

A DEMISSÃO DO EMPREGADO PÚBLICO

Public employee dismissal

Deise Carolina Muniz Rebello¹

SUMÁRIO

1. O servidor público e o estado-patrão. 1.1. A formação do vínculo servidor-estado e as incidências das normas constitucionais. 2. O regime jurídico híbrido. 3. A estabilidade da relação jurídica empregado-estado. 3.1. A estabilidade no Direito Administrativo. 3.2. A estabilidade no Direito do Trabalho. 4. A demissão do servidor público. 4.1. A demissão do servidor público estatutário. 4.2. A demissão do empregado público. 4.3. A demissão sem justa causa e a demissão imotivada. 4.3.1. O tratamento jurídico das empresas estatais. 5. A inviabilidade da despedida imotivada pela administração pública. 6. Referências bibliográficas.

RESUMO

Sob a premissa de que o emprego público se submete a um conjunto específico de normas, busca-se, a partir do estudo dos institutos jurídicos da demissão e da estabilidade, estabelecer semelhanças e diferenças com o regime jurídico estatutário. O tratamento doutrinário e jurisprudencial do emprego público no que tange à demissão e seu procedimento no âmbito estatal apontam para a indispensabilidade de motivação do ato, sob pena de ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade.

ABSTRACT

Under the premise that public employment is subjected to a particular set of rules, this article attempts, based on the legal institutes of dismissal and stability, to establish similarities and differences with the Statutory Juridical System. The doctrinaire and jurisprudential understanding in respect of the dismissal and its procedures, when considered the public employment, indicate the indispensability of motivation, at the risk of offense to the principles of impartiality and morality.

1. O SERVIDOR PÚBLICO E O ESTADO-PATRÃO

A atividade administrativa, numa ideia simples, é a atividade voltada para a consecução concreta dos fins públicos e é exercida, predominantemente, pelo Poder Executivo, ou pela expressão de competências relacionada à autonomia administrativa do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Por meio da atividade administrativa desencadeiam-se os processos e atos necessários ao movimento dos recursos financeiros, patrimoniais e humanos que, legitimados por um regime jurídico-político precedente, no bojo do qual são eleitos os fins públicos, resultam na ação estatal. É uma atividade visceralmente ligada à noção de *função*, uma função pública, existente para

¹ Procuradora do Estado de São Paulo. Especialista em Direito e negócios internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito do Estado pela Escola da Procuradoria do Estado de São Paulo. Pós-graduanda em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo - USP

o cumprimento do dever de bem conduzir a *res publica* pelos agentes incumbidos do dever de servir à coletividade.²

O termo agente público, como bem assevera Celso Antônio Bandeira de Mello³, é a expressão “mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público, como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda que o façam apenas ocasional ou episodicamente”. Por sua amplitude, a expressão agente público é a que menos enseja discussões, diferentemente de outras expressões que designam aqueles que têm vínculo de trabalho com o Estado, como funcionário público ou servidor público.⁴ São agentes públicos, no entender da doutrina, os agentes políticos, os servidores públicos civis, os militares e os particulares em colaboração com o Estado⁵.

Os servidores públicos civis são “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”⁶. Entre tais sujeitos, há servidores regidos por estatutos ou leis especiais, sob a tutela do Direito Administrativo, e há servidores sujeitos ao um regime híbrido, que mescla normas do regime jurídico administrativo com o Direito do Trabalho, os chamados empregados estatais, empregados públicos ou servidores celetistas. A terminologia, aliás, varia consideravelmente entre os estudiosos da matéria^{7 8} e, longe de ser apenas um tema de importância acadêmica, tem causado um bom número de conflitos no momento de aplicar e interpretar a legislação direcionada aos trabalhadores do Estado, especialmente nas normas constitucionais federais e estaduais. Assim se sucede quando a norma dispõe sobre um direito ou dever e menciona apenas a expressão “servidor público”, sem a especificação de categoria, o que dificulta sua interpretação e aplicação.⁹

² MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

³ Id., op. cit., p. 242.

⁴ COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor Público: Reforma Administrativa, Estabilidade, Empregado Público*, Direito Adquirido. Curitiba: Juruá, 2012.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁶ Id., op. cit., p. 587.

⁷ Celso Antônio Bandeira de Mello, todavia, ao comentar a categoria de agentes públicos dos servidores civis, prefere a expressão “servidores estatais”, que no seu entender abrange todos os sujeitos que têm uma “relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência”, independente do regime jurídico da entidade que o tem nos quadros. (MELLO, op. cit., p. 253)

⁸ Há quem os classifique em servidores estatutários e servidores celetistas; funcionários públicos (de regime estatutário) e empregados públicos; há quem os separe em servidores estatutários, empregados públicos e empregados privados (referindo-se aos contratados pelas empresas estatais); há quem os entenda por servidores institucionais estatutários e servidores contratuais celetistas. (FERRO, Marlúcia Lopes. *O Devido Processo Legal do Empregado Público*. São Paulo: LTr, 2009)

⁹ Um dos exemplos desta dificuldade é a interpretação do artigo 129 da Constituição do Estado de São

Faz-se necessária, neste contexto, uma tomada de posição terminológica em relação ao assunto. Compartilhando o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, prefere-se considerar servidores públicos os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários, sendo os primeiros contratados sob a égide de uma lei que preexiste aos seus vínculos, inegociável, considerada norma de direito público; os segundos, contratados sob regime jurídico híbrido, com a incidência da legislação trabalhista; e os terceiros, contratados para exercer função, na estrita hipótese constante do artigo 37, IX, da Constituição Federal¹⁰, estes últimos, emoldurados por um regime jurídico específico, apartado dos temas abordados no presente estudo.

O Estado-patrão, diferentemente do empregador privado, sem que se adentre aqui nos debates acerca da separação entre o setor público e o setor privado, submete-se a uma complexidade de normas jurídicas em relação a este vínculo com o indivíduo que passa a ser servidor público, a começar pela incidência de normas de direito público aplicáveis indistintamente à Administração Pública.

O conjunto de normas aplicáveis à relação jurídica Estado-servidor compõe-se, essencialmente, de normas constitucionais gerais pertinentes à atividade administrativa e aos servidores públicos, aplicáveis à generalidade dos processos de contratação de servidores públicos; e de normas específicas, relacionadas a particularidades e escolhas legislativas que precedem a contratação, definidas em estatutos, leis orgânicas, leis esparsas ou na Consolidação das Leis do Trabalho e que regulam, paralelamente às normas gerais, a relação jurídica entre o Estado-patrão e o servidor.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹ expõe o perfil constitucional da relação jurídica entre o servidor público e o Estado, expondo uma série de normas constitucionais que dispõem sobre o direito de acesso ao cargo, emprego ou função pública, a investidura, a forma e os limites acerca da remuneração paga pelo Estado, o direito de greve, a acumulação de cargos, o desligamento e a aposentadoria deste indivíduo contratado pelo Estado.

Paulo, que usa o termo servidor público estadual, sem especificações, de sorte que a interpretação do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região tem sido a de que o termo é gênero que compreende as espécies servidor estatutário e servidor celetista. Este caminho interpretativo, o qual aplica o adágio “não fazer distinções onde a lei não as fez”, era visto, também, nas decisões judiciais anteriores à Emenda Constitucional n. 19/98 que apreciavam o reconhecimento da estabilidade para os servidores públicos, prevista na redação do artigo 41 da Constituição Federal. A reforma constitucional em questão, ao mesmo tempo em que resolveu o problema de terminologia, esclarecendo que a norma tinha como destinatários os servidores titulares de cargo efetivo que tivessem concluído o estágio probatório, deu origem à subdivisão entre os empregados públicos que detêm estabilidade e os que não a detêm. Para os empregados públicos concursados que tivessem cumprido o estágio probatório até o advento da emenda, reconhece-se a estabilidade.

¹⁰ DI PIETRO, op. cit., p. 598-599.

¹¹ DI PIETRO, op. cit., p. 607.

