

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

GLAUCIA MARIA DE SOUSA

A (IM)POSSIBILIDADE DE DISPENSA IMOTIVADA DO EMPREGADO DE
EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, PRESTADORAS DE
SERVIÇOS PÚBLICOS

SOUSA

2016

GLAUCIA MARIA DE SOUSA

A (IM)POSSIBILIDADE DE DISPENSA IMOTIVADA DO EMPREGADO DE
EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, PRESTADORAS DE
SERVIÇOS PÚBLICOS

Trabalho de conclusão de curso apresentado
ao curso de Direito do Centro de Ciências
Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de
Campina Grande, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador (a): Prof. Giliard Cruz Targino

SOUSA

2016

GLAUCIA MARIA DE SOUSA

A (IM)POSSIBILIDADE DE DISPENSA IMOTIVADA DO EMPREGADO DE
EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, PRESTADORAS DE
SERVIÇOS PÚBLICOS.

Trabalho de conclusão de curso apresentado
ao curso de Direito do Centro de Ciências
Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de
Campina Grande, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Conceito Final: _____

Aprovada em: ____ de ____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Giliard Cruz Targino
Universidade Federal de Campina Grande

Examinador (a)

Examinador (a)

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho primeiramente a meu bom e amado Deus, o qual sempre foi meu refúgio nas horas de tribulações e de incertezas, mas que sempre esteve comigo no decorrer deste curso e em todos os momentos da minha vida. Senhor eu não tenho palavras para expressar minha tamanha gratidão por tudo que realizas em minha vida!

Agradeço aos meus pais, Geraldo e Aparecida, minha fonte de inspiração, a quem agradeço por todo amor, carinho, cuidado e dedicação.

Às minhas amadas irmãs, Patrícia e Ana Paula, pelo apoio e por estarem do meu lado nesta jornada incentivando-me na concretização deste sonho.

Ao meu namorado Júnior Vanderlei, amor da minha vida, pelo apoio e confiança depositada, por entender que as minhas ausências, quando necessárias, seriam importantes para que eu atingisse o meu objetivo.

A toda a minha família, em especial as minhas primas, que acompanharam de perto a minha luta e acreditaram no meu potencial.

Às minhas preciosas amigas, por quem tenho grande estima e consideração, em especial a Jéssica Rêgo, por ter sido o meu braço direito nesse curso, sem me esquecer da minha melhor, Elaine Nepomuceno, um ser iluminado a qual tive a sorte de conhecer, companheira de todas as horas, sua autoestima contagia a todos que a conhecem; aquela que comemora as minhas vitórias alcançadas e também tem lamentado aquelas que não alcancei, mas que no momento certo alcançarei.

À minha turma de Direito 2015.2, a melhor que eu poderia conhecer, foram tantas emoções vividas, momentos de alegria, de tristeza, de apreensão, de dúvidas, de discórdias, mas inesquecíveis, a quem levarei para toda a minha vida.

A todo o corpo docente do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, em especial aqueles que foram meus professores nesta caminhada, por toda dedicação, zelo e aprendizado transmitido, contribuindo de forma efetiva para a minha formação acadêmica.

Ao ex-professor desta Casa, Jailton Macena, pela pessoa extraordinária que és, de coração humilde e cheio de boa vontade, pela oportunidade concedida de participar dos seus projetos, os quais foram cruciais para a minha vida acadêmica, sem eles a elaboração deste trabalho não seria o mesmo.

Ao meu orientador, Giliard Cruz Targino, uma pessoa incrível, a quem tive a honra de conhecer e que sem ele a conclusão deste trabalho não seria possível.

Enfim, a todos aqueles que de uma forma ou de outra contribuíram para que eu concluísse o meu tão sonhado curso de Direito, meu muito obrigado!

Por mais árdua que seja a luta, por mais distante que um ideal se apresente, por mais difícil que seja a caminhada, existe sempre uma maneira de vencer: A Nossa Fé.
(Autor desconhecido)

RESUMO

O presente estudo consiste em analisar a possibilidade dos empregados públicos que trabalham em empresas públicas e sociedades de economia prestadoras de serviços públicos serem dispensados imotivadamente. As empresas públicas e sociedades de economia mista por serem pessoas jurídicas de direito privado estão submetidos a regime jurídico peculiar. No entanto, quando o objeto de atuação destas empresas estatais está ligado ao interesse público, elas se submetem a algumas restrições constitucionais, como é o caso do ingresso por meio de concurso público. Desse modo, nos últimos anos percebe-se que a demanda de pessoas em busca de uma vaga no serviço público só tem aumentado, isto leva a refletir sobre os benefícios que as empresas estatais podem trazer ao funcionário público. Em virtude disto, como a luta para o ingresso na administração pública não é uma tarefa fácil, pois, delega tempo, conhecimento e paciência, é de extrema importância aprofundar o estudo sobre o regime aplicado as entidades do Poder Público para assim entender o que cada organismo estatal oferece. Deste modo, serão abordados nesta pesquisa os princípios constitucionais que regem a Administração Pública em geral, as Entidades que compõem a Administração Pública, ou seja, a sua estrutura, o papel de cada uma dessas Entidades na busca pelo atendimento das necessidades públicas, a composição do quadro de pessoal das Entidades, dando ênfase em especial as empresas públicas e as sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos que são objeto deste trabalho. Explorar-se-á também o significado da dispensa imotivada e sua relação com a estabilidade, que é o instituto próprio dos ocupantes de cargos de provimento efetivo. Para chegar à conclusão utilizou-se uma abordagem normativa, doutrinária e jurisprudencial para entender as omissões legislativas no ordenamento jurídico brasileiro. Utilizou-se nesta pesquisa o método de abordagem dedutivo, que parte de uma ou mais premissas gerais e chega a uma ou mais conclusões particulares. O método de procedimento utilizado foi a pesquisa documental, e a técnica de pesquisa foi a bibliográfica. Portanto, analisam-se os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais para se chegar à conclusão da necessidade ou não da motivação como requisito de validade para os atos de dispensa dos empregados públicos.

Palavras-chave: Administração Pública. Empregados Públicos. Dispensa imotivada. Empresas estatais.

ABSTRACT

This study consists in analyze the possibility of public employees working in public companies and joint capital company be dispensed from unjustifiably. The public companies and joint capital companies to be juridical persons of private law are subject to specific legal regime. However, when the object of activity of these state owned enterprises is linked to the public interest, they are subject to certain constitutional restrictions, such as the entry through public tender. This way, in recent years it realizes that demand for people looking for a vacancy in the public service steadily grows, this leads to reflect on the benefits that the state owned enterprises can bring to the civil servant. Because of this, as the fight for entry into public administration is not an easy task, as takes time, knowledge and patience, it is of utmost importance to deepen the study of the arrangements applied on entities of Public Power, so as to understand what each State agency offers. Thus, will be addressed in this research the constitutional principles governing public administration in general, the entities that compose the public administration, in other words, its structure, the role of each of these entities in the search for meeting the public needs, the composition of Entity staff establishment plan, emphasizing in particular public enterprises and joint capital companies providers of public services that are the subject of this work. It explores also the meaning of dismissal without cause and their relation to stability, which is very institution of the occupants of effective provision of office. To reach the conclusion uses a normative approach, doctrinaire and jurisprudential to understand the legislative omissions in the Brazilian legal system. It was used in this study deductive approach method which is part of one or more general premises and reaches one or more particular conclusions. The method procedure used was documentary research, and the research technique was the literature. So, are analyzed in the doctrinal and jurisprudential understanding to come to the conclusion if is necessary or not the motivation as validity requirement for acts of dispenses of public employees.

Keywords: Public Administration. Public employees. Causeless dismissal. State Enterprises.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AI-AgR – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento

CC/2002 – Código Civil de 2002

CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC – Emenda Constitucional

ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

Fiocruz – Fundação Osvaldo Cruz

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Min. – Ministro

MS – Mandado de Segurança

OJ – Orientação Jurisprudencial

RE – Recurso Extraordinário

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RR – Recurso de Revista

SDI – Seção de Dissídios Coletivos

SDI -1 – Seção de Dissídios Individuais 1

STF – Supremo Tribunal Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TST – Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.1 PRINCÍPIOS EXPLÍCITOS.....	14
2.1.1 Legalidade.....	15
2.1.2 Impessoalidade	16
2.1.3. Moralidade	17
2.1.4 Publicidade	18
2.1.5 Eficiência.....	19
2.2 PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS.....	20
2.2.1 Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado.....	20
2.2.2 Autotutela	21
2.2.3 Indisponibilidade Do Interesse Público	22
2.2.4 Proporcionalidade.....	22
2.2.5 Razoabilidade.....	23
2.2.6 Segurança Jurídica.....	24
2.2.7 Continuidade dos Serviços Públicos	25
2.2.8 Finalidade.....	26
2.2.9 Motivação	26
3. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	28
3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA	29
3.1.1 União.....	29
3.1.2 Estados-Membros.....	30
3.1.3 Distrito Federal	31
3.1.4 Municípios	32
3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA	33
3.2.1 Autarquias	34
3.2.2 Fundações Públicas	36
3.2.3 Associações Públicas	38
3.2.4. Empresas Públicas.....	39
3.2.5 Sociedades de Economia Mista	41

4. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS: UM ESTUDO A RESPEITO DA SEGURANÇA DO VÍNCULO TRABALHISTA DOS EMPREGADOS PARA COM O EMPREGADOR	44
4.1 NATUREZA JURÍDICA DAS EMPRESAS PÚBLICAS E DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	44
4.2 REGIME JURÍDICO DE CONTRATAÇÃO E DISPENSA DOS FUNCIONÁRIOS DAS EMPRESAS PÚBLICAS E DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS	45
4.3 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE ESTABILIDADE E VEDAÇÃO DE DISPENSA IMOTIVADA.....	47
4.4 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE A DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO DAS EMPRESAS ESTATAIS, PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS	51
4.5 ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE A DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO DAS EMPRESAS ESTATAIS, PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	61

1. INTRODUÇÃO

Pelo presente trabalho pretende-se verificar se o empregado público das empresas públicas e das sociedades de economia mista, que prestam serviços públicos podem ou não ser demitidos livremente pelo empregador ou se o Ordenamento Jurídico pátrio lhes reserva alguma segurança ao direito de manter-se em seu emprego, não sendo dispensado arbitrariamente.

As dificuldades econômicas pelas quais a sociedade brasileira tem passado nos últimos anos fizeram com que muitas pessoas recorressem à procura da estabilidade financeira, que é uma proteção no serviço público, adquirida pelos servidores detentores de cargos efetivos, depois de cumpridos requisitos constitucionais necessários, como o decurso de três anos de efetivo exercício. O instituto da estabilidade está previsto no artigo 41 da Constituição Federal de 1988 e ocorre no serviço público e não no cargo.

É importante registrar que a estabilidade não deve ser confundida com a vitaliciedade, que é a garantia conferida aos membros da magistratura, Ministério Público e Tribunais de Contas de permanecerem no serviço público, salvo determinação judicial transitada em julgado. Vale ressaltar que esta garantia só é adquirida após dois anos de exercício para os membros da magistratura e do Ministério Público que sejam aprovados em concurso público para cargos de primeiro grau. Já no tocante aos membros do Tribunal de Contas, estes adquirem a vitaliciedade apenas com a investidura no cargo.

Contudo, a estabilidade a qual muitos têm buscado só é atribuída para aqueles que ingressam nos cargos públicos de provimento efetivo. No entanto, o acesso a tais cargos efetivos, somente se dá através de concurso público, com exceção dos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração. Segundo estabelece o inciso II do artigo 37 da CRFB/88, 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, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Nos últimos anos, a demanda de pessoas em busca de uma vaga no serviço público, leva a refletir sobre os benefícios trazidos ao funcionário público. Em virtude disto, como a luta para o ingresso na administração pública não é uma tarefa fácil,

pois, delega tempo, conhecimento e paciência, é de extrema importância aprofundar os estudos neste campo de trabalho.

Desse modo, muitos são os temas omissos na legislação brasileira sobre os direitos desses trabalhadores, dentre os quais a possibilidade ou impossibilidade de dispensa imotivada de empregados públicos. É desagradável passar horas se dedicando a concursos, e ao final após a aprovação em um determinado concurso, principalmente quando se trata de empresas públicas e sociedade de economia mista, não saber ao certo, se poderá ou não ser dispensado a qualquer momento sem justa causa.

