

A MOTIVAÇÃO NA DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO.

Vinícius de Paula Tonarque¹
Kewri Rebeschini de Lima²

RESUMO

As Empresas Estatais, empresas públicas e sociedades de economia mista, são entidades descentralizadas do estado pertencentes à administração pública indireta, e por previsão constitucional estão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto ao regime de seu pessoal, sendo que contratam pelo regime trabalhista da Consolidação das Leis do Trabalho. Porém como integrantes da administração pública também devem obedecer aos princípios administrativos constitucionais como o da motivação, da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Por conta disso a seleção de seus empregados se dá através de concurso público, para garantir tais princípios. Ocorre que há grande discussão a respeito da necessidade ou não da motivação na dispensa do empregado público como requisito de validade para o ato de dispensa, onde se verá que apesar do entendimento do Tribunal Superior do Trabalho, vinculado à Orientação Jurisprudencial nº 247 da SDI-I negando a necessidade de motivar, grande parte da doutrina, os Tribunais Regionais e o Superior Tribunal Federal decidem pela necessidade da motivação na dispensa do empregado público.

Palavras-chave: Administração pública. Administração Indireta. Concurso Público. Dispensa Imotivada. Empregado público. Empresas Estatais. Empresas públicas. Princípios constitucionais. Princípio da Motivação. Sociedade de Economia Mista.

INTRODUÇÃO

O serviço público, por muito tempo, tem sido visto como uma excelente proposta para trabalhar e perceber uma boa remuneração ao mesmo tempo em que pode servir ao desenvolvimento do país ou ente federativo ao qual o órgão ou entidade que o servidor trabalha encontra-se vinculado.

Dentro da administração pública, mais precisamente na administração indireta, encontram-se as empresas públicas e sociedades de economia mista, cujos servidores são denominados empregados públicos e submetem-se às regras do direito do trabalho, no qual o principal normativo é a CLT - Consolidação das Leis do Trabalho. Por estarem submetidos às normas do direito trabalhista há grande discussão doutrinária e jurisprudencial acerca da dispensa unilateral por parte do

¹UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Aluno (a) da disciplina TCC II, turma DIR 131AN. E-mail – vini_tonarque@hotmail.com.

²UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Especialista, Orientador (a). E-mail – kewrilima@hotmail.com.

empregador, denominada também de dispensa imotivada, ao qual é o objeto desta pesquisa.

Este trabalho irá demonstrar a necessidade da motivação na dispensa do empregado público, e para isso estudará os principais aspectos das empresas públicas e sociedades de economia mista. Tratará do enquadramento dos empregados públicos no universo dos servidores públicos *lato sensu* e do concurso público como meio de ingresso para o emprego público. Para fundamentar a necessidade da motivação na dispensa do empregado público, analisará a dispensa como ato administrativo, enquadrando-a nos princípios constitucionais que regem a administração pública. Por fim, no intuito de demonstrar a prática do estudo, trará o último entendimento do Supremo Tribunal Federal, tendente na opinião da necessidade da motivação na dispensa.

1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A expressão administração pública, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho “é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido”. Tais sentidos são expressos por este mesmo autor como sendo:

O sentido objetivo, pois, da expressão – que aqui deve ser grafada com iniciais minúsculas – deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a *função administrativa*(...)

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia). (CAVALHO FILHO, 2016, p. 64).

E o sentido subjetivo:

(...) o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o *sujeito* da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. Para diferenciar esse sentido da noção anterior, deve a expressão conter as iniciais maiúsculas: Administração Pública. (CAVALHO FILHO, 2016, p. 64).

Observa-se que a administração pública, função administrativa do Estado, é exercida pela Administração Pública, seus órgão, agentes e pessoas jurídicas

incumbidas a esta função. Porém para que haja a transferência desta função, o estado vale-se de duas técnicas: a desconcentração e a descentralização.

Para Alexandre Mazza:

Na desconcentração as atribuições são repartidas entre órgãos públicos pertencentes a uma única pessoa jurídica, mantendo a vinculação hierárquica. Exemplos de desconcentração são os Ministérios da União, as Secretarias estaduais e municipais, as delegacias de polícia, os postos de atendimento da Receita Federal, as Subprefeituras, os Tribunais e as Casas Legislativas. (MAZZA, 2016, p. 229).

