



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

VALBER ESTEVÃO FONTES BATISTA

**ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE DISPENSA IMOTIVADA DOS
EMPREGADOS PÚBLICOS DE EMPRESAS ESTATAIS EXPLORADORAS DE
ATIVIDADE ECONÔMICA**

Sousa – PB

2018

VALBER ESTEVÃO FONTES BATISTA

**ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE DISPENSA IMOTIVADA DOS
EMPREGADOS PÚBLICOS DE EMPRESAS ESTATAIS EXPLORADORAS DE
ATIVIDADE ECONÔMICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande-UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Esp. Giliard Cruz Targino.

Sousa – PB

2018

VALBER ESTEVÃO FONTES BATISTA

**ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE DISPENSA IMOTIVADA DOS
EMPREGADOS PÚBLICOS DE EMPRESAS ESTATAIS EXPLORADORAS DE
ATIVIDADE ECONÔMICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande-UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Esp. Giliard Cruz Targino.

Data da aprovação: 05 / 03 / 2018

Banca Examinadora

Prof. Esp. Giliard Cruz Targino - UFCG
Orientador

Prof. Msc. Carla Rocha Pordeus – UFCG
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dra. Ana Flávia Lins Souto – UFCG
Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer ao meu bom Deus, por sempre agir em minha vida, servindo de porto seguro nos momentos difíceis e me concebendo bom ânimo para que eu possa enfrentar qualquer tipo de desafio. O qual também é responsável por me abençoar com inúmeras graças, pois só Ele possui tamanha bondade.

Agradeço aos meus pais, Marcos Batista e Magally Fontes, alvos de minha eterna gratidão e admiração, por sempre terem me proporcionado um ambiente familiar repleto de amor, carinho e dedicação. E que sem eles, toda essa minha trajetória não seria possível.

Aos meus irmãos, Anderson Fontes e Ana Cecília Fontes, por todo apoio e incentivo que me propiciaram, tornando a caminhada mais fácil.

À minha namorada, Amália Queiroga, a quem eu tanto amo, por toda a confiança e companheirismo ao longo de minha vida universitária. E sem a qual, eu não teria conseguido chegar até aqui.

À toda minha família, a qual sempre me apoiou e acreditou no meu potencial.

Aos amigos de longa data, especialmente: Gabriel Nogueira, César Filho, Valter Neto, Rafyd Schlei, Valdeir Filho, Thalles Formiga, Ênio Abrantes, Ayrtton Estrela (Chaina), Wilson Dantas e Janderson André.

Aos meus fiéis amigos de vida acadêmica, os quais carregarei em meu coração para toda minha vida: Matheus França, Adolfo Henriques, Caio Fellipe, Marllon Oliveira, Felipe Barreto, Stefferson de Lacerda e Manassés Messias.

Aos demais colegas de Faculdade, em especial: Humberto Fernandes, Esdras Hanes, Matheus Cassimiro, Lucas de Sá, Anderson Vieira, Tanilo Torres e Mateus Silva.

À minha querida turma de Direito 2017.2, a qual tive oportunidade e a alegria de dividir 5 anos de vida acadêmica, e que me ensinaram o significado de união e respeito, apesar das adversidades.

A todo o corpo docente do Centro de Ciência Jurídicas e Sociais da UFCG, em especial aos que foram meus professores nessa caminhada, por toda dedicação e aprendizados repassados, contribuindo de maneira incisiva para a minha formação universitária.

A todos os funcionários que integram o Campus Sousa, por fazerem com que tudo funcionasse da melhor maneira possível.

Ao meu querido amigo, professor, e orientador, Giliard Cruz Targino, o qual decidiu me apadrinhar como seu orientando, sendo dono de um carisma e

humildade sem tamanho. Exercendo com amor e dedicação a nobre função do magistério. E que sem ele, este trabalho monográfico não teria sido concretizado.

Enfim, agradeço a cada um que participou direta ou indiretamente para que eu pudesse realizar meu sonho de me formar em Direito!

A todos vocês, meu eterno obrigado.

“Elemento central da conduta ética, uma capacidade virtuosa de achar o meio-termo e distinguir a ação correta, o que é, em termos simples, nada mais do que bom senso.”

Aristóteles

RESUMO

O seguinte trabalho científico busca examinar a possibilidade ou não de dispensa imotivada dos empregados públicos que atuam nas empresas públicas e sociedades de economia mista que exercem atividade econômica. Assunto este que envolve várias controvérsias judiciais e que deve ser estudado com profundidade por ter grande relevância social e jurídica pelo fato de existirem milhares de pessoas que se encontram sob essas circunstâncias. Sobretudo, devido à necessidade de os empregados públicos terem que passar por concurso público, trabalho árduo que exige dedicação, e que visando uma vida financeira mais estável podem viver com insegurança, pela possível dispensa imotivada de seus cargos públicos. Com efeito, será abordado nesta pesquisa monográfica os princípios explícitos e implícitos que cercam a atuação da Administração Pública, além de sua organização, fazendo uma análise sobre o papel que cada entidade administrativa desempenha dentro da sociedade. Será estudado também de maneira específica como se dá o ingresso de empregados públicos em se tratando das estatais exploradoras de atividade econômica, já que são objetivo central do nosso estudo. Ademais, será objeto de análise os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais que giram em torno do assunto, sendo examinado ainda o instrumento do Plano de Demissão Voluntária, o qual é bastante usual em sede de estatais exploradoras de atividade econômica. E enfim, concluindo sobre como se dará a realidade caso seja consolidado o entendimento pela desnecessidade de motivação na dispensa desses empregados. Nesta pesquisa, utilizou-se o método de abordagem dialético, além do método de procedimento bibliográfico.

Palavras-chave: Administração Pública. Empregados Públicos. Dispensa imotivada. Empresas Estatais. Plano de Demissão Voluntária.

ABSTRACT

The following scientific work seeks to examine a possibility or not of unmotivated dismissal of public employees who work in public companies and mixed-economy societies that exercise the economic activity. Subject that involves several legal controversies and must be deeply studied because of its great social relevance for the fact that there are thousands of people who are under these circumstances. Above all, due to the need that the public employees do have to go through a public tender, hard work that requires dedication, and that aiming at a more stable financial life they can live with insecurity, for possible immotivated dismissal of their public positions. This way, this monographic research will address the explicit and implicit principles surrounding the performance of the Public Administration, besides its organization, analyzing the role that each administrative entity plays within society. It will also be studied in a specific way how it does the entry of public employees in the case of State-owned explorers of economic activity, since they are the central objective of our study. In addition, it will be object of analysis the doctrinal and case laws positions that revolve around the subject, being examined also the instrument of the Plan of Voluntary Resignation that is quite usual in state explorers of economic activity. And finally, concluding on how the reality will be if the understanding is consolidated due to the lack of motivation in the dismissal of these employees. In this research, the deductive approach was used as method, arguing that one must pick up general premises for individual conclusions, besides the method of bibliographic procedure.

Keywords: Public Administration; Public Employees; Unmotivated Dismissal; State-Owned Enterprises; Plan of Voluntary Resignation

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas.

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

STF – Supremo Tribunal Federal.

STJ – Superior Tribunal de Justiça.

SEM – Sociedade de Economia Mista.

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

PDV – Plano de Demissão Voluntária.

PE – Pernambuco.

PI – Piauí.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
2.1	PRINCÍPIOS EXPLÍCITOS	13
2.1.1	Legalidade	14
2.1.2	Impessoalidade.....	15
2.1.3	Moralidade	16
2.1.4	Publicidade	17
2.1.5	Eficiência.....	18
2.2	PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS	19
2.2.1	Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado	19
2.2.2	Indisponibilidade do Interesse Público.....	20
2.2.3	Razoabilidade	21
2.2.4	Proporcionalidade.....	22
2.2.5	Segurança Jurídica.....	23
2.2.6	Especialidade	24
3	ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	26
3.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA	27
3.1.1	União.....	27
3.1.2	Estados-Membro	28
3.1.3	Distrito Federal	29
3.1.4	Municípios.....	29
3.2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA.....	31
3.2.1	Autarquias.....	33
3.2.2	Fundações Públicas	35
3.2.3	Empresas Públicas.....	37
3.2.4	Sociedades de Economia Mista	38
4	O VÍNCULO TRABALHISTA DOS EMPREGADOS DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, QUE EXERCEM	

ATIVIDADES ECONÔMICAS: UMA ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE DISPENSA IMOTIVADA.....	41
4.1 A NATUREZA JURÍDICA DAS ESTATAIS QUE EXERCEM ATIVIDADE ECONÔMICA.....	41
4.2 REGIME JURÍDICO DE CONTRATAÇÃO E DISPENSA DOS FUNCIONÁRIOS, CONFORME LEGISLAÇÃO EM VIGOR.....	42
4.3 ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL A RESPEITO DO TEMA	44
4.4 UM ESTUDO SOBRE O PLANO DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA PROMOVIDO PELAS INSTITUIÇÕES EM ESTUDO, COMO ESTÍMULO À DEMISSÃO VOLUNTÁRIA DIANTE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DEMISSÃO IMOTIVADA	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo monográfico tem como intenção principal verificar se há ou não a possibilidade de dispensa imotivada de empregados públicos de empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividades econômicas. Analisando também se há mudança de entendimento dependendo do caso concreto. Será utilizada nesta pesquisa o método de abordagem dedutivo, o qual parte de uma ou mais premissas gerais para conclusões específicas. Em relação aos métodos de procedimento, será o bibliográfico.

Esse é um assunto que merece ser estudado com afinco por possuir grande relevância jurídica, pois em nossa sociedade é possível constatar milhares de indivíduos que se encontram na situação de empregados públicos que atuam em empresas estatais exploradoras de atividade econômica, e que estes são protagonistas de inúmeras ações, principalmente na área trabalhista. Ademais, grande parte desses litígios judiciais são oriundos dessa controvérsia latente que envolve a necessidade ou não de motivação das dispensas. O que torna esse assunto merecedor de destaque e acompanhado a isto, estudos aprofundados.

É de conhecimento de todos que estas empresas estatais precisam se submeter a realização de concursos públicos para que os interessados ingressem em seus quadros de funcionários, tendo em vista que as estatais compõem a Administração Pública. Todavia, como é sabido, muitos almejam esse tipo de emprego buscando um vínculo de trabalho mais seguro, principalmente quando o país passa por crises financeiras e, em decorrência disso, muitas empresas privadas acabam tendo que tomar decisões drásticas como as dispensas em massa e até mesmo decretando falência.