É a insegurança na hora de definir se é vantajoso ou não ingressar no quadro efetivo de empresas públicas ou sociedades de economia mista, mesmo que prestadoras de serviços públicos, que justifica o estudo aprofundado sobre o tema proposto.

Diante disso, serão estudados os princípios a qual a Administração Pública encontra-se vinculada, elencando sumariamente o que estabelece cada um deles, a exemplo da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a qual a Lei Maior do nosso ordenamento fez questão de registrar. Entretanto, será abordado também aqueles princípios que apesar de não terem sido mencionados explicitamente pelo legislador, foram reconhecidos pela doutrina majoritária como de observância pelo Poder Público, haja vista a relevância com que deve ser dada no trato da coisa pública.

Nesse contexto, será tratado ainda nesta pesquisa sobre a estrutura da Administração Direta e Indireta, aquela composta pelos entes federativos, que são: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. E a Indireta que se divide em autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, podendo ainda serem criadas subsidiárias, desde que autorizada pela lei que as instituiu. Especificar-se-á tais órgãos da Administração Pública, guiados pelas leis infraconstitucionais e pela doutrina, dando ênfase àquelas que são objeto deste trabalho, as empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos.

Abordar-se-á a natureza jurídica das prestadoras de serviços públicos, bem como o seu regime jurídico, a relação entre a estabilidade e a dispensa imotivada. Nesse contexto, tomando como ponto de partida tais conhecimentos sobre Administração Pública, trataremos como último tema desta pesquisa a relação

empregatória dos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos. Seria possível o candidato passar por um processo rígido de seleção como é o concurso público e depois ser dispensado de forma injustificada?

Diante de tal problemática torna-se de extrema importância o presente estudo, utilizando como fundamento, a legislação em vigor e os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais dos Tribunais Superiores, tendo em vista, que este assunto foi alvo de vários processos que chegaram ao Judiciário para serem solucionados.

Por fim, tratar-se-á também da exigência de procedimentos minimamente formal para que a demissão dos empregados públicos seja efetivada: Qual seria a posição da doutrina sobre esse assunto?

Para a realização do presente estudo, adotar-se-á o método de abordagem dedutivo, que parte de uma ou mais premissas gerais e chega a uma ou mais conclusões particulares. O método de procedimento usado será a pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica enfocará a temática a partir dos aspectos históricos e jurídicos. Para tanto, será realizada a coleta de instrumentos textuais como: legislações atualizadas, doutrinas pertinentes e publicações de caráter técnico e histórico do tema central, ora estudado.

Tal tema vem sendo discutido desde há muito tempo, gerando as mais diversas dúvidas, especialmente, entre os empregados públicos dessas Entidades, que não sentem total segurança em sua relação trabalhista. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a discussão existe, pairando divergências dentro dos próprios tribunais. Na doutrina o assunto também nunca foi pacífico. A justificativa apresentada tem sido a natureza jurídica híbrida das Entidades envolvidas. De um lado, seus funcionários são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), regime jurídico próprio das Entidades que atuam na iniciativa privada. Por outro lado, a necessidade de concurso público para ingresso no quadro efetivo das Entidades e a determinação constitucional de aplicação de princípios administrativos próprios das Entidades que compõem o setor público.

2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de se analisar cada um dos princípios, torna-se de suma importância conhecer o que vem a ser princípio. Desse modo, pode-se afirmar que princípio é uma espécie de guia que deve servir de norte nas relações jurídicas, isto é, um pilar que serve de sustentação ao direito. Assim, as leis criadas, em sua maioria, tomaram por base um princípio como justificativa.

Mello (2012, p. 53) definiu o conceito de princípio desde 1971 como sendo:

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

Diante do exposto, torna-se possível elucidar que os princípios são verdadeiros alicerces que orientam o Estado a estabelecer suas relações com a sociedade e com a coisa pública, nas mais diversas circunstâncias. Sendo assim, as atividades desenvolvidas pela Administração Pública devido a sua especificidade devem estar pautadas nesses princípios e nas regras existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Por estarem administrando bens e serviços de toda a coletividade é que devem os administradores compatibilizar-se com o que dispõe cada princípio, pois a Administração Pública está sujeita ao controle de legalidade e validade dos seus atos. Diante disso, abordar-se-ão os princípios a qual a Administração Pública deve estar atrelada.

2.1 PRINCÍPIOS EXPLÍCITOS

A Constituição Federal de 1988 reservou um capítulo inteiro dedicado a Administração Pública, trata-se do Capítulo VII do Título III, que dispõe acerca dos princípios explícitos. Esta denominação se dá pelo fato da Carta vigente estabelecer no seu artigo 37 os princípios que devem nortear a Administração Pública, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Apesar da Constituição só tratar explicitamente destes princípios, existem outros dispersos no ordenamento jurídico que são clareados pela doutrina, como é o caso do artigo 3º da Lei n. 8.666/93, que regulamenta as normas para licitações, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Nesse sentido, faz-se necessário analisar o que dispõe alguns desses princípios acima descritos.

2.1.1 Legalidade

Um dos princípios mais relevantes para a Administração Pública, é sem dúvida alguma, o da legalidade, pois é a partir da vinculação ao que está previsto na legislação que deve o administrador agir. Nascido com o Estado de Direito, o princípio da legalidade, segundo Di Pietro (2014, p. 64), “constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais”. Somente a lei poderá criar direitos, deveres e vedações, ficando os cidadãos subordinados aos comandos legais.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2015, p. 209), a formulação mais genérica deste princípio encontra-se no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal, *in verbis*: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” Desse modo, pode-se afirmar que a Administração só pode atuar nos termos da lei, e quando ela desobedece a tais parâmetros está praticando atos inválidos, que devem ser anulados pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.

Nas palavras de Meireles (2005, p. 52), a definição de legalidade é conceituada da seguinte forma:

A legalidade, como princípio da administração (CF, art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Desse modo, como afirma o referido autor, pelo princípio da legalidade o agente público não tem liberdade para fazer o que bem entender, devendo estar atrelado aos ditames da legislação.

No que tange a lei que disciplina o procedimento administrativo, a Lei n. 9.784/99, explana no seu art. 2º, parágrafo único, inciso I, que a legalidade deve ser observada sob um critério de atuação conforme a lei e o direito.

Segundo o posicionamento de Mazza (2016, p. 156), “o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular.” Neste sentido, ainda com base no autor, “o exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei.” Tomando como ponto de partida o princípio da legalidade, deste decorrem outros, como é o caso dos princípios da finalidade, razoabilidade, isonomia e proporcionalidade, que serão trabalhados mais adiante.

2.1.2 Impessoalidade

O princípio da impessoalidade visa à neutralidade e a objetividade das atividades administrativas, dessa forma, ele proíbe o subjetivismo. A impessoalidade pode ser vista por duas acepções: a primeira representa uma faceta do princípio da isonomia, pois não se admite que o Poder Público trate de forma desigual indivíduos que se encontram em idêntica situação. A segunda acepção se aproxima com o princípio da finalidade, a qual diz que a Administração deve estar ligada à finalidade da taxatividade administrativa, qual seja, o atendimento ao interesse público, dispensando qualquer tipo de favoritismo.

Segundo estabelece Meireles (2005, p. 88):

O princípio da impessoalidade, [...] nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas [...].

Com isto, é possível concluir que o princípio da impessoalidade estabelece a imparcialidade quando da realização dos seus atos. O administrador deve agir

sempre com o objetivo de atender o interesse coletivo, sendo vedado atender a interesses particulares ou pessoais. Segundo o artigo 2º, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 9.784/99, nos processos administrativos devem ser observados além dos princípios, os critérios de “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades.” Uma das marcas mais visíveis da impessoalidade está previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, nos incisos I, II, III, IV, XXI, e nos parágrafos 1º e 6º. No caso da Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93), a impessoalidade é referida no seu artigo 3º.

2.1.3. Moralidade

O princípio da moralidade está relacionado ao fato de que a atuação do administrador público deve atender aos ditames da conduta ética, a ideia do bem, honestidade e boa-fé. Não basta apenas agir em conformidade com a legislação, mas também, com preceitos éticos. Trata-se, na verdade, de uma moral jurídica, administrativa, diversa da moral comum, pois é vinculada às exigências da instituição e ao atendimento do interesse público. A moralidade administrativa possui caráter objetivo, pois independe da opinião subjetiva de cada agente.

Conforme preleciona Alexandrino e Paulo (2015, p. 212), “o fato de a Constituição haver erigido a moral administrativa em princípio jurídico expresso permite afirmar que ela é um requisito de validade do ato administrativo.” Desse modo, um ato contrário à moral administrativa é nulo, pois está relacionada a uma análise da legalidade ou legitimidade, nulidade esta que pode ser declarada pela Administração Pública e também pelo Poder Judiciário, neste caso último caso, quando provocado.

Mazza (2016, p.175) discorre acerca de alguns dispositivos que invocam a moralidade, são eles: artigo 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 9.784/99, a qual define a moralidade nos processos administrativos como um dever de “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.” Ademais, o artigo 116 da Lei n. 8.112/90 elenca como deveres dos servidores públicos “ser leal às instituições que servir” e “manter conduta compatível com a moralidade administrativa”.

2.1.4 Publicidade

A publicidade é um meio pelo qual a Administração torna seus atos conhecidos à coletividade. Segundo Alexandrino e Paulo (2015, p. 217), este princípio assim como o da impessoalidade, possui também duas acepções, quais sejam: exigência de publicação em órgão oficial como requisito de eficácia dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público; bem como a exigência de transparência da atuação administrativa.

No primeiro caso é possível dizer que a publicidade não está relacionada à validade do ato, mas a sua eficácia, pois enquanto não for publicado o ato, ele não está apto a produzir seus efeitos. O artigo 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei n. 9.784/1999, dispõe como critério de observância obrigatória dos processos administrativos a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvados os casos de sigilo previstos na Constituição”.

A segunda acepção deriva do princípio da indisponibilidade do interesse público, o qual exige que seja possibilitada da forma mais ampla possível o controle da Administração Pública pelos seus agentes. Como exigência dessa transparência pode-se citar o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988:

Art.5º. [...]

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Diante disto, conforme Carvalho Filho (2015, p. 26), este princípio pode ser concretizado por alguns instrumentos jurídicos específicos, dentre os quais estão o direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, “a”, CRFB/88) e o direito a obtenção de certidões em repartições públicas (art. 5º, inciso XXXIV, “b”, CRFB/88).

Segundo estabelece Mazza (2016, p. 184), o princípio da publicidade engloba dois subprincípios do Direito Administrativo, são eles: princípio da transparência, a qual abriga o dever de prestar informações de interesse dos cidadãos e de não praticar condutas sigilosas; e o princípio da divulgação oficial, que exige a

publicação do conteúdo dos atos praticados atentando-se para o meio de publicidade definido pelo ordenamento ou consagrado pela prática administrativa.

2.1.5 Eficiência

O princípio da eficiência foi introduzido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998, visando dar economicidade, produtividade, rapidez e procurando reduzir desperdícios.

De acordo com Mazza (2016, p. 191), “a eficiência não pode ser usada como pretexto para a Administração descumprir a lei”, pois o conteúdo jurídico deste princípio consiste “em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei”.

Ainda segundo o autor, a produtividade é um dos requisitos exigidos durante o estágio probatório para o Servidor Público Federal, pois o artigo 116 da Lei n. 8.112/90 enumera diversos deveres do servidor relacionados com a eficiência, tais como: atender com presteza o público em geral (inciso V) e zelar pela economia do material (inciso VII).

Di Pietro (2009, *apud* ALEXANDRINO E PAULO, 2015, p. 229) diz que o princípio da eficiência possui dois aspectos:

- a) relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados;
- b) quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Assim sendo, é importante destacar que a eficiência tratada pela Carta Magna, estar voltada para a celeridade no trato com a coisa pública, pois, quanto mais eficiente se tornar a atuação do agente público melhor serão os resultados. A eficiência somada aos demais princípios devem contribuir na organização da Administração Pública.

2.2 PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS

Além dos princípios taxativamente previstos no Capítulo dedicado a Administração Pública, existem outros princípios implícitos ou reconhecidos pela Doutrina e Jurisprudência, que também servem de parâmetro para a Administração Pública. Apesar de não estarem enumerados pela Constituição Federal de 1988, eles não são menos importantes, pois ambos possuem a mesma relevância sistêmica.