Já na descentralização, as competências administrativas são distribuídas a pessoas jurídicas autônomas, criadas pelo Estado para tal finalidade. Exemplos: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. (MAZZA, 2016, p.232).

Este mesmo autor menciona em seu livro, que o conjunto de órgão formados através da desconcentração dá origem à Administração Pública Direta. Já a Descentralização dá origem a entidades, cujo conjunto é denominado de Administração Pública Indireta, as quais pertencem as autarquias, fundações públicas, Empresas públicas e Sociedades de Economia Mista, sendo as duas últimas também chamadas de empresas estatais, de maior relevância para este estudo.

1.1 Das Empresas Estatais.

Diante do exposto acima, agora poderá adentrar no tema das empresas estatais, onde se estudarão as características necessárias ao entendimento do tema central deste trabalho.

Alexandre Mazza define como empresas estatais “às pessoas jurídicas de direito privado pertencentes à Administração Pública Indireta, a saber: empresas públicas e sociedades de economia mista. (MAZZA, 2016, p.272)”.

Na concepção de Hely Lopes Meirelles, as empresas estatais:

São pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado no modo empresarial, ou de exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo. Sua criação deve ser autorizada por lei específica, cabendo ao Poder Executivo as providências complementares para sua instituição. (MEIRELLES, 2016, p.70).

José dos Santos Carvalho Filho complementa com o seguinte:

(...) essas entidades são dotadas de personalidade jurídica de direito privado e delas se vale o Estado para possibilitar a execução de alguma atividade de seu interesse com maior flexibilidade, sem as travas do emperramento burocrático indissociáveis das pessoas de direito público. (CAVALHO FILHO, 2016, p. 636)

Como visto acima as empresas estatais são pessoas jurídicas de direito privado criadas através de autorização legislativa para que o estado possa exercer atividades econômicas de seu interesse sem que haja as burocracias existentes nas pessoas jurídicas de direito público.

A doutrina elenca algumas características genéricas para as empresas estatais, que para Alexandre Mazza são:

- a) sofrem controle pelos Tribunais de Contas, Poder Legislativo e Judiciário;
- b) dever de contratar mediante prévia licitação. Entretanto, as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica não precisam licitar para a contratação de bens e serviços relacionados diretamente com suas atividades finalísticas, sob pena de inviabilizar a competição com as empresas privadas do mesmo setor;
- c) obrigatoriedade de realização de concurso público;
- d) proibição de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas;
- e) contratação de pessoal pelo regime celetista de emprego público, com exceção dos dirigentes, sujeitos ao regime comissionado (cargos “de confiança”);
- f) remuneração dos empregos não sujeita ao teto constitucional, exceto se receberem recursos públicos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral;
- g) jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considerando inconstitucional a exigência de aprovação prévia, no âmbito do Poder Legislativo, como requisito para nomeação de seus dirigentes pelo Chefe do Executivo;
- h) impossibilidade de falência (art. 2º, I, da Lei n. 11.101/2005). (MAZZA, 2016, p. 272)

Deverá ser dada atenção especial aos itens C e E, que dizem respeito à necessidade de realização de concurso público para contratação de seu pessoal, e ao regime de vinculação dos empregados, visto que estes são argumento ao tema proposto e serem tratados em seguida.

Verificadas as características em comum das empresas estatais, segue exemplos de empresas públicas: A Caixa Econômica Federal, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e Sociedades de Economia Mista: A Petrobras, o Banco do Brasil, a Telebras, a Eletrobras e Furnas.

