

ASSOCIAÇÃO VITORIENSE DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - AVEC
CENTRO UNIVERSITÁRIO FACOL - UNIFACOL
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – BACHARELADO.

ADIMAEEL GEUDE GAUDÊNCIO DOS SANTOS

**A (DES)NECESSIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
PARA DEMISSÃO DOS EMPREGADOS PÚBLICOS**

VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – PE
2024

ADIMAEEL GEUDE GAUDÊNCIO DOS SANTOS

**A (DES) NECESSIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
PARA DEMISSÃO DOS EMPREGADOS PÚBLICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito do Centro
Universitário FACOL - UNIFACOL, como
requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Direito

Área de Concentração: Direito Administrativo

Orientador: Lysllem Hellem de Oliveira
Pessoa de Sá Lima

VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – PE



ASSOCIAÇÃO VITORIENSE DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E CULTURA - AVEC
CENTRO UNIVERSITÁRIO FACOL - UNIFACOL
COORDENAÇÃO DE TCC DO CURSO DE DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

ATA DE DEFESA

Nome do(a) Acadêmico(a): Adimael Geude Gaudêncio dos Santos

Título do Trabalho de Conclusão de Curso: A (des)necessidade do procedimento administrativo disciplinar para demissão dos empregados públicos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Curso de Direito do Centro Universitário FACOL - UNIFACOL, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Direito Administrativo

Orientador: Lysllem Hellem de Oliveira Pessoa de Sá

A Banca Examinadora composta pelos Professores abaixo, sob a Presidência do primeiro, submeteu o candidato à análise da Monografia em nível de Graduação e a julgou nos seguintes termos:

Professor:

Julgamento – Nota: Assinatura: _____

Professor:

Julgamento – Nota: Assinatura: _____

Professor:

Julgamento – Nota: Assinatura: _____

Nota Final: Situação do Acadêmico:

MENÇÃO GERAL:

Prof. Me. Severino Ramos da Silva
Coordenador de TCC do Curso de Direito

Prof. Me. Maria Paula Latache Ribeiro
de Vasconcelos / Prof. Me. Felipe da
Costa Lima de Moura
Coordenação do Curso de Direito

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me conceder a oportunidade de concretizar meus sonhos.

Agradeço a minha esposa, Edielma Pereira de Barros Gaudêncio, por todo apoio, sendo essencial na minha formação.

Agradeço aos meus pais, Agripino Gaudêncio dos Santos e Elza Gomes dos Santos (In memória), por todo amor e por serem base e esteio para minha vida.

Agradeço aos meus familiares, em especial ao meu irmão, Luiz Vicente da Silva Júnior e meu primo Cleiton Emanuel Silva das Neves, por todo incentivo e conselhos.

Agradeço aos meus amigos em geral, mas especialmente a Bruno José Acioly e Felipe Morais Nascimento, por toda atenção e incentivo nessa jornada.

Agradeço a todo corpo docente do curso de Bacharel em direito da UNIFACOL, por todo conhecimento transmitido, me permitindo chegar até aqui, em especial a preclara professora Lysllem Hellem de Oliveira Pessoa de Sá Lima, por ter sido um farol imprescindível à realização deste trabalho acadêmico.

Enfim, a todos que cruzaram meu caminho e contribuíram ao longo do percurso de forma direta ou indireta, meu muito obrigado.

RESUMO

De acordo com o Art. nº 37 da Constituição Federal, a Administração Pública é uma forma de organização do Estado por meio das ofertas de serviços públicos que são realizados direta ou indiretamente por pessoas jurídicas, entidades administrativas e agentes públicos. Formada pela União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, sua principal função é criar mecanismos de proteção e garantia dos interesses de toda sociedade. Assim sendo, é possível definir cargos públicos como sendo aqueles ocupados por servidores públicos da União, Estados e Municípios, ou designados para autarquias e fundações públicas. Como as estatais são obrigadas a contratar por meio de concurso público, a demissão, por ser um ato administrativo, não pode ser imotivada. Ou mesmo não é necessária motivação para a dispensa dos empregados de empresas públicas, visto que esses foram contratados como celetistas, considerando que a demissão segundo as regras da CLT é legítima e está adequada ao princípio constitucional da eficiência. O objetivo geral deste estudo é descrever sobre a necessidade de procedimento administrativo disciplinar para demissão dos empregados públicos. Por fim, após debate extenso e explanação de votos, o Supremo Tribunal Federal decidiu quase da mesma forma que já havia decidido em 2013, quando julgou o RE nº 589.998/PI, garantindo que, todas as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem motivar seus atos demissionários de empregados públicos aprovados em concurso. Mesmo que seja uma motivação simples, apenas para cumprir o princípio da impessoalidade. Nesse sentido, o processo administrativo disciplinar (PAD) tem como objetivo específico esclarecer a verdade dos fatos constantes da representação ou denúncia associadas, direta ou indiretamente, a exercício do cargo, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente o servidor ou empregado. Ainda, o procedimento deve dar prioridade por assegurar o contraditório e a ampla defesa, possibilitando ao empregado acesso às provas e o patrocínio de advogado, com regras claras e objetivas. Vale ressaltar que no âmbito das relações trabalhistas prevalece o princípio protetivo, o mesmo assegura que a modificação regulamentar que piores previsões procedimentais de empregado alvo de sindicância ou procedimento não se aplique a seu contrato de trabalho, mas somente aos empregados que adentrem na empresa após a modificação.

Palavras-Chave: Empresas Públicas; Concurso público; Empregados públicos; Motivação do ato administrativo de dispensa.

ABSTRACT

According to Article No. 37 of the Federal Constitution, Public Administration is a form of organization of the State through the provision of public services that are carried out directly or indirectly by legal entities, administrative entities and public agents. Formed by the Union, States, Federal District and Municipalities, its main function is to create mechanisms to protect and guarantee the interests of the entire society. Therefore, it is possible to define public positions as being those occupied by public servants of the Union, States and Municipalities, or designated to public authorities and foundations. As state-owned companies are obliged to hire through a public competition, dismissal, as it is an administrative act, cannot be unmotivated. Or even motivation is not necessary for the dismissal of employees of public companies, since they were hired as CLT employees, considering that the dismissal according to the CLT rules is legitimate and is in line with the constitutional principle of efficiency. The general objective of this study is to describe the need for administrative disciplinary procedures for the dismissal of public employees. Finally, after extensive debate and explanation of votes, the Federal Supreme Court decided in almost the same way as it had already decided in 2013, when it judged RE nº 589.998/PI, guaranteeing that all public companies and mixed economy companies must motivate their acts of dismissal of public employees approved in a competition. Even if it is a simple motivation, just to comply with the principle of impersonality. In this sense, the disciplinary administrative process (PAD) has the specific objective of clarifying the truth of the facts contained in the representation or complaint associated, directly or indirectly, with the exercise of the position, without the concern of unduly incriminating or exculpating the civil servant or employee. Furthermore, the procedure must give priority to ensuring contradictory and broad defense, allowing the employee access to evidence and the sponsorship of a lawyer, with clear and objective rules. It is worth mentioning that in the scope of labor relations the protective principle prevails, this ensures that the regulatory change that worsens the procedural provisions of an employee subject to investigation or procedure does not apply to their employment contract, but only to employees who join the company after the modification.

Keywords: Public Companies; Public tender; Public employees; Motivation for the administrative act of dismissal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O REGIME JURÍDICO DAS ESTATAIS: DO BRASIL COLÔNIA À CF/88	10
2.1 O surgimento das empresas públicas	10
2.2 Princípios norteadores das estatais com ênfase na legalidade e na eficiência	12
2.3 Atos Administrativos no âmbito das empresas públicas	15
2.4 As estatais, o serviço público e o ato de demissão	19
3 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E A MOTIVAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS	23
3.1 O regime jurídico dos empregados públicos	23
3.2 O procedimento administrativo disciplinar como meio de efetivação da demissão de empregados públicos	29
3.3 A obrigatoriedade da motivação no ato de demissão de empregados públicos	32
4 A MOTIVAÇÃO MÍNIMA OU IMOTIVAÇÃO DA DEMISSÃO DOS EMPREGADOS PÚBLICOS	34
4.1 A (des)necessidade de abertura do processo administrativo para formalizar o ato de dispensa	34
4.2 A discussão sobre motivação no ato de demissão no Recurso Extraordinário nº 688.267	36
4.3 Motivação como dever jurídico para demissão de empregados públicos ...	38
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

As atividades que o Estado desenvolve visando os interesses coletivos de dada população diz respeito a Administração Pública, e nela está compreendida o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

De acordo com o Art. nº 37 da Constituição Federal, a Administração Pública é uma forma de organização do Estado por meio das ofertas de serviços públicos que são realizados direta ou indiretamente por pessoas jurídicas, entidades administrativas e agentes públicos. Formada pela União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, sua principal função é criar mecanismos de proteção e garantia dos interesses de toda sociedade.

O presente trabalho acadêmico tem por finalidade discutir e propor soluções acerca da desnecessidade do procedimento administrativo disciplinar para a demissão de empregados públicos. Para tanto, será utilizado por paradigma o Recurso extraordinário de número 688.267, que em seu bojo trouxe à tona a problemática supracitada e sua repercussão no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, vemos a necessidade de responder a seguinte pergunta norteadora: Há necessidade do procedimento administrativo disciplinar para demissão dos empregados públicos?

Para a construção do trabalho, foram levantadas duas hipóteses. Assim, tem-se que, como a contratação do empregado público das estatais se dá obrigatoriamente por meio de concurso público, a demissão, por ser um ato administrativo, não pode ser imotivada, devendo, portanto, ocorrer a abertura do processo administrativo. Por outro lado, as razões da dispensa precisam ser indicadas claramente, ainda que de forma simples, mas em ato formal, sem necessidade de processo administrativo, em nome do princípio da impessoalidade.