A maioria desses princípios encontra-se na legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Desse modo, veja-se o que dispõe o artigo 2º, *caput*, da citada lei:

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

Diante disso, é importante salientar que a Administração Pública deve atentar para esses princípios, dispersos nas mais diversas leis existentes no ordenamento jurídico, pois muitos destes são decorrentes do próprio Estado Democrático de Direito e a sua inobservância acarreta sérias consequências ao Poder Público.

2.2.1 Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado

Apesar de não está explicitamente na Constituição, o princípio da supremacia do interesse público decorre das instituições adotadas no Brasil. Ele estabelece que quando houver um conflito entre o interesse público e o interesse particular, deverá prevalecer o primeiro, pois as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado em benefício da coletividade.

Segundo Mello (2012, p. 99), este princípio é inerente a qualquer sociedade, pois é a própria condição de sua existência, é um pressuposto lógico do convívio social. O autor cita algumas referências constitucionais concretas dispostas na Constituição Federal de 1988 como decorrência deste princípio, quais sejam: o instituto da desapropriação e da requisição presentes no artigo 5º, inciso XXIV e XXV do referido diploma.

Alexandrino e Paulo (2015, p.205), citam também como exemplos de prerrogativas de direito público derivadas diretamente do princípio da supremacia do interesse público, a existência das denominadas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, possibilitando à Administração, por exemplo, modificar ou rescindir unilateralmente o contrato.

2.2.2 Autotutela

O princípio da autotutela consiste no poder que tem a Administração Pública de rever a qualquer momento os seus atos quando eivados de ilegalidade. Desse modo, é importante destacar que este princípio é decorrência do princípio da legalidade, pois se ela está sujeita à lei, cabe evidentemente o controle de legalidade.

Nas palavras de Di Pietro (2014, p. 70):

Enquanto pela tutela a administração exerce controle sobre outra pessoa jurídica por ela mesma instituída, pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso do Poder Judiciário.

Neste diapasão, ainda consoante dispõe a autora, este poder da Administração está consagrado em duas Súmulas do Supremo Tribunal Federal (STF), são elas:

Súmula 346 - A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

[...]

Súmula 473 - A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

No entanto, conforme estabelece Carvalho Filho (2015, p. 36), “em virtude dos princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, o limite ao exercício da autotutela vem sendo criado pela Administração”, como é o caso da revisão dos atos administrativos, segundo dispõe o artigo 54 da Lei n. 9.784/99, ele estabelece o prazo de 5 (cinco) anos para anular os atos administrativos que tenham irradiado efeitos favoráveis ao destinatário.

2.2.3 Indisponibilidade Do Interesse Público

O princípio da indisponibilidade do interesse público decorre do princípio da supremacia do interesse público, pois visa frear o poder dos agentes públicos, haja vista os bens e interesses públicos não pertencerem à Administração, mas sim a toda a coletividade.

Carvalho Filho (2015, p. 36) ao tratar do princípio da indisponibilidade, declara:

A Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros. Por essa razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma em que a lei dispuser. Da mesma forma, os contratos administrativos reclamam, como regra, que se realize licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso para a Administração.

Diante do exposto, pode-se afirmar que aos agentes cabe apenas atuar nos limites da lei, não dispondo de liberdade para fazer o que achar conveniente. Deve-se salientar também, que é vedada ao administrador a renúncia a direitos do Poder Público. Dessa forma, deste princípio decorrem outros, como o da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

2.2.4 Proporcionalidade

Conhecido por alguns autores como princípio da proibição de excesso, o fundamento desse princípio está no excesso de poder, segundo estabelece Carvalho Filho (2015, p. 43), “a finalidade é justamente conter as decisões e condutas que ultrapassem os limites legais concedidos aos agentes públicos que gerenciam as atividades administrativas”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p.110), assim expõe acerca da proporcionalidade:

Há duas formas de violação da proporcionalidade: pela intensidade e pela extensão da medida adotada. Quanto à intensidade, dizemos que existirá conduta desproporcional quando a força da reação administrativa for incompatível com o baixo grau de lesividade do comportamento a ser censurado.

No caso da extensão, não há ilegalidade no conteúdo da decisão, mas quanto à sua abrangência territorial, no caso, por exemplo, devido à existência de algumas casas de jogos eletrônicos no entorno de escolas infantis, a Prefeitura determina o fechamento de todas as lojas do ramo dentro do Município. O princípio da proporcionalidade, segundo a concepção majoritária na doutrina administrativa, representa uma das vertentes do princípio da razoabilidade, a qual será tratada a seguir.

2.2.5 Razoabilidade

O princípio da razoabilidade impõe aos agentes públicos que ao realizarem suas funções utilizem a racionalidade para decidirem, sempre atentando para o fim público a que deve ser atendido. Conforme Mazza, (2016, p. 208), “o princípio da razoabilidade impõe a obrigação de os agentes públicos realizarem suas funções com equilíbrio, coerência e bom senso”.

De acordo com Carvalho (2015, p. 85):

Este princípio visa impedir uma atuação desarrazoada ou despropositada do Administrador, definindo que o agente não se pode valer de seu cargo ou função, com a falsa intenção de cumprir a lei, para agir de forma ilegal e arbitrária fora dos padrões éticos e adequados ao senso comum.

Complementando as palavras do autor, assim relata Moreira Neto (2014, p.175) sobre a razoabilidade:

[...] a aplicação do princípio da razoabilidade visa a afastar o arbítrio que decorrerá, inversamente, da inadequação entre meios e fins, da desnecessidade dos meios para atingir os afins e da desproporcionalidade entre os meios empregados e os fins a serem alcançados.

Com efeito, assim dispõe Mello (2009, p. 108) sobre o princípio da razoabilidade:

[...] pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento as finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Diante disso, é possível inferir que a razoabilidade ganhou mais efetividade com o inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, haja vista pregar “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” Sendo assim, Di Pietro (2014, p. 82) afirma que esse dispositivo foi criado com intuito de “acelerar a tramitação do processo, o que somente seria possível com a criação de instrumentos adequados”.

2.2.6 Segurança Jurídica

Também conhecido de boa-fé ou proteção à confiança, o princípio da segurança jurídica faz parte do Estado Democrático de Direito. Foi introduzido no ordenamento pelo artigo 2º, *caput*, da Lei n. 9.784/99, surgiu com o objetivo de vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública, cuja ideia veio firmada no artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, da citada Lei: “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”.

Segundo Mazza (2016, p.217), “seu conteúdo volta-se à garantia da estabilidade social, ordem, paz social e previsibilidade das atuações estatais.” Ainda de acordo com o autor, o seu emprego “está na proibição de aplicação retroativa de novas interpretações de dispositivos legais e normas administrativas”.

Desta forma, Mazza (2016, p. 218) afirma que existem vários institutos que espelham essa proteção da segurança jurídica, que são: “decadência, prescrição, preclusão, usucapião, direito adquirido, irretroatividade da lei, coisa julgada e manutenção de atos praticados por funcionário de fato”.

De acordo com o entendimento do STF, a segurança jurídica é também princípio constitucional na posição de subprincípio do Estado de Direito, conforme mencionado no Mandado de Segurança (MS) 24.268/MG. Assim como decorrem dele o princípio da proteção à confiança e o princípio da boa-fé.

Conforme Di Pietro (2014, p. 88), “o princípio da boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente”.

2.2.7 Continuidade dos Serviços Públicos

O princípio da continuidade dos serviços públicos é decorrente do regime de direito público, visa a não interrupção na prestação dos serviços públicos, pois, a sua paralisação causa um prejuízo enorme a toda a coletividade. No entanto, o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor, determina a obrigatoriedade de prestação contínua apenas para os serviços considerados essenciais.

Dessa forma, faz-se necessário estabelecer quais são esses serviços considerados essenciais pelo Código, os quais podem ser encontrados no artigo 10 da Lei n. 7.783/89, a Lei de Greve, em que estão elencados de forma taxativa e que não comporta exceções, veja-se o que diz este artigo:

Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; II - assistência médica e hospitalar; III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; IV - funerários; V - transporte coletivo; VI - captação e tratamento de esgoto e lixo; VII - telecomunicações; VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais; X - controle de tráfego aéreo; XI - compensação bancária.

Complementando este pensamento, assim expõe Oliveira (2014) ao discorrer acerca do princípio da continuidade dos serviços públicos no Direito Administrativo Contemporâneo:

É oportuno ressaltar que a continuidade não impõe, necessariamente, que todos os serviços públicos sejam prestados diariamente e em período integral. Em verdade, o serviço público deve ser prestado na medida em que a necessidade da população se apresenta, sendo lícito distinguir a necessidade absoluta da relativa. Na necessidade absoluta, o serviço deve ser prestado sem qualquer interrupção, uma vez que a população necessita, permanentemente, da disponibilidade do serviço (ex: hospitais, distribuição de água etc.). Ao revés, na necessidade relativa, o serviço público pode ser prestado periodicamente, em dias e horários determinados pelo Poder Público, levando em consideração as necessidades intermitentes da população (ex: biblioteca pública, museus, quadras esportivas etc.).

Diante disso, Di Pietro (2014, p.71) traz algumas das consequências importantes decorrentes deste princípio, tais quais: a proibição de greve nos serviços públicos, nos termos e nos limites definidos em lei específica (art. 37, VII, CRFB/88), que antes era absoluta; a possibilidade de encampação da concessão de serviço público; e a impossibilidade para quem contrata com a Administração, de

invocar a *exceptio non adimpleti contractus* nos contratos que tenham por objeto a exceção de serviço público.

2.2.8 Finalidade

Conhecido também como de interesse público, afinal esta é a finalidade da Administração Pública, o princípio da finalidade está definido no artigo 2º, parágrafo único, inciso II, da Lei n. 9.784/99 como o dever de “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei”.

Desta forma, podemos afirmar que existem dois sentidos para o princípio da finalidade: a) finalidade geral, que ocorre nos casos de vedação de prerrogativas administrativas para defesa de interesse estranho ao interesse público;” e a “b) finalidade específica, que acontece nos casos de proibição da prática de ato administrativo diferente do previsto na lei.

Segundo Mazza (2016, p. 113), “o princípio da finalidade proíbe o manejo das prerrogativas da função administrativa para alcançar objetivo diferente daquele definido na legislação.” Nas palavras de Mello (2012, p. 109), a finalidade é inerente ao princípio da legalidade, “pois corresponde à aplicação da lei na conformidade de sua razão de ser,” por isto, “que se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei, é desvirtuá-la”.

2.2.9 Motivação

O princípio da motivação determina que a autoridade administrativa quando toma decisões deve fundamentar as suas razões. A motivação apesar de não estar explicitamente na Constituição Federal de 1988 permeia toda a atividade administrativa, pois é produto do Estado de Direito.

De acordo com Britto (2015), mesmo não positivado, mas existente no ordenamento jurídico e, portanto, passível de ser desvelado, o princípio da motivação constitui norma jurídica e oferece todas as condições necessárias para incidência na dissolução de problemas que exigem solução dentro de pautas de valores.

Mello (2012, p. 112) diz que este princípio:

[...] implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.

Ainda conforme o autor, “os atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário.” O dever de motivar encontra fundamento no artigo 50 da Lei n. 9.784/99, que assim dispõe:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

É importante destacar que a motivação é requisito imposto pelo artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para as decisões provenientes do Poder Judiciário no exercício de suas funções administrativas, pois é uma garantia constitucional contra o arbítrio e o abuso de autoridade. Desse modo, pode-se afirmar que a motivação constitui-se em requisito de validade do ato administrativo.

Segundo Di Pietro (2014, p. 83), “a motivação, em regra, não exige formas específicas, podendo ser ou não concomitante com o ato, além de ser feita, várias vezes, por órgão diverso daquele que proferiu a decisão.” A motivação consta como exigência na Lei n. 8.666/93, que dispõe sobre Licitações e Contratos, e nos artigos 56, § 3º e 64-A da Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo.

Mello (2009, p. 112) mencionou “que o dever de motivar é exigência de uma administração democrática, pois o mínimo que os cidadãos podem pretender é saber as razões pelas quais são tomadas as decisões expedidas por quem tem de servi-los.” Dessa maneira, pode-se afirmar que a motivação deve ser reconhecida como um requisito de validade do ato, pois só assim é possível recorrer ao Judiciário quanto à decisão tomada pela Administração.

3. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de se analisar a organização da administração pública, é importante conhecer o conceito de entidades políticas e entidades administrativas. Entidades políticas são os integrantes da Federação, que são eles: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Entidades administrativas correspondem às pessoas jurídicas que integram a administração pública indireta, é o caso das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Segundo Alexandrino e Paulo (2015, p. 23), as entidades políticas “são pessoas jurídicas de direito público interno, dotadas de diversas competências de natureza política, legislativa e administrativa, todas elas conferidas pela Constituição.” Já as entidades administrativas “são as pessoas jurídicas que integram a administração pública formal brasileira, sem dispor de autonomia política”.

De acordo com o artigo 4º do Decreto-Lei 200/1967, a organização da Administração Pública Federal está assim disposta:

Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista e d) fundações públicas.

É importante esclarecer que essa classificação pertence ao Poder Executivo Federal, no entanto, essa organização é obrigatória para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para que seja possível a criação de entidades também vinculadas aos demais poderes. As entidades administrativas distinguem-se das entidades políticas por não disporem de autonomia política, ou seja, não tem competência legislativa, não podendo neste caso editar leis.

Por outro lado, apesar de não possuírem competência legislativa, as entidades administrativas possuem autonomia administrativa, ou seja, capacidade de autoadministração. Segundo Alexandrino e Paulo (2015, p. 24), essas entidades possuem “capacidade para editar regimentos internos dispondo acerca de sua

organização e funcionamento, gestão de pessoas, gestão financeira, gestão de seus serviços, sempre nos termos e limites estabelecidos na lei que criou”.

3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

Segundo Alexandrino e Paulo (2015, p. 29), a Administração direta “é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas.” Diante disso, vejamos como estão distribuídas as entidades federativas.

3.1.1 União

A União pode ser definida como pessoa jurídica de direito público interno. No campo internacional, a União é dotada de soberania, que é um elemento do Estado, já no plano interno, ela não possui soberania, mas sim, autonomia. É importante destacar que a República Federativa do Brasil é que possui soberania no campo internacional e não a União. Assim, República Federal do Brasil é um todo composto pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essa autonomia dos entes federados significa dizer que o Estado tem capacidade de autogoverno, escolher seus representantes; autolegislação produzir suas normas; auto-organização, que significa organizar-se através de suas constituições; e autoadministração. Nas premissas de Lenza (2015, p. 514) *apud* José Afonso da Silva (2007) a União:

[...] se constitui pela congregação das comunidades regionais que vêm a ser os Estados-Membros. Então quando se fala em Federação se refere à união dos Estados. No caso brasileiro, seria a união dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por isso se diz União Federal [...].

Destarte, conforme o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a União juntamente com os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios forma a República Federativa do Brasil. A União possui competências administrativas ou materiais e legislativas. Aquelas podem ser divididas em exclusiva ou comum.

A competência exclusiva é indelegável, com isso, a União não pode delegar suas competências, as quais estão previstas no artigo 21 da Constituição Federal de

1988. Já a comum, chamada de cumulativa, concorrente, administrativa ou paralela, está prevista no artigo 23 do referido diploma.

A União é representada interna e internacionalmente pelo Presidente e Vice-Presidente da República, os quais são escolhidos por meio de eleições para mandato de quatro anos, de acordo com o que estabelece o artigo 77 da Constituição Federal. E conforme dispõe o artigo 80, em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

3.1.2 Estados-Membros

Os Estados-Membros, assim como a União, são entes federativos e considerados pessoas jurídicas de direito público interno, todos autônomos nos termos da Constituição, e assim como a União, também possui capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.

De acordo com o artigo 18, § 3º da Constituição Federal de 1988:

Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Complementando o presente artigo, deve-se conjugar o artigo 48, inciso VI, do regulamento em questão, pois estabelece que devem ser ouvidas as Assembleias Legislativas das áreas envolvidas na partilha. No entanto, deve-se ressaltar que o parecer dessas Assembleias não é vinculativo, sendo assim, mesmo que o parecer seja desfavorável, pode-se dar continuidade no processo de formação de novos estados.

Cada Estado-Membro deverá organizar o seu funcionamento através de legislação própria, constitucionais e infraconstitucionais, criada de forma a estabelecer as competências dos seus poderes, dispondo sobre os seus bens, servidores e a Administração em geral. Com isso, deve-se criar uma constituição estadual, conforme preceitua o artigo 25, *caput*, CRFB/88, que tomará por base sempre a Carta Maior do país, obedecendo aos princípios e as normas que norteiam o Estado.

A Constituição Federal de 1988 ainda acrescenta que são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedada pela Constituição (art. 25, § 1º). Os Estados-Membros deverão fazer eleições para escolher os representantes do Estado, no caso um Governador e um Vice-Governador, que terão mandato de quatro anos, cuja eleição é feita no primeiro domingo do último ano do mandato, segundo retrata o artigo 28, *caput*, da Constituição Federal.

3.1.3 Distrito Federal

O Distrito Federal é considerado um ente federativo autônomo, dotado dos mesmos atributos da União, Estados e Municípios, quais sejam, auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. Segundo o artigo 32, § 1º, da Constituição Federal de 1988, “ao Distrito Federal são atribuídas às competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

Diante disso, preleciona Figueiredo (2014, p. 358) ao tratar sobre o Distrito Federal:

À unidade territorialmente descentralizada na qual se assenta a Capital da República – o Distrito Federal – foi conferida uma situação jus política especial, pois, embora não tenha o status de Estado, é membro integrante da Federação e a ele equiparado em vários aspectos (arts. 18 e 32).

Assim, é possível afirmar que apesar de ter natureza híbrida, ou seja, competência própria de Estado e Município ao mesmo tempo, o Distrito Federal assim como os Municípios, é regido por Lei Orgânica, sendo vedada a sua divisão em municípios. Esta norma encontra-se no artigo 32 da Constituição Federal, conforme se vê:

O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

O Distrito Federal não tem capital, tendo Brasília como local da sede do governo. Ele exerce as competências administrativas arroladas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

3.1.4 Municípios

O Município também é um ente federativo, o qual integra a República Federativa do Brasil. Considerado pessoa jurídica de direito público interno, é regido por uma Lei Orgânica, segundo estabelece o artigo 29, *caput*, da CRFB/88, cuja lei deve ser votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado.

Os Municípios têm capacidade de eleger seus próprios representantes, mediante pleito direto e simultâneo, para a escolha do prefeito, vice-prefeito e vereadores, cujo mandato terá a duração de quatro anos, de acordo com o artigo 29, inciso I, da CRFB/88.

As competências dos Municípios estão disciplinadas no artigo 30 da Constituição Federal de 1988, que assim rege:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

É possível inferir que o interesse local previsto no inciso I, está relacionado às necessidades de cada município, de cada localidade, sendo assim, conforme Temer (1998, *apud* LENZA, 2015, p. 544) observa que a expressão "interesse local", doutrinariamente, assume o mesmo significado da expressão "peculiar interesse", expressa na Constituição de 1967. E completa: "Peculiar interesse significa interesse predominante".

O artigo 18, § 4º, da CRFB/88 traz as regras de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, a qual deve ser feita por meio de lei estadual,

desde que seja feito antes um estudo de viabilidade municipal, em seguida caso seja positivo este estudo, deve ser realizado um plebiscito com a população dos municípios envolvidos para saber se aprovaram ou não a criação do município, sem contar que deve ser feito dentro de um prazo estabelecido em lei complementar federal.

O Município é governado pelo Prefeito, com o auxílio dos secretários municipais. Vale salientar, a título de informação, que o Município não possui Poder Judiciário Municipal, com isto, o controle jurisdicional dos seus atos fica submetido ao Poder Judiciário Estadual, através dos conhecidos Tribunais de Justiça.

3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Conforme os ditames de Alexandrino e Paulo (2015, p. 29), a administração indireta pode ser conceituada como “o conjunto de pessoas jurídicas desprovidas de autonomia política que, vinculadas à administração direta, tem a competência para o exercício, de forma descentralizada, de atividades administrativas”.

Nessa acepção, de acordo com o artigo 4º, II, do Decreto-lei n. 200/67, são entidades da administração indireta: as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Segundo estabelece o inciso XIX do artigo 37 da CRFB/88, *in verbis*, a criação de autarquias somente pode ser feita mediante lei específica, e nos demais casos, como as fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista só podem ser criadas por meio de autorização legislativa:

Art.37. [...]

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

É importante destacar que a extinção das autarquias somente pode ser feita por meio de lei específica, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. As entidades da Administração Indireta possuem patrimônio próprio. Além do mais, por estarem ligadas a Administração Pública estão sujeitas as restrições de direito público, tais como: precisam realizar licitação para celebrar contratos, o ingresso

nestas entidades somente é possível mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, como também devem obedecer ao teto remuneratório, além da proibição de acumular cargos, empregos e funções públicas.

Vale ressaltar que as restrições impostas às pessoas jurídicas atreladas a Administração Pública Indireta estão previstas na Constituição, mais precisamente no artigo 37 e incisos. Não custa lembrar que o Poder Público quando cria tais entidades ele procede a uma descentralização de competências, pois outorga poderes a outras pessoas jurídicas com o intuito de melhor atender as suas funções, este fato é decorrente do princípio da especialidade. Por fim, deve-se deixar claro que a Administração Pública não é livre para criar tais entidades, devendo atentar para os limites que a Constituição impõe.

3.2.1 Autarquias

Autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas a partir de uma lei específica, de acordo com o artigo 37, inciso XIX, da CRFB/88. Possuem patrimônio próprio e atribuições definidas na Lei que a institui. As autarquias criam personalidade jurídica no momento em que é aprovada a sua criação, com isso, não precisam registrar os seus atos em cartório. O objetivo da criação das autarquias é justamente o de transferir a prestação de um serviço, atuando de forma descentralizada.

O conceito de autarquia pode ser encontrado no artigo 5º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, conforme se vê:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Alexandrino e Paulo (2015, p. 41) conceitua autarquia como “pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei.”

De acordo com Di Pietro (2014, p. 478), existem três fatores que de fato demarcam as diferenças entre as autarquias, podendo ser quanto ao nível federativo: federal, estadual ou municipal; quanto ao objeto: autarquias assistenciais, previdenciárias, culturais, profissionais, administrativas, de controle ou associativas; ou quanto à natureza, isto é, regime jurídico.

Consoante Figueiredo (2014, p. 364), as autarquias gozam das seguintes prerrogativas:

A autarquia, por se tratar de uma entidade estatal, como as demais pessoas jurídicas de direito público, goza, em princípio, das prerrogativas a estas correspondentes, sem necessidade de que sua respectiva lei criadora as redefina, destacando-se as seguintes: 1.º – imunidade de impostos sobre seu patrimônio, rendas e serviços (art. 150, VI, a, CF); 2.º – prescrição quinquenal de suas dívidas passivas (Decreto-lei n.º 4.597, de 19 de agosto de 1942); e 3.º – ação regressiva contra seus servidores sempre que forem obrigados a indenizar a terceiros por prejuízos por eles causados (art. 37, § 6.º, CF).

Além dessas prerrogativas, elas ainda possuem o privilégio da impenhorabilidade dos seus bens, haja vista o seu processo de execução ser diferente; prazo em dobro para recorrer e quádruplo para contestar, como também isenção de custas judiciais, não excluídas a obrigação de reembolsar as despesas judiciais feitas pela parte vencedora, nos termos do art. 4º, inciso I e parágrafo único da Lei nº 9.289/96.

Quanto ao regime jurídico dos seus servidores, este será o estatutário, baseado na Lei nº 8.112/1990. Vale ressaltar que o ingresso de servidores em autarquias se dá mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com o artigo 37, inciso II, CF/88. Conforme dispõe Mazza (2016, p. 299), “as autarquias não estão subordinadas hierarquicamente à Administração Pública Direta, mas sofrem um controle finalístico chamado de supervisão ou tutela ministerial”.

Sendo assim, as autarquias estão sujeitas ao controle dos ministérios a qual estão vinculadas, conforme seja o objeto de sua atuação. É importante lembrar que a responsabilidade das autarquias conforme estabelece Carvalho (2015, p. 172), via de regra é objetiva, em especial quando se tratar de atos comissivos. No entanto, para parte da doutrina deve-se aplicar excepcionalmente a Teoria Subjetiva quando se tratar de atos omissivos.