A Constituição Federal preocupou-se em definir uma moldura clara e extensa a respeito das contratações de agentes públicos pela Administração Pública, em relação à qual as normas infraconstitucionais devem se amoldar. Por este viés, a relação jurídica entre o Estado e um servidor é sempre, em primeiro lugar, fundamentada nas normas gerais constantes do capítulo dedicado à Administração Pública, denotando as prerrogativas e sujeições atinentes ao regime jurídico administrativo, independentemente da forma com que se revista o ente componente da Administração Pública e do conjunto de normas infraconstitucionais que lhe seja aplicado. Em outras palavras, é possível defender a ideia de que não haverá a aplicação pura e simples de regramentos infraconstitucionais, sejam eles celetistas, sejam estatutários, pois, em todos os casos, as normas constitucionais incidirão em conjunto e com elas terão que ser compatibilizadas as normas infraconstitucionais.

1.1. A formação do vínculo servidor-Estado e as incidências das normas constitucionais

Ao tomar a decisão de contratar servidores públicos, o Estado, aqui entendido como pessoa jurídica da Administração Direta ou da Administração Indireta, deve respeitar, desde logo, as exigências constitucionais, decorrentes do regime jurídico administrativo, a começar pelo mais elementar de seus princípios: o princípio da legalidade.

A Administração Pública somente poderá contratar pessoas para exercer a função pública, se a lei assim o previr, indicando número de servidores que possam ser admitidos, atividades para as quais terão competência, remuneração, enfim, independentemente do regime jurídico que irá reger este vínculo entre o servidor e o Estado, a ação estatal de contratá-lo deve estar amparada na lei.

Uma vez que se afirme a possibilidade jurídica de contratar um determinado servidor, o Estado está obrigado, como regra geral, a realizar um concurso público, nos moldes da Constituição Federal, o que significa dizer que deverá haver um procedimento que respeite o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.^{12 13} Além de ter por finalidade selecionar, mediante a avaliação objetiva das

¹² O inciso II do artigo 37 da Constituição Federal dispõe que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

¹³ As exceções ao princípio do concurso público constam da própria Constituição Federal e apresentam requisitos próprios, como é o caso da nomeação de membros de Tribunais, o chamado “quinto constitucional”. Até mesmo a nomeação de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração não é exatamente livre, pois há a necessária submissão à lei que permite a contratação destes sujeitos, no número previsto e, logicamente, à vedação do nepotismo, em prestígio aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

aptidões profissionais e pessoais dos candidatos à vaga determinada, o concurso público deve ser preparado e conduzido de forma a oportunizar a todos os interessados um trâmite objetivo e claro. Por tal viés, o concurso público é compreendido como uma das faces do princípio da impessoalidade na Administração Pública e tem por finalidade “assegurar igualdade de condições para todos os concorrentes, evitando-se favorecimentos ou discriminações e permitindo-se à administração selecionar os melhores”¹⁴.

Investido o servidor público em seu cargo, emprego ou função, haverá, desde logo, a incidência de um extenso regramento constitucional, limitador, por excelência. Assim se afirma porque as normas constitucionais deixam entrever, nitidamente, a necessidade de evitar, em nome dos princípios da moralidade e da impessoalidade, o uso da função para outros fins, a acumulação de postos de trabalho, entre outros gravames que até então contaminavam as contratações públicas. A intenção de ser um núcleo ético¹⁵, visível especialmente com a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa – EC nº 19/09, torna essa parte da Constituição Federal de 1988 singular, permeada de normas claramente inspiradas em princípios administrativos e democráticos já expressos no texto. É o contexto em que se inserem as disposições sobre a contratação de pessoal por meio de concurso público, a vedação para acumulação de cargos, funções ou empregos públicos, a proibição do nepotismo, enfim, as normas que buscam dar um contorno democrático e legítimo para a formação desses vínculos Estado-servidor.

2. O REGIME JURÍDICO HÍBRIDO

O empregado público é o agente público contratado para trabalhar na Administração Pública Direta ou em qualquer dos entes componentes da Administração Indireta pelo regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho, com as derivações decorrentes do regime jurídico administrativo. O uso da expressão *empregado público* é uma fonte de debates doutrinários.¹⁶ Há quem entenda que a denominação *empregado público* diz respeito, somente, aos entes estatais com personalidade jurídica de direito público¹⁷ e há quem inclua nesse rol as empresas estatais prestadoras de

¹⁴ MAZILLI, Hugo Nigro apud COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor Público*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 95.

¹⁵ NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional*. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

¹⁶ A Professora Marlúcia Lopes Ferro adota a expressão empregado público justamente para os indivíduos empregados pelos entes da Administração Pública que tenham personalidade jurídica de direito privado, sendo servidores públicos os agentes que se vinculam profissionalmente aos entes administrativos dotados de personalidade jurídica de direito público, dividindo-os em servidores institucionais estatutários e servidores contratuais celetistas. (FERRO, op. cit., p. 20)

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

serviços públicos, por suas finalidades, mas não admita seu uso para as empresas estatais exploradoras de atividade econômica. Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁸, por sua vez, não faz distinção alguma, adotando, indistintamente, a categoria de empregados públicos aos contratados sob regime jurídico híbrido, posição que se considera ser a mais coerente com a Administração Pública.

A adoção de uma classificação sob o critério da natureza jurídica do ente público para discriminar os empregados públicos e privados e respectivos direitos já inseria debates acirrados no cenário jurídico pós 1988, quando da interpretação da chamada estabilidade do servidor civil contida no artigo 41 da Constituição Federal.¹⁹

O regime jurídico híbrido envolve a aplicação de normas inerentes ao regime jurídico administrativo e de normas de Direito do Trabalho, que, por sua vez, reconhece, de maneira peculiar, outras fontes de Direito, como regulamento²⁰ e as normas derivadas de negociações coletivas. Em outras palavras, envolve, por tratar de relação que tem em um dos polos o Estado, o “impacto de todo um feixe normativo”²¹: o regime jurídico administrativo, ontologicamente ligado ao fim da atividade administrativa, e a aplicação da Consolidação das Leis do Trabalho, “sempre que tal não seja incompatível com a natureza pública das atividades”.²²

Por sua compleição, este regime jurídico híbrido resulta em “uma enorme dificuldade prática, derivada de um conflito axiológico essencial entre o Direito do Trabalho e o Direito Administrativo”,²³ pois são campos do conhecimento jurídico com campo de proteção próprios, regidos por princípios e sistemas substancialmente diversos, a que Marçal Justen Filho assim resume:

¹⁸ DI PIETRO, op. cit., p. 261.

¹⁹ Em razão da redação da norma originária, a qual somente se referia ao servidor nomeado por concurso público, o que se discutia à época era a possibilidade do reconhecimento desta estabilidade para quaisquer servidores nomeados em virtude de concurso público, sejam eles detentores de cargo sejam emprego, mesmo que contratado por entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado. Tal polêmica foi silenciada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 mediante alteração da redação e a estabilidade constitucional passou a ser reconhecida, naqueles termos, ao servidor detentor de cargo de provimento efetivo e gerou o entendimento jurisprudencial sedimentado que somente os empregados da Administração Direta, suas autarquias e fundações poderiam ser beneficiados com entendimento anterior à reforma constitucional, ponto este já explorado neste trabalho.

²⁰ O Direito do Trabalho reconhece inúmeras fontes normativas, entre elas o próprio contrato do trabalho e o regulamento de empresa (ou do ente estatal) e, não obstante a competência para legislar sobre direito trabalhista seja da União, os demais entes da federação, bem como as pessoas jurídicas da Administração Indireta, não estão proibidos de editar normas de cunho específico para seus empregados, poder conferido a qualquer sorte de empregador, respeitados os limites da legislação federal.

²¹ FREITAS, Ney José. *Dispensa do Empregado Público e o Princípio da Motivação*. 7ª edição. Curitiba: Juruá, 2009.

²² JUSTEN FILHO, op. cit., p. 955.

²³ Id., op. cit., p. 955.

O Direito do Trabalho é impregnado pela tutela ao trabalhador, considerado como parte mais fraca numa relação econômica estabelecida como forma de acumulação de riqueza pelo empregador. Por isso, o Direito do Trabalho se caracteriza pelo informalismo, a ponto de serem reputados nulos os atos jurídicos aptos a eliminar direitos e garantias.