Será feito um estudo em cima da legislação vigente, tomando como base a Constituição Federal e adentrando em diplomas infraconstitucionais. Ademais, estudaremos como a doutrina e a jurisprudência se posicionam sobre o tema, tanto na Suprema Corte, quanto nos demais tribunais superiores.

Para que o raciocínio deste trabalho monográfico seja completo e esclarecedor, será realizado uma análise sobre os princípios aos quais a Administração Pública está vinculada, esboçando previamente cada um dos princípios expressos na Carta Magna, sendo eles a Legalidade, Impessoalidade,

Moralidade e Eficiência. Deveras, também será abordado alguns dos princípios reconhecidos pela doutrina e jurisprudência, e que também possuem suas devidas importâncias, já que objetivam nortear o administrador como gerir a coisa pública.

Ademais, também será objeto de estudo a organização da administração pública, tratando da administração direta, a qual é composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e também da administração indireta, sendo formada pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Entretanto, será dada ênfase ao nosso principal objeto de análise, as empresas estatais exploradoras de atividade econômica.

Merece destaque ainda a distinção de tratamento que existe entre as empresas estatais exploradoras de atividade econômica e as prestadoras de serviço público, pois se não tivermos em mente a diferença que há entre as duas modalidades, não será uma tarefa fácil entender os posicionamentos tomados.

Depois de tratarmos todos os aspectos que envolvem a Administração Pública, os quais servirão como base para o estudo mais detalhado sobre as empresas estatais exploradoras de atividade econômica, será analisado derradeiramente o vínculo empregatício que essas empresas possuem com seus empregados, destacando o posicionamento da doutrina e da jurisprudência, além de verificarmos a figura do Plano de Demissão Voluntária que pode ser utilizado por parte das estatais.

Posteriormente, diante de tudo o que for exposto, serão apontados os argumentos que embasam os adeptos da necessidade de motivação e os fundamentos que norteiam o posicionamento de quem defende a desnecessidade de motivação nos atos de dispensa.

Ficando comprovada, após todo o estudo, o direito de dispensa imotivada por parte dessas empresas estatais, o que ocorreria em nosso ordenamento jurídico? É justo um empregado que passou por um concurso público ser dispensado sem a necessidade de motivos? E os direitos previstos a essas estatais que estão expressos na Constituição Federal?

Notadamente, é possível que persista esse embate mesmo após as elucidações presentes nesse estudo. Para tanto, o bom senso deve prevalecer na tentativa de apaziguar essa divergência, buscando uma alternativa que pareça ser mais viável no presente momento.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para que seja possível versar sobre os princípios constitucionais da Administração Pública em si, é de suma importância ter em mente o que de fato seja princípio em seu sentido jurídico-normativo.

Princípios são verdadeiros pilares que devem ser analisados de maneira conjunta e que servem de suporte para regular qualquer tipo de relação no ordenamento jurídico brasileiro. Exemplificando, eles guiam a interpretação dos magistrados ao aplicar a lei nos casos concretos, bem como norteiam o legislador em sua função legiferante.

Segundo Miguel Reale (1986, p. 60), os princípios são conceituados como:

[...], verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

Ademais, é plenamente possível que surjam casos em que um princípio entre em conflito com outro e que a interpretação conjunta não poderá ser feita. Nesse tipo de caso, é dever de quem estiver com a responsabilidade em mãos realizar uma ponderação de princípios e verificar qual deles se sobressai em relação ao outro dependendo do caso concreto.

A Carta Magna de 1988 impõe, ao intérprete da lei, extrema observância aos princípios que estão inseridos em seu texto constitucional, sejam eles explícitos ou implícitos. No mais, os princípios constitucionais servem de bússola na atuação dos administradores da coisa pública, tendo a intenção de que a Administração Pública seja utilizada da melhor maneira possível.

2.1 PRINCÍPIOS EXPLÍCITOS

A Lei Maior fez questão de consagrar de maneira explícita no Capítulo VII do Título III, os princípios que devem ser obedecidos pela Administração Pública. São eles os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Todos expressos no caput do artigo 37, da CRFB/88.

Embora a Constituição Federal tenha expressado tais princípios, os administradores públicos não estão atrelados somente ao rol disposto no artigo supracitado. Na legislação infraconstitucional também é possível encontrar princípios que devem ser observados, como são os casos das leis 8.666/93 e 9.784/99, responsáveis pela regulamentação das licitações públicas e processo administrativo, respectivamente. Nelas estão positivados princípios como a Isonomia, Probidade Administrativa, Julgamento Objetivo, Igualdade, Razoabilidade, Proporcionalidade, Segurança Jurídica, Interesse Público, etc.

Diante de todo este apanhado, será feita uma análise de todos os princípios explícitos anteriormente mencionados.

2.1.1 Legalidade

O princípio da Legalidade é, sem sombra de dúvida, um dos mais importantes guias dentro do nosso ordenamento jurídico. Ao observar o art. 37, da CRFB/88, é possível perceber que o legislador, seja por coincidência ou não, decidiu abrir o rol principiológico da Administração Pública justamente com o da Legalidade, fazendo com que o intérprete da lei tenha uma leve impressão de que este princípio possua uma obediência preferencial em relação aos demais, levando-se em consideração a interpretação gramatical do texto legal.

O Princípio da Legalidade, a depender do seu destinatário, tem um campo de aplicação diversificado. A Legalidade do qual se refere o artigo 5º, II, da nossa Carta Magna trata-se da legalidade “ampla”, direcionada aos indivíduos, traduzida na liberdade que o particular tem de realizar tudo que não for, por lei, proibido, ou seja, a própria autonomia da vontade do particular, não se confundindo com o Princípio da Legalidade disposto no caput do artigo 37 da CRFB/88, que tem como destinatário a Administração Pública, limitando sua atuação, já que esta está sujeita a todo tempo aos ditames da lei, vigorando, com isso, uma legalidade “estrita”.

A categoria que interessa ao corrente estudo é o da Legalidade em Sentido Estrito, o qual incide sobre a atuação do administrador. Devendo este exercer sua função não ao bel-prazer, mas sim de acordo com a vontade da lei. Só a lei define de que maneira o administrador deve agir, ou seja, uma observação literalmente vinculada.

Como bem preconiza em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, Hely Lopes Meirelles (2005, p. 52) conceitua com brilhantismo o princípio da Legalidade:

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.

De acordo com o notável autor, é com base no princípio da Legalidade que o agente público está impedido de operar como bem o convier, precisando estar ligado aos moldes dos dispositivos legais.

A Legalidade se configura como uma das maiores garantias da sociedade ante a atuação dos administradores públicos em posse do poder estatal. Faz com que o Poder Público sempre se subordine diante de previsão legal, tendo em vista que o gestor só poderá atuar em conformidade com a lei. Prevenindo que o agente público conceda direitos, imponha obrigações ou estabeleça proibições aos cidadãos, mediante a prática de simples atos administrativos.

Portanto, ao restringir a atuação da Administração Pública onde ela está permitida por lei, o princípio da Legalidade confere ao Estado uma natureza democrática, salientando ordem e segurança jurídicas.

2.1.2 Impessoalidade

De acordo com o princípio da Impessoalidade, o agente estatal tem o dever de agir com objetividade em suas atividades administrativas, sendo vedada qualquer tipo de parcialidade ou subjetividade. Buscando uma atuação por parte do agente público que vise os interesses da coletividade, evitando condutas que beneficiem ou prejudiquem pessoas determinadas, ou seja, tem como objetivo a não discriminação dos atos praticados pelos administradores públicos. É possível enxergar na Impessoalidade um dos principais motivos que embasam a necessidade de realização de concursos públicos para o preenchimento de cargos públicos nas mais variadas repartições da Administração Pública. Vários autores tratam este princípio sob dois aspectos: a Finalidade e a Isonomia.

Sobre essa faceta da Finalidade, ela pretende que a Administração Pública busque somente o interesse público, coibindo qualquer interesse do agente ou de

terceiros, tendo por obrigação vincular-se somente à vontade da lei, de maneira geral e abstrata. Com isto, impede-se que haja favorecimentos, discriminações ou preterições, tendo em vista que a atuação da Administração é impessoal, sempre visando atingir o interesse da coletividade.

Parafraseando Hely Lopes Meirelles (2016, p. 97):

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.

Ainda de acordo com o princípio da Finalidade, veda-se a promoção pessoal da autoridade ou do agente público em relação as suas atividades administrativas. Como é o exemplo de estampar o nome do agente público em obras ao invés do ente estatal ao qual aquela determinada obra está sendo realizada.

Em relação ao princípio da Isonomia, este não permite que o Poder Público trate de forma discriminatória indivíduos que se encontrem em par de igualdade jurídica. Proibindo-se, portanto, favorecimentos para alguns em detrimento de outros.

2.1.3 Moralidade

O princípio da Moralidade reflete a necessidade de que a atuação da Administração Pública esteja revestida de honestidade e boa-fé. Estabelecendo uma obrigatoriedade na observância de certos padrões de ética, para que fique resguardada uma função pública proba e leal.

Como bem elenca Carvalho Filho (2015, p. 22), não se deve observar somente os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas diferenciar o que é honesto do que é desonesto. Prosseguindo com seu pensamento, o que o legislador buscou ao inserir o princípio no art. 37 da Constituição Federal, foi coibir a imoralidade no âmbito da Administração Pública.

Mesmo a Moralidade sendo um princípio autônomo, quando se verifica a sua violação, a jurisprudência entende que ocorre uma violação à legalidade já que a moralidade não possui um conceito determinado, vejamos Matheus Carvalho em sua obra Manual de Direito Administrativo (2016, p. 67):

[...] por ser a moralidade um conceito jurídico indeterminado, normalmente a jurisprudência vem aplicando a sua violação como vício de legalidade da atuação administrativa. No entanto, a moralidade deve ser analisada como princípio autônomo, sendo possível a retirada de um ato administrativo imoral, ainda que não haja direta violação ao princípio da legalidade.

Vale salientar ainda que a conduta ética não deve ficar restrita somente nas relações entre a Administração e seus administrados como um todo, mas agindo também internamente, quer dizer, nas relações entre a própria Administração e seus respectivos agentes públicos, como versa Cavalcante Koury (2000, p. 183-194).

No mais, de acordo com Hely Lopes Meirelles (2016, p. 97) que se utilizando da obra “A Boa-Fé no Direito Privado” de Judith Martins Costa, o princípio da Moralidade se assemelha muito com a “boa-fé objetiva” em sede de Direito Privado, sendo chamada de “norma de comportamento leal” ao qual cada pessoa tem a obrigação de regular a sua própria conduta.