A escolha pela temática para a elaboração do trabalho justifica-se em virtude da reflexão sobre a necessidade de abertura do processo administrativo para demissão do empregado público, visto que, o empregado admitido por concurso tem o direito de saber o motivo pelo qual está sendo desligado, além disso, têm-se o direito de ampla defesa.

Nesse sentido o objetivo geral deste estudo é descrever sobre a necessidade de procedimento administrativo disciplinar para demissão dos empregados públicos. No que se refere aos objetivos específicos, buscou-se entender o regime jurídico das estatais, seu surgimento, os princípios que as regem e necessidade da existência dos atos administrativos para seu funcionamento; compreender o processo administrativo disciplinar e as motivações das punições administrativas, seu regime jurídico como instrumento para efetivação de demissão de empregados públicos, bem como a obrigatoriedade de motivação para que ela aconteça; identificar as possíveis motivações que justifica a demissão buscando analisar o entendimento do STF sobre a dispensa dos empregados públicos.

A metodologia aplicada para desenvolver o presente trabalho de pesquisa, consiste em uma consulta literária de natureza qualitativa. O levantamento bibliográfico, será realizado através da busca de embasamentos presentes em estudos de cunho conceitual, que foram publicados em Artigos Científicos, Dissertações, Monografias, Legislações, Livros, Revistas Científicas, dentre outras fontes, afim de concernir fundamentação teórica ao trabalho em tela.

No primeiro capítulo do presente trabalho de pesquisa, tem-se uma abordagem acerca do surgimento das empresas públicas: da brasil colônia à constituição federal de 1988, assim, a administração indireta é exercida pelas fundações, empresas públicas, entidades de direito privado, autarquias e outras sociedades de economia mista. Em contrapartida na Administração direta, as entidades que exercem papel indireto na Administração Pública têm personalidade jurídica e autonomia administrativa.

Para tanto, é preciso que o Estado ofereça tais poderes ao concessionário por meio de licitações públicas, visando racionalizar os recursos públicos e descentralizar suas atribuições. Sendo esta, peça fundamental no desenvolvimento econômico, as instituições financeiras, também exercem papel de relevante importância no desenvolvimento social, cultural e de outras áreas. A implementação de projetos sociais, como exemplo deste papel, mostra o compromisso que estas empresas tem com o país.

Por conseguinte, no segundo capítulo será elencado um estudo acerca dos empregados públicos e sua conceituação multidisciplinar, desse modo, é possível definir cargos públicos como sendo aqueles ocupados por servidores públicos da União, Estados e Municípios, ou designados para autarquias e fundações públicas.

No entanto, para exercer esse tipo de função, se faz necessário aprovação prévia em concurso público, e ainda passar pelo estágio probatório. Após passar pelo estágio probatório e sendo devidamente aprovado nas avaliações de desempenho, os servidores públicos poderão gozar do direito constitucional da estabilidade no cargo público.

Já no que se refere aos empregos públicos, esses são ocupados por empregados públicos (ou funcionários públicos), pessoas selecionadas em concurso público, mas que não são regidas pelo regime estatutário. Geralmente, esse tipo de profissional ocupa posições na Administração Pública indireta, principalmente nas empresas públicas e sociedades de economia mista, como por exemplo o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), a ECT (Empresa Brasileira e Correios e Telégrafos), a Caixa Econômica Federal (CEF), etc.

Sendo assim, o empregado público, é aquele indivíduo aprovado em concurso público, contudo responde as regras estabelecidas pela Consolidação das Leis do Trabalho. Denominado também de celetista, sua contratação está prevista no Art. nº 37, inciso II da Constituição Federal. Um dos principais objetivos para esse tipo de nomeação é a necessidade de garantir a isonomia do serviço público e minimizar as predileções arbitrárias na condução das atividades por parte dos agentes públicos estatutários, principalmente por questões políticas e/ou econômicas.

Portanto, os empregados públicos são funcionários de empresas públicas e sociedades de economia mista (administração indireta). São regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que é a mesma legislação do setor privado, diferentemente dos servidores públicos, que são regidos pela Lei do Serviço Público.

Por fim, no que tange ao terceiro capítulo, será abordado a demissão imotivada do empregado público. A dispensa imotivada, Art. 477-A da CLT, não exige justificativa, é preciso ir mais adiante, até a teoria do ato administrativo. Portanto, os empregados públicos concursados das empresas estatais têm o direito de ter conhecimento em ato formal das razões que levaram à sua dispensa pela Administração Pública, ainda que para a dispensa seja prescindível a realização de procedimento administrativo prévio.

Nesse sentido, o STF estabeleceu que as razões da dispensa devem ser esclarecidas, porém, sem necessidade de processo administrativo. Contudo, o processo administrativo se caracteriza como um instrumento essencial para o exercício da função administrativa. Tendo em vista que a admissão na administração

pública se deu por meio do concurso público, sendo assim, se torna evidente a necessidade de permitir que o servidor tenha possibilidade de defesa.

2 O REGIME JURÍDICO DAS ESTATAIS: DO BRASIL COLÔNIA À CF/88

2.1 O surgimento das empresas públicas

Da Revolução Francesa até a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, a doutrina econômica dominante era o liberalismo. Pregava-se que o Estado não deveria intervir na economia, além disso, a tarefa destinada ao Estado se restringia ao fornecimento de serviços públicos essenciais. Com a implantação do Estado Social, Welfare State, após a quebra da bolsa de valores, a doutrina econômica passou a ser voltada para a ideia de bem-estar social que, conseqüentemente, gerava a necessidade de intervenção do Estado na economia.

Diante desta necessidade, o Estado passou a ceder exclusividade da prestação de alguns serviços públicos para os particulares através de concessão que no início se mostrava mais viável e mais econômico e ainda passou a intervir em setores estratégicos da economia. Com isso, cria-se a chamada administração indireta, pautada em duas ideias: descentralização dos serviços públicos essenciais e intervenção em setores estratégicos da economia. Na administração direta estão contidos os seguintes entes: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mistas.

Lastreado nas práticas antigas comerciais e no sistema de troca, o setor financeiro, tem seu desenvolvimento formal modernizado, durante o Renascimento na Europa, quando bancos e instituições financeiras começaram a surgir, fornecendo serviços como empréstimos, câmbio e transferência de dinheiro (Mendes, 2014).

Ao longo do século, ele obteve uma significativa evolução, especialmente durante a Revolução industrial e no surgimento do capitalismo moderno. Marco de extrema importância neste ramo, o estabelecimento de Bancos centrais, como o

Banco da Inglaterra em 1694, que recebeu o monopólio legal, sob forma de sociedade anônima, de ser uma instituição bancária organizada juridicamente, com fins explícitos de financiar o Governo Inglês.

O Século 20 testemunhou a expansão global dos mercados financeiros, com o surgimento de instituições financeiras internacionais, bolsas de valores e o advento de novos instrumentos, como derivativos e fundos de investimentos.

Intrinsecamente ligada à evolução da civilização e do comércio ao longo dos séculos, o setor financeiro, desempenha um papel fundamental na economia, na gestão dos recursos e na alocação de capital (Mendes, 2014).

Como toda evolução da sociedade e seus mais variados setores, o financeiro também possui raízes bem definidas e demonstra o esforço que sempre fez para adaptar-se as mais variadas civilizações e sociedade, quando, na antiguidade, como Mesopotâmia e Egito, apresentava-se na forma do sistema de troca e empréstimos. Com passagem importante na Idade Média, com os surgimentos do Bancos e cidades comerciais europeias, a exemplo de Veneza e Florença, sendo crucial para o ponto de partida dos primeiros negócios internacionais (Motta; Neves, 2022).

Na Era Moderna, com a fundação do Banco da Suécia, em 1668, historicamente conhecido por ser o Primeiro Banco Central que se tem registro, trouxe o advento da regulamentação financeira e também se passou a emitir Moeda, acelerando o processo de evolução e desenvolvimento de vários países europeus.

A Revolução Industrial, mostrou, definitivamente, o real poder e a necessidade da indispensável presença de Bancos Comerciais, em toda sociedade. Marco de uma mudança de chave da história mundial, a Revolução Industrial, se viu amparada pelo poder de capital de investimento propostos por essas instituições, que desempenharam papel fundamental, ao alocar os recursos necessários para infraestrutura e indústrias (Motta; Neves, 2022).

A evolução deste setor, é ainda mais relevante nos tempos atuais, face acontecimentos de fundamental importância, como a criação de instituições financeiras internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, além do modernismo, através do crescimento assombroso dos comércios digitais, que revolucionou as transações financeiras.

2.2 Princípios norteadores das estatais com ênfase na legalidade e na eficiência

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), no seu artigo 37, caput, discorre em seu Art. 37. Sobre a administração pública direta e indireta, seja das quaisquer três esferas governamentais, União, Estados ou Distrito Federal e dos Municípios, no qual esses devem obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade publicidade e eficiência (Melo; Melo, 2007).

Os princípios são primordiais no Direito Administrativo em decorrência da sua contribuição pretoriana. Princípio derivado do latim principium, em sentido vulgar quer exprimir o começo de vida ou o primeiro instante em que as pessoas ou coisas começam a existir. A princípio, é preciso destacar que os princípios funcionam como base de um sistema, servindo como instrumentos orientadores, que levam a compreensão exata do ordenamento.

Os princípios são normas dotadas de positividade, que determinam condutas obrigatórias impedindo a adoção de comportamento com eles incompatível. Sua funcionalidade é orientar a adequada interpretação das normas isoladas, indicar, dentre as interpretações possíveis diante do caso concreto, qual deve ser obrigatoriamente adotada pelo aplicador da norma, em face dos valores consagrados pelo sistema jurídico (Morais, 2009).

O princípio da legalidade estabelece que ao administrador só é permitido fazer o que a lei autoriza, em contrapartida o privado tem neste princípio apenas a obrigação de fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, na forma do artigo 5, I, da CF.