O Direito Administrativo, por seu turno, é norteado pela tutela ao cidadão, de modo a garantir que a atuação do Estado e dos seus agentes realize a satisfação das necessidades coletivas. Por isso, o Direito Administrativo se caracteriza por um formalismo muito mais intenso do que existe em outros ramos, especialmente o Direito do Trabalho. Aplica-se o princípio da legalidade, o que significa que tudo o que não foi autorizado pela lei não pode ser reconhecido como válido.²⁴

O renomado autor de Direito Administrativo chama a atenção para um fenômeno bastante visível neste regime jurídico híbrido e relacionado com a conflituosidade que lhe é inerente: o fato de se poder afirmar que “o regime jurídico disciplinador da atividade dos empregados públicos está sendo construído ao longo do tempo, por meio especialmente da jurisprudência”.²⁵ Não raras são as hipóteses em que a resposta para um problema jurídico envolvendo o empregado público não se encontra facilmente no ordenamento jurídico, e há um esforço interpretativo considerável para casar as normas celetistas e as normas de direito público a que deve respeito o empregador público, e muitas vezes a questão somente é resolvida no Poder Judiciário.

O ponto de partida normativo do emprego estatal, tal qual no regime jurídico estatutário, é a Constituição Federal, na observação das normas gerais sobre ingresso, investidura, provimento, remuneração, vedações e regime previdenciário, que desenham um panorama geral e derogatório do Direito do Trabalho. Contudo, qualquer argumentação simplista acerca da aplicação conjunta das normas de direito público com as normas trabalhistas para o empregado público é desde logo desmentida pela abundância de demandas trabalhistas envolvendo direitos existentes no regime estatutário. O resultado desta fuga ao Poder Judiciário é, como já se mencionou, a assunção de que este regime jurídico vem sendo moldado pela jurisprudência. São exemplos desta realidade os temas envolvendo estabilidade e motivação da demissão do empregado público, os quais geraram a edição de súmulas e orientações jurisprudenciais na Justiça do Trabalho.²⁶

²⁴ Id., op. cit., p. 955.

²⁵ Id., op. cit., p. 956.

²⁶ No Tribunal Superior do Trabalho, a súmula 390 e a OJ SDI-1 247:
Súmula 390 - ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1988. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL (conversão das Orientações Jurisprudenciais nº

3. A ESTABILIDADE DA RELAÇÃO JURÍDICA EMPREGADO-ESTADO

A linha do tempo de um empregado público pode ser, num esquema singelo, ordenada segundo os seguintes momentos: (a) acesso por meio de concurso público de provas e títulos ou a realização de um processo seletivo simplificado nos casos em que a lei admitir; (b) a assinatura do contrato de trabalho, vedada a acumulação de cargos que não esteja contida nas exceções constitucionais; (c) a percepção da remuneração prevista em ato normativo aplicável ao ente contratante, incidindo os adicionais previstos na CLT, porém submetendo-se este servidor aos limites do teto constitucional;²⁷ (d) a definição da jornada de trabalho e intervalos pela compatibilização entre as disposições normativas do ente contratante, observados os limites da Consolidação das Leis do Trabalho ou da lei específica trabalhista para determinada categoria; (e) as licenças e afastamentos, conforme a legislação trabalhista; (f) a aposentadoria, nos moldes do Regime Geral da Previdência Social, ressalvando que, segundo entendimento pacificado nas cortes judiciais superiores, a aposentadoria do empregado público não extingue seu vínculo de emprego,²⁸ nada impedindo sua continuidade e a percepção conjunta dos proventos de aposentadoria e de sua remuneração normal; (g) a demissão pelo

229 e 265 da SBDI-1 e da Orientação Jurisprudencial nº 22 da SBDI-2) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005

I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. (ex-OJs nºs 265 da SBDI-1 - inserida em 27.09.2002 - e 22 da SBDI-2 - inserida em 20.09.2000)

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

OJ-SDI1-247 - SERVIDOR PÚBLICO. CELETISTA CONCURSADO. DESPEDIDA IMOTIVADA. EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE (alterada - Res. nº 143/2007) - DJ 13.11.2007

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

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

Histórico:

Redação original - Inserida em 20.06.2001

247. Servidor público. Celetista concursado. Despedida imotivada. Empresa pública ou sociedade de economia mista. Possibilidade.

²⁷ Com exceção das empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes, como previsto no artigo 37. §9º, da Constituição Federal.

²⁸ OJ - SDI1 - 361 - APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. UNICIDADE DO CONTRATO DE TRABALHO. MULTA DE 40% DO FGTS SOBRE TODO O PERÍODO (DJ 20, 21 e 23.05.2008) A aposentadoria espontânea não é causa de extinção do contrato de trabalho se o empregado permanece prestando serviços ao empregador após a jubilação. Assim, por ocasião da sua dispensa imotivada, o empregado tem direito à multa de 40% do FGTS sobre a totalidade dos depósitos efetuados no curso do pacto laboral.

empregador ou a seu pedido, nos termos da Constituição Federal e Consolidação das Leis do Trabalho.

Os estudiosos de Direito Administrativo reconhecem que “a extinção da relação jurídica do servidor com a administração é um ponto delicado do direito público”²⁹ e, ousa-se dizer, também o é para o Direito do Trabalho. Para entender as razões dessa afirmação, é interessante que se compreenda o instituto da estabilidade no Direito Administrativo e no Direito do Trabalho, sua relação com o instituto da demissão e as diferenças e semelhanças normativas.

3.1. A estabilidade no Direito Administrativo

O entendimento da doutrina acerca do instituto da estabilidade passou por grandes modificações no decorrer do tempo e isso se explica em razão dos doutrinadores. Sua conceituação partia da lei, sendo alterada conforme alterava o ordenamento jurídico, especialmente no que tange à exigência de requisitos, razão pela qual “existe uma diversidade profunda do que a doutrina entende por estabilidade do servidor público”.³⁰

Maria Sylvia Zanella Di Pietro pontua ser a estabilidade a “garantia de permanência no serviço público”³¹ conferida ao servidor nomeado em virtude de concurso público que já tenha cumprido o estágio probatório, de que este não perderá o cargo, senão em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou processo administrativo em que lhe tenha sido dada a oportunidade ampla de defesa³². Ana Luísa Celino Coutinho traz um apurado conceito de estabilidade, explicando ser a estabilidade “o instituto jurídico [que] consagra o direito do servidor público de permanecer no serviço público, desde que este atenda às exigências previstas em

²⁹ CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *O Empregado Público*. 3ª edição. São Paulo: LTr, 2012.

³⁰ COUTINHO, op. cit., p. 82.

³¹ DI PIETRO, op. cit., p. 654-655.

³² Esta é a estabilidade ordinária, que se opõe à estabilidade extraordinária, concedida por opção político-constitucional a servidores que não tenham ingressado mediante concurso público, nos termos e condições expostos na Constituição Federal, como se lê no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, obra do Poder Constituinte Originário:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da Administração Direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição Federal, são considerados estáveis no serviço público. § 1º - O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§ 2º - O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração cujo tempo de serviço não será computado para os fins do “caput” deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

§ 3º - O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.

lei, e limitado pelas prescrições legais de como este direito pode ser perdido”.³³ Para a autora, é possível fazer um paralelo com o Direito Civil e entender que a estabilidade é um vínculo jurídico sujeito a um evento futuro e incerto, qual seja, a extinção de seu vínculo em decorrência de processo judicial ou processo administrativo.

Segundo a doutrina tradicional do Direito Administrativo, a estabilidade fundamenta-se na necessidade de que os servidores públicos exerçam a função pública sem pressões, com impessoalidade e profissionalismo, protegidos de ingerências políticas e comprometidos tão somente com o bom desempenho de suas tarefas.³⁴ Por este viés, a estabilidade é um instituto jurídico tradicionalmente ligado ao exercício de cargo, isto é, ao regime jurídico estatutário, constitucionalmente estabelecido no artigo 41 da Constituição Federal, e somente é trazida para o universo do empregado público em contextos excepcionais, de que é exemplo o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a interpretação jurisprudencial que se deu antes da Emenda Constitucional nº 19/98 ao artigo 41 em razão de sua redação originária. Ao empregado público não beneficiário dessas normas excepcionais, não há estabilidade constitucional expressa, ao menos nos moldes abordados pelo Direito Administrativo, que trabalha, basicamente, com o artigo 41 da Constituição Federal.