2.1.4 Publicidade

O princípio da Publicidade nada mais é do que a divulgação oficial do ato administrativo para conhecimento de todos e para que seus efeitos jurídicos comecem a valer. Já que uma das características desse princípio é propiciar a todos a oportunidade de fiscalizarem a legitimidade dos administradores públicos nas suas atividades.

Matheus Carvalho (2016, p. 68) diz que a Publicidade coíbe a elaboração de atos secretos pelo poder público, demonstrando que a Administração Pública tem o dever de atuar de maneira transparente, tendo em vista que a administração não atua em nome próprio e que a partir dessa premissa, nada mais sensato do que qualquer cidadão tenha acesso ao que ocorre com seus direitos.

O objetivo nuclear do princípio da Publicidade é tornar público os atos praticados no exercício da atuação administrativa. É inadmissível que assuntos da Administração Pública, os quais são do interesse de toda a coletividade, sejam camuflados em um estado democrático de Direito.

A não divulgação ou a negativa de informação por parte do Poder Público se caracteriza como violação ao direito à informação de interesse público. José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 27) aduz:

Negado o exercício de tais direitos, ou ainda não veiculada a informação, ou veiculada incorretamente, evidenciada estará a ofensa a direitos de sede constitucional, rendendo ensejo a que o prejudicado se socorra dos instrumentos constitucionais para garantir a restauração da legalidade – o mandado de segurança (...) e o habeas data.

A Constituição ainda prevê o direito à informação (art. 37, § 3º, II, CRFB/88), o qual a Administração tem a obrigação de permitir o acesso de todos os usuários aos documentos e informações relacionados aos atos de governo, desde que sempre tenham sido respeitados o direito à intimidade, à vida privada e as ocasiões de sigilo previstas em lei, de acordo com o art. 5º, X e XXXIII, da CRFB/88, respectivamente.

2.1.5 Eficiência

A Eficiência só veio ser positivada como princípio constitucional em 1998 com a Emenda Constitucional nº 19, embora o dever de agir pela obtenção de resultados satisfatórios já se desse antes mesmo da modificação ao texto constitucional.

Eficiência tem por conceito jurídico o de produzir bem, com o máximo de qualidade e com o mínimo de gasto possível. É o verdadeiro “fazer mais com menos”. A positivação de um princípio como esse, só quem tem a ganhar é a coletividade, tendo em vista que toda a sociedade estaria mais satisfeita com os resultados positivos e econômicos por parte da Administração, já que sobrariam mais recursos e a produtividade estatal seria mais convincente.

José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 33) aduz que não se deve confundir eficiência com eficácia e nem com efetividade:

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.

O ideal é de que essas qualificações andem juntas. Todavia pode acontecer de que condutas administrativas sejam elaboradas com eficiência, porém não possuam eficácia ou efetividade, vice-versa.

2.2. PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS

Além dos princípios explícitos que estão positivados na Carta Magna de 1988, a doutrina e a jurisprudência adotam princípios de maneira implícita, já que estes não estão elencados no rol do capítulo referente à Administração Pública. Embora não versados na Constituição, também servem de orientação na atuação estatal, possuindo o mesmo peso e importância que os demais princípios.

Boa parte dos princípios implícitos ou reconhecidos, como vários autores assim também denominam, estão expressos em legislação infraconstitucional, como é o caso da lei nº 9.784/99, precisamente em seu art. 2º, caput:

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

É de suma importância que a Administração Pública também dê a devida importância para com esses princípios que estão espalhados ao longo do ordenamento jurídico, tendo em vista que a sua não observância pode levar a graves sequelas ao próprio Estado.

2.2.1 Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado

De acordo com a lei 9.784/99, a Administração Pública deve observância obrigatória a este princípio, pois ele é uma das vigas do conhecido regime jurídico-administrativo, peculiaridade do próprio regime de direito público.

A supremacia do interesse público em detrimento do interesse privado, como a sua própria denominação já diz, traduz que havendo um conflito entre o interesse público e o privado, deverá haver a prevalência daquele, é claro, desde que respeitados os direitos e garantias fundamentais estampados na Lei Maior.

Ratificando, José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 34) ensina:

[...] não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. [...] Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público.

O particular deve ser observado como componente da coletividade, e que seus direitos, a princípio, não devem ser comparados aos direitos da coletividade. É possível observar a incidência da supremacia pública, por exemplo, na desapropriação, onde o interesse público se estabelece em face do proprietário, ou ainda no próprio poder de polícia, em que o Estado impõe algumas limitações à atuação individual.

Ademais, segundo Hely Lopes Meirelles (2016, p. 114) a supremacia do interesse público é a razão da disparidade entre a Administração e seus administrados, entretanto essa disparidade é oriunda da lei, e esta por sua vez, fixa a demarcação da supremacia.

Por fim, concluindo com o pensamento dos autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 204), onde versam que, embora essa superioridade sendo assegurada pela ordem constitucional, ela está restrita aos princípios constitucionais que definem a forma e os limites de sua atuação, como o devido processo legal, a proporcionalidade, contraditório e ampla defesa, por exemplos. Portanto, a premissa da supremacia do interesse público não tem natureza absoluta, como ocorre com todos os demais princípios jurídicos.

2.2.2 Indisponibilidade do Interesse Público

O princípio ora em análise, juntamente com o da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado formam o já mencionado regime jurídico-administrativo. A Indisponibilidade do Interesse Público tem como objetivo impor restrições à atuação administrativa, tendo em vista que a Administração Pública não é detentora da coisa pública, mas sim dirigente de interesses e bens do povo.

De fato, só quem pode dispor de algo é o seu proprietário. Com isso, quem não é proprietário de algo não pode dispor deste algo, tornando-o indisponível. Assim acontece com os interesses e bens públicos, já que não pertencem ao Estado, muito menos aos seus agentes públicos, já que o verdadeiro proprietário dos direitos e interesses públicos é a coletividade, cabendo à Administração Pública a sua mera gestão.

Por esse motivo que José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 36) cita que a alienação não pode ser feita de qualquer jeito, e sim da forma e procedimento que a lei definir. Assim como os contratos administrativos que, em regra, devem ser

precedidos de procedimentos licitatórios para descobrir quem possa realizar as obras, por exemplo, da maneira mais benéfica para a Administração Pública.

Quanto à incidência desse princípio na atuação da Administração, é válido ressaltar as palavras de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 206):

[...] o princípio da indisponibilidade do interesse público está diretamente presente em toda e qualquer atuação da administração pública, diferentemente do que ocorre com o princípio da supremacia do interesse público, que, de forma direta, fundamenta essencialmente os atos de império do poder público.

Fernanda Marinela (2012, p. 82) arremata que “em nome da supremacia do interesse público, o Administrador pode muito, pode quase tudo, mas, não pode abrir mão do interesse público”.

Portanto, o núcleo do regime jurídico-administrativo é formado a partir dos princípios da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e a Indisponibilidade do Interesse Público, os quais fazem nascer os demais princípios da Administração Pública, sejam eles os expressamente e os implicitamente constitucionais.

2.2.3 Razoabilidade

Na seara do Direito Constitucional, muitos constitucionalistas tratam os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade como um só, fazendo com que se tornem sinônimos. Entretanto, principalmente no âmbito administrativista, os autores preferem distinguir o princípio da Razoabilidade do princípio da Proporcionalidade.

A função da Razoabilidade é tentar impedir uma atividade desarrazoada por parte dos agentes públicos, refletindo que este não se deve utilizar do seu cargo para agir de forma abusiva ou desviada no cumprimento da lei, atingindo padrões inaceitáveis por parte do senso comum.

Matheus Carvalho (2016, p. 83) é claro:

Este princípio representa certo limite para discricionariedade do administrador, uma vez que, mesmo diante de situações em que a lei define mais de uma possibilidade de atuação, a interpretação do agente estatal deve-se pautar pelos padrões de escolha efetivados pelo homem médio da sociedade, sem o cometimento de excessos.

Com efeito, é verdade que na área do Direito Administrativo, a Razoabilidade incide principalmente no controle dos atos discricionários que causam limitação aos

interesses dos administrados e nas punições administrativas. Num cenário como esse, onde o administrador tem sua margem de atuação ampliada mediante previsão legal, pode exercer sua liberdade limitada desde que se encaixe dentro de padrões de aceitabilidade.

Com isto em mente, não pode o juiz interferir na conduta do administrador julgando que tal conduta praticada pelo agente público é ou não desarrazoada, entrando assim no mérito da questão. Resta ao magistrado julgar o ato administrativo levando em consideração apenas a legalidade ou não do ato em questão. Se assim não o fosse, a separação dos três poderes estaria violada.

2.2.4 Proporcionalidade

Como já foi versado anteriormente, muitos tratam de elencar o princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade sendo como um só. Todavia, uma parte dos doutrinadores, a exemplo de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 232), enxerga a Proporcionalidade como sendo uma vertente da Razoabilidade, tendo em vista que este impõe que haja uma certa incidência daquele em cima das ferramentas utilizadas pelo administrador público e os fins que ele almeja atingir.

Com isso, enquanto o princípio da Razoabilidade tem origem anglo-saxônica, o da Proporcionalidade nasce na Suíça e na Alemanha, se espalhando pela Áustria, Holanda, Bélgica, entre outros países europeus.

O grande preceito do princípio da Proporcionalidade é combater o excesso de poder, prezando a contenção de atos administrativos que exorbitem os limites apropriados. Significa dizer que o Estado, ao intervir nas atividades sob seu domínio, tem a obrigação de atuar realmente porque a circunstância assim o exige, devendo haver equilíbrio, sem exageros e proporcional ao escopo a ser atingido. Em suma, ocorrendo uma situação em que houve um desregramento leve, a pena cominada deve ser branda, ao passo que, havendo uma falta grave, esta deve ser combatida com uma penalidade severa, para que haja uma harmonia jurídica na atuação administrativa.

O princípio da Proporcionalidade é embasado sob três aspectos, são eles: a Adequação, indicando que o meio utilizado na execução deve ser apropriado ao fim visado; a Exigibilidade, traduzindo que aquela atuação realmente é necessária, não

existindo outro modo senão aquele; e a Proporcionalidade em Sentido Estrito, fundamentando que os benefícios precisam superar os prejuízos.

No mais, é importante destacar que tanto a Razoabilidade e a Proporcionalidade servem como instrumentos do controle sobre o poder discricionário da administração pública, visando combater o uso indevido da discricionariedade administrativa, pois é bem verdade que alguns atos sob a alegação de estarem amparados por tal discricionariedade extrapolam os limites do aceitável sendo completamente arbitrários. Ou seja, com a imposição de obediência a esses princípios, amplia-se o controle dos atos administrativos principalmente por parte do Poder Judiciário, uma vez que também há a possibilidade desse controle ser feito pela própria Administração Pública através da Autotutela, sendo este o poder de rever seus respectivos atos.