Não obstante, para a corrente majoritária as autarquias responde objetivamente pelos danos causados a terceiros, em decorrência da aplicação da teoria do risco administrativo, não sendo preciso neste caso à comprovação de dolo ou culpa. Por último, vale salientar que elas estão sujeitas a vedação de acumulação de cargos e funções públicas, sem esquecer que estão sujeitos a processo de licitação, pois está se utilizando de interesse público.

3.2.2 Fundações Públicas

As fundações conforme seja a sua instituição podem ser de direito público ou de direito privado. As fundações de direito privado encontram respaldo nos artigos 62 a 69 do Código Civil de 2002. Desse modo, conforme disciplina Alexandre (2015, p. 90), pela leitura dos citados artigos pode-se inferir que toda fundação tem como características essenciais, “a figura do instituidor, que faz a doação patrimonial; o objeto, consistente em atividades de interesse social; e a ausência de finalidade lucrativa”.

Diante disso, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público são consideradas pessoas jurídicas de direito público, já as criadas por particulares são pessoas jurídicas de direito privado. As fundações de direito público são conhecidas também como espécie de autarquia, e por serem equiparadas a autarquia são criadas diretamente pela Lei, e em virtude disso sua personalidade jurídica é adquirida com a simples vigência da Lei, segundo estabelece Alexandre (2015, p. 91).

As fundações de direito privado diferentemente daquelas precisam de autorização para serem instituídas, segundo estabelece o artigo 37, inciso XIX, da CRFB/88. Além do mais, para adquirirem personalidade jurídica precisam registrar os atos de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas. Contudo, é importante frisar que as fundações independentes do regime são criadas sem nenhuma finalidade lucrativa.

Segundo Carvalho Filho (2015, p. 543), o Supremo Tribunal Federal distingue as fundações governamentais de direito público e as de direito privado por meio de quatro fatores: a) desempenho de serviço estatal; b) regime administrativo; c) finalidade; e d) origem dos recursos.

O parágrafo único do artigo 62 do Código Civil de 2002, preleciona que as fundações poderão constituir-se para fins de assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos, promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos e atividades religiosas.

Carvalho (2015, p. 189) para conceituar as fundações como “uma pessoa jurídica composta por um patrimônio personalizado, que presta atividade não lucrativa e atípicas de poder público, mas de interesse coletivo, como educação, cultura, pesquisa e outros, sempre merecedoras de amparo Estatal.”

Figueiredo (2014, p. 378), conceitua as fundações públicas como:

Fundações públicas são entidades paraestatais que revestem a forma fundacional civil, portanto, pessoas jurídicas de direito privado nas quais recursos, que podem ser total ou parcialmente públicos, são personificados e afetados a atividades específicas impróprias do Estado, notadamente no campo do ordenamento social, por delegação da lei que as institui.

No entanto, pode-se encontrar o seu conceito no artigo 5º, inciso IV, do Decreto-Lei nº 200/1967, que assim dispõe:

Art. 5º. [...]

[...]

IV – Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Não obstante essa definição dada pelo Decreto, conforme Alexandrino (2015, p. 62), é importante esclarecer que a doutrina majoritária e a jurisprudência posicionaram sobre a possibilidade de instituição de fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado ou de direito público. Entre as distinções das fundações de direito privado para as de direito público estão no fato daquelas não possuírem poder normativo e seus bens não estarem enquadrados como bens públicos.

Di Pietro (2014, p. 513) apresenta algumas das características das fundações instituídas pelo Poder Público, quais sejam:

[...] presunção de veracidade e exequutoriedade dos seus atos administrativos; inexigibilidade de inscrição de seus atos constitutivos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, porque a sua personalidade jurídica já decorre da lei; não submissão à fiscalização do Ministério Público; impenhorabilidade dos seus bens e sujeição ao processo especial de execução estabelecido pelo artigo 100 da Constituição; juízo privativo (art. 109, inciso I, da Constituição Federal).

Além dessas características, é possível acrescentar ainda a prerrogativa da isenção do pagamento de custas, nos termos do artigo 4º, inciso I, da Lei n. 9.289/96. O seu regime jurídico é o mesmo aplicado às autarquias. Como exemplo de fundações públicas podemos citar a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

3.2.3 Associações Públicas

As associações públicas estão inseridas na categoria das autarquias. Decorrem dos chamados consórcios públicos, que segundo Di Pietro (p. 497, 2014), é “pessoa jurídica de direito público ou privada criada por dois ou mais entes federativos (União, Estados, DF ou Municípios) para a gestão associada de serviços públicos, prevista no artigo 241 da Constituição”.

Nesse contexto, quando o consórcio tem personalidade jurídica de direito público ele é chamado de associação pública, já quando tem personalidade jurídica de direito privado ele é regido de acordo com a legislação civil.

O artigo 6º, inciso I, da Lei n. 11.107/2005, que dispõe sobre as normas de contratação dos consórcios públicos, estabelece que o consórcio público crie personalidade jurídica “de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções.” Ainda em conformidade com o que dispõe a lei supracitada, o § 2º do artigo 6º, afirma que o consórcio público de direito público “integra a Administração Indireta de todos os entes da Federação”.

De acordo com Alexandre (2015, p. 113), “o protocolo de intenções é o instrumento pelo qual os interessados manifestam a intenção de celebrar o acordo

para a constituição do consórcio público, definindo as condições para a instituição deste.” Assim, o protocolo de intenções deve seguir o que dispõe o artigo 4º da Lei nº 11.107/2005, devendo ser publicado na imprensa oficial, conforme o artigo 4º, § 5º da lei em foco.

Segundo excepciona Alexandre (2015, p. 118):

Os consórcios públicos possuem diversos privilégios, como limites diferenciados para escolha da modalidade licitatória e para dispensa de licitação em face do valor do contrato, podem promover desapropriações, podem ser contratados com dispensa de licitação pelos entes federados consorciados, entre outros.

Por conseguinte, o artigo 2º, inciso II, da Lei n. 11.107/05, estabelece como privilégio dos consórcios de direito público, ou seja, das associações públicas, que em conformidade com o contrato, podem “promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público”.

Ainda falando de privilégios, encontramos no artigo 2º, § 1º, inciso III, da Lei n. 11.107/2005, a possibilidade de contratação pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, com a dispensa da licitação.

3.2.4. Empresas Públicas

Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, o que as diferencia das autarquias e fundações públicas de direito público. São criadas mediante autorização de lei específica, de acordo com o artigo 37, inciso XIX, da CRFB/88, podendo serem constituídas sob qualquer forma jurídica, cujo capital é integralmente público, podendo ser formado por capital de vários entes públicos, seja ele federal, estadual ou municipal.

O Decreto-Lei n. 200/1967 preleciona o conceito de empresa pública no seu artigo 5º, inciso II, que assim relata:

Art. 5º [...]

[...]

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

Desse modo, em conformidade com o que dispõe Marcelo Alexandrino (2015, p. 77), as empresas públicas conforme seja o seu objeto, podem ser divididas em exploradoras de atividades econômicas e prestadoras de serviços públicos. No primeiro caso enquadram-se no artigo 173 da CRFB/88, são regidas pelo direito privado. Já estas últimas se enquadram no artigo 175 da mesmo diploma, sendo regidas pelo direito público.

Segundo estabelece o artigo 173, § 1º, da Constituição Federal de 1988, as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradora direta de atividade econômica devem ser precedidas de um estatuto que servirá de limitação para a sua atuação. Este estatuto deve conter os seguintes elementos:

Art. 173. [...]

[...]

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

Na perspectiva de Figueiredo (2014, p. 380), o estudo das empresas públicas e sociedades de economia mista são muito parecidos, no entanto, há algumas distinções, a saber:

1º) Nas empresas públicas, o capital é exclusivamente público, distintamente das sociedades de economia mista, em que o capital é em parte público, em parte privado. 2.º) A sociedade de economia mista se organiza sob a forma de sociedade anônima, enquanto que inexistente modelo específico para a empresa pública. 3.º) As empresas públicas federais têm privilégio de foro, devendo ser demandadas na Justiça Federal (CF, art. 109, I), mas as sociedades de economia mista não gozam desse privilégio.

O acesso aos cargos das empresas públicas se dá mediante concurso público, conforme disciplina o artigo 37, inciso II, da CRFB/88. No entanto, o regime de pessoal dos seus funcionários é o celetista, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), pois o vínculo é meramente contratual, sendo assim, não adquirem estabilidade no emprego. Como decorrência, os litígios entre os empregados e estas

entidades são dirimidos na Justiça do Trabalho, conforme está previsto no artigo 114 da Constituição Federal de 1988.

Vale salientar que as empresas públicas apesar de terem personalidade jurídica de direito privado, está imposta a algumas restrições excepcionadas na lei, quais sejam: proibição de contratar sem licitação (artigo 1º, parágrafo único da lei 8.666/93), proibição dos seus servidores acumularem os seus empregos públicos com cargos ou funções públicas (artigo 37, XVII, CRFB/88), bem como os seus servidores são equiparados a funcionários públicos (artigo 327, § 1º, Código Penal), e com isto, estão sujeitos às penalidades próprias de funcionários públicos.

No que tange à responsabilidade das empresas públicas, estas poderão responder objetiva ou subjetivamente, conforme seja a sua atividade, e desse modo, no caso das prestadoras de serviços públicos, a responsabilidade no caso de ação do Estado será objetiva, não precisando neste caso comprovar dolo ou culpa, já no caso de omissão do Poder Público, responderá subjetivamente. No caso das exploradoras de atividades econômicas a responsabilidade será subjetiva.

Nas palavras de Carvalho Filho (2015, p. 522), “os atos praticados por essas entidades são atos jurídicos de direito privado, sendo, portanto, submetidos às regras do Direito Civil e Empresarial, fato consentâneo com o tratamento constitucional dado à matéria”. No entanto, subsidiária e excepcionalmente estes atos e contratos são regidos pelas normas do direito público.

No que tange aos preceitos da Lei n. 11.101/2005, a qual regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, ficou estabelecida em seu artigo 2º, inciso I, que as regras desta lei não se aplicam as empresas públicas e nem as sociedades de economia mista.

3.2.5 Sociedades de Economia Mista

São pessoas jurídicas de direito privado, instituídas pelo Poder Público, mediante autorização legislativa, devendo ser registrado o ato constitutivo no cartório competente para que assim possa adquirir personalidade jurídica. A constituição de seu capital pode ser público e privado, desde que o capital público seja o majoritário, ou seja, mais de 50% do capital deve ser público. Diferentemente das empresas públicas, estas só podem ser organizadas, obrigatoriamente, sob sociedade anônima.

Desse modo, conforme Mazza (2016, p. 339), “é obrigatória, entretanto, a presença de capital votante privado, ainda que amplamente minoritário, sob pena de a entidade converter-se em empresa pública.” Ainda nas palavras do autor, “se o Estado detiver minoria do capital votante, estaremos diante de empresa privada com participação estatal, caso em que a entidade não pertence à Administração Pública”.

O conceito legal de sociedade de economia mista está disciplinado no artigo 5º, inciso III, do Decreto-Lei n. 200/1967, que diz:

Art. 5º. [...]

[...]

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

Não obstante, complementa Mello (2012, p. 195), as sociedades de economia mista devem ser compreendidas “como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes desta sua natureza auxiliar da atuação governamental”.

Com isso, conforme preleciona o artigo 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, apesar de terem personalidade jurídica de direito privado, as sociedades de economia mista subordinam-se aos ditames da lei de licitações, com exceção das exploradoras de atividades econômicas, quando o objeto do contrato a ser celebrado estiver relacionado com a atividade-fim.

É importante esclarecer que o foro competente para conhecer das causas em que envolve tal pessoa, é a Justiça Estadual, mesmo que se trate de sociedade de economia mista federal, por ausência de previsão das mesmas na competência da Justiça Federal, disposta no artigo 109, inciso I, da CRFB/88. Em complemento, a Súmula 517 do STF dispõe que: “As sociedades de economia mista só têm foro na Justiça Federal, quando a União intervém como assistente ou oponente”.

O acesso aos empregos públicos deve ser precedido de aprovação em concurso público, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Todavia, o seu vínculo empregatício não é o estatutário, mas sim, o celetista, de acordo com a CLT. Desse modo, podemos inferir que os funcionários de tais entidades não gozam de estabilidade.

Apesar de estarem regidos pela CLT, os seus funcionários não podem acumular seus empregos com cargos e funções públicas, conforme estabelece o artigo 37, inciso XVII, CRFB/88. Nos dizeres de Carvalho Filho (2015, p. 534), os funcionários de tais entidades “são considerados agentes públicos para os fins de incidência das diversas sanções na hipótese de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992)”.