2. O EMPREGO PÚBLICO.

Trata-se o emprego público, nas palavras de Mateus Carvalho como:

(...) o vínculo profissional entre a Administração Pública e os seus agentes regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, mediante celebração de contrato que definirá todos os direitos e obrigações do particular sujeito à disciplina administrativa e também dos entes estatais, na relação ajustada. (CARVALHO, 2017, p. 788)

Rafael Carvalho de Oliveira Rezende dispõe com o seguinte:

Os empregados das empresas estatais submetem-se ao regime celetista (CLT), próprio das pessoas jurídicas de direito privado, integrantes ou não da Administração Pública. Em relação às estatais econômicas, a exigência encontra-se prevista expressamente no art. 173, § 1.º, II, da CRFB. (OLIVEIRA, 2017, p.236)

Como visto acima este regime jurídico trabalhista está previsto para as empresas públicas e sociedades de economia mista na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 173, §1º II assim disposto:

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;

As pessoas detentoras de empregos públicos, ou seja, os empregados públicos, para Fernanda Marinella, “são consideradas agentes públicos, colocados na classificação de servidores estatais, na espécie servidores de entes governamentais de direito privado (MARINELLA, 2016, p.237)”.

Entendendo desta mesma forma Rafael Carvalho Rezende Oliveira complementa que os empregados públicos por se enquadrarem na categoria de agentes públicos submetem-se às seguintes normas constitucionais que tratam dos agentes públicos em geral:

- a) concurso público (art. 37, II, da CRFB);
- b) impossibilidade de acumulação de empregos públicos com outros empregos, cargos ou funções públicas (art. 37, XVII, da CRFB, salvo as exceções admitidas pelo próprio texto constitucional);
- c) submissão ao teto remuneratório, salvo os empregados das empresas estatais não dependentes do orçamento (art. 37, § 9.º, da CRFB).

Da mesma forma, os empregados públicos são agentes públicos para fins penais (art. 327, caput e § 1.º, do CP) e submetem-se à Lei de Improbidade Administrativa (art. 2.º da Lei 8.429/1992). (OLIVEIRA, 2017, p.236).

Em relação à estabilidade prevista na constituição para os servidores estatutários, é entendimento consagrado na doutrina que os empregados públicos não gozam desta, conforme ensina OLIVEIRA em sua obra:

Ao contrário dos servidores estatutários, os empregados públicos das estatais não gozam da estabilidade e serão sempre julgados perante a Justiça do Trabalho (art. 114 da CRFB). (OLIVEIRA, 2017, p.236).

Neste mesmo entendimento convergem os doutrinadores Alexandre Mazza e Fernanda Marinela:

Os empregados públicos não têm a estabilidade típica do regime estatutário. Entretanto, isso não quer dizer que o empregado público possa ser demitido livremente, como um empregado comum. (MAZZA, 2016, p. 817).

No que tange à estabilidade, o entendimento é tranquilo quanto à inaplicabilidade do art. 41 do texto constitucional, inclusive com orientação firme do Supremo Tribunal Federal nesse sentido. (MARINELA, 2016, p.28).

Em relação à orientação do Supremo Tribunal Federal mencionada por Fernanda Marinela a respeito da estabilidade, este já editou súmula 390 que trás o seguinte texto: “Estabilidade. Art. 41 da CF/1988. Celetista. Administração direta, autárquica ou fundacional. Aplicabilidade. Empregado de empresa pública e sociedade de economia mista. Inaplicável”.

2.1 O concurso como forma de ingresso para o emprego público.

Analisadas as informações anteriores, mencionou-se que a forma de ingresso para o emprego público é através de concurso público.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 37 caput, que a administração direta e indireta em qualquer das esferas deverão obedecer aos

princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Neste mesmo artigo, porém em seus incisos há a exigência do concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, assim como o prazo de validade do concurso de no máximo 2 anos, prorrogáveis por mais 2 anos, dentre outros, conforme abaixo transcrito:

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

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

Em relação ao conceito de concurso público Mazza leciona em sua obra que:

Concurso público é o **procedimento administrativo** instaurado pelo Poder Público para selecionar os candidatos mais aptos ao exercício de cargos e empregos públicos. Assim, sua natureza jurídica (ou taxonomia) é de “procedimento” na medida em que constitui uma sequência encadeada de atos administrativos. Trata-se, ainda, de um procedimento **externo e concorrencial**. É externo porque envolve a participação de particulares. É concorrencial porque enseja uma disputa, cujo resultado final favorece alguns competidores em detrimento dos demais. (MAZZA, 2016, p.821).