2.2.5 Segurança Jurídica

Este princípio também é chamado de boa-fé ou proteção à confiança, sendo parte do Estado Democrático de Direito. No ordenamento jurídico brasileiro foi inserido através do art. 2º, caput, da lei 9.784/99. Nesse mesmo dispositivo legal, em seu parágrafo único, XIII, dispõe que a alteração na interpretação de norma legal não poderá alcançar relações já consolidadas. Todavia, o texto legal impõe que no exercício da Administração Pública será observada a “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”.

Nas palavras de Carvalho Filho (2015, p. 37 – 40) este princípio vive um diapasão entre o princípio da legalidade e a estabilidade das relações jurídicas. De um lado há a observância que os atos devem possuir parâmetros que estão elencados na lei, enquanto do outro tem o postulado de evitar que relações jurídicas fiquem à deriva constante de instabilidade, provocando assim dúvidas e receios por parte dos indivíduos.

Matheus Carvalho (2016, p. 90/91) é incisivo sobre o objetivo da Segurança Jurídica, informando que o referido princípio:

[...] garante aos cidadãos não serem surpreendidos por alterações repentinas na ordem jurídica posta. Configura corolário do direito como norma de pacificação social. Assim sendo, as modificações supervenientes de normas jurídicas não devem retroagir para atingir situações pretéritas,

sob pena de se tornar instável o sistema de regras imposto pelo Poder Público, causando instabilidade social.

Com efeito, a Administração pode praticar atos que de alguma maneira tragam benefícios a determinados indivíduos, entretanto fica impedida de remover o respectivo benefício argumentando que fixou uma nova interpretação ao dispositivo legal. Em suma, o que o princípio em estudo combate é que a nova interpretação retroaja, prejudicando cenários já estabilizados dentro do ordenamento jurídico.

Voltando ao entendimento de Matheus Carvalho, dependendo da situação, devem ser preservados todos os efeitos que foram gerados pelo ato, mesmo que este carregue nulidade insanável, ou que, o próprio ato tenha que ser conservado apesar de sua ilegalidade, de modo que o cidadão e outros princípios constitucionais sejam resguardados.

2.2.6 Especialidade

Este princípio possui raízes da indisponibilidade do interesse público e da eficiência na atuação do Poder Estatal, justificando assim a exigência de descentralização das atividades do Estado e da desconcentração de serviços que recaem sobre uma mesma estrutura administrativa.

Por óbvio, como a Administração possui escopo na Eficiência, é normal que em determinadas circunstâncias, os entes estatais desloquem para terceiros mais capacitados o desenvolvimento de certos serviços públicos. Tendo em vista que a especialização em determinadas atuações resulta numa maior eficiência e na conquista de rendimentos mais satisfatórios, uma vez que estas entidades especializadas se concentram em uma só tarefa ao invés de desdobrarem em diversas atividades.

O deslocamento das atividades a pessoas jurídicas diversas é conhecido como o fenômeno da descentralização, uma vez que a execução era feita de maneira centralizada e passa a ser executada por uma outra entidade. Veja o que nos ensina Matheus Carvalho (2016, p. 90):

Em tais casos, o ente público atribui a execução de serviços públicos a entidades criadas pelo próprio Estado, com finalidade de execução de atividades específicas. A especialização se manifesta por meio da criação de autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista (...)

Ademais, é necessário que lei específica seja criada para que essas entidades possuam personalidade jurídica e capacidade de administração próprias. Só assim, elas poderão prestar as atividades as quais foram transferidas, de forma específica. Vale lembrar ainda que a finalidade dessas novas pessoas jurídicas está expressamente elencada na respectiva lei específica, ficando assim, vinculadas a exercerem só o que foi designado, impedidas de atuarem livremente.

Por fim, já que estão prestando atividades estatais, estas entidades estão sujeitas ao controle finalístico, também conhecido de tutela administrativa, por parte da Administração Direta.

3 ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Acerca deste tema é importante que se frise os conceitos e diferenças entre entidades políticas e entidades administrativas. Entidade é entendida como pessoa jurídica, pública ou privada, não se confundindo com órgão, que não possui personalidade jurídica e que realiza as atividades da entidade a qual pertence.

Entidades Políticas são pessoas jurídicas de direito público interno, caracterizadas pela autonomia política, ou seja, munida da capacidade de auto-organização, podendo legislar e editar suas próprias leis. São pessoas políticas:

União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já as entidades administrativas, diferentemente das pessoas políticas, não possuem a chamada autonomia política e integram a chamada administração indireta. São pessoas jurídicas administrativas: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Como preleciona Marcelo Alexandrino (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”.

Sobre a organização da administração pública federal o art. 4º do Decreto-Lei 200/1967 dispõe:

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 a principal distinção entre entidades políticas e entidades administrativas: àquela é conferida a capacidade de legislar, não sendo o mesmo permitido a esta, que se limita a execução das leis editadas pelas entidades políticas.

Em resumo, as pessoas políticas recebem competência legislativa e administrativa da própria Constituição Federal, enquanto as pessoas administrativas

ficam encarregadas da mera execução das leis, ou seja, a estas é conferida apenas a competência administrativa.

3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

A administração pública direta é tida como um conjunto de órgãos que fazem parte das entidades políticas do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), aos quais foi, de forma centralizada, atribuída competência de atividades administrativas. Diante o exposto, observemos como estão distribuídas as entidades federadas.

3.1.1 União

A União é uma pessoa jurídica de direito público interno, gozando de autonomia ao representar o Estado em suas relações internacionais. É mister esclarecer que no plano interno, a União goza de autonomia, não se confundindo com soberania, pois só quem é dotada de soberania é a República Federativa do Brasil, pessoa jurídica de direito público externo (artigo 1º, I, Constituição Federal).

A autonomia dos entes federados configura-se pela capacidade de auto-organização, autogoverno e de autoadministração. O autogoverno é caracterizado pela capacidade de escolha dos seus representantes. A auto-organização é a capacidade que os entes federados têm de se organizarem através da produção de suas próprias constituições.

Nas premissas de Pedro 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 (...)

Assim, de acordo com o artigo 1º da CRFB/88, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. A repartição de competência constitui característica fundamental da Federação e a nossa CRFB/88 distribuiu entre os entes competências

administrativas e legislativas, sendo possível a competência administrativa ou material ser dividida em exclusiva ou comum.

A competência exclusiva da União constitui o conjunto de competências previstas no art. 21 da CRFB/88, que são competências administrativas indelegáveis. Já a competência comum, prevista no art. 23, da CRFB/88, coexiste para todos os entes (União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios). Importante mencionar que não há nenhum tipo de subordinação entre os entes para administrar as matérias contidas no artigo supracitado.

3.1.2 Estados – Membros

Os Estados-Membros ou Estados federados são também, nos termos da nossa Constituição, dotados de autonomia, assim como a União, de auto-organização e autogoverno e auto legislação. Os estados-membros são pessoas jurídicas de direito público interno e também um ente federativo.

Desse modo, de acordo com o art. 18, § 3º da Constituição Federal de 1988:

§ 3º - 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.

O artigo 48, inciso VI da Constituição complementa o artigo 18, §3, pois este dispõe que as Assembleias Legislativas das áreas envolvidas na partilha devem ser ouvidas. Não sendo vinculante o parecer dessas Assembleias, o processo de formação de novos estados poderá ter continuidade mesmo se o parecer não for favorável.

A auto-organização dos Estados-Membros se dá por meio do seu poder constituinte derivado-decorrente, podendo assim elaborar suas próprias Constituições Estaduais e leis infraconstitucionais como forma de organizar seu funcionamento, dispendo sobre sua própria administração, bens e servidores. O caput do artigo 25 da Carta Magna proíbe qualquer desrespeito aos princípios constitucionais na elaboração das leis constitucionais estaduais e infraconstitucionais.

Por fim, o que também caracteriza a autonomia dos Estados-Membros é o autogoverno, onde o próprio povo do Estado quem diretamente escolhe seus representantes nos poderes Legislativo e Executivo local.

3.1.3 Distrito Federal

O Distrito Federal é uma unidade caracterizada como autônoma, e em virtude da presença de sua tríplice capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração possui natureza de ente federativo autônomo, sendo-lhe vedada a possibilidade de subdividir-se em Municípios.

Preleciona Diogo de 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).

Mesmo não sendo um estado-membro, nem um Município, ao Distrito Federal são atribuídas todas as competências legislativas e tributárias dos Estados e Municípios. Neste sentido, a CRFB/88 em seu artigo 32, § 1º dispõe:

Art. 32. 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.
§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Diante disto, podemos observar sua natureza híbrida, ou seja, competência própria de Estado e Município ao mesmo tempo. Apesar de possuir natureza híbrida, o Distrito Federal é regido por lei orgânica, assim como os Municípios e diferente dos Estados, não possui capital, sendo Brasília local da sede de governo.

3.1.4 Municípios

Os Municípios são entidades federativas indispensáveis ao sistema federativo. Assim como os outros entes da federação, também são pessoas jurídicas de direito público interno. Em virtude de sua tríplice capacidade de auto-

organização, autogoverno e autoadministração, possui natureza de ente federativo autônomo. Tecnicamente os Municípios não possuem Constituição. São regidos por sua Lei Orgânica, votada em dois turnos, com intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará respeitando os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e a Constituição Estadual no Estado-Membro a qual pertence o Município.

De acordo com o artigo 29, I, da CRFB/88, através de seu autogoverno o Município tem capacidade de eleger direta e simultaneamente seu Prefeito, Vice-prefeito e vereadores, cujo mandato terá duração de quatro anos.

Com relação à distribuição de competências, analisemos o artigo 30 da nossa Constituição Federal:

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.

Dessa forma, é pacífico o entendimento de que o interesse local ao qual o inciso I refere-se, está ligado às necessidades e peculiaridades de cada localidade. Conforme ensina Pedro Lenza (2015, p. 544) apud Michel Temer (1998) observa-se que a expressão “interesse local”, doutrinariamente, assume o mesmo significado da expressão “peculiar interesse”, estampada na Constituição de 1967. E completa: “Peculiar interesse significa interesse predominante”.

Com relação às regras de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, o artigo 18, § 4º da CRFB/88, dispõe que só podem ser feitas mediante lei estadual, desde que seja feito antes um Estudo Prévio de Viabilidade Municipal, e logo após esse estudo, sendo favorável, deve ser realizado um plebiscito com a população dos municípios envolvidos para saber se aprovarão ou não a criação do município.