Esse princípio é visto como parte essencial da Administração Pública e de todos os seus atos. O princípio da legalidade está presente na administração desde a formação do Estado de Direito, visto que, o Estado estabelece as normas e ele mesmo as submete a essas normas. Ainda, a legalidade precisa estar presente em todos os atos da administração, sob pena de ilegalidade ou ilicitude. Esse princípio é utilizado como uma maneira de controlar, considerando que a Administração só pode realizar o que estiver sido autorizado por lei, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda o administrador público só pode atuar onde a lei

autoriza, ou seja, Diante do princípio da legalidade a Administração não pode fazer nada que não tenha previsão legal.

Conforme enuncia-se no art. 5º, II, da CRFB, que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa salvo em virtude de lei. Ainda, no art. 37, caput¹², determina-se que a Administração Pública deverá obedecer, entre outros, ao princípio da legalidade. Mais adiante, em seu art. 170, parágrafo único, a CRFB assegura a todos o livre exercício da atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, com exceção nos casos previstos em lei (Marrara, 2014).

Ao se referir que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” à luz da lógica jurídica, determina-se que as proposições jurídicas necessárias para a composição da referida regra matriz precisam ser veiculadas por lei. Salvo, para a instituição do dever jurídico do administrado, demanda-se que as proposições que irão compor os aspectos da regra matriz do dever do administrado devem ser originárias de lei (França, 2014).

Desse modo, a legalidade administrativa pode ser vista como uma garantia essencial do administrado que se destina à proteção de seus demais direitos fundamentais individuais. Mas sua robustez pressupõe que um grau mínimo de densidade normativa da lei, para prevenir que a Administração Pública acabe por delinear integralmente a esfera de direitos dos administrados. Sendo assim, à luz do direito fundamental de liberdade, é permitido ao administrado realizar ou não algo, quando a lei não estatui qualquer obrigação ou proibição em torno dessa conduta (Marrara, 2014).

Por outro lado, ainda sob o prisma do direito fundamental de liberdade, a Administração Pública somente tem legitimidade para fazer aquilo que a lei lhe permitir, ainda que essa permissão simplesmente decorra de obrigação ou proibição que a lei lhe imponha. Daí se dizer que a legalidade administrativa não é apenas negativa, mas sim positiva (França, 2014).

O princípio da impessoalidade, decorrente do princípio da igualdade, estabelece que o administrador público precisa agir de forma impessoal, tratando a todos de forma igual, sem distinção e não usando a administração para os seus interesses.

No que se refere ao princípio da moralidade, a lei estabelece que, o administrador deve seguir os preceitos éticos – senso comum. Caso isso não ocorra enquadra-se como ato de improbidade, Art. 37, §4º (Ferreira, 2019).

O princípio da publicidade prevê que a divulgação de todos os atos públicos, somente permitindo que excepcionalmente não seja divulgado, quando o interesse público assim determinar. Já o princípio da eficiência, surgido com a EC 19/98, é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social (Melo; Melo, 2007).

Por fim, o princípio da eficiência, o qual é definido como uma exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.

Antes de seu ingresso de forma expressa no texto Constitucional pela EC 19/98, era tratado como um princípio implícito, a exemplo do que acontece hoje com o princípio da motivação dos atos administrativos. O Princípio da Eficiência de forma alguma objetiva mitigar ou ponderar o Princípio da Legalidade, mas sim embeber a legalidade de uma nova lógica, determinando a insurgência de uma legalidade finalística e material dos resultados práticos alcançados e não mais uma legalidade meramente formal e abstrata (Oliveira; Meneguim, 2014).

Ainda, conforme o Art. 37, caput, CF) o Princípio Constitucional da Eficiência não legitima a aplicação cega de regras legais (ou de outro grau hierárquico), que leve a uma consecução ineficiente ou menos eficiente dos objetivos legais primários. As normas jurídicas "passam a ter o seu critério de validade aferido não apenas em virtude da higidez do seu procedimento criador, como da sua aptidão para atender aos objetivos (Oliveira; Meneguim, 2014).

Contudo, o princípio da eficiência, pode também ser percebido como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendemos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao

público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra produtivo, ineficiente (Oliveira; Meneguim, 2014).

O princípio constitucional da eficiência é um princípio instrumental, como todos os princípios da administração pública. Nenhum princípio de direito administrativo tem valor substancial autossuficiente. Complementa-se com os demais princípios, não podendo sobrepor-se a eles ou infirmar-lhes a validade. Pois, os princípios são normas que exigem ponderação, concordância prática, aplicação tópica, complementação, por isso, o princípio da eficiência, como todo princípio, não possui caráter absoluto, mas irradia efeitos em quatro dimensões: cumpre uma função ordenadora, uma função hermenêutica, uma função limitativa e função diretiva (Modesto, 2000).

A imposição de atuação eficiente, do ponto de vista jurídico, refere a duas dimensões da atividade administrativa indissociáveis: dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios e dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública. O administrador público está obrigado a agir tendo como parâmetro o melhor resultado, consultando-se o princípio da proporcionalidade, portanto, o princípio da eficiência, pode ser equiparado ao princípio tradicional da boa administração (Modesto, 2000).

Portanto, vale destacar que, na administração pública direta estão contidos os seguintes entes: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, responsáveis por capitanear os serviços públicos essenciais como segurança, tributação, saúde, educação, transporte, comunicação, etc (Ferreira, 2019).

Portanto fica claro que os princípios se constituem uma obrigatoriedade através de uma previsão constitucional. Um ato praticado sem a observância dos princípios fere a legalidade do ato, uma vez que está sendo realizado sem a condição estabelecida em lei.

2.3 Atos Administrativos no âmbito das empresas públicas

A importância das fontes do direito administrativo decorre do princípio da legalidade, o qual o Legislador brasileiro, a exemplo de outros ordenamentos, consagrou expressamente na Constituição Federal (art. 37, caput).

No art. 37, caput 12, determina-se que a Administração Pública deverá obedecer, entre outros, ao princípio da legalidade em todos os níveis. Ainda, no art. 170, parágrafo único, a CRFB assegura a todos o livre exercício da atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (França, 2014).

O princípio da legalidade administrativa determina, portanto, que os administrados somente poderão ser obrigados a fazer (ou proibidos de não fazer) ou deixar de fazer (ou proibidos de fazer) junto à Administração Pública, sem seu consentimento, caso lei adequada assim o determine. A legalidade administrativa pode ser vista como uma garantia fundamental do administrado que se destina à proteção de seus demais direitos fundamentais individuais (França, 2014).

Em nossa Constituição Federal encontramos o princípio da legalidade expresso como determinação legal, de observação obrigatória, em dois momentos. No artigo 5º, inciso II, aonde garante a liberdade dos cidadãos, quando prevê que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo que não seja previsto em lei.

No entanto, vê-se que a Administração Pública possui limites, que não está livre para fazer ou deixar de fazer algo de acordo com a vontade do governante apenas, mas que deverá obedecer a lei em toda a sua atuação (Freitas, 2022).

Nesse sentido, o princípio da legalidade, no âmbito exclusivo da Administração Pública, significa que esta - ao contrário do particular, que pode fazer tudo que não seja proibido em lei - só poderá agir de acordo com as determinações legais. Sendo assim, a ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sub legal, infra legal, consistente na expedição de comandos complementares à lei" (Freitas, 2022).

A doutrina é unânime em afirmar que, em nosso Estado de Direito, a Administração Pública está submetida à lei. Contudo, discute-se a forma pela qual ocorrerá esta subordinação, seus limites e aplicações. Há três concepções:

a) concepção restritiva - afirma que a finalidade da Administração Pública é a realização do interesse público, e não o cumprimento da lei, e para atingir sua

finalidade, só não poderia infringir a lei - aqui, igualando-se a atuação estatal a do indivíduo particular;

b) concepção ampliativa - ao contrário da concepção restritiva, este prevê que a Administração Pública só pode atuar como e no que a lei permitir;

c) concepção eclética - diz que a Administração Pública não atua de forma homogênea, em alguns casos está completamente submetida à lei, em outros há margens para um atuar livre do administrador, consequência do poder discricionário.

Ainda, o princípio da legalidade, se apresenta de duas maneiras, as quais acabam por serem dois princípios autônomos:

a) princípio da preeminência da lei, significando que todo e qualquer ato infra legal que não esteja de acordo com a lei será considerado inválido, por ser a lei a fonte suprema do direito;

b) princípio da reserva da lei: aqui, significa que determinadas matérias somente podem ser reguladas por lei, afastando-se quaisquer regulamentações por outras espécies de atos normativos (Freitas, 2022).

Diante desse contexto, as empresas públicas e as sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da administração indireta, instituídas pelo poder público por meio de autorização legislativa (art. 37, XIX, da CF), para a prestação de serviços públicos ou a exploração de atividades econômicas (Guasti, 2015).

Diferencia-se quanto à constituição do capital, à forma acionária e à competência para o julgamento de ações em que são parte: na empresa pública, o capital é 100% público, pode ser constituída por qualquer forma societária e suas causas serão julgadas perante a Justiça Federal; por sua vez, na sociedade de economia mista, o capital pode ser misto, mas a Administração deve possuir a maioria do capital votante, além de ser constituída sob a forma de sociedade anônima e ter todos os seus feitos apreciados pela Justiça Estadual (Guasti, 2015).

Vale ressaltar que a atuação do poder público como Estado-Empresário, explorador de atividade econômica, só é permitida quando “necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”, na forma do art. 173, da CF. De acordo com o art. 173, § 1º, II, da CF, as empresas públicas e as sociedades de economia mista estão sujeitas ao regime jurídico das empresas privadas quanto aos direitos e obrigações trabalhistas, civis, comerciais e tributários.