Conforme dispõe o artigo 173, § 2º, da CRFB/88, “as empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.” Por fim, deve-se acrescentar que as empresas públicas e sociedades de economia estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas, órgão que auxilia o Poder Legislativo, e ao Poder Judiciário, este atuando quando houver uma incongruência nos atos da Administração.

4. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS: UM ESTUDO A RESPEITO DA SEGURANÇA DO VÍNCULO TRABALHISTA DOS EMPREGADOS PARA COM O EMPREGADOR

É importante salientar que quando a Administração Pública contrata com o particular equipara-se a um empregador privado e, por isso, devem observar as regras de direito privado aplicáveis à relação jurídica, pois neste caso, o Estado age como se fosse um particular. Nesse sentido, como já exposto, as empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado e, nesse caso, estão submetidos ao regime de emprego público.

Com efeito, o regime de emprego é menos protetor do que aqueles vinculados ao regime estatutário, haja vista não adquirirem entre outras garantias a estabilidade no emprego e, conseqüentemente, não passam por estágio probatório. Entretanto, os empregados públicos estão sujeitos a um período de experiência que tem duração de noventa dias, conforme previsão do artigo 455, parágrafo único, da CLT.

4.1 NATUREZA JURÍDICA DAS EMPRESAS PÚBLICAS E DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

As empresas públicas e sociedades de economia mista possuem regime híbrido ou misto, pois apesar de terem natureza jurídica de direito privado, quando atuam na prestação de serviços públicos submetem-se ao regime administrativo próprio das entidades públicas, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal de 1988.

Apesar do Decreto-Lei n. 200/1967 mencionar no conceito das empresas públicas e sociedades de economia mista que são criadas apenas para a exploração de atividades econômicas, é importante frisar que a doutrina considera desde muito tempo a criação destas entidades para a prestação de serviços públicos, ou seja, voltada a um fim que é inerente ao próprio Estado.

Diante disso, enfatiza Alexandre (2015, p. 97) que o significado dessas entidades deve ser conceituado da seguinte forma:

Empresa pública como a pessoa jurídica de direito privado integrante da administração pública indireta de qualquer dos entes políticos, cuja criação é autorizada por lei específica, constituída sob qualquer forma jurídica e com capital exclusivamente público, destinando-se à exploração de atividade econômica ou à prestação de serviços públicos. Por sua vez, considera-se sociedade de economia mista a pessoa jurídica de direito privado integrante da administração pública indireta de qualquer dos entes federados, cuja criação é autorizada por lei específica, constituída sob a forma de sociedade anônima, com a participação obrigatória de capital público e privado, cuja maioria das ações com direito a voto pertence à pessoa política instituidora ou a entidades integrantes da administração pública, destinando-se à exploração de atividade econômica ou à prestação de serviços públicos.

Nessa acepção, é possível perceber que o autor apenas complementou na parte final do dispositivo a prestação de serviços públicos. Isto posto, vale salientar que a Constituição Federal de 1988 no seu artigo 175 reservou alguns serviços públicos que podem ser explorados pelo Poder Público ou delegado a particulares mediante a concessão ou permissão, com exceção das atividades exclusivas do Estado, ou seja, aquelas que envolvem o exercício do poder de império.

4.2 REGIME JURÍDICO DE CONTRATAÇÃO E DISPENSA DOS FUNCIONÁRIOS DAS EMPRESAS PÚBLICAS E DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

As empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos por terem personalidade jurídica de direito privado, os seus empregados estão subordinados ao regime celetista, ou seja, a CLT. Sendo assim, estão sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de acordo com o disposto no artigo 40, § 3º, da CRFB/88.

Por outro lado, apesar do pessoal dessas entidades submeterem as regras do direito privado, em algumas situações elas obedeceram a um conjunto de limitações que têm por escopo a realização do interesse público. Como decorrência de tais disciplinamentos encontramos a obrigatoriedade do ingresso de seu pessoal ser feito por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, como exigência do artigo 37, inciso II, da CRFB/88.

Com efeito, nas palavras de Carvalho Filho (2015, p. 625):

O recrutamento para o regime de emprego público exige prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, o que não poderia ser

diferente ante o disposto no art. 37, II, da Lei Fundamental. O vínculo laboral tem natureza contratual e se formaliza pela celebração de contrato por prazo indeterminado.

Em vista disso, ainda como consequência da observação as normas do direito público temos à vedação da acumulação de seu emprego com cargos, funções e empregos públicos, conforme disciplina o artigo 37, incisos XVI e XVII, da CRFB/88, além do respeito ao teto constitucional para as empresas que recebem recursos do Poder Público para pagamento das despesas com pessoal ou para o custeio geral, de acordo com o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988.

No tocante aos dirigentes das empresas estatais, ou seja, presidentes e diretores, estes são regidos por um regime diferenciado, o qual não possui definição em uma lei própria. Segundo Scatolino e Trindade (2016, p. 184), “os dirigentes das empresas estatais não são empregados, não se aplicando as disposições da CLT. Os cargos diretivos são disciplinados pela Lei nº 6.404/76 (Lei das Sociedades Anônimas) e pelas disposições do direito privado”.

O Supremo Tribunal Federal declarou na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.642/MG que é inconstitucional tanto para as exploradoras de atividades econômicas quanto para as prestadoras de serviços públicos a exigência de aprovação prévia do Poder Legislativo como condição para a nomeação, pelo Chefe do Poder Executivo, de dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2015, p. 93), “os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista são equiparados a funcionários públicos para fins penais (artigo 327, § 1º, Código Penal).” Estão subordinadas também ao controle pleno pelos Tribunais de Contas, inclusive à tomada de contas especial, conforme artigo 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Ainda em conformidade com os citados autores (2015, p. 94):

Os dirigentes das empresas públicas e das sociedades de economia mista estão sujeitos à ação popular, à ação de improbidade administrativa, a ações penais por crimes praticados contra a administração pública, e, quando estiverem exercendo atribuições do Poder Público (excluídos atos de gestão comercial), ao mandado de segurança.

Ademais, cumpre destacar que as empresas públicas e sociedades de economia mista que não se mantêm com recursos próprios, ou seja, aquela

empresa estatal dependente, estão sujeitas em todos os aspectos a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2000), segundo estabelece Scatolino e Trindade (2016, p. 184).

Os bens destas entidades não se enquadram como bens públicos, mas os que forem diretamente empregados na prestação do serviço público podem sujeitar-se a restrições próprias dos bens públicos, quais sejam, precisam de permissão legislativa para serem alienados, revestem-se da impenhorabilidade e impossibilidade de verem seus bens usucapidos. Essa possibilidade é possível em decorrência do princípio da continuidade dos serviços públicos.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2015, p. 86), o entendimento do STF é que as prestadoras de serviços públicos gozam de privilégios fiscais exclusivos, fazendo jus à imunidade tributária recíproca (artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da CFRB/88). No que tange a Responsabilidade Civil das empresas estatais, Carvalho Filho (2015, p. 540) ressalta, “se executarem serviços públicos típicos, tais entidades passam a ficar sob a égide da responsabilidade objetiva prevista na Constituição.” Se ela não tiver patrimônio, o Estado, então, responde subsidiariamente.

Por fim, outra norma a que estão submetidos estas entidades, é a hipótese da dispensa de seus empregados serem feitas sem motivação. Em décadas passadas, este assunto sofreu vários questionamentos, até inúmeros processos chegarem aos tribunais para que os juízes decidissem se seria possível ou não a demissão de forma injustificada, haja vista serem regidos pela CLT, da mesma forma que os empregados privados. Vejamos a seguir o posicionamento jurisprudencial sobre tal assunto.

4.3 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE ESTABILIDADE E VEDAÇÃO DE DISPENSA IMOTIVADA

A estabilidade pode ser conceituada como uma garantia dada pela Constituição Federal de 1988 aos servidores públicos que ingressam nos cargos públicos efetivos por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, e que cumpridos o período do estágio probatório, que é de três anos, o servidor passa a ter a estabilidade. Nessa concepção, ele só pode ser dispensado em quatro hipóteses: processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa, sentença judicial transitada em julgado, mediante procedimento de avaliação

periódica de desempenho, conforme art. 41, § 1º ou no caso de excesso de despesa com pessoal (art. 169, § 4º).

De acordo com o que dispõe Figueiredo (2014, p. 429):

Uma vez cumprido pelo servidor o estágio probatório e conquistada a estabilidade, a perda do cargo só poderá ocorrer por três motivos: por demissão, em razão de falta disciplinar (CF, art. 41, § 1.º, II), por exoneração, em razão de insuficiência de desempenho (CF, art. 41, § 1.º, III) ou, excepcionalmente, também por exoneração, para cumprimento de limites constitucionais de despesas com pessoal, estabelecido em lei complementar (CF, art. 169, caput, e seu § 4.º).

Nesse sentido, segundo Borges (2015, p. 486) há quatro requisitos essenciais para a aquisição da estabilidade, estes são:

I - Aprovação em concurso público. Tal condição exclui a possibilidade de aquisição da estabilidade para quaisquer agentes públicos que tenham vínculos empregatícios provisórios ou transitórios junto à Administração Pública, tais como os contratados temporariamente por excepcional interesse público (inc. IX do art. 37 da CF/1988). No entanto, ressalva-se a estabilização constitucional prevista no art. 19 do ADCT. II - Nomeação para cargo de provimento efetivo. Essa condição afasta a aquisição de estabilidade pelos empregados públicos, regidos pela CLT, ou, ainda, pelos ocupantes exclusivamente de cargos comissionados. III - Cumprimento de estágio probatório. Enquanto não cumprido o estágio probatório, não há que se cogitar de estabilidade. Por exemplo: o servidor cumpre 12 meses de estágio no cargo de Analista Tributário. Depois, mais 12 meses no cargo de Técnico Judiciário. E, por fim, 12 meses no cargo de Analista Judiciário, todos em âmbito federal. Perceba que completou três anos de serviço público, porém, por não ter cumprido o estágio probatório, em qualquer dos cargos, não poderá ser considerado estável no serviço público. IV - Avaliação especial de desempenho para fins de aquisição de estabilidade (§ 4.º do art. 41 da CF/1988). Assim, o servidor não adquire estabilidade pelo simples decurso de prazo, mas, de outro modo, deve se sujeitar à avaliação específica para tanto. No RMS 19884/DF, o STJ fixou a orientação de que o prazo de três anos deve ser prorrogado pelo mesmo período do afastamento ou licença, de modo a permitir a avaliação de desempenho.

Nessa acepção, é possível observar que não basta o servidor ingressar através de concurso na Administração Indireta, ele precisa se candidatar a uma vaga para um cargo que lhe dê estabilidade, no caso, um cargo efetivo. Nas palavras de Diogo de Figueiredo (2014, p. 428), “a estabilidade é a situação estatutária pessoal adquirida pelo servidor público civil nomeado para cargo de provimento efetivo, após três anos de efetivo exercício, que lhe garante a permanência no serviço público (CF, art. 41, *caput*)”.

Antes da introdução da Emenda Constitucional (EC) 19/1998, o artigo 41, *caput*, da CRFB/88 não mencionava “cargo de provimento efetivo”, dessa forma,

surgiram várias discussões acerca de quem gozaria da estabilidade. Diante desse impasse, o TST editou a Súmula 390 estabelecendo quem tem a estabilidade:

SÚMULA 390 TST – Estabilidade. Artigo 41 da CF/1988. Celetista. Administração direta, autárquica ou fundacional. Aplicabilidade. Empregado de empresa pública e sociedade de economia mista. Inaplicáveis. (convenção das Orientações Jurisprudenciais nº 229 e 265 da SDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SDI-2):

I – O Servidor Público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/88.

II – Ao empregado da empresa pública ou sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/88.

Não obstante, como forma de respeito à segurança jurídica, o STF declarou no AI-AgR 472685/BA a seguinte situação:

a) os servidores públicos celetistas admitidos na administração direta, autárquica e fundacional até o dia 05.06.1998 são beneficiários da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988; b) os servidores públicos celetistas admitidos na administração direta, autárquica e fundacional após o dia 05.06.1998 não são beneficiários da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988; c) os servidores públicos celetistas admitidos em sociedades de economia mista e empresas públicas não são beneficiários da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988, independentemente da data da sua admissão.