Para ele o concurso público tem por objetivo o cumprimento dos princípios informados no art. 37 da constituição diante da necessidade do Estado, através da Administração Pública, de contratar pessoas para exercer seus objetivos:

A realização de concurso público é um imperativo, entre outros, dos princípios da **isonomia, impessoalidade, moralidade, legalidade e meritocracia (art. 37, II, da CF)**, minimizando os riscos de contratações baseadas em preferências pessoais ou interesses ilegítimos. (MAZZA, 2016, p.821).

No entendimento de Carvalho Filho:

O concurso público é o instrumento que melhor representa o *sistema do mérito*, porque traduz um certame de que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que sejam escolhidos realmente os melhores candidatos.

Baseia-se o concurso em três postulados fundamentais. O primeiro é o *princípio da igualdade*, pelo qual se permite que todos os interessados em ingressar no serviço público disputem a vaga em condições idênticas para todos. Depois, o *princípio da moralidade administrativa*, indicativo de que o concurso veda favorecimentos e perseguições pessoais, bem como situações de nepotismo, em ordem a demonstrar que o real escopo da Administração é o de selecionar os melhores candidatos. Por fim, o *princípio da competição*, que significa que os candidatos participam de um certame, procurando alçar-se a classificação que os coloque em condições de ingressar no serviço público. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 792-793).

Carvalho Filho também entende que o alcance da exigência do concurso público, para ingresso no serviço público, deve ser o mais amplo possível, de modo que a aprovação em concurso se torne regra geral. Também menciona que o concurso também deve abranger as vagas para empregos públicos conforme abaixo:

A regra abrange não só o provimento em cargos públicos, como também a contratação de servidores pelo regime trabalhista. O mandamento constitucional, aliás, faz referência à investidura em cargo ou emprego público (art. 37, II). Por outro lado, o concurso deve ser exigido quer para a Administração Direta, quer para as pessoas da Administração Indireta, sejam as públicas, como as autarquias e fundações autárquicas, sejam as pessoas privadas, como as sociedades de economia mista e as empresas públicas. (CARVALHO FILHO, 2016, p.793).

Neste sentido, o concurso público visa à seleção dos melhores candidatos às vagas, de forma igual para todos, impessoal, moral, conforme a lei e o mérito de cada um, sem que haja favorecimento de uns em detrimento de outros, mantendo assim o interesse do estado e conseqüentemente da coletividade.

Carvalho Filho ainda menciona em sua obra que:

Houve alguns especialistas que advogavam a tese de que o concurso não seria exigível no caso de pessoas da Administração Indireta com atividade econômica. Posteriormente, porém, sufragou-se a tese de que a exigência alcançaria todas as pessoas da Administração Direta e Indireta. Este era realmente o escopo do Constituinte para evitar favorecimentos e apadrinhamentos imorais e ilegais, infelizmente usuais na Administração Indireta. (CARVALHO FILHO, 2016, p.793).

Diante da referência teórica apresentada, agora adentrará ao estudo do tema central deste trabalho.

3. A MOTIVAÇÃO NA DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Estudou-se no tópico anterior que as empresas estatais devem lançar mão do concurso público para contratação de seus empregados, visando a satisfação dos princípios constitucionais inerentes à administração pública a fim de evitar interesses ilegítimos. Pois bem, na hora de demitir seus funcionários estas empresas também devem estrita observância a tais princípios, e sendo a demissão de um empregado um ato administrativo típico, as estatais devem obediência também ao princípio da motivação do ato administrativo, ao qual será estudado por último neste capítulo.

3.1 A dispensa do empregado público como ato administrativo.

De suma importância para a análise da necessidade de obediência aos princípios administrativos constitucionais é a classificação da dispensa do empregado público como ato administrativo.

Ensina Hely Lopes Meirelles que ato administrativo é:

(...) toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. (MEIRELLES, 2016, p.173).

Analisando o ato de dispensa do empregado público e o conceito de ato administrativo apresentado por MEIRELLES, nota-se que a dispensa é ato unilateral da Administração Pública, que apesar de emanado pelo administrador público, este age em nome daquela visando apenas o interesse público.