O parágrafo primeiro do artigo supracitado, estabelece 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 a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, principalmente quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, Isso ocorre porque a utilização de qualquer privilégio pelas entidades que não fosse estendido às empresas privadas provocaria um desequilíbrio econômico no setor em que atuam. É vetado, assim, que o Estado-Empresário tenha vantagens em relação às empresas privadas, proibindo os benefícios materiais e processuais das pessoas jurídicas de direito público bem como das autarquias (Brasil, 1988).

As empresas públicas e as sociedades de economia mista, portanto, quando da contratação e extinção de contrato de trabalho com empregado público, deverão observar os princípios e normas da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n. 5.452, de 1º.5.1943), e não aquele que regula as relações entre o Estado e os servidores estatutários. No entanto, é preciso que isso ocorra em concordância com as limitações impostas pelas normas de direito público, considerando a necessidade de se fazer prevalecer a vontade do ente estatal, que apenas as criou para que seja alcançado determinado fim de interesse público (Guasti,2015).

As normas servem para manter o equilíbrio entre a supremacia da Administração e a liberdade de atuação das pessoas jurídicas de direito privado.

Assim:

Sendo o interesse público indisponível e sempre predominante sobre o particular, a adoção pura e simples do regime jurídico privado seria inaceitável, porque retiraria das entidades da Administração Indireta determinadas prerrogativas que lhes são reconhecidas precisamente para permitir a consecução de seus fins; do mesmo modo que, ao permitir-lhes atuar com autonomia de vontade, própria do direito privado, suprimir-se-iam as restrições legais que o direito público impõe e que constituem a garantia fundamental da moralidade administrativa e do respeito aos direitos administrados (Di Pietro, 2013, p. 485).

Assim, fica evidente que regime jurídico, tem natureza híbrida, já que recebe influência tanto do direito privado (CLT) quanto do direito público, de modo que quando

se refere ao aspecto relativo a exercício em si da atividade econômica, predominam as normas de direito privado, o que ajusta bem à condição dessas entidades como instrumentos do Estado-empresário. Diferente incidem as normas de direito público naqueles aspectos ligados ao controle administrativo resultante de sua vinculação à pessoa federativa (Carvalho Filho, 2013, p. 502-503).

2.4 As estatais, o serviço público e o ato de demissão

Empresas estatais são aquelas em que o governo detém parte ou todo o capital social. No Brasil, as empresas estatais são classificadas como empresas públicas, ou seja, quando 100% do capital pertence ao Poder Público, e sociedades de economia mista, quando parte do capital é negociado por entes privados na forma de ações. As principais estatais do Brasil são: Petrobras, Eletrobrás, Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal e Correios (Domingues, 2013).

Nesse sentido, o setor bancário, é composto por uma variedade de instituições financeiras, o setor bancário, oferece uma gama diversificada de produtos e serviços, com intuito de atender as demandas impostas pela sociedade, como também as necessidades presentes nela. Entre os principais, encontramos: Os Bancos comerciais: Possuidores da maior fatia de clientes do mercado, os bancos comerciais, atuam na captação de investimentos, concedem empréstimos, ofertam contas correntes, cartões de créditos, poupança, ofertam créditos, no mais, eles são as instituições com maior número de prospecção, face o vasto lastro de produtos e serviços a serem ofertados, em favor de indivíduos, empresas e governos.

Os Bancos de Investimentos: Com função de auxiliar de investimentos, buscam ajudar na emissão de ações, títulos e outros derivativos, por parte das empresas, bem como angariar investidores para este mercado, no mais, também desempenham papel de consultor financeiro e gestor de ativos, ofertando além disso, serviços de fusões e aquisições.

Os Bancos de Desenvolvimento: Tem sua concentração voltada para financiamentos de projetos de desenvolvimento econômico, como infraestrutura, agricultura e indústria. Atuam majoritariamente com governos, empresas e organizações envolvidas em projetos de desenvolvimento. Os Bancos de Poupança:

Apesar de ter semelhança com os bancos comerciais, estes têm um foco voltado para captação de investimentos e liberação de créditos, principalmente no setor imobiliário. Com um grupo seletivo de clientes, possuem um leque de clientes, que por sua vez, procuram investimentos mais conservadores, diferenciando dos bancos de investimentos, e financiamentos imobiliários (Maciel *et al.*, 2021).

As Cooperativas de Créditos: Semelhante a bancos comerciais, atua com quase a mesma quantidade de produtos ofertados, contudo, tem a particularidade de ser instituída por uma associação de pessoas, com finalidade de oferecer serviços, única e exclusivamente aos seus associados.

As Fintechs: Assemelham-se, também, aos bancos comerciais, contudo, possui uma particularidade, todos os seus produtos são desenvolvidos, de forma a serem comercializados única e exclusivamente através dos meios digitais (Maciel *et al.*, 2021).

No Brasil, o setor bancário é regulado e supervisionado por diferentes órgãos, para garantir a estabilidade, integridade e transparência das instituições financeiras. Sendo eles, os principais:

Banco Central do Brasil (Bacen): Ele é a principal autoridade do sistema financeiro nacional, pois, é responsável por formular e implementar políticas monetárias e cambiais, bem como regular e supervisionar todas as instituições financeiras do país.

Comissão de Valores Mobiliários (CVM): Independente do Governo Brasileiro, essa agência, regula o mercado de valores mobiliários nacional, além de supervisionar as atividades das instituições financeiras que atuam no mercado de capitais. Superintendência de Seguros Privados (SUSEP): Ela regula e fiscaliza o mercado de seguros, previdência complementar aberta, capitalização e resseguros no Brasil.

Superintendência Nacional de Previdência complementar (PREVIC): Com atividade similar a SUSEP, ela é responsável pela supervisão das entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão) no Brasil (Vieira; Barreto, 2019).

Portanto, os bancos públicos são instrumentos da política econômica. Sendo assim, devem concentrar seus esforços na promoção do desenvolvimento econômico e social. O financiamento de grandes obras (saneamento, transporte etc.).

A empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, é uma empresa pública federal, apesar de estar imiscuído em atividade econômica, presta uma grande contribuição pública numa área estratégica de comunicações e a Petrobrás,

sociedade de economia mista, além de estar em posição econômica especial, dá frutos financeiros para o país.

Em relação ao conceito de serviço público, não há um consenso na doutrina, no entanto colaciona-se o conceito formulado por Toshio Mukai em sua obra “Concessões, Permissões e Privatizações de Serviços Públicos”:

Portanto, o serviço público é uma atividade que, por sua essencialidade para a comunidade, deve ser exercitado, em princípio e por natureza, pelo Estado, e não pelos particulares destituídos da denominada *puissance publique*; Mas, quando for possível ao particular gerir um serviço público material, veja-se nisto uma exceção à regra; O fato de um particular explorar uma atividade essencial, quando tal for possível não desnatura seu valor que, não obstante, continua a conter um interesse público (Mukai, 2002. p. 3).

Compreende-se que o serviço público presta serviço ao cidadão, sendo esse gerenciado pelo governo e não por instituições privadas, contudo, isso não impede que o setor privado gerir um serviço público em casos excepcionais.

Ainda, o serviço público se define como:

Atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados [...]. Ressalta que o Estado assume essa atividade como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, mas sob um regime de direito público, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, haja vista ser instituído em favor dos interesses públicos (Kurachi, 2007, p. 18).

Portanto, é notório que as empresas públicas são necessárias para viabilizar políticas econômicas e sociais de governos e para financiar setores e segmentos específicos. Essas instituições públicas são imprescindíveis para o desenvolvimento do país e para aumentar o bem-estar social.

A instituição financeira governamental autônoma que tem por objetivo fundamental manter a estabilidade de preços. Bem como tem por atribuição zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro nacional, suavizar as flutuações

do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego, geralmente recorrem aos recursos governamentais (Figueiredo, 2011).

O Estado pode interferir na ordem econômica de modo direto ou indireto. Assim, tem-se tanto a exploração direta da atividade econômica pelo Estado, quanto o Estado agindo como agente normativo e regulador da atividade econômica. Com isso, o Estado pode ser um agente econômico ou um agente disciplinador da economia.

3 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E A MOTIVAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

3.1 O regime jurídico dos empregados públicos

O termo “administração” sugere a ideia de comando, direção, gestão. Além de transmitir à ideia de subordinação, ordem, obediência. Ainda, deriva de ad (preposição) mais ministro, as, are (verbo), que significa servir, executar, transmitindo o sentido de relação de subordinação, de hierarquia (Ferreira, 2015).

Da palavra administração emerge evidente sentido dinâmico, a que se associa, sempre, a ideia de vontade organizada, orientada para um fim, de caráter econômico ou não, de natureza privada ou pública”. Portanto, é compreensível que a administração é um modo organizado, uma ferramenta utilizada com fins de executar um objetivo proposto, podendo ser esse econômico ou não (Ferreira, 2015).

Esse fim pode ser privado, a exemplo do que ocorre na gestão de interesses próprios, uma atividade empresarial, por exemplo; ou público, quando se está a tratar da execução de um serviço público. É notório que na situação do empresário existe fundamentalmente a finalidade do lucro; de outro lado na prestação de um serviço público diretamente pelo Estado, não há esse intento econômico primordial, podendo ou não estar presente a relação de lucro, pois seu fim é meramente satisfazer uma necessidade pública, isto é, o interesse público.

Nesse cenário, podemos conceituar agentes públicos como sendo todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Assim, todos os agentes públicos desempenham uma função administrativa com fim eminentemente público. Ainda de acordo com estudos prévios são quatro as categorias de agentes públicos: os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e, os particulares em colaboração com o Poder Público. Os particulares em colaboração com a Administração não possuem vínculo empregatício com o Estado e podem ou não ser remunerados (Martins, 2022).

Para alguém ser considerado agente público, há dois pressupostos: (a) o pressuposto objetivo, pelo qual se exige um vínculo com a administração pública, ou desempenhar uma atividade de natureza estatal, como, por exemplo, atividades

legislativas ou jurisdicionais, e (b) o pressuposto subjetivo, qual seja, um vínculo jurídico regular, que pode ser de qualquer espécie, sem restrição à sua qualidade, se permanente, temporário. Desta forma, todos aqueles que possuem um vínculo com o setor público e desempenham uma atividade estatal são agentes públicos (Kurban, 2021).