3.2. A estabilidade no Direito do Trabalho

Sob a ótica do Direito do Trabalho, ao contrário do que a moldura contemporânea das relações de trabalho permite pressupor, a estabilidade também é um instituto jurídico de extrema relevância para os sujeitos que dispensam seu labor em benefício do empregador, seja qual for a atividade por este desempenhada.³⁵

O sistema estabilitário³⁶ era composto pela estabilidade decenal e a indenização por tempo de serviço calculada por ano ou fração igual ou superior a seis meses nos contratados com menos de dez anos, perfazendo obstáculo econômico e jurídico para o empregador. Esse sistema mudou, efetivamente, com a Constituição

³³ COUTINHO, op. cit., p. 83.

³⁴ Id., op. cit., p. 84-85.

³⁵ Mauricio Godinho Delgado escreve que, desde sua origem, “na fase denominada de manifestações incipientes e esparsas”, o Direito do Trabalho ocupou-se da criação de instrumentos que garantissem os princípios da continuidade da relação de emprego e da inserção do trabalhador na empresa. Retomando acontecimentos histórico-normativos que representam a institucionalização do Direito do Trabalho, o autor relembra a criação da estabilidade decenal, segundo a qual os empregados com mais de dez anos de serviços estavam assegurados da denúncia vazia do contrato pelo empregador, de sorte a demandar a instauração de um inquérito judicial apuratório de falta grave do obreiro para operacionalizar a dispensa. (DELGADO, Mauricio Godinho *Curso de Direito do Trabalho*. 9ª edição. São Paulo: LTr, 2010)

³⁶ Id., op. cit., p. 1151.

Federal de 1988 e o instituto do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Preservando as situações constituídas anteriormente à mudança constitucional, a Carta de 1988 pôs fim à sistemática da estabilidade decenal e das indenizações calculadas por tempo de serviço e alçou o FGTS a uma categoria diversa, tornando-o um direito inerente a todo contrato empregatício.^{37 38}

Não se pode afirmar, todavia, que a opção constitucional pelo sistema do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço significou a adoção de um sistema liberal. A proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa é um valor constitucional expresso no artigo 7º, inciso I, da Constituição Federal.³⁹ Foi clara a intenção do Poder Constituinte de que a lei complementar se ocupasse de instituir um sistema de direitos a incidirem no momento da rescisão imotivada e de que o trabalhador pudesse se preparar adequadamente para o momento da ruptura contratual, por isso a garantia do aviso-prévio também prevista no rol de direitos do artigo 7º da Constituição Federal.⁴⁰

A importância de trazer a evolução histórica do instituto da estabilidade como direito do empregado comum reside em chamar a atenção para o fato de que a estabilidade é, na verdade, um valor muito mais abrangente que o compreendido no sistema de normas dirigido aos servidores públicos. É um valor inerente ao trabalho humano.

³⁷ Com exceção do empregado doméstico, em relação ao qual a Emenda Constitucional nº 72/2013 estabeleceu o FGTS para os domésticos em norma de eficácia limitada, ainda pendente de regulamentação.

³⁸ O “Fundo de Garantia é um instituto jurídico complexo, de caráter multidimensional”, isto é, não obstante a evidência de sua natureza trabalhista, está ligado ao sistema de garantias sociais do indivíduo na Constituição Federal. A relação deste instituto com o sistema estabilitário do vínculo de emprego é, justamente, a de constituir uma renda para o trabalhador surpreendido por uma dispensa para a qual não concorreu. Embora esta não seja a única hipótese de saque do Fundo de Garantia, dada a complexidade do instituto e sua natureza mista, é, certamente, a que se relaciona com o princípio da continuidade do vínculo de emprego e a estabilidade. Isto porque, além do saque do valor depositado na conta vinculada, a terminação do contrato, em certas modalidades, demanda o acréscimo rescisório de 40% sobre o total do Fundo de Garantia, valor este ao qual não se pode negar semelhança com o antigo sistema estabilitário decenal, isto é, um instituto intencionalmente destinado a fomentar a continuidade do vínculo. (DELGADO, op. cit., p. 1183-1184)

³⁹ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, entre outros direitos;

⁴⁰ Os valores constitucionais que formam este estatuto constitucional do trabalhador, mormente em face da moderna compreensão das normas constitucionais e sua necessária efetividade, trazem, na polêmica afirmação de Maurício Godinho Delgado, a necessidade de refletir acerca da compreensão da dispensa como um direito protestativo, o que para o autor é um posicionamento “sem o mínimo de motivação socialmente aceitável, em franco questionamento.” (DELGADO, op. cit., p. 1158).

A compreensão histórica e doutrinária do instituto da estabilidade no âmbito do Direito Administrativo e no âmbito do Direito do Trabalho claramente expõe mais coincidências jurídicas do que se poderia imaginar. Da mesma forma que se impõe como valor a continuidade do vínculo servidor-Estado como relevante ao exercício das atividades administrativas, há um princípio da continuidade do vínculo de emprego, estatal ou não. Da mesma forma que se instituiu um sistema de garantias contra a dispensa arbitrária e desmotivada de um servidor público institucional, há um sistema de garantias para o trabalhador celetista, orientado pela diretriz do artigo 7º, inciso II, da Constituição Federal.

Cabe reconhecer, no entanto, que as diferenças entre os regimes jurídicos são evidenciadas quando da análise do instituto da demissão imotivada, pois emerge o questionamento a respeito da possibilidade de o Estado exercer esse direito de demitir da mesma forma que o empregador privado. A análise dessa questão perpassa, necessariamente, pelo entendimento do instituto jurídico da demissão no âmbito estatal, de maneira geral, levando em consideração a moldura que lhe é dada no regime jurídico administrativo constitucional, e pelas características que o especializam no regime jurídico estatutário e no celetista.

4. A DEMISSÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

4.1. A demissão do servidor público estatutário

A demissão do servidor público estatutário é logicamente conectada à ideia de estabilidade que, para ele, é a garantia expressa na Constituição Federal, no artigo 41, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. Dizer que um servidor público estatutário é estável é, nos termos expressos pela Constituição Federal, afirmar que ele somente perderá o cargo, como regra, nas situações indicadas nos incisos do artigo 41, as quais podem ser resumidas em uma única expressão: decisão proferida em devido processo legal judicial ou administrativo.

Assim se entende porque, não obstante a Constituição Federal enumere três situações que podem resultar em demissão do servidor estatutário – em virtude de decisão judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo e mediante procedimento de avaliação periódica –, as situações compreendidas no inciso II e III podem ser aglutinadas em uma única hipótese: processo administrativo revestido das garantias processuais contidas na cláusula constitucional do devido processo legal.⁴¹

⁴¹ Relacionado ao desligamento involuntário do servidor público, mas diferente da demissão a que se refere o artigo 41, a exoneração do servidor público estável por meio de ato normativo devidamente fundamentado, em razão de não cumprimento do limite de despesa com pessoal, prevista no artigo

As hipóteses em que servidor público estatutário estável pode ser demitido previstas na Constituição Federal podem ser subdivididas em demissão-penalidade, decorrente do cometimento de falta grave e demissão por mau desempenho, objetivamente avaliado, nos termos de lei complementar.

A demissão-penalidade é a consequência para o servidor público que infringe o conjunto de deveres que lhes são impostos ou incide nas condutas que lhes são vedadas, isto é, é hipótese de demissão em que há um comportamento desconforme com o ordenamento jurídico, atribuído ao servidor que, por sua relevância, torna incompatível sua permanência no serviço público. Corresponde, grosso modo, à expressão *justa causa*, conhecida pelo Direito do Trabalho. É a demissão por culpa do servidor público.