Por fim, vale registrar que após essa jurisprudência, o Tribunal Superior do Trabalho reconheceu tal fato no RR 208800-50.2003.5.02.0033. Fora esta hipótese de incidência, existe o que a doutrina resolveu chamar de a estabilidade constitucional, prevista ao teor do artigo 19 do ADCT, foi introduzida de forma excepcional, sendo assim, são considerados estáveis:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos por concurso público.

Além dessas pessoas que possuem a tão procurada estabilidade, a Constituição Federal de 1988 ainda trouxe três hipóteses de estabilidade relativa, estes beneficiários são: os dirigentes sindicais (art. 8º, inciso VIII, CRFB/88), os dirigentes de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) (art. 10, inciso II,

alínea “a”, do ADCT) e as gestantes, conforme estabelece o artigo 10, inciso II, alínea “b”, do ADCT.

Com ênfase às reformas feita pela EC n. 19/98, o Governo Federal editou a Lei Federal n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração Federal Direta, autárquica e fundacional. Ficando excluídas desta lei as empresas públicas e as sociedades de economia mista. No entanto, cabe ressaltar que os demais entes federativos não podem fazer o mesmo, ou seja, editar norma em relação à matéria de direito do trabalho, pois se trata de matéria de competência privativa da União.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2015, p. 366), a criação do instituto da estabilidade foi instituída com o objetivo de:

Possibilitar que os servidores públicos resistam a ingerências de natureza política, ou pressões de grupos econômicos, visando à obtenção de privilégios e favorecimentos de toda ordem, em síntese, evitar que os servidores públicos, no exercício de suas atribuições, sejam coagidos, de qualquer forma, a atuar em desacordo com o princípio da impessoalidade, em evidente detrimento do interesse público.

Complementando o pensamento do autor, assim preleciona Borges (2015, p. 490):

[...] a palavra “estabilidade”, em sentido amplo, quer se referir a maior independência para o exercício das atribuições públicas, espécie de proteção para que o agente atue sem o receio de perseguições, e não fique à mercê do humor dos superiores hierárquicos.

Segundo excepciona Di Pietro (2014, p. 669), “constituem decorrência da estabilidade os direitos à reintegração, à disponibilidade e ao aproveitamento (art. 41, §§ 2º e 3º, da Constituição)”.

O conceito do instituto da reintegração pode ser encontrado na Lei nº 8.112/90, que diz:

Art. 28. A reintegração é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens.

Nas palavras de Di Pietro (2014, p. 670), “a disponibilidade é a garantia de inatividade remunerada, assegurada ao servidor estável, em caso de ser extinto o

cargo ou declarada a sua desnecessidade.” No que tange ao aproveitamento, este “é o reingresso, no serviço público, do funcionário em disponibilidade, quando haja cargo vago de natureza e vencimento compatíveis com o anteriormente ocupado.”

Em oposição ao instituto da estabilidade verifica-se a questão da vedação da dispensa imotivada, que nada mais é que a impossibilidade de rompimento do contrato de trabalho de forma injustificada. Trindade e Scatolino (2016, p. 123) assim conceituam a motivação:

[...] a indicação de fatos e fundamentos jurídicos que determinaram a prática do ato administrativo. A motivação é a justificação do ato praticado. Trata-se da explicação da conduta administrativa com a apresentação de sua justificativa.

Com efeito, o dever de motivação encontra respaldo no artigo 50 da Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, no entanto, este rol é exemplificativo. Contudo, Alexandre Mazza (2016, p.199) elenca três casos no qual a motivação deve ser dispensada, quais sejam:

- a) motivação evidente: como nos atos de gesticulação executados por policial na disciplina do trânsito;
- b) motivação inviável: na hipótese, por exemplo, de sinais de trânsito emitidos por semáforos;
- c) nomeação e exoneração de cargos comissionados: conhecidos como cargos “de confiança”, são de livre provimento dispensando motivação.

Ressalte-se que o TST desde 2001 na OJ nº 247 da SDI-I se colocou pela não obrigatoriedade das empresas estatais descreverem na rescisão do contrato trabalhista o motivo pelo qual enseja o desligamento do empregado das empresas estatais. Tal jurisprudência sofreu nova redação em 2007, mas, até os dias atuais seu posicionamento continua o mesmo, apesar de alguns tribunais trabalhistas não seguirem tal posição.

4.4 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE A DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO DAS EMPRESAS ESTATAIS, PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Indubitavelmente, o empregado de empresas estatais que se depara com a situação na qual a Administração Pública usando de sua supremacia rompe

unilateralmente o vínculo contratual estabelecido e sequer faz alusão aos motivos ensejadores deste rompimento, nada mais natural que procurar no Judiciário a satisfação ao ente público que produziu o ato sobre as justificativas do seu desligamento.

Diante disso, perdurou por muito tempo a Orientação Jurisprudencial (OJ) n. 247 da Seção de Dissídios Individuais 1 (SDI-1) do Tribunal Superior do Trabalho (TST) sobre a dispensa imotivada dos empregados públicos, eis o disciplinamento:

SERVIDOR PÚBLICO. CELETISTA CONCURSADO. DESPEDIDA IMOTIVADA. EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE (alterada – Res. nº 143/2007) - DJ 13.11.2007

I - A despedida de empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista, mesmo admitidos por concurso público, independe de ato motivado para sua validade;

II - A validade do ato de despedida do empregado da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) está condicionada à motivação, por gozar a empresa do mesmo tratamento destinado à Fazenda Pública em relação à imunidade tributária e à execução por precatório, além das prerrogativas de foro, prazos e custas processuais.

Ressalte-se, que a redação original dessa OJ era no sentido de que seria permitida a dispensa imotivada do celetista concursado. No entanto, em 2007 uma nova redação foi atribuída a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), tendo em vista gozar de privilégios estendidos ao setor público. Nesse caso, a OJ 247 da SDI-I do TST passou a condicionar a motivação do ato.

Diante de tal fato, é primordial conhecer as causas para a rescisão do contrato de trabalho por justa causa pelo empregador, conforme estabelece o artigo 482 da CLT:

Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador: a) ato de improbidade; b) incontinência de conduta ou mau procedimento; c) negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador, e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço; d) condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena; e) desídia no desempenho das respectivas funções; f) embriaguez habitual ou em serviço; g) violação de segredo da empresa; h) ato de indisciplina ou de insubordinação; i) abandono de emprego; j) ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem; k) ato lesivo da honra ou da boa fama ou ofensas físicas praticadas contra o empregador e superiores hierárquicos, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem; l) prática constante de jogos de azar. Parágrafo único - Constitui igualmente justa causa para dispensa de empregado a prática, devidamente

comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional.

Dessa maneira, com exceção dessas hipóteses de rescisão do contrato de trabalho por justa causa, as causas que porventura não estiverem arroladas pela CLT, devem está disciplinadas no estatuto de criação destas pessoas jurídicas de direito privado ou regimento interno. O estatuto deve constar entre outras coisas, sobre as suas obrigações trabalhistas, ou seja, a relação entre empregado e empregador, seu contrato de trabalho e o regime a ser aplicado aos seus empregados.

Apesar das discussões sobre a obrigatoriedade ou não da motivação para o ato de dispensa, a questão veio a ser pacificado com o RE n. 589998/PI, cuja matéria teve repercussão geral. Assim sendo, observa-se que a ementa da decisão do citado recurso, proferido em 2013 pelo STF:

EMENTA: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – ECT. DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO.

I - Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº 19/1998. Precedentes.

II - Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa.

III – A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir.

IV - Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho.

Percebe-se que o STF considerou que a dispensa de empregados públicos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos devem ser motivadas, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade e da isonomia, os quais devem ser observados no momento da rescisão do contrato trabalhista. No que tange a estabilidade, o STF se posicionou conforme a Constituição de 1988, ou seja, reafirmou que a estabilidade estende-se aos detentores de cargo de provimento efetivo.

O Ministro Ayres Britto declarou nos debates daquela Sessão Plenária que é “pela motivação que se revela o princípio da impessoalidade, sem motivação não há como aferir se o ato foi impessoal ou não”. E continuou: “a motivação opera, sem dúvida, como elemento de concretização do princípio da impessoalidade” (BRASIL, 2013, p. 30-31).

Na mesma esteira de pensamento, se posicionou em seu voto, o Ministro Cezar Peluso (BRASIL, 2013, p. 30-31), que coaduna com a opinião do Relator, o Ministro Ricardo Lewandowski, que afirmou que “a empresa não pode demitir senão com base no interesse público, ela tem que demonstrar que o fato que ocasionou a demissão corresponde à satisfação de algum interesse público, e, pois, que não é ato de vingança, não é ato de perseguição”.

Nessa situação, é importante frisar que o Relator do RE 589998/PI, o Min. Ricardo Lewandowski, destacou que assim como no ato de admissão, o ato de dispensa também deve estar atento aos princípios da impessoalidade e da isonomia, razão pela qual a motivação na demissão se torna indispensável, podendo sua ausência contaminar o ato, ou seja, torná-lo vicioso.

É importante ressaltar que a motivação dos atos de dispensa dos empregados públicos foi ratificada pelo TST (2014) no RR 108200-97.2009.5.01.0078, após o reconhecimento do RE 589998/PI pelo STF, como se vê:

RECURSO DE REVISTA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. DISPENSA. MOTIVAÇÃO. NECESSIDADE. 1. O Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 589.998-PI (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 11/9/2013), consagrou o entendimento de que os servidores de empresas públicas e sociedades de economia mista, admitidos por concurso público, não gozam da estabilidade preconizada no art. 41 da Constituição Federal, mas sua dispensa deve ser sempre motivada. 2. Tal entendimento pautou-se na necessidade de observância, pela Administração Pública, dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade e impessoalidade, insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. 3. Recurso de revista de que não se conhece.” (Processo: RR – 108200-97.2009.5.01.0078 Data de Julgamento: 14/05/2014, Relator Ministro: João Oreste Dalazen, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 30/05/2014).

Segundo Marinella (2015, p. 715), “o paralelismo entre os procedimentos de admissão e desligamento dos empregados públicos estaria ligado

indissociavelmente à observância do princípio da razoabilidade”. Assim, “se imporia ademais o dever de agir com ponderação, decidir com justiça e, sobretudo atuar com racionalidade”.

Conforme ensinamentos de Alexandrino e Paulo (2015, p. 371) ao tratar da decisão do RE 589998/PI, ele diz que a Corte Suprema exige que a contratação do empregado público seja feita por meio de concurso público, a fim de “evitar tanto favorecimentos quanto perseguições”, ao passo que “as razões de seu desligamento sejam explicitamente apontadas, a fim de possibilitar que se verifique se a dispensa foi norteadas por critérios objetivos e consentâneos com o interesse público”.

Uma observação quanto à incidência desta motivação deve ser registrada, até os dias atuais os tribunais não se posicionaram se a motivação deve ser feita também no caso de dispensa de empregados das estatais exploradoras de atividade econômica. Por conseguinte, a pacificação quanto a este tema só atinge as estatais prestadoras de serviços públicos.

Outro ponto debatido está relacionado com a obrigatoriedade de instaurar um processo administrativo para que o empregado seja dispensado, o citado RE não especificou a possibilidade de ser necessário. No entanto, a Lei n. 9.784/99, que regula o procedimento administrativo na Administração Pública federal direta e indireta, inclusive para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no exercício de função administrativa, incluiu no seu artigo 1º também as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Apesar de tal fato, Lopes (2015, p. 262) ressalta que:

A necessidade de motivação da dispensa, contudo, não pode ser confundida com obrigação de instauração de processo administrativo disciplinar, tendo em vista que tal instituto está previsto no estatuto jurídico dos servidores públicos (ex.: Lei nº 8.112/90 - servidores públicos federais), não sendo aplicável aos empregados das estatais, que, por sua vez, são regidos pela CLT.

A vista disso, apesar da omissão por parte do legislador, a doutrina majoritária se posiciona que não é preciso necessariamente se instaurar o procedimento. Posição essa que é confirmada por Alexandrino e Paulo (2015, p. 371), ao ressaltar que o ato de rescisão unilateral de dispensa deve ser precedido dos motivos que ensejaram o rompimento da relação contratual, não quer dizer que a abertura de

procedimento administrativo disciplinar seja obrigatória, bastando para a concretização do ato apenas a explicação do seu rompimento.