Nesse sentido ensina Ney José de Freitas que o ato de dispensa do empregado público é ato administrativo:

O Estado empregador jamais se equipara ao empregador comum. Vale dizer: não se despe, em momento algum, da sua condição de poder público. Esse modo de observar atrai a conclusão de que o ato de despedimento do empregado público é ato administrativo, absorvendo todo o aparato normativo e doutrinário criado para envolver essa espécie de ato jurídico, sob pena de desacato à lógica e, o que é mais grave, não oferecendo ao ato de despedimento uma qualificação jurídica adequada, o que não se compadece com a visão sistemática do Direito. (FREITAS, 2004, p.160)

Em mesmo entendimento sobre a dispensa constituir-se ato administrativo, a Controladoria-Geral da União dispõe em seu manual de direito disciplinar para empresas estatais:

Entretanto, a teoria acima não é aplicável às entidades da Administração Federal Indireta prestadoras de serviços públicos, sendo pacífico o entendimento de que a dispensa do empregado público tem natureza jurídica de ato administrativo, consistente em manifestação unilateral da vontade da Administração Pública, a qual, em respeito aos princípios da impessoalidade e isonomia, deve ser motivada, conforme decisão do STF no RE nº 589998/PI. (BRASIL, 2015, p. 26).

A teoria mencionada ao qual o trecho se opõe é a de que o ato de dispensa do empregado público não passaria de simples ato de gestão.

Agora que houve o enquadramento da dispensa na classificação de ato administrativo, adentrará o estudo aos princípios constitucionais da administração pública inerentes ao ato de dispensa, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e a motivação.

3.2 Princípio da Legalidade.

Pelo princípio da legalidade, o estado de direito, diferentemente do que acontece com os particulares, deve obedecer estritamente o que está escrito nas leis. Somente está autorizado a fazer ou deixar de fazer conforme manda a legislação. Definição mais completa sobre o princípio da legalidade nos dá Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) é *específico do Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei. (MELLO, 2013, p.103).

Ainda complementa com o seguinte:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração, às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto

dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro. (MELLO, 2013, p.104).

Ensina também, este mesmo autor, que o propósito do princípio da legalidade é: “(...) de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. (MELLO, 2013, p.103)”.

Portanto, pelo princípio da legalidade visa-se a garantia da aplicação da lei, a vontade do povo, afastando deste modo as vontades alheias ao estado de direito.

3.3 Princípio da Impessoalidade.

Alexandre Mazza dá ao princípio da impessoalidade a seguinte definição:

O princípio da impessoalidade estabelece um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações (perseguições) e privilégios (favoritismo) indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa. (MAZA, 2016, p.139).

Para Hely Lopes Meirelles, o princípio da impessoalidade também pode ser concebido como princípio da finalidade. Ele conceitua tal princípio como:

(...) 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. (MEIRELLES, 2016, p.97).

Meirelles ainda leciona com o seguinte:

O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade. (MEIRELLES, 2016, p.97).

3.4 Princípio da Moralidade.

Ensina Mello a respeito do princípio da moralidade:

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé (...) (MELLO, 2013, p.122).

A respeito do mesmo princípio, Mazza dá uma definição mais complexa onde menciona além da lealdade e boa-fé outros padrões éticos conforme abaixo:

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Certas formas de ação e modos de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis. (MAZZA, 2016, p.145 – 146).

Pelo princípio da moralidade esperam-se do administrador boas condutas ligadas não somente à lei, mas também à ética obedecendo principalmente à lealdade e a Boa-fé.

3.5 Princípio da Publicidade.

Pelo princípio da publicidade, Alexandre Mazza ensina que a administração deve divulgar oficialmente todos seus atos administrativos agindo de forma transparente dando aos indivíduos livre acesso às informações de seu interesse. (MAZZA, 2016, p.152). Menciona ainda: “Como os agentes públicos atuam na defesa dos interesses da coletividade, a proibição de condutas sigilosas e atos secretos é um corolário da natureza funcional de suas atividades. (MAZZA, 2016, p.153)”.

Este mesmo autor ainda informa em sua obra os objetivos deste princípio:

A publicidade dos atos administrativos constitui medida voltada ao cumprimento das seguintes finalidades:

- a) exteriorizar a vontade da Administração Pública divulgando seu conteúdo para conhecimento público;
- b) tornar exigível o conteúdo do ato;
- c) desencadear a produção de efeitos do ato administrativo;
- d) permitir o controle de legalidade do comportamento. (MAZZA, 2016, p.154).