A demissão por mau desempenho, que decorre da hipótese prevista no inciso III, parágrafo 1º, do artigo 41 da Constituição Federal, é modalidade de difícil manejo pelo Estado, mormente porque demanda o estabelecimento prévio e objetivo de padrões de desempenho de um determinado posto de trabalho, padrões estes que possam ser objeto de avaliação objetiva de um trabalhador. Há dificuldade, também, em separar essa hipótese de demissão causada pelo servidor ineficiente por *desídia*, a qual pressupõe a violação reiterada de deveres funcionais inerentes ao exercício da função e que “sempre foi possível, mediante processo administrativo com ampla defesa”⁴² decorrente de previsão no próprio estatuto.

Desse panorama, a configuração constitucional da demissão do servidor estatutário traduz-se, predominantemente, na demissão-penalidade, que resulta de um devido processo legal (judicial ou administrativo) em que se concluiu pela existência de uma conduta faltosa que, por sua gravidade, demanda o rompimento do vínculo servidor-Estado. Por esse contexto, é inevitável a conclusão de que esse sistema em muito se assimila à demissão por *justa causa* do Direito do Trabalho, com a diferença de que não foi previsto no direito objetivo trabalhista um devido processo legal para o empregado não estatal, como regra geral.

As normas constitucionais são primorosas em reger a perda do cargo no regime jurídico estatutário, o que demonstra a clara preocupação de fazer valer os princípios administrativos constantes do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal não somente no momento da admissão, cuidadosamente precedida de um concurso público norteado por regras objetivas, com ampla publicidade. Tais normas revelam

169, § 4º da Constituição Federal, é situação ímpar, a ser norteada por procedimento objetivo, respeitadas as etapas constitucionais que devem precedê-la (exoneração de servidores não estáveis) e sucedê-la (extinção do cargo e indenização do servidor). Apesar de se entender que haverá, naturalmente, um procedimento específico orientado pelo devido processo legal, ensejando mecanismos de controle a respeito da legalidade e outros requisitos, essa modalidade de desligamento é específica e não se relaciona com as demais hipóteses, por isso não será objeto do presente trabalho.

⁴² MELLO, op. cit., p. 295.

repúdio às demissões ofensivas à impessoalidade e às que se fazem às escuras, sem o respeito ao princípio da publicidade e do devido processo legal, devidamente fundamentado e submetido ao contraditório. Nesse contexto nem sequer há espaço para cogitar a dispensa imotivada prevista na legislação trabalhista.

4.2. A demissão do empregado público

No direito do trabalho, o término do contrato de trabalho tem uma configuração mais complexa, porém, uma vez que se vislumbra a incidência de um regime híbrido para o empregado público, é possível interpretar sistematicamente essas disposições para que se apliquem ao vínculo servidor-Estado.

Numa breve classificação, a ruptura do contrato de trabalho pode se verificar, nos contratos por prazo indeterminado, por: (a) iniciativa do empregador, desmotivada ou por justa causa; (b) por iniciativa do trabalhador; (c) distrato; (d) culpa recíproca; (e) extinção da empresa ou do estabelecimento; (f) morte do empregado ou do empregador pessoa-natural;⁴³ (g) rescisão, em razão do objeto do trabalho ser ilícito ou proibido; (h) força maior; (i) fato do príncipe; (j) falência.

Entre as hipóteses citadas de rescisão do contrato de trabalho é possível indicar alguns casos em que o Estado, em razão de sua própria estrutura, não se subsuma totalmente ou adote soluções próprias ao regime jurídico de Direito Administrativo. É o caso da falência e a morte do empregador, que não se coadunam com a figura do empregador estatal e do fato do príncipe, que, a depender do caso concreto, pode ter encaminhamento diverso da rescisão contratual pela Administração Pública. A demissão por culpa do empregado e a demissão desvinculada de causa tipificada são, no entanto, as que mais ensejam debates.

As causas que justificam a demissão por culpa⁴⁴ do empregado estão no artigo 482 da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo que esse rol é aplicável aos empregados públicos.⁴⁵ Trata-se de demissão disciplinar, uma demissão-pe-

⁴³ DELGADO, op. cit., p. 1021.

⁴⁴ O termo culpa aqui utilizado não corresponde à de culpa penal ou à culpa civil subjetiva, as quais se definem como condutas não intencionais conectadas à negligência, imprudência ou imperícia; no Direito do Trabalho, a culpa é uma noção mais abrangente, trata-se de culpa em sentido amplo, englobando as noções de dolo e culpa das esferas penal e civil, mas avaliada no caso concreto, considerando características do obreiro, como nível de escolaridade, nível socioeconômico, as quais podem atenuar a culpa daquele obreiro em relação a determinado fato. (DELGADO, op. cit. p. 1107-1108).

⁴⁵ São justas causas para a demissão do obreiro: o ato de improbidade; incontinência de conduta; mau procedimento; negociação habitual por conta própria ou alheia, sem permissão do empregador e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço; condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão de execução da pena; desídia no desempenho das respectivas funções; embriaguez habitual ou em serviço; violação de segredo de empresa; ato de indisciplina ou insubordinação; abandono de emprego; ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas

nalidade, que decorre do descumprimento culposo do contrato de trabalho pelo empregado.

A Consolidação das Leis do Trabalho não obriga, exceto para alguns empregados estáveis provisoriamente,^{46 47} a instauração de um procedimento de apuração da falta grave cometida pelo empregado que resulta na demissão por justa causa, o que, para parte da doutrina, é diretriz que contraria a proteção constitucional dos direitos sociais.⁴⁸

A inexistência de um procedimento para a aplicação do poder disciplinar pelo empregador não estatal – poder este que se relaciona com o poder de direção empresarial – choca-se, no entender de Maurício Godinho Delgado, com os “avanços democratizantes que invadem o Direito do Trabalho e que se encontram contemplados no universo de princípios e regras da própria Constituição Federal de 1988”.⁴⁹

Ao empregador Estado, porém, não se vislumbra a configuração de um direito de demitir por justa causa sem a instauração de processo administrativo. O regime jurídico constitucional da Administração Pública pressupõe o respeito à garantia do devido processo legal administrativo para a aplicação da pena de demissão. O exercício do poder disciplinar trabalhista pelo Estado pressupõe procedimento prévio, oportunizando ao empregado público contra-

mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem; ato lesivo da honra e boa fama ou ofensas físicas praticadas contra o empregador e superiores hierárquicos, salvo em caso de legítima defesa própria ou de outrem; prática constante de jogos de azar; atos atentatórios à segurança nacional; prática de atos atentatórios à segurança nacional devidamente comprovados em inquérito administrativo. Assevera-se, ainda que a legislação especial tipifique outras infrações, relacionadas a relações de trabalho específicas, como no caso dos ferroviários, ou a situações específicas dentro de uma relação de trabalho, como é o caso da insalubridade e a periculosidade, caso em que o obreiro é obrigado a usar os equipamentos de segurança e seguir as instruções do empregador para atender a normas de segurança, sob pena de demissão.

⁴⁶ O Direito do Trabalho prevê a estabilidade temporária para certos empregados, por motivos diversos, como é o caso do empregado dirigente de entidade sindical. É norma protetiva relacionada a outros valores, como a liberdade sindical, mas não se dirige a todos os empregados estáveis, a gestante, por exemplo, não exige este procedimento.

⁴⁷ O inquérito para apuração de falta grave, conduzido na Justiça do Trabalho, é uma ação judicial, que reforça a proteção contra a despedida arbitrária de certos empregados estáveis provisoriamente, como o dirigente sindical, mas não vale para os trabalhadores em geral, para os quais não há previsão de qualquer procedimento especial para aferição de faltas e aplicação de penas no contexto intraempresarial ou mediante mecanismos de coparticipação.

⁴⁸ DELGADO, op. cit., p. 633.