Por fim, só a título elucidativo, os Municípios apresentam certas peculiaridades quando comparado com os demais entes federados, inexistente, por exemplo, Poder Judiciário Municipal, ficando seus atos submetidos ao Poder Judiciário Estadual.

3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

A Administração Pública Indireta é oriunda da descentralização administrativa referente as suas atividades, sendo conceituada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 29) como “o conjunto de pessoas jurídicas (desprovidas de autonomia política) que, vinculadas à administração direta, têm competência para o exercício, de forma descentralizada, de atividades administrativas”.

Embora o art. 4º do Decreto-lei n 200/67 atribua somente ao Poder Executivo Federal a possibilidade de descentralizar os seus serviços através da criação de pessoas jurídicas públicas ou privadas que passam a deter a titularidade e execução de determinada prestação, como são os casos das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, é com o advento da Constituição Federal de 88, mais precisamente no art. 37, caput e no inciso XIX, que passa a existir também a possibilidade de que os Poderes Legislativo e o Judiciário criem seus próprios entes administrativos bem como nas esferas federal, estadual e municipal.

É importante esclarecer que apesar de termos em mente que a definição de administração pública indireta seja o grupo de pessoas jurídicas às quais possuem a competência para exercer as funções do Poder Público de maneira descentralizada, de fato existem as empresas públicas e sociedades de economia mista que não são instituídas para a prestação de serviços públicos, ou exercer qualquer função própria da Administração Pública, e sim com a finalidade de explorar atividades econômicas, consoante dispõe o art. 173 da CRFB/88.

Todas as entidades da Administração Indireta carregam peculiaridades próprias e regime específico. Contudo, existem preceitos importantes que atingem, indistintamente, todos esses entes. São elas a personalidade jurídica, lei específica como instrumento criador das autarquias e autorizador da criação das demais entidades da administração pública indireta, a finalidade pública e o controle pela administração direta.

A personalidade jurídica, característica comum a todas as entidades administrativas, torna perceptível a distinção entre criador e criatura. Traduzindo, a personalidade jurídica impede a confusão do ente da administração direta com a entidade administrativa. Ao serem criadas, as entidades administrativas recebem patrimônio oriundo de seu ente instituidor, passando a ter liberdade de manuseá-lo, e podem obter receita tanto do ente da administração direta quanto de suas respectivas atividades que lhes possam auferir renda. E por carregarem personalidade jurídica própria, são titulares de direitos e obrigações, podendo, portanto, configurarem como polo passivo ou ativo em litígios judiciais.

Segundo Matheus Carvalho (2016, p. 161)

(...) essas pessoas jurídicas também gozam de capacidade de autoadministração, pois terão autonomia técnica e administrativa, além de efetivarem a nomeação de seus agentes, em concurso específico, com plano de carreira e atribuições definidas, possuindo, portanto, seu próprio corpo de pessoal.

Já sobre a criação dos entes administrativos se darem somente por meio de lei específica, é importante ter em mente que em relação às autarquias, sua criação necessita apenas da aprovação da lei para que a pessoa jurídica passe a existir, ou seja, com o advento de lei específica, esta, por si só dá origem a autarquia. No tocante às demais entidades, como fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, todas estas têm suas criações autorizadas por lei específica, traduzindo, o mero surgimento da lei em questão não cria, mas tão somente autoriza a sua criação. Além da carência de lei que autorize a criação, é necessário que seus respectivos atos constitutivos sejam registrados nos órgãos competentes, para que só assim o seu surgimento seja concretizado. E por fim, de acordo com a simetria das formas, já que precisam de lei específica para serem criadas, as autarquias também exigem lei específica para que sejam extintas, e da mesma maneira ocorre com as demais entidades indiretas, ou seja, nova lei específica autoriza que fundações públicas e empresas estatais sejam extintas.

Outra peculiaridade que é comum às entidades administrativas é a sua finalidade pública. A própria lei traz qual a finalidade de sua respectiva entidade, e esta, por sua vez, fica vinculada ao fim que a instaurou. Em suma, o ente é criado com finalidade já atribuída pela lei específica, sem a possibilidade de realizar atribuições ao seu bem entender.

Por último, as entidades administrativas se submetem ao controle pela administração direta da pessoa política à qual estão vinculados. No entanto, este é um controle finalístico, pois é limitado à legalidade. O que existe é apenas uma supervisão ministerial, já que essa tutela é efetuada pelo ministério compatível com o tipo de prestação da entidade administrativa, por exemplo, uma autarquia federal que atua na área educacional deve ser supervisionada pelo Ministério da Educação, ao passo que uma fundação pública que presta serviços de combate a doenças deve ser tutelada pelo Ministério da Saúde.

Fernanda Marinela (2014, p. 114) ensina que esse controle assegura o cumprimento de objetivos estabelecidos em seus atos de criação, harmoniza a atuação do ente com a política do Governo, além de zelar pela obtenção da eficiência e da autonomia administrativa, operacional e financeira. Vale também salientar que esse controle não tem característica hierárquica, já que são pessoas jurídicas distintas. A hierarquia existe em uma mesma pessoa jurídica internamente, sendo possível concluir que é apenas uma mera supervisão ou tutela, não sendo demonstração do Poder Hierárquico.

3.2.1 Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, que de acordo com o artigo 37, inciso XIX, CRFB/88, somente poderão ser criadas mediante lei específica, dispondo esta, sobre suas atribuições, possuindo patrimônio e receita próprios.

Integram a administração indireta e sua personalidade jurídica é criada no momento de aprovação de sua criação, não precisando, portanto, do registro dos seus atos em cartório. As autarquias representam uma forma de descentralização administrativa, pois a ela foi transferido um serviço da administração centralizada, adquirindo assim, capacidade de autoadministração sob controle estatal.

Podemos encontrar o conceito de autarquia no artigo 5º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967, vejamos:

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.

Marcelo Alexandrino (2015, p. 41) *apud* Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009) 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”.

Por possuir autonomia, não há o que se falar em subordinação hierárquica entre a autarquia e a entidade estatal a que pertence, caso isso ocorresse, seria anulado seu caráter autárquico. Não obstante, o que há é uma mera vinculação à entidade matriz, passando esta, a exercer um controle legal.

Por ser a autarquia um instrumento de descentralização de serviço público, pode ser criada por qualquer entidade estatal: União, Estados-Membros e Municípios, desde que atenda aos requisitos formais e materiais de sua instituição.

Conforme ensinamentos de Diogo de 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).

É válido lembrar que esses são privilégios administrativos, e não políticos. Além dos privilégios outorgados por lei especial, também são auferidos às autarquias as vantagens tributárias da Fazenda Pública, ou seja, as autarquias gozam de imunidade tributária, não podendo ser cobrado impostos sobre o seu patrimônio, suas rendas e os serviços prestados por elas. As autarquias também possuem prerrogativas processuais da Fazenda Pública. Esses privilégios têm a finalidade de facilitar o desempenho da função pública.

Com relação ao regime jurídico de seus servidores, este será regido pela Lei 8.112/1990, sendo assim o regime estatutário. O ingresso dos servidores das autarquias, como dispõe o artigo 37, inciso II da nossa Constituição Federal, dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Como já dito anteriormente, não há o que se falar em subordinação hierárquica entre as autarquias e a Administração Pública Direta, havendo apenas

uma mera vinculação para que seja realizado controle finalístico. Dessa forma, as autarquias são submetidas a supervisão dos ministérios aos quais estão vinculadas.

Sobre a responsabilidade civil das autarquias, estas responderão pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, sendo assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (art. 37, §6º, CRFB/88)

Ainda sobre responsabilidade civil, esclarece Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 57):

Essa regra constitucional sujeita as autarquias a responsabilidade civil (extracontratual) objetiva, na modalidade "risco administrativo". Significa que a autarquia terá que indenizar danos (patrimoniais ou morais) que seus agentes, atuando nesta qualidade, causem a terceiros, independentemente de dolo ou culpa do agente.

É mister salientar que por utilizar-se de interesse público, as autarquias estão sujeitas a processo de licitação, sem deixar de lado que a elas é vedada a cumulação de cargos e funções públicas.

3.2.2 Fundações Públicas

Para que nosso raciocínio seja o mais esclarecedor possível, o nosso ordenamento jurídico só estabelecia a possibilidade de particulares instituírem fundações, como estava expresso no Código Civil de 1916, ou seja, eram de fato, fundações privadas as quais se submetiam aos mesmos moldes de qualquer outra pessoa jurídica de direito privado, tendo que passarem pela fiscalização do Ministério Público, por exemplo, além de não possuírem privilégios processuais e fiscais entre outros aspectos que qualquer ente da administração pública teria direito.

Só com o advento do Decreto lei 200/67, que mais tarde seria alterado pela lei nº 7.596/87, que define fundação pública em seu art. 5º, IV, fazendo assim a introdução das fundações por parte da Administração Pública:

IV – Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativo, 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 formas.

Como podemos perceber, a Administração Pública recebeu a possibilidade de instituir suas próprias fundações, passando a serem denominadas fundações públicas. Entretanto essas fundações públicas deveriam possuir personalidade jurídica de direito privado, e, portanto, deveriam inscrever no Registro Civil de Pessoas Jurídicas suas respectivas escrituras públicas para que só assim a personalidade jurídica de cada uma delas fosse efetivada.

Com a promulgação da Carta Magna de 88, doutrina majoritária passou a reconhecer, devido ao tratamento do constituinte originário, a personalidade jurídica de direito público a estas entidades. Uma década depois, a EC 19/1998 introduziu alterações sensíveis ao inciso XIX do art. 37, da Constituição, fazendo nascer duas formas de instituição das fundações públicas. A primeira reafirmava a possibilidade de lei específica autorizar a criação de fundação pública, necessitando ainda do registro dos atos constitutivos nos órgãos competentes, ou seja, procedimento próprios de pessoas de direito privado. Já a segunda hipótese, que não se encontrava em texto constitucional, era entendimento majoritário, e versava que bastava o surgimento de lei específica para que a fundação pública fosse criada, esta, por sua vez, seria de direito público.

Ademais, como essa segunda hipótese de instituição é própria das autarquias, o Poder Público criava uma nova espécie de autarquia. É por isso que vários doutrinadores denominam as fundações públicas de direito público como sendo fundações autárquicas ou autarquias fundacionais, já que estas fundações possuem o mesmo regime jurídicos das autarquias.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p.63) afirmam que a diferença entre autarquia e fundação pública de direito público é simplesmente conceitual:

Aquela é definida como um serviço público personificado, em regra, típico de Estado; esta é, por definição, um patrimônio personalizado destinado a uma finalidade específica, usualmente de interesse social. Repita-se: o regime jurídico de ambas é, em tudo, idêntico.