No que se refere a categoria dos servidores públicos esses se subdivide em: servidores estatutários ou somente servidores públicos, são aqueles agentes sujeitos ao regime jurídico único estatuído pela Lei 8.112/90, ocupantes de cargos públicos, recebem remuneração, ou ainda empregados públicos, regidos pela legislação trabalhista e ocupantes de emprego público, são-lhes devido salário, e os servidores temporários, conforme o que estabelece o artigo 37, IX71, da Constituição Federal, servem por tempo determinado e em razão de uma excepcionalidade, exercem função sem vinculação a cargo ou emprego (Tavares Junior, 2017).

Nesse sentido, são servidores públicos as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”. De uma forma ampla, servidor público, refere-se aos servidores estatutários e aos empregados públicos. Servidores públicos em sentido restrito ou estatutários, por seu turno, são aqueles que possuem cargo público, criado por lei, e são vinculados à Administração Direta ou, nos quadros da Administração Indireta, às Autarquias e Fundações Públicas. Aos servidores públicos em sentido restrito aplicam-se as regras da Lei 8.112/90, o Estatuto dos Servidores Públicos, que lhes confere uma série de vantagens, dentre as quais se pode citar a estabilidade após três anos de efetivo exercício. Vale ressaltar que a estabilidade, conforme o artigo 41, caput, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, é instituto reservado aos servidores públicos estatutários públicos (Kurban, 2021).

Ainda, a estabilidade se dá em defesa do servidor e do interesse público, após o período de estágio probatório, que é de 3 anos. Caracteriza-se como uma garantia do servidor e não atributo do cargo. Nesse sentido, a estabilidade dos servidores é definida como a garantia constitucional de permanência no serviço público, do servidor estatutário nomeado, em razão de concurso público, para titularizar cargo de provimento efetivo, após o transcurso do estágio probatório.

A situação do empregado público, ou seja, o agente incumbido de funções públicas em uma entidade estatal com regime jurídico predominante de direito privado,

é bem diferente, visto que sua relação com o “empregador” é regida pelas regras da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, por força das disposições constitucionais antes mencionadas (Tavares Junior, 2017).

Assim, é possível identificar algumas diferenças entre os regimes estatutário e trabalhista, tendo em vista que no caso do empregado público existe um contrato de trabalho e, como contrato que é, imaginasse direitos e deveres acordados entre as partes, ou seja, o Estado e o empregado. Já o servidor público estatutário suporta a vontade estatal, subordina-se a regime jurídico de direito público, na qual inexistente consensualidade para a instauração do vínculo como para a determinação e alteração de direitos e deveres (Tavares Junior, 2017).

O concurso público é a porta de entrada de muitos no mercado de trabalho, tendo em vista as condições econômicas e a dificuldade, muitas vezes, de se encontrar vaga na iniciativa privada. Com o mercado abarrotado de profissionais se destacam os melhores, pois esses alcançam uma boa colocação, assim, a procura por concursos públicos aumentou muito. Nesse contexto, a estabilidade que antes era um terror, passa a mostrar-se como um presente, um artigo de luxo, um privilégio a poucos extensível públicos (Kurban, 2021).

O concurso público oferece a todos os cidadãos as mesmas chances de acesso aos cargos e empregos que a Administração disponibiliza, em razão de mérito próprio. O inciso I do artigo 3778 do Texto Maior dispõe que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais, e também aos estrangeiros, na forma da lei. Por questões de segurança nacional, alguns cargos estão disponíveis apenas a brasileiros natos.

Chama-se acessibilidade “o conjunto de regras e princípios que regulam o ingresso de pessoas nos quadros da Administração Pública”. Portanto, se faz necessário alguns conceitos, tais como: Cargo público assim denominado para aquele criado por lei, que expressa um conjunto de atribuições, isto é, competências e deveres próprios da função designada, desempenhadas por agente público titular seu. Os cargos podem ser efetivos, em comissão ou vitalícios públicos (Kurban, 2021).

Os primeiros tornam-se definitivos após 3 anos de estágio probatório (art. 41, caput, CF), em razão do serviço público e a perda do cargo se dá mediante sentença judicial, processo administrativo ou avaliação de desempenho negativa; os segundos são aqueles resultantes da relação de confiança entre o agente e a autoridade, dispensando concurso público, tendo livre sua nomeação e exoneração (art. 37, II,

CF);e por último, são os que após a aquisição de estabilidade são perpétuos, tendo sua perda condicionada a processo judicial (art. 95, I, CF82), é o caso dos Magistrados, entre outros .

Emprego Público é, da mesma forma, uma unidade ou conjunto de atribuições, distinguindo-se do cargo público apenas porquanto nestes encontram-se servidores ligados ao Estado por um vínculo estatutário, regidos pela Lei 8.112/90, enquanto que no emprego público o vínculo é contratual, de acordo com as normas da CLT84. Existem, ao lado do cargo e do emprego públicos, atribuições exercidas por servidores públicos (em sentido amplo) sem que lhe corresponda um cargo ou emprego (Tavares Junior, 2017).

No que se refere ao emprego público, embora se submeta às normas da CLT, cabe dizer que, em decorrência do RJA a que também se submetem os empregados ocupantes dessas vagas na Administração, há equiparação aos servidores estatutários em alguns aspectos, tais como: a existência do teto remuneratório, regra de acumulação de cargos, empregos ou funções, remuneração e proventos, improbidade administrativa e o concurso público (Tavares Junior, 2017).

Ao contrário do empregador comum, que tem total autonomia na hora de contratar um empregado para desempenhar as funções sociais da atividade empresária em pauta ou mesmo para a execução de um serviço público, o Estado não usufrui do mesmo arbítrio, tendo em vista sua sujeição a diversos princípios e regras dispostos pela Constituição da República. Portanto, quando precisa preencher os quadros da Administração com servidores ou empregados, é patente a necessidade do concurso público de provas ou de provas e títulos. Tal orientação normativa se encontra no artigo 37 da Carta Constitucional, que abre as disposições acerca da Administração Pública.

Ainda conforme a Lei temos: Art. 37. A administração pública seja direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência 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, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Portanto, é notório a exigência do

certame público para o preenchimento dos cargos e empregos públicos, mesmo em e se tratando de empregados públicos celetistas (Martins, 2022).

Nesse sentido, vemos que a investidura no emprego público, por exemplo, deve-se ocorrer com a prévia aprovação em concurso público, que é regra geral imposta no art. 37, II, da CF. Tudo em observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade que imperam na Administração Pública (art. 37, caput, da CF) e, por conseguinte, no combate ao nepotismo e aos privilégios pessoais do servidor público que possam reger as relações jurídicas desta.

Ainda, no âmbito constitucional, temos:

O princípio da autorização legal para sua instituição (art. 37, XIX); o controle pelo Tribunal de Contas (art. 71); o controle e a fiscalização do Congresso Nacional (art. 49, X); [...] a previsão de rubrica orçamentária (art. 165, § 5º) e outras do gênero (Carvalho Filho, 2013, p. 503).

Portanto, é possível observar que o regime jurídico das empresas estatais é equilibrado por meio de normas de direito público e de direito privado, para que sua finalidade pública seja alcançada e, ao mesmo tempo, respeitem-se as relações particulares, regidas pelo princípio da livre concorrência.

Em relação a dispensa do empregado público, ela poderá ocorrer de forma unilateral como ato administração, que seja transmitido pela Administração, objetivando desfazer o vínculo existente entre instituição e empregado, ressaltando que o qual o ingresso se deu por meio de um concurso público a fim de realizar a prestação de interesse público em prol de toda a coletividade (Mandola, 2014).

O regime de pessoal das empresas estatais é previsto na legislação trabalhista e na constituição. Seus dissídios decorrentes da relação de trabalho serão julgados perante a Justiça do Trabalho (art. 114, CF). Seus salários serão sempre fixados e alterados pela diretoria da entidade o qual fazem parte, na forma do contrato de trabalho firmado entre as partes, e ainda nas normas salariais comuns, contudo condicionados às restrições orçamentárias impostas pela redação dada ao artigo 169, §1º da CF (Brasil, 1988).

Nesse sentido:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)(Art. 169, §1º, CF).

Portanto, a terminologia dispensa do empregado público não pode ser confundida com as expressões demissão e exoneração. A demissão fala do ato da administração pública de caráter punitivo, representando uma penalidade a ser aplicada ao servidor em razão de infração funcional grave, já a exoneração é a dispensa do servidor por interesse da administração ou interesse próprio, não havendo qualquer relação de caráter punitivo (Mandola, 2014).

Portanto:

A desinvestidura de cargo pode ocorrer por demissão, exoneração ou dispensa. Demissão é punição por falta grave. Exoneração é desinvestidura: a) a pedido do interessado – neste caso, desde que não esteja sendo processado judicial ou administrativamente; b) de ofício, livremente (ad nutum), nos cargos em comissão; e c) motivada, nas seguintes hipóteses: c1) do servidor não estável no conceito do art. 33 da EC 19, para os fins previstos pelo art. 169, §3º, II, da CF; c2) durante o estágio probatório (CF, art. 41, § 4º); c3) do servidor estável, por insuficiência de desempenho (CF, art. 41, §1º, III) ou para observar o limite máximo de despesa com pessoal ativo e inativo (CF, art. 169, §4º). A dispensa ocorre em relação ao admitido pelo regime da CLT quando não há a justa causa por esta prevista.

Desta forma, o termo dispensa é ato unilateral que objetiva o rompimento do vínculo empregatício de vontade exclusiva, podendo ocorrer de forma arbitrária ou não. Observa-se que a dispensa é um ato discricionário, pois os motivos que lavaram a Administração a realizar a dispensa podem ter sido motivada ou não. A questão da

motivação tem sido discussão entre a doutrina e jurisprudência até os dias atuais. Havendo entendimentos favoráveis e contrários à sua necessidade (Sousa *et al.*, 2016).

