízo de adequação, adota-se o entendimento consagrado na referida súmula regional para manter a sentença que proclamou a nulidade da despedida imotivada e deferiu o pedido reintegração do empregado aos quadros do Banco.

Apesar de Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 203) também apresentar entendimento de que há separação das empresas estatais em dois tipos fundamentais, as exploradoras de atividade econômica e as prestadoras de serviços públicos - afirmando, portanto, que os regimes jurídicos não seriam nem poderiam ser idênticos - para as empresas que prestam atividade econômica. Portanto, o regime jurídico de tais pessoas deveria ser o mais próximo possível daquele aplicável às próprias empresas privadas, naquilo que não contraria dispositivos constitucionais. Quanto às empresas que prestam serviços públicos ou outras

atividades de caráter público, entende que, nesses casos, se faz necessário uma maior interferência das regras e dos princípios ligados aos interesses de natureza pública.

Como pôde ser observado, a jurisprudência do STF, adota, atualmente, a posição expressa de que os empregados públicos das empresas estatais que prestam serviço público não podem ser demitidos de maneira imotivada, em razão da exigência da realização de concurso para o ingresso nessas entidades e devido a influência dos princípios da Administração Pública.

A utilização desse precedente, na Justiça do Trabalho, gerou decisões que ampliam esse entendimento para também determinar que, inclusive as empresas estatais que exercem atividade econômica e atuam em concorrência com a iniciativa privada, motivem a dispensa dos seus empregados. Tais decisões vem gerando uma situação de insegurança jurídica diante da lacuna na legislação para disciplinar o assunto.

A doutrina majoritária, por outro lado, aponta a necessidade de motivação independentemente da natureza da atividade exercida pela empresa estatal, por se tratar de ato administrativo, divergindo entre si acerca da extensão de prerrogativas que possuem os empregados, se é necessário processo administrativo, entre outras formalidades para garantir a legalidade do ato.

Vemos, portanto, que independentemente da atividade econômica exercida, é elementar que os atos da administração pública sejam motivados, dentre eles, a dispensa dos empregados públicos. As empresas estatais, mesmo que adstritas ao direito comum, praticam atos administrativos, nesse caso, o de extinguir os direitos com seus empregados.

Vale lembrar que todos os empregados públicos devem ser concursados e assim como é aplicável o princípio da isonomia para a contratação, a dispensa só deve ocorrer se devidamente fundamentada.

Esses motivos, contudo, não podem ser genéricos ou escusos, isto é, os motivos apresentados devem possibilitar que haja eventual análise judicial acerca da existência ou veracidade que fundamentam uma dispensa.

As empresas estatais foram criadas através do interesse público e mesmo que dotadas do regime jurídico de Direito Privado para a dispensa dos seus empregados devem obedecer aos princípios da isonomia. A necessidade de constar os motivos da dispensa evitam que se perpetue, de plano, qualquer abuso ou ilegalidade e que seja malferida a moral administrativa, ante inidoneidade de critérios na dispensa dos empregados públicos. Portanto, não basta a

vontade da empresa estatal em resilir o contrato, deve haver fundamentos para resguardar o interesse público.

Expressos os motivos que fundamentaram a dispensa, possibilitará ao Judiciário eventual revisão de abuso ou desacerto da Administração. No entanto, essa dispensa prescinde de maiores formalidades, cabendo ao empregado buscar judicialmente eventual reintegração, caso entenda que sua dispensa é ilegal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que o regime de emprego público, nas empresas estatais, está condicionado à diversos fatores que permitem um afastamento das formalidades próprias dos cargos públicos. A personalidade jurídica de Direito Privado, escolhida pela Constituição de 1988, foi a forma adotada para lhes assegurar melhores condições de eficiência, assim, o vínculo das empresas estatais com o seu pessoal é de Direito Privado, na forma da Consolidação das Leis do Trabalho.