Com efeito, a Constituição de 88, nem mesmo após a EC 19/1998 traz distinções sobre as fundações públicas de direito privado e de direito público. Entretanto, como pensam alguns doutrinadores, só em hipóteses indiscutíveis de incompatibilidade com a personalidade jurídica de direito privado é que deve ser cogitada, por meio de uma interpretação restritiva, a vedação de cabimento das fundações públicas de direito privado.

Não obstante todo esse embaraço jurídico em volta das fundações públicas, é possível destacar algumas diferenças entre as de direito público e as de direito privado. Como são os casos de, por exemplos, as de direito privado estarem impossibilitadas de desempenharem exercícios de poder de império; não possuem poder normativo; não se sujeitam ao regime especial de precatórios; não viabilidade de exigir tributos; nem possuem a prerrogativa de cobrarem seus créditos mediante processo especial de execução fiscal.

Concluindo, enquanto as fundações públicas de direito público possuem regime próprio das autarquias, as fundações públicas de direito privado possuem um regime híbrido, ora devendo subordinação as normas privadas, ora se sujeitando as normas imperativas de direito público.

3.2.3 Empresas Públicas

As empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, ao contrário das autarquias e fundações autárquicas. Essas empresas são criadas mediante autorização legal e necessitam ter seus atos constitutivos registrados nos órgãos competentes, servindo de instrumento de ação pelo Poder Público. Todavia, sejam pessoas de direito privado, sujeitam-se, em várias ocasiões, a normas e princípios de direito público.

Vejamos a seguinte definição trazida pelo Decreto Lei 200/67, precisamente em seu art. 5º, II:

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.

Essa espécie de empresa estatal possui capital integralmente público, sem nenhuma interferência de particulares. Ademais, a participação no capital de uma empresa pública pode se dá de diversas formas. Tanto é possível que esse capital seja decorrente de um ou mais entes da administração direta, quanto um ou mais outros entes da administração indireta, e ainda é viável que haja uma mistura, reunindo entes da administração direta e da indireta, incluindo outras empresas públicas, conforme dispõe o artigo 5º do Decreto-Lei 900/69.

Em relação para com a forma societária das empresas públicas, ao contrário das sociedades de economia mista, é permitida qualquer forma societária admita em direito, podendo ser criadas sob a forma de sociedade unipessoal.

Sobre o acesso aos empregos das empresas públicas, é necessária a realização de concurso público prévio aos moldes do art. 37 da Constituição Federal. Todavia, seus empregados públicos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, não sendo agraciados pelo regime estatutário, não possuindo, portanto, a estabilidade empregatícia. Como consequência disso, a Justiça do Trabalho é encarregada de resolver os litígios entre essas entidades e seus respectivos empregados, como bem institui o art. 114, da CRFB/88.

Como é perceptível, as empresas públicas, apesar de possuírem personalidade jurídica de direito privado, estão submetidas a algumas condições, como são os casos da realização de procedimentos licitatórios, de acordo com a lei 8.666/93; a vedação a seus empregados de acumularem demais cargos públicos; e a sujeição a punições próprias de servidores públicos.

No tocante a responsabilidade civil, de acordo com o tipo de atividade que exercem, as empresas públicas são responsáveis objetiva ou subjetivamente. Isto é, se depararmos com empresas prestadoras de serviços públicos, estas vão responder objetivamente, sem a carência de atestar o dolo ou a culpa. Já em caso de exploradoras de atividade econômica, a entidade terá responsabilidade subjetiva. Sobre essa distinção das empresas públicas entre prestadoras de serviços prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica, estudaremos mais adiante em tópico específico. Cabe lembrar que essa divisão também ocorre em se tratando de sociedade de economia mista.

3.2.4 Sociedade de Economia Mista

As sociedades de economia mista se assemelham bastante com as características das empresas públicas. Como é o caso do modo de criação, que carecem também de lei específica que autorize a criação, além do registro de seus atos constitutivos nos respectivos órgãos competentes para que seja adquirida, de fato, a personalidade jurídica destas.

Com relação a constituição de seu capital, deverá haver uma mescla entre capital privado e público, com a prevalência do público em detrimento do privado.

Sendo mais específico, significa dizer que mais da metade do capital social com direito a voto da SEM deve estar nas mãos do Poder Público. Ademais, é necessário também a participação de capital privado, mesmo que em proporção irrisória, independentemente deste capital acarretar direito a voto ou não, sob pena de que se não houvesse participação privada, não estaríamos diante de uma SEM, mas sim de uma empresa pública. Por outro lado, se o poder de voto estivesse em sua maioria em favor de particulares, seria configurada uma empresa privada com participação estatal, e assim esta empresa deixaria de configurar como integrante da Administração Pública. É importante destacar ainda que não acarreta problema algum os particulares estarem em posse de todas as ações que não tem direito a voto (ações preferenciais), desde que o Estado possua direito a voto (ações ordinárias) superior ao dos particulares. No mais, mesmo se tornando repetitivo, o que realmente importa na sociedade de economia mista é que a maioria do capital social com poder de voto esteja em posse do Estado, já que isso é suficiente para que o Poder Público permaneça com o controle da SEM.

Já em relação a sua forma de constituição, diversamente do que ocorre com as empresas públicas, as sociedades de economia mista só podem constituir-se sob a forma de sociedades anônimas, ou seja, de Companhia, de acordo com o que estampa o art. 5º, III, do Decreto Lei 200/67. Vejamos:

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 entidade da Administração Indireta.

Sobre como se dá o ingresso de pessoal, assim como nas empresas públicas, as sociedades de economia mista se sujeitam a realização de concurso público como meio de ingresso aos empregos públicos, conforme os ditames do art. 37, II, da Carta Magna de 88. Ainda assim, como já sabido, o regime ao qual se submetem os seus empregados públicos é celetista, não sendo possível a garantia de estabilidade, já que não são regidos por estatutos.

Finalizando, é válido destacar que não há deslocamento de foro competente em casos de litígios em que as SEM configurarem como parte, mesmo que seja o caso de uma entidade federal, já que não há previsão constitucional. Resulta-se assim que o foro competente é o da justiça estadual. Ratificando o entendimento,

temos a Súmula 517 do STF que aduz: “As sociedades de economia mista só têm foro na Justiça Federal, quando a União intervém como assistente ou oponente”.

4 O VÍNCULO TRABALHISTA DOS EMPREGADOS DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, QUE EXERCEM ATIVIDADES ECONÔMICAS: UMA ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE DISPENSA IMOTIVADA

Quando a Administração Pública resolve instituir empresas públicas e sociedades de economia mista, é sabido que o vínculo jurídico existente entre ela e o seu pessoal é regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, já que as estatais possuem personalidade jurídica de direito privado, embora se submetendo a imposições oriundas do direito público pelo fato de integrarem a administração pública indireta. Diante disso, surgem algumas celeumas jurídicas na seara das empresas estatais sobre a possibilidade de dispensa imotivada de seus empregados, havendo uma dúvida sobre qual caminho seguir, já que possuem um regime híbrido.

4.1 A NATUREZA JURÍDICA DAS ESTATAIS QUE EXERCEM ATIVIDADE ECONÔMICA

De acordo com o que foi abordado nesse trabalho científico, já é de largo conhecimento que as empresas estatais são criadas mediante autorização legal e necessitam do registro de seus atos constitutivos junto aos órgãos competentes para ganharem personalidade jurídica, tendo em vista que são pessoas de direito privado e por isso se submetem a esse tipo de procedimento.

Como é de conhecimento de todos, as empresas estatais são classificadas em prestadoras de serviço público e em exploradoras de atividade econômica. Com relação as SEM e empresas públicas exploradoras de atividade econômica, elas possuem regime jurídico previsto no art. 173, § 1º, II, da CRFB/88, sendo equiparadas as empresas privadas, até mesmo quanto aos direitos e obrigações civis, empresariais, trabalhistas e tributárias. Dispõe o artigo supracitado:

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

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade

econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(...)

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

É perceptível o tratamento diferenciado que a Constituição Federal impôs entre as estatais exploradoras de atividade econômica e as prestadoras de serviços públicos, já que aquelas são reguladas através do artigo acima e estas são submetidas aos preceitos do art. 175, também do texto constitucional.

Com efeito, algumas diferenças entre as duas espécies estatais merecem destaque:

a) enquanto as empresas estatais que prestam serviço público gozam de privilégios fiscais, as exploradoras de atividade econômica não gozam dessas regalias que estão elencadas no art. 173, § 2º, da CRFB/88;

b) as prestadoras de serviços públicos fazem jus à imunidade tributária recíproca, ao passo que as exploradoras de atividade econômica não, conforme decidiu o STF no julgamento do Recurso Extraordinário sob o nº 627.051/PE, de relatoria do ministro Dias Toffoli, julgado em 12/11/2014;

c) a responsabilidade civil por parte das prestadoras de serviços públicos é objetiva, enquanto as exploradoras de atividade econômicas são responsáveis subjetivamente;

d) mesmo sendo taxados como privados, os bens das prestadoras de serviço público ganham cláusulas de impenhorabilidade e inalienabilidade, enquanto os bens das exploradoras de atividade econômica não compartilham desses benefícios.

Essas são algumas das distinções que há entre as estatais prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica. Mais adiante, verifica-se o tratamento recebido por ambas as espécies em relação à dispensa imotivada de seus empregados públicos.

4.2 REGIME JURÍDICO DE CONTRATAÇÃO E DISPENSA DOS FUNCIONÁRIOS, CONFORME LEGISLAÇÃO EM VIGOR.

Os agentes das entidades administrativas com personalidade jurídica de direito privado são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, pois é próprio

dessas entidades o regime de emprego público, onde há, segundo Marcelo Alexandrino (2015, p. 90):

[...] um vínculo funcional de natureza contratual entre o agente público e a entidade administrativa, ou seja, a relação jurídica funcional é formalizada em um contrato de trabalho, sujeito à Consolidação das Leis do Trabalho, à legislação trabalhista.

Apesar dos agentes dessas entidades submeterem-se a regras do direito privado, há algumas restrições em comum com as restrições aplicáveis aos servidores públicos em geral, isso porque essas entidades têm uma finalidade específica de atender ao interesse da coletividade. Diante disto, é possível mencionar a obrigatoriedade de os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, exploradoras de atividade econômica terem sido previamente aprovados em concurso público de provas ou de provas e títulos, como dispõe o artigo 37, II da nossa Carta Magna.