⁴⁹ O autor chama a atenção para a proteção do valor social do trabalho, da função social da propriedade, da prevalência dos direitos e garantias individuais na Constituição Federal, reputando-a incompatível com a forma com que se deferiu ao empregador privado este poder disciplinar. A imputação de conduta faltosa ao empregado sem lhe dar oportunidade de defesa, prova ou manifestação, choca-se com a garantia do devido processo legal e coloca em xeque a constitucionalidade deste formato, especialmente frente ao entendimento que apregoa a eficácia horizontal dos direitos fundamentais. (DELGADO, op.cit., p. 639).

ditório e ampla defesa, mediante processo administrativo próprio. Ao comentar o entendimento clássico do Direito Administrativo que associa o poder disciplinar à discricionariedade, Odete Medauar chama a atenção para o fato de que “soa estranho atualmente associar” tal poder à discricionariedade, estranheza esta que se funda no reconhecimento de que há “um rol de princípios e exigências que integram o Direito Administrativo contemporâneo que denota o direcionamento da discricionariedade”⁵⁰, sendo firme em afirmar que

[...] o poder disciplinar há muito vem se exercendo sob moldes processuais, justamente para impedir arbítrios e subjetivismos. Os paradigmas processuais mostram-se incompatíveis com atuações livres e desvinculadas de preceitos legais, tanto que sob tais moldes se exerce a função jurisdicional. Reflexo disso está na garantia de contraditório e ampla defesa nos processos administrativos e aos acusados em geral, prevista no inciso LV do art. 5º, da CF.⁵¹

O regime jurídico administrativo constitucional impõe a adoção de procedimentos formais, sistematizados em lei, para a produção de efeitos jurídicos, mormente efeitos que interferem na esfera individual dos sujeitos e lhes possam privar de bens e direitos. Além de ofensa frontal ao princípio do devido processo legal administrativo, constante do inciso LV, do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o ato de demissão que imputa culpa ao empregador emitido sem este processo administrativo também viola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Essa configuração normativa não deixa dúvida acerca do dever do Estado de observar o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

A exposição das causas disciplinares de demissão pelo empregador e a conclusão a respeito da necessidade de o empregador Estado instaurar um procedimento administrativo para demitir o servidor faltoso revela um fato bastante interessante a respeito das normas constitucionais que regulam o vínculo servidor-Estado: não há, essencialmente, tratamento mais benéfico ao servidor público estatutário em relação ao servidor celetista com relação à ruptura do vínculo que se fundamente em conduta faltosa do servidor.

O instituto da estabilidade constitucional do servidor público estatutário, neste ponto específico, **não** o diferencia do empregado público e não lhe confere especial garantia. Explica-se: bem pensadas as normas constitucionais como um todo, sendo esse o modo correto de pensá-las de acordo com a moderna hermenêutica constitucional, é preciso pontuar que: (a) a estabilidade é uma garantia

⁵⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

⁵¹ Id., op.cit., p. 117.

contra a despedida arbitrária⁵² que se traduz na imposição ao empregador da cláusula do devido processo legal (judicial ou administrativo) prévio à demissão do servidor; (b) o empregador Estado somente poderá efetivar a demissão por justa causa de seu empregado mediante devido processo legal administrativo prévio; (c) tanto o servidor público quanto o empregado público têm direito ao devido processo legal administrativo previamente à ruptura de seu vínculo. Para qualquer categoria de servidor deve haver devido processo legal administrativo quando o Estado imputa culpa ao servidor e lhe atribui a demissão como consequência de uma conduta faltosa prevista no estatuto ou na legislação trabalhista.

Tal conclusão é a que mais se coaduna com o entendimento, hoje indiscutível, de que a Constituição Federal não é uma carta de intenções; ela precisa ser realizada e “efetividade significa a realização do Direito, a atuação prática da norma, fazendo prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados”,⁵³ tendo o intérprete, por tarefa, prestigiar, entre as soluções possíveis, aquele que realize a vontade constitucional, neste caso, o respeito à cláusula do devido processo legal. Assumindo-se, categoricamente, que a demissão por justa causa do empregado público deve ser resultado de um devido processo legal administrativo, chega-se ao ponto mais delicado deste estudo: a demissão desvinculada das causas disciplinares previstas no artigo 482 da Consolidação das Leis do Trabalho no regime jurídico híbrido.

4.3. A demissão sem justa causa e a demissão imotivada

A demissão sem justa causa é a modalidade de ruptura do contrato de trabalho de iniciativa do empregador desvinculada de qualquer imputação das condutas faltosas do empregado previstas em lei ao empregado.⁵⁴ Entendida, tradicionalmente, como o exercício de um direito protestativo do empregador, isto é, uma declaração de vontade unilateral “com efeitos imediatos quanto à extinção contratual, tão logo recebida pela parte adversa”.⁵⁵ É a modalidade de extinção de contrato mais custosa ao empregador, ensejando o pagamento do maior número

⁵² Tem se utilizado como sinônimas as expressões despedida arbitrária, dispensa imotivada, dispensa sem justa causa, demissão sem justa causa, despedida imotivada, denúncia vazia do contrato de trabalho e outras expressões que signifiquem a demissão por iniciativa do empregador sem apoio no artigo 482 da CLT. Há quem critique o uso indiscriminado de despedida arbitrária e despedida sem justa causa, pois a ausência de amparo nas causas tipificadas nem sempre significa despedida arbitrária. A indicação de um motivo socialmente relevante afasta a ideia de arbitrariedade e traz importante debate à seara do emprego público.

⁵³ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

⁵⁴ DELGADO, op. cit., p. 1076.

⁵⁵ Id., op. cit., p. 1080.

de verbas rescisórias se comparada às demais modalidades extintivas e, apesar disso, não tem desestimulado os empregadores ao seu exercício.

A denúncia vazia do contrato de trabalho pelo empregador privado, expressão utilizada por alguns em sentido equivalente à demissão sem justa causa disciplinar, relaciona-se ao seu poder de gerir o negócio e se opera sem maiores preocupações. Entretanto, é importante distinguir a dispensa sem justa causa disciplinar da dispensa arbitrária. A dispensa sem justa causa disciplinar poderá ou não ser arbitrária, se levada a efeito sem fundamento social relevante, inadmissível num ordenamento em que se busca o pleno emprego, o respeito ao valor do trabalho e a subordinação da livre iniciativa à sua função social.^{56 57} Havendo fundamento social relevante é possível se falar em dispensa sem justa causa disciplinar e não arbitrária, pois a justificativa relevante afasta a arbitrariedade, ainda que gere pagamento de verbas rescisórias indenizatórias.

Em tal contexto, não é arbitrária a despedida que, embora não justificada nas causas do artigo 482 da CLT, é motivada por razões outras, situações de interesse público que a justifiquem, como fatores econômicos, conjunturais e técnicos, devidamente expostos pelo empregador Estatal. A motivação aí existe e condiz com o dever de expor os pressupostos de fato e de direito⁵⁸ do ato de demissão. Não se afigura, nesse caso, denúncia vazia do contrato. Demissões fundamentadas em fundado interesse público conduzem a desligamento de empregados em contexto que se assemelha à previsão do artigo 169, § 4º da Constituição Federal⁵⁹, pois fundado o

⁵⁶ DELGADO, op. cit., p. 1081.

⁵⁷ De todo modo, os empregadores não estatais se valem da prerrogativa de demitir e, uma vez pagas as indenizações pertinentes, têm a chancela do Poder Judiciário, que aplica o previsto na lei, que permite esta modalidade de dispensa desde que o trabalhador seja indenizado nos termos da lei e lhe seja concedido ou indenizado o período pertinente ao aviso prévio, para que procure outro trabalho.

⁵⁸ SANCHES, Vinicius Teles. Regime Trabalhista na Administração Pública Estadual. In: ROSSATO, Luciano Alves (coord). *Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo*. Salvador: JusPodivm, 2012.

⁵⁹ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - Exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

motivo do rompimento do vínculo servidor-Estado e ao previsto no *caput* do artigo 165 da Consolidação das Leis do Trabalho, ao considerar como despedida arbitrária *a que não se fundar em motivo disciplinar, técnico, econômico ou financeiro*. A despedida imotivada de que trata este estudo é aquela que, para o empregador privado, tem se entendido como exercício de um direito protestativo.