Contudo, mesmo que inaplicáveis as prerrogativas de alteração unilateral e os direitos de estabilidade típicos do regime público, a dispensa do empregado público não pode ocorrer em igualdade com as empresas do setor privado.

As empresas públicas e sociedades de economia mista possuem regime de Direito Privado, mas possuem controles e restrições inerentes a quaisquer entidades da Administração Pública indireta. Não se pode tentar negar esse hibridismo, que, por ser atípico, traz a necessidade de constante adaptação a novos contextos jurídicos.

Os princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência possuem enorme relevância no âmbito do direito administrativo diante da complexidade das atividades da Administração Pública. Serão esses princípios que nortearão o administrador e evitarão escolhas indesejadas pelo interesse público.

Os princípios administrativos também regem as empresas estatais, e devem se fazer presentes no momento da dispensa dos empregados públicos. Apesar do atraso com que o STF veio tratar da questão, faz-se necessário um amplo debate. Se, por um lado, as empresas defendem a dispensa dos empregados como direito potestativo albergado na Constituição de 1988, através do art. 173, §1º, alegando que os empregados celetistas não possuem amparo contra a dispensa imotivada, todavia, é certo que a dispensa de empregado público não pode ocorrer em igualdade com o setor privado.

Apesar da mora do legislador, que já poderia ter pacificado a questão, o STF pronunciou, em 2013, no Recurso Extraordinário n.º 589.998/PI, que as empresas estatais, prestadoras de serviços públicos, devem motivar as suas dispensas. Na tese firmada, ainda se fixou a desnecessidade de ampla defesa ou instauração de processo administrativo. Contudo, posteriormente, a tese teve sua aplicação limitada aos elementos do caso, no julgamento de

embargos de declaração, decidindo especificamente quanto à empresa de Correios motivar quando dispensar os seus empregados.

Mesmo com a tese limitada à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a Justiça Trabalhista, nesse ínterim, passou a reconhecer a aplicabilidade da tese para todas as empresas estatais, indistintamente, de modo que essa discussão retornou ao Supremo Tribunal Federal, no tema 1022. No julgamento deste tema, com caso paradigmático do RE 688.267/CE, será decidido se as empresas estatais que prestam atividade econômica, em concorrência com o setor privado, poderão demitir seus empregados imotivadamente. Nesse processo, promovido por empregados do Banco do Brasil S/A., o atual relator já manifestou decisão, ao menos temporariamente, favorável à dispensa imotivada dos empregados.

O tema ainda requer pacificação jurisprudencial. O que se espera é que o Supremo Tribunal Federal decida pela necessidade de as empresas motivarem todas as suas dispensas. Como já vimos, mesmo que as empresas não sejam prestadoras de serviços públicos, fato é que estão adstritas aos princípios constitucionais, da legalidade, moralidade e impessoalidade, pois estas empresas possuem natureza governamental e seus empregados são admitidos mediante concurso público. Desse modo, o que não se admite, em nenhuma hipótese, é a rescisão contratual por mera liberalidade da Administração Federal. As empresas estatais devem motivar a dispensa dos seus empregados, por estarem sujeitas aos princípios da Administração Pública; ainda, sendo a dispensa um ato administrativo, a motivação determina que a Administração deverá justificar seus atos.

Quanto ao fato de a dispensa do empregado público ser um ato administrativo, portanto, entende-se que a empresa não tem poder discricionário para demitir imotivadamente os empregados ou que se invoque a própria autonomia de escolha decisória como fundamento de validade. Evita-se assim o arbítrio, e não discricionariedade, pois o dever de formalizar os motivos da dispensa se faz imprescindível para a ocorrência do controle da regularidade da atividade administrativa, evitando dispensas pessoais e arbitrárias.