A dispensa ainda pode se dá por justa causa (motivo) ou mesmo sem justa causa. Já a demissão ocorre por provocação do empregado que, usando-se também de sua autonomia, unilateralmente, rompe o vínculo empregatício com o empregador, sem necessidade de expressar qualquer razão para tanto. Assim, diferencia-se a demissão do empregado público da demissão atribuída ao servidor público estatutário por falta grave cometida, apurada por meio de processo administrativo disciplinar, em que se assegura o devido processo legal, ou por sentença judicial transitada em julgado. Neste último caso, a demissão tem caráter punitivo. A Lei 8.112/90 dispõe acerca da demissão do servidor, além de normatizar o processo administrativo disciplinar (Maestri, 2013).

3.2 O procedimento administrativo disciplinar como meio de efetivação da demissão de empregados públicos

O fim do vínculo do empregado público com as entidades da administração pública ocorre nos termos e condições estabelecidas na Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943), não havendo as vantagens da estabilidade, que é reconhecida aos servidores públicos. Sendo assim, não podem ser livremente dispensados ou desligados ao arbítrio dos administradores dessas organizações (Kurban, 2021).

A dispensa só pode ocorrer se o motivo do desligamento for em razão do interesse público, cuja apuração exige procedimento regular em que o direito de ampla defesa deve ser de todo assegurado e exercitado. Aliás, como trabalhadores, têm sua “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa”, art. 7º, I, CF/88. (Kurban, 2021).

Empregados de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, mesmo quando admitidos por meio de concurso público, não podem ser dispensados senão com motivação, sob pena de nulidade, isto por conta dos princípios de

impessoalidade, isonomia e motivação que norteiam a administração pública (Guasti, 2015).

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é o instrumento de autotutela da Administração Pública, legalmente previsto para o exercício controlado, com finalidade constitucional e podendo, ao final, resultar na aplicação de sanção administrativa. Portanto, o PAD pode ser definido como o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem e cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros (Tesolin, 2023).

Ainda, o PAD, se caracteriza como um instrumento de garantia processual, voltados aos princípios do contraditório e ampla defesa, e destinado à apuração de possíveis desvios funcionais cometidos por agentes públicos e demais pessoas sujeitas à especial disciplina dos seus órgãos e serviços, visando a preservação do interesse público e salvaguarda das funções administrativas

Desta feita, o simples conhecimento por parte da autoridade administrativa do cometimento de infração por um agente público não é suficiente para a imposição da sanção administrativa, havendo necessidade, por conseguinte, de instauração de procedimento apuratório, com regramento minuciosamente descrito em lei e apoiado em entendimentos jurisprudenciais, qual seja o PAD (Tesolin, 2023).

O sistema disciplinar administrativo, em sua dinâmica estrutural, não se diferencia do processo judicial, visto que vislumbra, na mesma medida, uma relação jurídica processual entre a Administração Pública e o agente público ou terceiro sujeito ao regime administrativo, que desenvolver-se-á por meio de uma sequência coordenada de atos administrativos, consubstanciando o procedimento disciplinar, e que permite que o Estado alcance seu fim, concretizando a vontade da lei e aplicando a sanção adequada e necessária (Tesolin, 2023).

Nesse sentido, o processo administrativo disciplinar (PAD) tem como objetivo específico esclarecer a verdade dos fatos constantes da representação ou denúncia associadas, direta ou indiretamente, a exercício do cargo, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente o servidor ou empregado (Guasti, 2015).

Ainda, o procedimento deve dar prioridade por assegurar o contraditório e a ampla defesa, possibilitando ao empregado acesso às provas e o patrocínio de

advogado, com regras claras e objetivas. Vale ressaltar que no âmbito das relações trabalhistas prevalece o princípio protetivo, o mesmo assegura que a modificação regulamentar que piore previsões procedimentais de empregado alvo de sindicância ou procedimento não se aplique a seu contrato de trabalho, mas somente aos empregados que adentrem na empresa após a modificação (Tesolin, 2023).

Em relação ao início do processo administrativo, ele ocorre com a instauração, que consiste na apresentação escrita dos fatos que originam o processo, a qual pode ser feita de ofício pela Administração Pública ou a pedido do interessado, mediante requerimento simples ou petição. Em seguida se dá a fase da instrução, quando serão produzidas as provas, possíveis todas aquelas admitidas em direito. De acordo com o art. 29, as atividades referentes a instrução devem ser destinadas a investigar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão precisando ser feito por meio de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias (Maestri, 2013).

É nessa fase que o interessado poderá exercitar seu direito de defesa, por meio de documentos e pareceres, requerendo diligências e perícias, bem como alegando informações referentes à matéria objeto do processo, esclarecendo que os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão. Posteriormente é aberto o prazo para a apresentação de defesa, que será analisada pelo órgão de instrução. Caso este não seja competente para emitir a decisão final, se fará um relatório indicando o pedido inicial, com o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente.

Com o final da fase instrutória, a Administração terá o dever de proferir o julgamento do processo, o que poderá ser feito em até trinta dias, prorrogáveis por igual período. Proferida a decisão, é garantido ao interessado o direito de recurso, em face de razões de legalidade e de mérito, a ser exercitado em até dez dias, contados a partir do conhecimento ou divulgação oficial da decisão recorrida, independentemente de caução. Apresentado o recurso, a Administração deve intimar os demais interessados em cinco dias e decidir o recurso administrativo no prazo de trinta dias, prorrogáveis por mais trinta.

Vale ressaltar que, após a formação da causa julgada, é permitido a revisão do processo administrativo do qual decorram sanções podendo ser apresentada a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias

relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. Por fim, ocorrido o julgamento, dá-se a extinção do processo administrativo. Contudo, é relevante destacar que o processo também pode ser concluído mediante desistência ou renúncia do interessado, anulação (quando houver vícios de legalidade) e revogação (por motivo de conveniência ou oportunidade (Maestri, 2013)).

3.3 A obrigatoriedade da motivação no ato de demissão de empregados públicos

Em fevereiro desse ano, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do RE nº 688.287-CE, que diz respeito a possibilidade de dispensa imotivada de empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista, admitido por concurso público (Tema nº 1.022 da Tabela de Repercussão Geral). Na ocasião de acordo com o entendimento do STF, os motivos da dispensa precisam ser indicados explicitamente em ato formal, sem necessidade de processo administrativo, em nome do princípio da impessoalidade (Brasil, 2024).

O relator do caso, o ministro Alexandre de Moraes, pontuou que “a porta de entrada não pode ser igual à porta de saída, se referindo ao ingresso de empregado público por meio de concurso público, como imposição constitucional prevista no artigo 37, II da CRFB/88, e o ato que possibilita a dispensa desse mesmo empregado sem necessidade de motivação ou qualquer formalidade semelhante.

Em contrapartida, o ministro Barroso, votou a favor da motivação para dispensa do empregado público. Assim, esclareceu “as empresas públicas e sociedades de economia mista têm o dever de motivar, por ato formal, a demissão de seus empregados admitidos mediante concurso público. A motivação pode consistir em qualquer fundamento razoável, não se exigindo que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista”.

Ainda, o ministro Barroso destacou que motivar não é apresentar justa causa, é apenas uma justificativa que deve ser apresentada pela empresa pública ou sociedade de economia mista, e que isso pode ser feito de uma maneira simples.

Por fim, após debate extenso e explanação de votos, o Supremo Tribunal Federal decidiu quase da mesma forma que já havia decidido em 2013, quando julgou o RE nº 589.998/PI, garantindo que, todas as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem motivar seus atos demissionários de empregados públicos aprovados em concurso. Mesmo que seja uma motivação simples, apenas para cumprir o princípio da impessoalidade (Brasil, 2024).

No entanto, a motivação do ato demissional, evidentemente, não redundaria na necessidade de instauração prévia de sindicância, com possibilidade de contraditório e ampla defesa.

4 A MOTIVAÇÃO MÍNIMA OU IMOTIVAÇÃO DA DEMISSÃO DOS EMPREGADOS PÚBLICOS

4.1 A (des) necessidade de abertura do processo administrativo para formalizar o ato de dispensa

Em 2001, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) fixou uma tese no sentido de que a despedida de empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista, mesmo admitidos por concurso público, não depende de ato motivado para sua validade. Vale ressaltar que, esse posicionamento se deu antes da decisão do STF, pois, essa decisão era no sentido de que as estatais (com exceção dos Correios) pudessem demitir sem motivação, aplicando a regra geral da dispensa imotivada, ou seja, demitir sem motivo e paga as verbas rescisórias e a multa do FGTS).

Nesse sentido, a dispensa motivada é caracterizada por situações específicas apresentadas em lei, ou seja, não será uma mera alegação que uma sociedade de economia mista poderá se isentar do dever de fundamentar dentro da legalidade os seus atos administrativos. A dispensa imotivada, Art. 477-A da CLT, não requer justificativa, assim, não basta falar qualquer coisa para motivar, é preciso ir mais adiante, até a teoria do ato administrativo, que diz que todo ato administrativo tem que ter algo que subsidie a decisão. Não basta um simples argumento de motivação (Brasil, 2024).

Nesse sentido, a decisão para os empregados públicos é muito importante, pois evita que o empregador dispense sem apresentar motivo concreto, contudo, vale destacar que quando se fala de servidor público, regido pela Lei 8.112, é preciso ter compreensão de que, embora haja a exigência do ingresso através de concurso público, de forma semelhante ao ingresso na empresa pública e na sociedade economista, os contratos são distintos. Sendo assim, a decisão foi extremamente benéfica para os trabalhadores.