Admitindo-se, então, que há servidores públicos sujeitos ao regime jurídico celetista permeando as mais diferentes figuras estatais⁶⁰, questiona-se se há possibilidade de ser efetivada a demissão imotivada por esses empregadores estatais que adotam o regime jurídico híbrido para os seus servidores.

A resposta para esse questionamento é matéria rica em debates jurídicos que se fazem mais ruidosos se somados à norma constante no artigo 173, previsto no capítulo dedicado à Ordem Econômica, que trata da atuação do estado domínio econômico e estabelece no parágrafo 1º que *a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias*, norma esta dirigida às empresas estatais que atuam no domínio econômico, ou seja, no ambiente da livre concorrência, em competição com empresas privadas destituídas de algumas prerrogativas de poder público.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) § 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁶⁰ A Administração Pública divide-se em Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta. A primeira diz respeito aos órgãos públicos, sem personalidade jurídica, atrelados aos poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização da função administrativa nessas esferas e a segunda ao conjunto de entes com personalidade jurídica própria, pública ou privada, criados para o exercício de certas competências administrativas. Esse panorama revela que o Estado, por razões atreladas ao princípio da eficiência, pode, mediante instrumento normativo apropriado, criar ou autorizar a criação de entes com personalidade jurídica própria, isto é, dotados de autonomia patrimonial, orçamentária e decisória, instrumentais à realização de seus fins institucionais. Nesse contexto, autarquias, fundações e empresas estatais tiveram seu regime jurídico definido no momento de sua instituição, sendo seus servidores públicos regidos pelas normas que constarem desse ato. A existência de pessoas jurídicas de direito público não significou, automaticamente, a adoção da forma estatutária para seus servidores e, por essa razão, o critério que remete à natureza privada ou pública de sua personalidade jurídica mostrou-se inservível na prática, pois há empregados públicos nos mais diferentes entes e, até mesmo, na Administração Direta.

4.3.1. O tratamento jurídico das empresas estatais

As empresas estatais – empresa pública e sociedade de economia mista – são entes com personalidade jurídica de direito privado criadas para a prestação de serviço público ou para exploração de atividade econômica e podem ser compostas de patrimônio exclusivamente público ou da mescla de patrimônio público e privado, mas sob controle acionário estatal.

Marçal Justen Filho afirma que o regime jurídico das empresas estatais é diferente conforme seu objeto, sendo as que exercem atividades econômicas dotadas de “um regime jurídico quase integralmente privado”.⁶¹ O *quase* dessa citação é devido, justamente, à incidência imperiosa do que o autor chama de “o mínimo de direito público”, pois sua “personalidade jurídica de direito privado não significa ausência de natureza estatal, o que exige instrumentos de controle e vinculação à realização dos valores da democracia republicana”.⁶²

Não há novidade nesse entendimento, sendo lógica a compreensão de que entes componentes da Administração Pública Indireta, Administração Pública são e, por esta qualidade, existem em nome de suas finalidades e do atendimento ao interesse público, não escapando à roupagem constitucional necessária à atividade administrativa. Em outras palavras, a adoção da personalidade de direito privado por qualquer ente da Administração é instrumental e não derroga os dispositivos constitucionais que obrigam a Administração, os mecanismos de controle próprios do regime democrático de direito e a inarredável ideia de que a entidade age *finalisticamente*. A assunção desse pressuposto permite concluir que não é a natureza jurídica privada ou pública de ente administrativo o norte interpretativo para a análise da legislação trabalhista e que não há autorização para aplicação do regime jurídico privado puro para quaisquer dos entes estatais.

A Justiça do Trabalho, no entanto, costumava se valer do critério da personalidade jurídica de direito privado para decidir os direitos trabalhistas dos servidores públicos, opção retratada no inciso I da Orientação Jurisprudencial nº 247 da SBDI-I⁶³ do Tribunal Superior do Trabalho⁶⁴ acerca deste instituto no âmbito estatal, admitindo a dispensa desmotivada às empresas estatais, indistintamente.

⁶¹ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 264-265.

⁶² Id., op. cit., p. 272.

⁶³ Seção de Dissídios Individuais I, do Tribunal Superior do Trabalho.

⁶⁴ “OJ SDI-1 247. SERVIDOR PÚBLICO. CELETISTA CONCURSADO. DESPEDIDA IMOTIVADA. EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE (alterada – Res. nº 143/2007) - DJ 13.11.2007

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

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

No Direito Administrativo, por sua vez, a diferença entre as empresas estatais exploradoras de atividade econômica e as empresas estatais prestadoras de serviço é abordada na doutrina já há algum tempo e as conclusões pendem para a consideração de que a natureza da atividade da prestadora de serviços em muito influencia na interpretação do regime jurídico híbrido. As empresas estatais prestadoras de serviço, por sua finalidade, aproximam-se de outras estruturas administrativas, como as autarquias criadas para a prestação de serviço público. Esse aspecto influenciou decisões judiciais envolvendo a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

O Supremo Tribunal Federal entendeu pela impossibilidade de demissão imotivada dos empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, empresa pública prestadora de serviços públicos, proferindo, no Recurso Extraordinário nº 589.998 Piauí, decisão assim ementada:

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. (STF - RE: nº 589998 PI, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 20/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO)

Na fundamentação da decisão, o relator Ministro Ricardo Levandowski expõe interessante argumento sobre a motivação da dispensa, asseverando o seu papel de resguardar o empregado de uma “possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir”, a qual deve ser veiculada mediante processo administrativo, para viabilizar a publicidade e a verificação da conformidade desse ato com o ordenamento jurídico. Ademais, complementa:

A obrigação de motivar os atos decorre não só das razões acima explicitadas como também, e especialmente, do fato de que os agentes estatais lidam com a *res publica*, porquanto o capital das empresas estatais – integral, majoritária ou mesmo parcialmente – pertence ao Estado, ou seja, a todos os cidadãos.

Esse dever, ademais, está ligado à própria ideia de Estado Democrático de Direito, no qual a legitimidade de todas as decisões administrativas tem como pressuposto a possibilidade de que seus destinatários as compreendam e o de que possam, caso queiram, contestá-las.

No regime político que essa forma de Estado consubstancia, é preciso demonstrar não apenas que a Administração, ao agir, visou ao interesse público, mas também que agiu legal e imparcialmente.

Embora se tenha noticiado a decisão do Supremo Tribunal Federal como inovadora, a afirmação da necessidade de motivação da dispensa nas empresas estatais prestadoras de serviço não se afigura propriamente uma novidade. Há algum tempo esses argumentos vêm sendo ecoados na doutrina, inclusive nas palavras do Professor Celso Antonio Bandeira de Mello⁶⁵, para quem “as empresas públicas e sociedades de economia são, fundamentalmente e acima de tudo, instrumentos de ação do Estado” e há “um abismo profundo entre as entidades que o Estado criou e as demais pessoas de Direito Privado, das quais se tomou por empréstimo a forma jurídica”, que lhe é elemento acidental, não essencial.⁶⁶

A novidade do posicionamento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 589.998 - Piauí é, pois, a exposição, no voto do relator, de elementos úteis à análise de outros casos envolvendo empresas estatais prestadoras de serviços. A submissão necessária do ente estatal aos princípios da impessoalidade, da publicidade, do devido processo legal e, especialmente, da conexão desses deveres com o Estado Democrático de Direito, os quais expressam uma interpretação sistemática das normas constitucionais que prestigia sua efetividade, é fundamentação que transcende ao caso concreto da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

⁶⁵ Citado no voto do Relator Ministro Ricardo Levandowski, no Recurso Extraordinário nº 589.998 - Piauí.

⁶⁶ MELLO, op. cit., p. 198-199.