Os motivos que justifiquem a dispensa, porém, não se encontram positivados no caso dos empregados públicos das empresas estatais. No que se refere à dispensa do empregado público, no âmbito da Administração Direta e Federal, este só pode ser demitido quando da prática de falta grave, tal como relacionado no art. 482, da Consolidação das Leis do Trabalho; acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; necessidade de redução de quadro,

no caso de excesso de despesa, como previsto no art. 169, da Constituição de 1988, ou, ainda, por insuficiência de desempenho, desde que apurada em processo administrativo.

Contudo, esta não é a realidade dos demais empregados públicos, principalmente dos empregados em empresas estatais, sendo necessário que o ato de dispensa, por se tratar de ato administrativo e também em respeito aos princípios da moralidade e impessoalidade, ao menos seja motivado, para preservar o interesse público e evitar abusos e discriminações, até mesmo fraude ao concurso público.

Portanto, caberá as empresas estatais justificar as dispensas dos empregados, possibilitando o controle judicial da legalidade desses atos. Assim, a Administração evita que sejam praticados atos com tratamento injusto, desigual e até mesmo persecutório na dispensa dos empregados, buscando-se sempre a idoneidade de critérios na dispensa. Desta maneira, não basta a vontade da empresa estatal em resilir o contrato: deve haver fundamentos para resguardar o interesse público.

## 6 BIBLIOGRAFIA

ALBORNOZ, S. **O que é trabalho. Coleção primeiros passos.** São Paulo, Editora Brasiliense, 2002.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 23ª Ed. São Paulo: Método, 2015.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo.** 2. ed. rev. e atual. São Paulo, SP: Saraiva, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** ed., 30, São Paulo, Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Natureza essencial das sociedades mistas e empresas públicas: consequências em seus regimes.** Revista de Direito Administrativo, n.º 159, 1983.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 de junho de 2022.

BRASIL. Decreto Lei n. 200/1967, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Decreto Lei n.º 5.452/43, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial [da] República Federativa, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 de maio de 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Emenda constitucional n.º 19, de 04 de junho de 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. Brasília, DF, Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 04 de junho de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 13 de junho de 2022.

BRASIL. Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial [da] República Federativa, Senado Federal, Brasília, DF, 18 de abril de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa, Senado Federal, Brasília, DF, 30 de junho de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Acordo coletivo de trabalho 2010/2011**, número de registro no mte: srt00264/2010. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/Resumo/ResumoVisualizar?NrSolicitacao=MR046947/2010>. Acesso em: 13 jun. 2022

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Acordo coletivo de trabalho 2019/2021**, número de registro no mte: srt036264/2019. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/Resumo/ResumoVisualizar?NrSolicitacao=MR05546947/2019>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2135/DF**. Relatora Ministra Néri da Silveira. Brasília, 07 de março de 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90617/false>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 465.780/CE**. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 18 de fevereiro de 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur11699/false>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 507.326**. Relatora Ministra ELLEN GRACIE. Brasília, 03 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur9192/false>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 648.453/ES**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 19 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur4337/false> Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário n.º 589998/PI**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 05 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339175084&ext=.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 222.041/RS**. Relator Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 16 de abril de 1999. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur16485/false>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 220.906/DF**. Relator Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 16 de novembro de 2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur99158/false>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 407.099/RS**. Relator Ministro Carlos Velloso. Brasília, 06 de agosto de 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97113/false>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 688.267/CE**. Relator Ministro Alexandre de Moares. Brasília, 18 de setembro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315260789&ext=.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n.º 242.069/RS**. Relator Ministro Carlos Velloso. Brasília, 22 de novembro de 2002. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur98221/false>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região. **Recurso Ordinário n.º 1418-93.2013.5.05.0311**. Relator Jeferson Muricy. Brasília, 13 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.trt5.jus.br/autenticidade-documentos>, Protocolo 10117060601852528826. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Orientação Jurisprudencial nº 247 da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais**. Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 nov. 2007. Seção 1, p. 1437.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n.º 470-27.2012.5.04.0017**. Relator André Genn de Assunção Barros. Brasília, 15 de agosto de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend.tst.jus.br/rest/documentos/b64e9553b95e06cc53be9c95e64733c8>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Sumula n.º 390**. Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 abr. 2005. Seção 1, p. 349-352.