José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 625), ensina:

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.

Diferentemente do que foi abordado, é o que ocorre com os dirigentes dessas entidades, pois segundo Matheus Carvalho (2016, p. 204) estes são “servidores detentores de cargo em comissão, nomeados livremente pelo ente da Administração Direta responsável pela instituição da empresa”.

Ainda no tocante às restrições dos servidores públicos que também são aplicáveis ao pessoal das empresas públicas e sociedades de economia mista, exploradoras de atividade econômica, tem-se a vedação à acumulação de cargos e empregos públicos de quaisquer entes da Administração Direta ou Indireta, com algumas ressalvas feitas pelo próprio texto constitucional. Além dessa restrição, também se submetem ao teto de remuneração disposto no artigo 37, XI da CF/88, caso recebam recursos do ente político da Administração Direta para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral (Art. 37, § 9º da CRFB).

Com relação aos empregados destas entidades, não há o que se falar na estabilidade ao qual se refere o artigo 41 da CF/88. Essa garantia não é estendida

para eles, pois estes são contratados em regime celetista, ao contrário dos servidores públicos estatutários, que fazem *jus* a estabilidade.

A suposta estabilidade a qual os empregados públicos poderiam ter direito era a estabelecida pelo art. 492 da CLT, prevendo estabilidade após decorridos dez anos de vínculo empregatício. Entretanto, esse dispositivo legal não foi recepcionado pela Constituição Federal de 88, já que em seu art. 7º, I e III, não preveem outro sistema de garantia do emprego, senão indenização a ser calculada sobre o valor de todos os depósitos do FGTS realizados na conta vinculada durante a vigência do contrato de trabalho, conforme regulamentação prevista no artigo 18, § 1º da Lei 8036/90, bem ainda outros direitos criados por lei. São claros os ensinamentos de Martins (2012, p. 428):

A Constituição de 1988 alterou o sistema que até então vinha sendo seguido, pois extinguiu a estabilidade e a alternatividade que existiam com o fundo de garantia, eliminando-as ao estabelecer, no inciso I do art.7º: “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos”. Nada impede, entretanto, o estabelecimento de estabilidade por meio de legislação ordinária ou até mesmo por intermédio de legislação complementar, que tratará da despedida arbitrária ou sem justa causa.

Com relação à dispensa dos empregados públicos, por estarem atuando em empresas estatais e, por conseguinte, serem integrantes da Administração Pública, elas estão sujeitas a lei nº 9.784/99 que trata do processo administrativo. Como a dispensa é algo que afeta direitos e interesses dos administrados, ela precisa ser motivada por força do art. 50, I, da lei em comento.

4.3 ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL A RESPEITO DO TEMA.

A respeito da dispensa de empregado público em se tratando de estatal prestadora de serviço público, a jurisprudência já pacificou o entendimento de que é necessária a motivação no ato da dispensa. O Supremo Tribunal Federal decidiu:

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” – grifos nossos, RE 589998/PI, relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Dje 12-09-2013.

A doutrina majoritária segue o mesmo entendimento a respeito dessas estatais prestadoras de serviço público. Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 96) sustentam que “EP e SEM - SERVIÇOS PÚBLICOS (...) A dispensa desses empregados públicos exige motivação escrita, mas não está restrita às hipóteses que a CLT prevê para a dispensa por justa causa (STF)”.

Já em se tratando de empresas estatais exploradoras de atividade econômica, o tema ainda é bastante controverso. O próprio STF ainda não consolidou nenhum tipo de entendimento, fazendo com que essa divergência continue batendo na porta do Judiciário.

Por outro lado, em sede de Tribunal Superior do Trabalho, este vem decidindo que é possível a dispensa imotivada por parte das estatais exploradoras de atividade econômica, fundamentando seus posicionamentos com fulcro no art. 173, § 1º, II, da CRFB/88. Decidiu o TST:

RECURSO DE REVISTA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. EMPREGADO PÚBLICO CONTRATADO MEDIANTE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. DEMISSÃO IMOTIVADA. POSSIBILIDADE. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL N.º 247 DA SBDI-1 DO TST. 1. O art. 37, II e § 2.º, da Constituição Federal exige a prévia aprovação em concurso público para a contratação de empregado público, como o caso do Reclamante. 2. De outro lado, o art. 173, § 1.º, II, da Carta Política estatui que às Sociedades de Economia Mista, caso da Reclamada, é aplicável o regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. **3. Ora, apesar de haver a determinação de contratação, mediante concurso público, do empregado público das Sociedades de Economia Mista, integrantes da Administração Pública Indireta, ao empregador público são atribuídos os poderes diretos do empregador privado, motivo pelo qual é plenamente possível a demissão imotivada do empregado público.** 4. Esta Corte, por intermédio da Orientação Jurisprudencial n.º 247 da SBDI-1, item I, já pacificou o entendimento, de que é possível a demissão imotivada de empregado público, mesmo que contratado mediante aprovação em concurso público. Recurso de Revista não conhecido. (TST - RR: 885007620045010025 88500-76.2004.5.01.0025, Relator: Maria de Assis Calsing, Data de Julgamento: 26/08/2009, 4ª Turma., Data de Publicação: 04/09/2009)

Porém, adentrando no assunto, mesmo o TST decidindo a respeito da possibilidade, a própria corte em comento restringe esse entendimento, ao vedar a dispensa imotivada quando se tratar de empregado público em estágio probatório:

RECURSO DE REVISTA - DEMISSÃO IMOTIVADA NO CURSO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO DE EMPREGADO PÚBLICO CELETISTA CONCURSADO. Para a demissão de servidor no curso do estágio probatório é necessária a motivação pautada na avaliação de desempenho de que cogita o § 4º do art. 41 da Constituição Federal pois, do contrário, a simples demissão imotivada de empregado público concursado será arbitrária e contrária ao princípio da motivação dos atos administrativos, podendo constituir nítido ato de império, fruto de subjetividades e conveniências pouco ortodoxas, implementando verdadeira denegação do sistema de garantias do cidadão contra o Estado, quando atua à margem do ordenamento jurídico. Recurso de revista conhecido e provido. (TST - RR: 487003720065020318 48700-37.2006.5.02.0318, Relator: Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, Data de Julgamento: 17/09/2008, 1ª Turma., Data de Publicação: DJ 26/09/2008.)

Como é possível observar, apesar do Supremo Tribunal Federal não consolidar entendimento, o próprio TST entende que é possível a dispensa imotivada, mas decide de maneira contrária quando se depara com certos casos específicos, como é o caso de empregado público ainda em estágio probatório.

Em âmbito doutrinário, esse assunto também é controverso. Matheus Carvalho (2016, p. 206) ensina:

A matéria ainda não se encontra pacificada nem mesmo na Suprema Corte, sendo possível extraírem-se decisões (...), dispondo que os empregados de empresas estatais não gozam de privilégio da estabilidade e que, portanto, não depende de motivação o ato de dispensa dos mesmos.

Diante de todo o exposto, é possível perceber que tanto na jurisprudência, quanto na doutrina esse assunto é protagonista de controvérsias, causando uma insegurança jurídica.

4.4 UM ESTUDO SOBRE O PLANO DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA PROMOVIDO PELAS INSTITUIÇÕES EM ESTUDO, COMO ESTÍMULO À DEMISSÃO VOLUNTÁRIA DIANTE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DEMISSÃO IMOTIVADA

Embora a doutrina não dê muita ênfase ao Plano de Demissão Voluntária, é interessante que se dê a devida importância a esse instrumento jurídico, já que é visto com bons olhos por parte de alguns doutrinadores.

O Plano ou Programa de Demissão Voluntária é uma ferramenta legal que objetiva a redução no quadro de funcionários de uma empresa, seja ela privada ou estatal, de maneira menos traumática, acarretando vantagens tanto para o empregador quanto para o empregado. Compreende-se em uma espécie de acordo recíproco para firmar o término de um contrato de trabalho, através de um tipo de demissão incentivada por parte dos funcionários. Nesse plano, o empregado é incentivado a entrar em acordo, já que recebe inúmeras vantagens que não seriam devidas caso houvesse dispensa imotivada.

Para o lado do empregado, o PDV pode se tornar benéfico quando vai de encontro com seus desejos pessoais, como é o caso de o empregado que planeja uma mudança profissional, seja para mudar de área ou investir no seu próprio negócio, mas que ainda não possui recursos para tal. Pode ser vantajoso também, quando o funcionário percebe que não tem perspectiva de progresso dentro de determinada empresa ou até mesmo sabe que a empresa não passa por uma situação financeira positiva (SOUZA, 2017).

Ainda como possíveis benefícios ao empregado, é possível citar um plano estendido de saúde, o recebimento de salários extras, uma assistência para relocação profissional e uma possível complementação ao plano de previdência privada.

Já em relação aos empregadores, o PDV possibilita uma economia a longo prazo, seja porque precisa passar por reestruturação produtiva, seja porque a empresa mudará de local ou até mesmo por conta de uma crise financeira. Este instrumento pode ser utilizado ainda pelo empregador que está insatisfeito com determinada mão-de-obra. Independentemente do tipo de situação, o Plano de Demissão Voluntária tenta incentivar pedidos de demissão por meio de uma indenização baseada no lapso temporal que o empregado desempenhou dentro da

empresa, ou melhor, ele vai receber um valor monetário pelo tempo de serviço prestado.

Merece destaque que o empregado não é obrigado a acordar com o PDV, ele é livre para decidir se aceita ou não as condições oferecidas. É de se salientar que para a tomada de decisão, é imprescindível de que o empregado tenha auxílio do sindicato da categoria. Além disso, o ordenamento jurídico determina como requisito da demissão voluntária que o instrumento rescisório seja homologado pelos órgãos competentes e que estes prestem a devida assistência ao empregado.

Ademais as vantagens contidas no plano devem estar especificamente detalhadas, ressaltando quais os benefícios e prejuízos envolvidos no pacto. Por fim, o plano deve constar condições iguais para a adesão dos empregados, sem qualquer tipo de discriminação entre os empregados que estão em relações jurídicas idênticas.

Em relação às empresas estatais, além do PDV ter que ser aceito por parte dos representantes sindicais da categoria, é necessário que o plano também tenha o aval do governo.

Até há pouco tempo, o Plano de Demissão Voluntária era uma verdadeira armadilha para o empregador, pois apesar de ter a intenção de diminuir suas despesas com pessoal, havia a possibilidade de reclamações trabalhistas serem movidas por seus ex-funcionários, com a intenção de discutirem supostos valores que deveriam estar contidos no PDV.