A exposição sistematizada desses argumentos pela Corte Constitucional reverberou, até mesmo, nas discussões que contrastam esses vetores constitucionais do regime jurídico-administrativo com o que tradicionalmente se compreendia do artigo 173, §1º, II da Constituição Federal, previsto no capítulo dedicado à Ordem Econômica, que trata da atuação do Estado no domínio econômico e estabelece no parágrafo 1º que *a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias*.⁶⁷

A leitura isolada do artigo 173 e especialmente de seu §1º, inciso II, da Constituição Federal, poderia ensejar a compreensão de que as empresas estatais exploradoras de atividade econômica serão submetidas puramente ao direito privado, em seus direitos e obrigações. A ordem constitucional tem mecanismos próprios de hermenêutica, entre os quais se destaca o princípio da unidade da Constituição Federal que “impõe ao intérprete o dever de harmonizar as tensões e contradições entre normas”⁶⁸ com o fim de “procurar determinar o ponto de equilíbrio diante das discrepâncias que possam surgir na aplicação das normas constitucionais, cuidando de administrar eventuais superposições”.⁶⁹ Além disso, cabe reconhecer que, embora não exista propriamente uma hierarquia entre normas constitucionais, há uma “hierarquia axiológica, resultado de uma ordenação de valores constitucionais, a ser utilizada sempre que se constatarem tensões que envolvam duas regras entre si, uma regra e um princípio ou dois princípios”.⁷⁰

Sendo predominante, tanto na jurisprudência quanto na doutrina, a adoção de posturas que prestigiem a efetividade da Constituição, são inarredáveis a interpretação e aplicação do artigo 173, §1º, II da Constituição Federal por esse prisma, fazendo com que dele se extraia o verdadeiro mandamento constitucional. Celso Antônio Bandeira de Mello afirmou o “exagero” da norma em questão, a qual, segundo aponta, foi desmentida pela própria Constituição Federal em diversos outros artigos e, fazendo uso da interpretação sistemática e teleológica das normas constitucionais, enunciou um rol de dispositivos que se aplicam “in-

⁶⁷ A redação do artigo não se refere a quaisquer empresas estatais e sim às que atuam no domínio econômico, exploração esta que só se justifica para atender a relevante interesse coletivo ou aos imperativos da segurança nacional e não se subsume à exploração econômica de serviços públicos, na colocação de Ives Gandra da Silva Martins. (MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Dualidade da Iniciativa Econômica na Constituição. In Tratado de Direito Administrativo Coordenadores Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do Nascimento e Ives Gandra da Silva Martins. Saraiva, 2013.)

⁶⁸ BARROSO, op. cit., p. 196.

⁶⁹ Id., op. cit., p. 196.

⁷⁰ Id., op. cit., p. 203.

distintamente a quaisquer sociedades de economia mista ou empresas públicas, em relação aos quais, portanto, é irrelevante a dissecação entre os dois tipos mencionados”.⁷¹

As empresas estatais, *indistintamente*, devem respeito aos princípios enunciados no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, entre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, verdadeira garantia em face da atuação de autoridades administrativas. Além disso, o princípio da motivação, relacionado à publicidade, à moralidade e ao controle da atividade administrativa, imprescindíveis ao regime democrático, remete, uma vez mais, à ideia de que a atuação administrativa é mandato em nome do qual são resguardados interesses da coletividade. A atuação do Estado no domínio econômico, desde a origem, é instrumental à realização desses interesses coletivos, não sendo sua função moldar-se à dinâmica de mercado, demandando flexibilização de normas trabalhistas. A interpretação sistemática da Constituição Federal conduz à inevitável constatação de que há uma hierarquia axiológica entre os valores em embate na hipótese de demissão imotivada pela empresa estatal; a balança pende para o respeito aos princípios constitucionais administrativos e a garantias do devido processo legal. Por esse viés, é inviável interpretar o artigo 173, §1º e inciso II, da Constituição Federal com a finalidade de fundamentar a demissão desmotivada.

5. A INVIABILIDADE DA DESPEDIDA IMOTIVADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A interpretação sistemática do ordenamento jurídico, com olhos na efetividade das normas constitucionais, resulta na assunção da despedida imotivada como opção que não atende aos pressupostos do atuar administrativo legítimo, dado que põe em risco a impessoalidade e abre espaço para o uso da máquina administrativa para fins estranhos aos seus propósitos, contrários à moralidade administrativa. Ademais, a motivação, exigência inerente ao exercício democrático da autoridade e visceral à publicidade e à transparência administrativas, insere-se na formalidade do ato administrativo e é garantia da legalidade. A interpretação que não leva em conta esses mandamentos segue na contramão da hermenêutica constitucional contemporânea e retrocede, considerando o pacto político um pedaço de papel, sujeito aos subjetivismos incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

⁷¹ O questionamento de seus atos mediante ação popular, os casos de inelegibilidades, todos os princípios do artigo 37, *caput*, o princípio do concurso público, a fiscalização e o controle, entre outros dispositivos citados pelo autor, expressam essa interpenetração necessária do direito público nas empresas estatais, justamente por serem estatais. (MELLO, op. cit. p. 205)

Quaisquer dos entes componentes da Administração Pública Direta ou Indireta, ainda que adote personalidade jurídica de direito privado, emite atos administrativos que devem ter fundamento legal e fático expostos, ensejando o controle democrático e a verificação de que aquela escolha administrativa se deu para o cumprimento de uma finalidade que atende ao interesse público. O ente administrativo deve satisfação de suas escolhas, mesmo quando exerce atividade econômica, devendo motivá-las e respeitar o arcabouço do regime jurídico administrativo que não lhes foi excepcionado pela Constituição Federal.

A despedida imotivada pelo Estado, tanto por não se reputar a fundamento socialmente aceitável⁷² e desassociada de um interesse público concreto, é incompatível com as normas constitucionais, mormente se dirigida a um trabalhador específico em relação ao qual não se imputa conduta faltosa no bojo de um devido processo legal. O mesmo se pode dizer da despedida que, embora tenha pressupostos fáticos que a possam dar sustento, persiste em deixá-los ocultos, ferindo o dever de motivação inerente à atividade administrativa. É ato administrativo que se choca com os princípios condizentes com o Estado Democrático de Direito e expõe a função administrativa e o exercício do poder disciplinar a subjetivismos, oportunizando a ofensa ao princípio constitucional da impessoalidade.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Autos do processo nº Recurso de Revista 105500-32.2008.5.04.0101 Ministra Redatora: Rosa Maria Weber, Data de Publicação: DEJT 05.08.2011, Disponível em: <<http://aplicacao5.tst.jus.br/consultaunificada2/inteiroTeor.do?action=printInteiroTeor&format=html&highlight=true&numeroFormatado=RR%20-%20105500-32.2008.5.04.0101&base=acordao&rowid=AAANGhABIAAACxlAAO&dataPublicacao=05/08/2011&localPublicacao=DEJT&query=efic%Elcia%20and%20horizontal%20and%20dos%20and%20direitos%20and%20fundamentais%20and%20como%20and%20limita%E7%E3o%20and%20negativa%20and%20da%20and%20autonomia%20and%20privada>>. Acesso em: 15 maio 2014.

⁷² DELGADO, op. cit., p. 1158.

CASSAR, Vólia Bonfim. *Direito do Trabalho*. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *O Empregado Público*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2012.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor Público: Reforma Administrativa, Estabilidade, Empregado Público, Direito Adquirido*. Curitiba: Juruá, 2012.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 9. ed. São Paulo: LTr, 2010.

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

FERRO, Marlúcia Lopes. *O Devido Processo Legal do Empregado Público*. São Paulo: LTr, 2009.

FREITAS, Ney José. *Dispensa do Empregado Público e o Princípio da Motivação*. 7. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. A Emenda Constitucional 19/98 e o Servidor Público. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e outro (Org.). *Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo*. v. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Servidor Público na Atualidade*. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Dualidade da Iniciativa Econômica na Constituição. In: Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do Nascimento e Ives Gandra da Silva Martins (coord). *Tratado de Direito Administrativo Saraiva*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime Jurídico Único e os “Celetistas”*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella e outro (Org.). *Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo*. v. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

RENAULT, Luiz Otávio Linhares; FABIANO, Isabela Márcia de Alcântara. *Eficácia horizontal fundamentais nas relações de emprego: alguma verdade*. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 77, n. 4, p. 204-230, out./dez. 2011.

SANCHES, Vinicius Teles. Regime Trabalhista na Administração Pública Estadual. In: ROSSATO, Luciano Alves (coord). *Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo*. Salvador: JusPodivm, 2012.