BORGES, Alice Gonzales. **O estatuto jurídico das empresas estatais na emenda constitucional n.º 19/98**. Revista de Direito Administrativo n.º 217/1-12, jul./set. 1999.

BOTTALLO, Eduardo Domingos (Coord.). **Curso de direito empresarial**. 3 vol. - Direito Econômico, São Paulo, EDUC - Resenha Tributária, 1976.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de Carvalho. **Curso de direito administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José dos Santos. **Administração indireta brasileira**. 3. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1990.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 13. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1995.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Manual de direito administrativo**. São Paulo, SP: Saraiva, 2004.

DELGADO, MAURICIO GODINHO. **A Reforma Trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n.º 13.467/2017** / Mauricio Delgado Godinho, Gabriela Neves Delgado. São Paulo, Editora LTr, Outubro 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 3. ed., São Paulo, Atlas, 1992.

DONATO, Messias Pereira. **Curso de Direito Individual do Trabalho**. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2008.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

FRANÇA, Ana Cristina Limongi et al. **As pessoas na organização**. 13. ed. São Paulo: Gente, 2002.

FILHO, Evaristo de Moraes. MORAES, Antônio Carlos Flores. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 9 Ed. São Paulo, Editora Linotec, 2003

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 2. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991.

GRAU, Eros Roberto. Sociedades de economia mista. In: VIDIGAL, Geraldo de Camargo; MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Comentários à lei das sociedades por ações**. São Paulo, Resenha Universitária, 1978.

GUIMARÃES, Carlos da Rocha. **São as autarquias pessoas de direito público?** Revista de Direito Administrativo, n.º 5, 1946.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 5. ed., São Paulo, Dialética, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Empresa, ordem econômica e Constituição**. Revista de Direito Administrativo n.º 212/109-133, abr./jun. 1998.

LAMY FILHO, Alfredo; PEDREIRA, José Luiz Bulhões. **A lei das S.A.: pressupostos, elaboração, aplicação**. Vol. 1, Rio de Janeiro, Renovar, 1997.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2018

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 13.ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PAIVA, Alfredo de Almeida. **As sociedades de economia mista e as empresas públicas como instrumentos jurídicos a serviço do Estado**. Revista de Direito Administrativo n.º 60/1-15, abr./jun. 1960.

PIMENTA, Cornélio Octávio Pinheiro. Os Funcionários Públicos Nas Constituições Federais Brasileiras. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, v. 27, n.º 2, p. 13-34, mai./ago. 1984.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PORTO NETO, José Mário. **Considerações acerca do ato de dispensa dos empregados de sociedades de economia mista**. Revista Trabalhista: Direito e Processo, Rio de Janeiro, v. 11, n.º 43, p. 119-128, jul./set. 2012.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **Sociedade de economia mista & empresa privada: estrutura e função**. Curitiba, Juruá, 1999.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O servidor público nas reformas constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SALIM, Adib Pereira Netto. **A dispensa de empregados em empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividades econômicas em regime de monopólio**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região, Belo Horizonte, v. 43, n.º 73, p. 19-27, jan./jun. 2006.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse público no direito administrativo brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O Direito na sociedade moderna: contribuição à crítica da teoria social**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

VALVERDE, Trajano de Miranda. **Sociedades anônimas ou companhias de economia mista**. Revista de Direito Administrativo, v. 1, n.º 2, 1945.

VILLELA, Fábio Goulart. **Manual de direito do Trabalho: Teoria e Questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

WALD, Arnoldo. **A flexibilização do regime jurídico das sociedades controladas pelo Estado**. Revista de Direito Renovar n.º 12/9-20, set./dez. 1998.