Conforme já mencionado o STF estabeleceu a necessidade de motivação para o ato da dispensa do empregado público. Além disso, estabeleceu-se que seria necessário simplesmente uma formalização de forma escrita, sem necessidade de

abertura de um processo administrativo, no qual seria assegurado a defesa e o contraditório (Tavares Júnior, 2017).

No entanto, o processo administrativo atua como um instrumento essencial para o exercício da função administrativa. O processo administrativo na esfera federal está regulamentado pela Lei 9.784/99. Tendo em vista que a admissão na administração pública se deu por meio do concurso público, sendo assim, se torna evidente a necessidade de permitir que o servidor tenha possibilidade de defesa acerca dos motivos mencionados pela administração, podendo isso ser feito através de processo administrativo (Maestri, 2013).

A aprovação em concurso público é um requisito como requisito para admissão dos empregados públicos como já citado anteriormente, assim sendo, entende-se que a nomeação de empregado público é ato administrativo vinculado à aprovação em concurso público. Desse modo, entende-se que a dispensa dos empregados públicos ocorra de forma livre (Maestri, 2013).

De acordo com o entendimento de Tavares Júnior (2017), é controverso que para a admissão dos empregados, seja necessário o concurso público e para dispensar não seja exigido nenhum procedimento formal. Caso contrário, a dispensa dos empregados públicos de forma imotivada ocasiona por desmoralizar o próprio instituto do concurso público, negando vigência aos princípios constitucionais por ele efetivados, como a igualdade, impessoalidade e moralidade administrativa, os quais ainda devem ser observados no momento da dispensa dos empregados (Simão, 2009).

Diante desse cenário, o processo administrativo se apresenta como uma maneira de alcançar os fins buscados com a aplicação do princípio da motivação dos atos administrativos, visto que, através do processo administrativo é que se poderá confrontar a veracidade e legitimidade do ato com a finalidade pública que deve ostentar (Simão, 2009).

Portanto, a dispensa do empregado público requer apuração regular de suas insuficiências ou faltas, com direito à defesa e, no caso de providências amplas de enxugamento de pessoal, prévia divulgação dos critérios que presidirão as dispensas, a fim de que se possa conferir a impessoalidade das medidas concretamente tomadas. Em suma, como o concurso público oferece garantia da moralidade da contratação de pessoal para a Administração Pública, o processo administrativo possibilita a moralização da demissão (Tavares Júnior, 2017).

Ademais, os empregados públicos concursados das empresas estatais têm o direito de ter conhecimento em ato formal das razões que levaram à sua dispensa pela Administração Pública, ainda que para a dispensa seja prescindível a realização de procedimento administrativo prévio. Devendo assim, a motivação da dispensa ter fundamento razoável, não sendo necessário que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.

4.2 A discussão sobre motivação no ato de demissão no Recurso Extraordinário nº 688.267

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu a tese de repercussão geral decorrente do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 688267, no qual decidiu que a demissão sem justa causa de empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, admitidos por concurso público, deve ser devidamente motivada (Brasil, 2024).

Conforme o entendimento do STF, os motivos da dispensa devem ser indicados de maneira clara, mesmo que de forma simples, mas em ato formal, sem necessidade de processo administrativo, em nome do princípio da impessoalidade. Assim, prevaleceu a divergência aberta pelo ministro Luís Roberto Barroso, presidente do STF, no sentido de que o empregado admitido por concurso e demitido sem justa causa tem o direito de saber o motivo pelo qual está sendo desligado, seja por insuficiência de desempenho, metas não atingidas, necessidade de corte de orçamento ou qualquer outra razão. A motivação, entretanto, não exige instauração de processo administrativo, não se confundindo com a estabilidade no emprego, e dispensa as exigências da demissão por justa causa.

A tese fixada foi de repercussão geral: “As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se

exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista (Brasil, 2024).

Sob este aspecto, a Corte Suprema, por maioria de votos, seguindo a divergência aberta pelo ministro Luís Roberto Barroso, ao julgar o mérito da questão com repercussão geral sem fixação de tese, resolveu que, ainda que de forma simplificada, no caso de dispensa de tais trabalhadores, devem ser indicadas, formalmente, as razões que motivaram a dispensa (Calcini; Moraes, 2024).

A tese então proposta pelo ministro Barroso, mas que não foi chancelada pelo Plenário da Corte, foi a seguinte: “As empresas públicas e sociedades de economia mista têm o dever de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados admitidos por concurso público. Tal motivação pode consistir em qualquer fundamento razoável, não se exigindo que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista” (Brasil, 2024).

De acordo com o ministro, não se faz necessário a instauração formal de processo administrativo, sendo requerida somente a motivação que ocasionou o despedimento, não devendo ser confundido, portanto, com a estabilidade no emprego. Nesse aspecto, o ministro Edson Fachin, o qual divergiu, se manifestou pela obrigatoriedade de abertura do processo administrativo para a dispensa imotivada.

Em contrapartida, o ministro relator, Alexandre de Moraes, e os ministros Nunes Marques e Gilmar Mendes, entenderam que em razão das empresas públicas estarem sujeitas ao mesmo regime trabalhista das empresas privadas, não haveria que se falar em dispensa arbitrária, mas sim numa decisão administrativa da companhia.

Em suma, a Suprema Corte buscou dirimir a controvérsia em torno da seguinte questão: as empresas públicas e sociedades de economia mista devem seguir os preceitos da Administração Pública ou se equipararem às empresas privadas? E a depender do enquadramento jurídico, seria exigida prévia motivação para o ato demissional?

Toda essa divergência se deu em razão do acórdão prolatado pelo Tribunal Superior Trabalho (TST) que, na época, julgou improcedente o pedido inicial dos empregados demitidos pelo Banco do Brasil em 1997, sob o argumento de que não seria necessário o dever de motivação, por força do exercício do direito potestativo assegurado pelo artigo 173, §1º da Lei Maior (Calcini; Moraes, 2024).

De um lado, o entendimento da Orientação Jurisprudencial nº 247 da Corte Superior Trabalhista é no sentido de que a despedida de empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista, mesmo que admitidos por concurso público, independe de ato motivado para sua validade; lado outro, os trabalhadores lotados no âmbito da Administração Pública Federal Indireta estariam igualmente sujeitos os princípios básicos estabelecidos no artigo 37 da Constituição, sendo eles a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (Calcini; Moraes, 2024).

4.3 Motivação como dever jurídico para demissão de empregados públicos

O fim do vínculo que os empregados públicos estabelecem com as empresas públicas deve ocorrer perante os termos e condições estabelecidas na Consolidação das Leis do Trabalho, não atuando a seu favor as vantagens da estabilidade, que é reconhecida aos servidores públicos. Sendo assim, não se pode haver dispensa livremente. Sendo necessário a motivação do desligamento em razão de interesse público, cuja apuração exige procedimento regular em que o direito de ampla defesa deve ser de todo assegurado e exercitado (Kurban, 2021).

O artigo 50 da Lei 9.784/99 discorre em seu inciso I 174, acerca do dever de motivar os atos que neguem, limitem ou afetem direitos dos administrados. Uma despedida impossibilita ao empregado o direito de trabalhar. Ainda mais sendo uma dispensa imotivada, gera prejuízos a garantia da ampla defesa e contraditório, visto que o dispensado não tem base para se defender; agride a moralidade e a legalidade administrativa, por manchar um dos elementos de validade do ato, ao deixar de expressar os motivos determinantes que ensejaram a dispensa do servidor, impedindo, ademais, o controle interno e externo da ação estatal (Santos, 2023).

A falta de motivação vicia o ato, permite ilegalidades, arbitrariedades, abuso de poder e desvio de finalidade. Fere a impessoalidade e, por conseguinte, a finalidade, ou seja, o interesse público (Santos, 2023).

Desse modo, fica claro que a dispensa dos empregados públicos celetistas deve ser motivada, cumprido assim o requisito observados nos princípios do contraditório e ampla defesa, não constituindo ato ilegal a rescisão contratual por

justa causa, se comprovada a desídia no desempenho de suas atividades, com enquadramento no art. 482, “e”, da CLT, a qual descreve que o empregado público celetista, admitido após prévio concurso público, possui estabilidade, da mesma forma que os servidores públicos estatutários, sendo que sua dispensa deve ser motivada e obedecer a procedimento administrativo, sob pena de não se poder examinar se o ato foi legal e impessoal, além de ferir o próprio princípio da acessibilidade, na medida em que permite, por meio de sucessivas dispensas, a contratação de candidato que for da conveniência do administrador.

A Administração Pública está submissa aos princípios descritos no art. 37 da Constituição Federal, não se podendo conceber que o ato da despedida seja discricionário, enquanto que o ato da admissão seja vinculado. A dispensa de um empregado celetista deve ser transparente, fundamentada e com formalidade, para verificar-se, através de sua motivação, se guardam relação com o interesse público.

Portanto, se no ato da contratação a Administração Pública precisa observar os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, com mais razão esses princípios devem ser observados no ato da dispensa (Santos, 2023).

Nesse sentido, o dever de motivar os atos administrativos não está restrito ao Poder Judiciário, o dever de motivar projeta-se também sobre atos administrativos emanados dos outros poderes do Estado, não fundados na discricionariedade, a tornar possível a efetivação de escolhas racionais, dentro de determinados limites, a separá-las da arbitrariedade (Miranda, 2021).

A indicação dos motivos, nos atos não-discricionários objetiva demonstrar que os princípios da legalidade, da moralidade e, principalmente, da impessoalidade, norteadores da atividade administrativa, foram observados.