Todavia, no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal decidiu por unanimidade sobre o tema. Dispõe o Recurso Extraordinário sob o nº 590.415, que:

DIREITO DO TRABALHO. ACORDO COLETIVO. PLANO DE DISPENSA INCENTIVADA. VALIDADE E EFEITOS. (...) 5. Os planos de dispensa incentivada permitem reduzir as repercussões sociais das dispensas, assegurando àqueles que optam por seu desligamento da empresa condições econômicas mais vantajosas do que aquelas que decorreriam do mero desligamento por decisão do empregador. É importante, por isso, assegurar a credibilidade de tais planos, a fim de preservar a sua função protetiva e de não desestimular o seu uso. 7. Provimento do recurso extraordinário. Afirmação, em repercussão geral, da seguinte tese: “A transação extrajudicial que importa rescisão do contrato de trabalho, em razão de adesão voluntária do empregado a plano de dispensa incentivada, enseja quitação ampla e irrestrita de todas as parcelas objeto do contrato de emprego, caso essa condição tenha constado expressamente do acordo coletivo que aprovou o plano, bem como dos demais instrumentos celebrados com o empregado”.- grifos nossos, DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 29/05/2015 - ATA Nº 78/2015. DJE nº 101, divulgado em 28/05/2015

Fica claro, após esse entendimento do STF, que aquele que acordar com o Plano de Demissão Voluntária, e este sendo aprovado em acordo coletivo, não poderá ingressar, posteriormente, com reclamações trabalhistas, a fim de reaver supostos valores não pagos durante a relação empregatícia.

Em detrimento disso, é indispensável que os empregados busquem orientação adequada antes de firmarem acordos de PDV, já que uma vez feitos, desde que limpos de vícios ou cláusulas que obriguem a adesão por parte do empregado, este não poderá mover ações trabalhistas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o apanhado ao longo do presente trabalho monográfico, fica evidenciada a existência da controvérsia jurídica sobre a possibilidade ou não de dispensa imotivada por parte das empresas estatais exploradoras de atividade econômica.

Como foi possível observar, o assunto já se encontra pacificado em se tratando de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviço público. E é justamente pela inércia de nosso Supremo Tribunal Federal, que de fato faz com que se abra margem para todo tipo de posicionamento, e me sinto no direito de me inclinar sobre a possibilidade de dispensa imotivada por parte das estatais exploradoras de atividade econômica. Porém, para que fique claro o meu raciocínio, é preciso enfatizar os dois lados da moeda.

Em relação aos que defendem a motivação no ato de dispensa desses empregados público, eles buscam fundamento em cima de alguns dispositivos legais. Um deles é o art. 37, caput, da CRFB/88, onde dispõe cristalinamente que tanto a administração pública direta quanto a indireta devem obediências aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Então, a partir do momento que se despede um empregado público sem ter que expressar os motivos, abre margem para uma atuação arbitrária, passível de discriminação, violando assim o princípio da impessoalidade. Ao passo que, se o empregado público teve que passar por concurso público, ele, pelos menos em tese, é tido como a pessoa mais eficiente dentre os que prestaram o certame e assim estaria configurada a violação do princípio da eficiência. A administração pública deveria, de maneira reiterada, aplicar aos seus funcionários provas e testes para averiguação de eficiência por parte destes, já que essas aptidões são previstas legalmente, e isso facilitaria o controle por parte da administração, todavia assim não o fazem.

Além desses argumentos, as duas espécies de empresas estatais, estariam vinculadas a lei nº 9.784/99, já que integram a administração pública indireta, alvo de aplicação da referida lei. A qual, mais precisamente em seu art. 50, I, versa que os atos que afetem direitos ou interesses devem ser motivados. Para os que defendem a motivação, classificam a dispensa como sendo ato administrativo, e por isso devem ser motivados por força dessa lei.

Entretanto, passando para o outro posicionamento, o qual defende que essa dispensa não precisa ser motivada, elenca que a dispensa não seria um ato administrativo, pois mesmo em se tratando de empresa estatal, por explorarem atividade econômica, esse ato seria uma espécie de ato trabalhista, até mesmo porque as consequências deste ato serão resolvidas na Justiça do Trabalho.

Dando continuidade a essa vertente, ao contrário das prestadoras de serviços público que estão embasadas no art. 175, da CRFB/88, as estatais exploradoras de atividade econômica são submetidas ao art. 173, § 1º, II, também da Carta Magna. E este dispositivo legal é extremamente claro ao afirmar que as estatais exploradoras de atividade econômica se sujeitam ao regime próprio das empresas privadas, enfatizando ainda que possuem os mesmos direitos e obrigações trabalhistas, dentre outras, e que é justamente essa norma legal que embasa a classificação da dispensa ser ato trabalhista e não administrativo. E de acordo com esse entendimento, os artigos do Título VII da Constituição que trata da ordem econômica e financeira, seriam normas específicas em relação ao Título III, que cuida da organização do Estado, ou seja, usando o método hermenêutico da especialidade, o Título VII tem prevalência sobre o Título III.

Outros argumentos que embasam essa tese são as várias distinções entre as estatais prestadoras de serviço público e as exploradoras de atividade econômica, onde aquelas são repletas de privilégios próprios de Fazenda Pública, enquanto estas são praticamente idênticas às demais empresas privadas, tendo que se sujeitarem somente a realização de licitações e concursos públicos.

Ao meu ver, apesar de que se o STF tomasse partido e surpreendesse a todos afirmando que é possível a dispensa imotivada, creio eu que as empresas estatais exploradoras de atividade econômica, mesmo com um suposto respaldo jurisprudencial, não sairão dispensando qualquer um. Pois como já é sabido, essas estatais se submetem a realização de concurso público, e ser aprovado em certames como esse é algo que exige muito esforço e dedicação por parte dos interessados. Portanto, se essas estatais pegarem má fama e serem rotuladas como empresas que carregam em seu histórico várias dispensas imotivadas, provavelmente o interesse em ingressar ao corpo de empregados dessas empresas cairia drasticamente, pois ninguém em sã consciência teria a coragem de passar por todas as etapas de um concurso público para que além de não terem estabilidade, fiquem a mercê de a qualquer momento serem despedidos imotivadamente.

Com efeito, mesmo sendo consolidado o entendimento de que é possível a dispensa imotivada, as empresas estatais exploradoras de atividade econômica não cairão nessa armadilha. Diante disso que a figura do Plano de Demissão Voluntária surge como uma alternativa que agrada aos interesses não só das empresas estatais, mas também dos empregados públicos. Pois ao invés de dispensarem imotivadamente seus empregados, trazendo a má imagem da empresa, terão que compor litígios trabalhistas. E com o uso frequente da ferramenta do PDV, ao invés de dispensas imotivadas, os indivíduos continuarão a sentir interesse pelo ingresso no quadro de empregados públicos, além de terem a sensação de segurança em relação ao vínculo empregatício, já que sabem que o Plano de Demissão Voluntária traz inúmeros benefícios tanto para eles quanto para as estatais exploradoras de atividade econômica.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo descomplicado**. 23. ed. São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: Acesso em 22 jan. 2018

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 de fev. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Consolidação das Leis Trabalhistas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em fevereiro de 2018.

_____. **Lei nº 9.784/99**. Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 01/02/2018.

_____. **Lei nº 7.596/87**. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L7596.htm#art8>. Acesso em: 20 de fev. de 2018.

_____. **Decreto-lei nº 900, de 29 de Setembro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0900.htm>. Acesso em 19 d fev. de 2018.

_____. **Lei nº 8.112/90**. 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: 18 de fev. de 2018.

_____. **Lei nº 8.666/93**. 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: 12 de jan. de 2018.

_____. **Lei nº 8036/90**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8036consol.htm>. Acesso em fevereiro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 517**. As sociedades de economia mista só tem foro na Justiça Federal, quando a União intervém como assistente ou oponente. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2054>>. Acesso em fevereiro de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Mateus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

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

FREITAS, Daniel. **PDV (Plano de Demissão Voluntária) sob ótica do STF**. 2015. Disponível em: <<https://danielecsf.jusbrasil.com.br/artigos/186177191/pdv-plano-de-demissao-voluntaria-sob-otica-do-stf>>. Acesso em fevereiro de 2018.

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. A ética no serviço público. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 220, p. 183-194, abr. 2000. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47534>>. Acesso em: 22 Fev. 2018.

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

MARINELLA, Fernanda. **Direito administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Direito administrativo**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

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

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

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

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

SANTIAGO, Emerson. **Programa de demissão voluntária**. 2013. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/direito/programa-de-demissao-voluntaria/>>. Acesso em fevereiro de 2018.

SOUZA, Isabela. **Como funciona o plano de demissão voluntária?**. 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/plano-de-demissao-voluntaria-como-funciona/>>. Acesso em fevereiro de 2018.

STF. Agravo de Instrumento AI 678479/PE. Relator: Ministro Edson Fachin. DJ: 23/02/2016. Disponível em: <[htt](#)

STF. Recurso Extraordinário RE 589998/PI. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ: 12/09/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=169674101&tipoApp=.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2018.

STF. Recurso Extraordinário RE 590.415/SC. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJ: 03/03/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308967943&tipoApp=.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2018.

TST. Recurso de Revista: RR 885007620045010025 88500-76.2004.5.01.0025. Relator: Ministra Maria de Assis Calsing. DJ: 26/08/2009. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5388995/recurso-de-revista-rr-885007620045010025-88500-7620045010025/inteiro-teor-11712803?ref=juris-tabs#>>. Acesso em fevereiro de 2018.

TST. Recurso de Revista: RR 487003720065020318 48700-37.2006.5.02.0318. Relator: Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello. DJ: 17/09/2008. **JusBrasil**. Disponível em: <<https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1408200/recurso-de-revista-rr-487003720065020318-48700-3720065020318/inteiro-teor-100664380?ref=juris-tabs://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28DEMISSAO+I+MOTIVADA+DE+EMPREGADO+PUBLICO%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ybao72kd>>. Acesso em fevereiro de 2018.

STF. Recurso Extraordinário RE 627.051/PE. Relator: ministro Dias Toffoli. DJ: 12/11/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7719433>>. Acesso em fevereiro de 2018.

TST. **Você sabe o que é e como funciona o PDV, o plano de demissão voluntária?**. 2017. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/radio-destaques/-/asset_publisher/2bsB/content/voce-sabe-o-que-e-e-como-funciona-o-pdv-o-plano-de-demissao-voluntaria-?inheritRedirect=false>. Acesso em fevereiro de 2018.