4.5 ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE A DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO DAS EMPRESAS ESTATAIS, PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A maioria da doutrina tem sido favorável acerca do ato de demissão ser motivado para os empregados públicos que trabalham nas empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos. Tal entendimento tem sido afirmado por Mazza (2016, p. 1023), senão veja-se:

A totalidade da doutrina administrativista entende que os empregados públicos somente podem sofrer demissão motivada e após regular processo administrativo, observadas as garantias do contraditório e da ampla defesa. Constitui absurdo impensável admitir que o empregado público ingressa na função mediante concurso público e pode ser demitido sem justa causa. A demissão imotivada, comum na iniciativa privada, é incompatível com os princípios administrativos da obrigatoriedade, motivação, impessoalidade, finalidade, legalidade, moralidade, entre outros. Isso porque o regime aplicado ao emprego público é predominantemente privado, mas não exclusivamente privado, sofrendo marcante influência de princípios e normas do Direito Administrativo derogatórios do regime empregatício privado.

Com relação ao posicionamento de Melo (2012, p. 220), este desde o início sempre foi favorável à imprescindibilidade de motivação para a dispensa de pessoal nas empresas estatais, eis a sua lição:

Assim como não é livre a admissão de pessoal, também não se pode admitir que os dirigentes da pessoa tenham o poder de desligar seus empregados com a mesma liberdade com que o faria o dirigente de uma empresa particular. É preciso que haja uma razão prestante para fazê-lo, não se admitindo caprichos pessoais, vinganças ou quaisquer decisões movidas pelo mero subjetivismo e, muito menos, por sectarismo político ou partidário.

Diante de tais argumentos, Alexandrino e Paulo (2015, p. 371) ao tratar da decisão do RE 589998/PI relatam que a Corte Suprema exige que a contratação do empregado público seja feita por meio de concurso público, a fim de “evitar tanto favorecimentos quanto perseguições”, ao passo que “as razões de seu desligamento

sejam explicitamente apontadas, a fim de possibilitar que se verifique se a dispensa foi norteadada por critérios objetivos e consentâneos com o interesse público”.

Alexandre (2015, p. 113) assim dispõe sobre a possibilidade da dispensa imotivada dos empregados públicos:

Registramos que, embora os empregados públicos ingressem nos quadros das empresas governamentais por meio de concurso público, a natureza do regime jurídico a que se submetem não permite que eles adquiram estabilidade no serviço público. No entanto, apesar das controvérsias doutrinárias a respeito da matéria, entendemos que o ato de dispensa desses agentes há de ser necessariamente motivado. A conclusão decorre de as empresas públicas e sociedades de economia mista estarem sujeitas à observância dos princípios constitucionais da administração pública, entre eles a impessoalidade e a isonomia, que estariam sujeitos a sérios riscos caso se permitissem dispensas imotivadas. Se a regra do concurso público deve ser respeitada para evitar privilégios, a motivação dos atos de dispensa deve ser exigida para impedir perseguições. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, analisando caso de demissão imotivada realizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, apesar de reconhecer a inaplicabilidade aos empregados públicos do instituto da estabilidade, afirmou expressamente a necessidade de motivação do ato de dispensa (RE 589998/PI).

Portanto, diante do exposto, muitos são os doutrinadores que tem se demonstrado a favor da dispensa motivada para os empregados públicos. No entanto, é importante destacar a diferença entre o instituto da estabilidade e da vedação de dispensa imotivada, cujo tema será debatido a seguir.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se ao longo desta pesquisa que o regime de emprego público é próprio das entidades administrativas que possuem personalidade jurídica de direito privado. Desse modo, a relação entre o agente público e o empregado é formalizada por um contrato de trabalho, que está vinculado à legislação trabalhista da CLT.

No entanto, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista integram a estrutura da Administração Indireta, elas estão subordinadas a algumas normas de direito público, cuja previsão mais encontrada está na Lei Maior do nosso ordenamento jurídico. Para compreender o regime aplicado destas empresas foram utilizadas várias doutrinas e as jurisprudências das Cortes Trabalhistas, até chegarmos ao julgado mais recente do STF, o RE 589998/PI.

Contudo, constatou-se que os servidores das autarquias e das fundações públicas possuem regime diverso das empresas públicas e sociedades de economia mista, pois, aqueles estão vinculados ao regime estatutário, cuja garantia principal é a estabilidade para os que ocupam cargo de provimento efetivo naquelas entidades. Essa estabilidade protege o servidor de uma possível demissão do cargo que ocupa.

Neste sentido, de acordo com o artigo 41, § 1º, da CRFB/88, o servidor público estável só perderá o cargo em quatro hipóteses: em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa, ou ainda na hipótese de excesso de despesa com pessoal, nos termos do artigo 169, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

No primeiro capítulo tratou-se dos princípios que regem a Administração Pública, os quais encontram esculpidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além destes, estudamos também os princípios que estão dispersos na legislação infraconstitucional, dentre eles o da segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, finalidade e motivação, ambos dispostos no artigo 2º da Lei nº 9.784/99.

Nesse contexto, vale destacar que esses princípios são de observância obrigatória pela Administração Pública, podendo até gerar invalidades no ato quando

não obedecidos. Dentre os princípios mencionados pode-se ressaltar o da motivação dos atos, o qual é tema deste trabalho.

O princípio da motivação está voltado para o dever da Administração de justificar os atos e as decisões praticadas, indicando os fundamentos de direito e de fato, bem como o nexos causal entre o motivo que ensejou a prática do ato e a providência tomada. Com efeito, o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político de conhecer das ações dos seus legitimados, quer como direito individual a não se sujeitar a decisões arbitrárias. Em um Estado Democrático de Direito, o mínimo que os cidadãos podem pretender é conhecer das razões pelas quais são tomadas as decisões expedidas por quem serve à coletividade.

Assim sendo, é possível afirmar que a motivação deve ser entendida com um requisito imprescindível para que o ato seja válido. E assim, mesmo que o empregado público esteja vinculado a uma empresa estatal cujos regramentos estejam agarrados ao direito privado, não podemos permitir que um funcionário ingresse nas empresas estatais por meio de concurso público e depois venha a ser demitido sem ao menos conhecer as razões deste ato.

O fundamento da exigência de motivação é o princípio da transparência da administração pública, que deriva diretamente do princípio da publicidade, cuja base mediata é o princípio da indisponibilidade do interesse público. Diante de tais ensinamentos, vimos que a jurisprudência das Cortes Trabalhistas não obrigava o empregador a motivar os atos de dispensa, cuja matéria foi objeto da Orientação Jurisprudencial nº 247 da Seção de Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho.

Não obstante, a citada orientação mencionava no inciso I que “A despedida de empregados de empresa pública e de sociedade de economia mista, mesmo admitidos por concurso público, independe de ato motivado para sua validade.” Apesar deste posicionamento ter perdurado por bom tempo, em 2007 essa orientação sofreu alteração, cuja redação acrescentada condicionou a motivação como validade do ato de despedida do empregado da ECT.

Entretanto, cabe salientar que a decisão só seria aplicada apenas para a ECT, tendo em vista a empresa gozar de tratamento semelhante à Fazenda Pública. Todavia, toda a discussão a respeito de ser dispensado ou não o requisito da motivação acabou em 2013, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu no RE

589998/PI que as empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos devem motivar o ato de dispensa de seus empregados.

Frise-se que esta decisão só alcança as prestadoras de serviços públicos, ficando excluídas as exploradoras de atividades econômicas. Contudo, depois da decisão do STF cuja matéria teve repercussão geral, a maioria dos Tribunais Regionais do Trabalho passou a seguir o mesmo entendimento da Corte Suprema. Nesse sentido, convencida dos argumentos da nossa doutrina majoritária e dos renomados Ministros da Corte quando das explicações que os levam a acreditar que a motivação dos atos de dispensa de empregados não pode ser deixada de lado, minha posição é favorável a que os empregados públicos tenham o mínimo de respeito quando forem demitidos, não podendo ser dispensado a motivação.

Portanto, assim como o candidato passa por um procedimento formal para a admissão nas empresas estatais, o rompimento do seu contrato de trabalho também deve ser precedido das razões de sua demissão, ou seja, deve conter a motivação da decisão. Vale salientar que esta motivação deve ser justificadora de tal demissão, e não uma simples explicação, sem motivo justo para tanto, devendo ser apurado as causas de sua dispensa por meio de um procedimento administrativo. Assim, constatou-se o descuido por parte dos legisladores quanto ao disciplinamento do regime jurídico destas empresas estatais, deixando para trás direitos importantes que deveriam ser efetivados.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito administrativo esquematizado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

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

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes. **Direito Administrativo**. 5. ed. Salvador: Juspodvm, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Lex: VadeMecum. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>.

Acesso em: 12 de março de 2016.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 de março de 2016.

_____. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm> Acesso em: 14 de abril de 2016.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm> Acesso em: 12 de março de 2016.

_____. **Lei nº 9.289, de 04 de julho de 1996**. Dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9289.htm> Acesso em: 12 de março de 2016.

_____. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as sociedades por ações. Disponível: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404consol.htm> Acesso em: 12 de março de 2016.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm> Acesso em: 22 de março de 2016.

_____. **Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.** Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9962.htm> Acesso em: 22 de março de 2016.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm> Acesso em: 23 de março de 2016.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em: 25 de março de 2016.

_____. **Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm> Acesso em: 25 de março de 2016.

_____. **Lei Complementar 101/2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 25 de março de 2016.

_____. **Lei nº 7.783/89, de 28 de junho de 1989.** Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm> Acesso em: 26 de março de 2016.

_____. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 1º de abril de 2016.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em: 10 de abril de 2016.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Orientação Jurisprudencial 247, SDI-1.** Dispõe sobre a despedida imotivada. Disponível em:
<http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDI_1/n_s1_241.htm> Acesso em: 28 abr. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmulas 346 E 473.** Ambas tratam da anulação dos atos pela Administração Pública. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400> Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 517.** Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=517.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas> > Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 390.** Estabilidade. Art. 41 da CRFB/1988. Celetista. Administração direta, autárquica ou fundacional. Aplicabilidade. Empregado de empresa pública e sociedade de economia mista. Inaplicável. Disponível em:
<http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-390> Acesso em: 29 abr. 2016.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **RR 108200-97.2009.5.01.0078.** Relator: Min. João Oreste Dalazen. Recorrente: Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB. Recorrido: Gelson Tavares Pereira. Ac. 4ª Turma; DEJT: 14/05/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 589998/PI.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Reclamante: Empresa de Correios e Telégrafos – ECT. Reclamado: Humberto Pereira Rodrigues. Julgamento em 20/03/2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1.642/MG.** Relator: Min. Eros Grau. Requerente: Governador do Estado de Minas Gerais. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerias. Julgamento em 03/04/2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **AI-AgR nº 472685/BA.** Relator: Min. Eros Grau. Agravante: Irisvaldo Nogueira Carlomagno. Agravado: Estado da Bahia. Julgamento em: 16/09/2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 24.268-0.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Impetrante: Fernanda Fiuza Brito. Impetrado: Gerente de Recursos Humanos da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda – Gerência Regional de Administração em Minas Gerais. DJ 09/06/2006.

BRITTO, Cristiano Fernandes da Silva. **Princípio constitucional da motivação: necessidade para dispensa do empregado público**. Disponível em: <http://cristianobritto.jusbrasil.com.br/artigos/151082759/principio-constitucional-da-motivacao-necessidade-para-dispensa-do-empregado-publico?ref=topic_feed.>. Acesso em 19 de abril de 2016.

CARVALHO, Mateus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GONÇALVES, Maria Denise Abeijon Pereira. **Ética na Administração Pública: algumas considerações**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, nº 89, Junho de 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9538&revista_caderno=4> Acesso em 19 abr. 2016.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARINELLA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **O princípio da continuidade do serviço público no Direito Administrativo Contemporâneo**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2014/09/26/o-principio-da-continuidade-do-servico-publico-nodireito-administrativo-contemporaneo/>> Acesso em: 20 abr. 2016.

PORTO, Cristian Ribeiro. **Dispensa com justa causa do empregado público de sociedade de economia mista – uma interpretação analógica**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_1/cristian_porto.pdf> Acesso em 18 abr. 2016.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

VALVERDE, Marcelo Richard. **A motivação do ato de dispensa nas empresas públicas e sociedades de economia mista**. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/117130/monografia-final.pdf?sequence=1>> Acesso em: 27 abr. 2016.