Ademais, fica evidente que os empregados públicos devem ser dispensados por meio de um procedimento que se identifique com ao da admissão, cumprindo as suas mesmas finalidades moralizadoras, o que só se pode observar com a instauração de processo administrativo prévio ao desligamento, meio eficiente para favorecer a defesa do servidor contra as razões elencadas pela Administração e comprovar a finalidade pública de tais motivos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da realização deste estudo foi possível identificar que as empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, desempenham uma atividade administrativa voltada à prestação de um serviço público ou exploram a atividade econômica, ainda as empresas estatais brasileiras seguem o regime jurídico de direito privado, como as empresas privadas. Assim, não desfrutam dos privilégios concedidos aos funcionários de regime estatutário, mais sim é o previsto pela legislação trabalhista, isto é, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Sendo assim, não se pode dispensar o empregado público sem que haja a instauração do processo administrativo, visto que esse compreende instrumento democrático que permite ao servidor a oportunidade de se manifestar e impugnar as razões da administração. Vale considerar que a relação entre a Administração Pública e os empregados públicos deve se fundamentar nos princípios expressos no artigo 37 da Constituição da República, bem como aqueles implícitos no texto constitucional, para que as decisões do ente público sejam legitimadas, principalmente quando importem prejuízo ao agente público.

Ainda, fica evidente de que a instauração do processo administrativo, é uma forma de garantia constitucional ao cidadão, conforme prevista no artigo 5º, de modo que seu conteúdo deverá ser amparado pelas garantias do contraditório e ampla defesa, também definidas como garantias fundamentais. Pois, é a partir da instauração do processo administrativo que é oportunizado ao empregado público o direito de defesa, impedindo assim, que à Administração Pública tome decisões equivocadas sem a devida fundamentação.

Nesse sentido, de acordo com o entendimento do STF é que as razões da dispensa precisam ser indicadas claramente, ainda que de forma simples, mas em ato formal, sem necessidade de processo administrativo, em nome do princípio da impessoalidade.

Embora a decisão tinha divergido o voto do relator O ministro Alexandre de Moraes, a tese que submetida ao plenário, pelo presidente do STF, ministro Luís Roberto Barroso, e acolhida pelos demais ministros, exceto pelos ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux, foi a seguinte: "Empresas públicas e sociedades de economia mista, sendo elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade

econômica, ainda que em regime concorrencial, tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo, motivação que deve conter fundamento razoável, não se exigindo enquadramento na justa causa trabalhista."

Diante do exposto, com a nova decisão proferida pelo STF, ratificada pelo TST, torna-se indiscutível o dever do agente estatal de apresentar motivos para o ato de dispensa de empregado público de sociedade de economia mista e de empresa pública que prestem serviços públicos. Contudo, apesar de a Suprema Corte não ter mencionado a necessidade do cumprimento desse requisito no âmbito da sociedade de economia mista e da empresa pública que explorem atividade econômica, deve-se entender também pela sua obrigatoriedade, para assegurar a primazia dos princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade e o que dispõe o art. 50, II, da Lei n. 9.784/1999 bem como para evitar escolhas de índole pessoal ou de caráter meramente subjetivo no processo de contratação.

O presente estudo encontrou algumas limitações, visto que dos estudos analisados poucos são atuais, mesmo diante do novo posicionamento do STF acerca da necessidade de existência de motivação para dispensa do empregado público. Sendo assim, vemos a importância da realização de mais estudos nessa área, principalmente estudos realizados após a decisão do STF, pois, é um tema que precisa ser mais difundido, visto o seu impacto para o empregado público, sendo fundamental respeitar aos princípios da legalidade, razoabilidade, impessoalidade e eficiência, requerendo dos gestores das empresas motivação para a prática do ato, para evitar excessos guiados por crenças pessoais que não contribuem com o aprimoramento a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Supremo Tribunal Federal-STF. **STF define tese sobre necessidade de motivação para dispensa de empregado concursado de empresa pública.** 2024. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/web/portal-conhecimento/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5736540/401876359>. Acesso em: 30. Abr.2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em 3 abr. 2024.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CALCINI, R; MORAES, L.B. **Demissão de empregado de empresa pública e motivação do ato segundo o STF.** 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-15/demissao-de-empregado-de-empresa-publica-e-necessidade-de-motivacao-do-ato-segundo-o-stf/>. Acesso em: 30.abr.2024.

Di Pietro, M.S.Z. **Direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DOMINGUES, A. C. **Produtos, Serviços e Operações de uma Instituição bancária.** 2013. Tese de Doutorado (Mestrado em Gestão Financeira) -Instituto superior de gestão, Lisboa, 2013.disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/14200/1/catarina%20antónio%20-%20Relatório%20de%20Estágio.pdf>. Acesso em: 23.out.2023.

FIGUEIREDO, A.Á.M. **A especificidade na atuação dos bancos públicos:** o caso da Caixa Geral de Depósitos. 2011. Dissertação 103 fls. (Mestrado em Economia e Políticas Públicas) - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa, 2011. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/2560>. Acesso em: 24 out.2023.

FERREIRA, M. A. M. Aspectos da relação de emprego na administração pública: breves apontamentos a respeito da garantia constitucional do processo administrativo. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 18, 3 mar. 2015.

FERREIRA, V.M.P. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, v. 15, p. e1937, 2019.

FRANÇA, V.R. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 202, p. 7-29, 2014.

FREITAS, O.J.S. Administração pública. UNICEPLAC, Gama, DF, 2022.

GUASTI, P.C. Rescisão do contrato de trabalho de empregado público: análise sobre a motivação do ato de dispensa. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 44, p. 191-208, 2015. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/view/443>. Acesso em: 13. Mar.2024.

KURACHI, NILTON KIYOSHI. **A parceria público-privada como instrumento efetivo do desenvolvimento econômico e social**. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação 205fls. (Mestrado em Direito) – Unimar, Marília, 2007. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp063346.pdf>. Acesso em: 24.out.2023.

KURBAN, A.P.A. **A demissão do empregado público celetista**. 2021. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em direito) - Universidade federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/236401>. Acesso em: 28. Abr.2024.

MACIEL, J; FERRAZ, D. L; BIONDINI, B; FRANCO, D. **O setor bancário brasileiro: Centralização de capitais e alterações na composição orgânica do capital**. Rio de Janeiro, v 40, p, 127-151.2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/7m9zDRQvyFDfnXLxXJCXY8K/>. Acesso em: 24. Out. 2023.

MANDOLA, E.O. **A dispensa e o contrato do empregado público**. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília –Marília, 2014. Disponível em: <https://aberto.univem.edu.br/bitstream/handle/11077/1176/trabalho%20de%20conclus%C3%83o%20de%20curso%20-%20eduardo%20mandola.pdf?sequence=1&isallowed=y>. Acesso em: 28.abr.2024.

MAESTRI, D.PI. Aplicabilidade de processo administrativo para a dispensa de empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 8, n. 2, p. 1096-1122, 2013.

MARTINS, R.M. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, p. e86720, 2022.

MARRARA, T. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista digital de direito administrativo**, v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MELO, J.P.S; MELO, J.A.C.L. Dispensa do empregado público motivada. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 1, n. 01, 2007.

MENDES, E.S. **Anotações sobre o exercício do poder de controle nas companhias com capital disperso**. Dissertação. 268 fls. (Pós-graduação em direito) -Faculdade de direito da universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em:
<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/19548/2/Raecler%20Baldresca.pdf>. Acesso em: 24 out.2023.

MIRANDA, L. L. **Controle judicial do mérito administrativo**. 2021. Dissertação 99 fls (Mestrado em Direito e Prática Jurídica Direito Administrativo) - Universidade de Lisboa. Lisboa, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/48070>. Acesso em: 28.abr.2024.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em: 24 out. 2023.

MORAIS, J.J. Princípio da eficiência na Administração Pública. **ETHOS JUS: revista acadêmica de ciências jurídicas**. Avaré: Faculdade Eduvale de Avaré, v. 3, n. 1, p. 99-105, 2009.

MOTTA, G.S.A; NEVES, R.C. Perspectivas do Estágio Atual das Discussões para a Implementação da Central Bank Digital Currency no Brasil em comparação com a Suécia e os Estados Unidos da América. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 16, n. 2, p. 73-94, 2022. Disponível em:
<https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/1165/87>. Acesso em: 24. Out. 2023.

MUKAI, T. **Concessões, Permissões e Privatizações de Serviços Públicos: Comentários à Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (com as alterações da Lei n. 9.648/98), e à Lei n. 9.074/95, das Concessões do Setor Elétrico**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, S. P. f; MENEGUIN, F. B. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 201, p. 7-16, 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/201/ril_v51_n201_p7. Acesso em: 24 out. 2023.

SILVA, G.F.M. **Do sistema financeiro: o debate sobre o papel no financiamento do desenvolvimento econômico brasileiro**. 2023. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em:

<https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/36397/1/Gabriel%20Felipe%20Maltez%20da%20Silva%20-%20TCC.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

SIMÃO, R.S. **Uma análise da (des) necessidade da motivação da dispensa do empregado público como uma espécie de ato administrativo**. Trabalho de conclusão de curso. (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33728-43924-1-PB.pdf>. Acesso em: 13. Mar.2024.

SANTOS, E.R. **O dano moral na dispensa do empregado**. 8º ed. rev. e atua, São Paulo, 2023.

SOUSA, Glaucia Maria de *et al.* **A (im) possibilidade de dispensa imotivada do empregado de empresa pública e sociedade de economia mista, prestadoras de serviços públicos**. 2016. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em direito) - Universidade federal de Campina Grande, Campina Grande, 2016. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/16234>. Acesso em: 28. Abr.2024.

TAVARES JUNIOR, J.M. **Da rescisão unilateral do contrato de trabalho do empregado público**: um estudo sobre a imprescindibilidade de ato motivado através de processo administrativo. 2017. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luiz, 2017. Disponível em: <https://monografias.ufma.br/jspui/handle/123456789/1747>. Acesso em: 27.abr.2024.

TESOLIN, J.D.D. **Consensualidade no direito administrativo sancionador**: o processo administrativo disciplinar (PAD) e a utilização de fórmulas consensuais. 2023. Dissertação 157fls. (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/15800>. Acesso em: 27.abr.2024.