Em observância ao princípio da publicidade infere-se que não cabe a administração esconder assuntos que interessam aos seus administrados, tendo ela que dar publicidade aos seus atos e aos motivos que determinaram a realização destes. Ao princípio da publicidade a Constituição previu as seguintes exceções quando houver ricas: a) a segurança nacional; b) a segurança da sociedade; c) a intimidade dos envolvidos.

3.6 Princípio da Eficiência.

O princípio da eficiência passou a contar no rol de princípios constitucionais do artigo 37 da Constituição Federal após a Emenda Constitucional 19/98 . Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta \ em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.⁶⁶ O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado. (MEIRELLES, 2016, p.105).

Alexandre Mazza leciona que: “o princípio da eficiência foi um dos pilares da Reforma Administrativa que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal. (MAZZA, 2016, p.158)”. Ainda complementa em sua obra que “Economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência. (MAZZA, 2016, p.158)”.

Apesar da busca por maior eficiência possível em sua gestão, a Administração não pode abrir mão da legalidade em suas condutas:

É impossível deixar de relacionar o princípio da eficiência com uma lógica da iniciativa privada de como administrar. Porém, o Estado não é uma empresa; nem sua missão, buscar o lucro. Por isso, o princípio da eficiência não pode ser analisado senão em conjunto com os demais princípios do Direito Administrativo. A eficiência não pode ser usada como pretexto para a Administração Pública descumprir a lei. Assim, o conteúdo jurídico do princípio da eficiência consiste em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei. (MAZZA, 2016, p.159).

3.7 O Princípio da Motivação e a aplicação na dispensa do empregado público.

O Princípio da Motivação, assim como o da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público, não está expresso no artigo 37 caput da constituição federal, ele está previsto no artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito Federal, *in verbis*:

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

Esta mesma lei direciona um capítulo especialmente para o princípio da motivação em relação ao atos administrativos:

CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

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

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Por este princípio Ensina Mello que:

Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo. (MELLO, 2013, p. 115).

É que o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do “porquê” das ações de quem

gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se assujeitarem a decisões arbitrárias, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas às leis. (MELLO, 2013, p. 116).

Para Alexandre Mazza, imperativo para o estudo do princípio da motivação é a distinção entre Motivação e Motivo:

- a) Motivação: é a justificativa escrita sobre as razões fáticas e jurídicas que determinaram a prática do ato. Exemplo: na multa de trânsito, o documento de notificação do infrator contém a motivação do ato.
- b) Motivo: é o fato que autoriza a realização do ato administrativo. Exemplo: a infração é o motivo da multa de trânsito. (MAZZA, 2016, p. 163).

A não observância da motivação na emanção dos atos pela Administração enseja a possibilidade de invalidação destes atos pelo poder judiciário, assim como leciona Mello:

Assim, atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário toda vez que sua fundamentação tardia, apresentada apenas depois de impugnados em juízo, não possa oferecer segurança e certeza de que os motivos aduzidos efetivamente existiam ou foram aqueles que embasaram a providência contestada. (MELLO, 2013, p.116).

Em relação ao tema deste trabalho, a motivação na dispensa do empregado público ensina Oliveira:

Advirta-se, contudo, que a demissão dos empregados públicos não é completamente livre, devendo ser motivada, tendo em vista os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, conforme orientação consagrada pelo STF. Assim como não é livre a escolha do empregado público, que deve se submeter ao concurso público, não deve ser livre a sua demissão. A motivação é considerada um parâmetro imprescindível para se controlar a observância dos princípios constitucionais citados, além de viabilizar o exercício da ampla defesa e do contraditório pelo empregado público. (OLIVEIRA, 2017, p. 236).

Alexandre Mazza também tem entendimento em mesmo sentido, assim com Hely Lopes Meirelles:

A demissão imotivada, comum na iniciativa privada, é incompatível com os princípios administrativos da obrigatória motivação, impessoalidade, finalidade, legalidade, moralidade, entre outros. Isso porque o regime aplicado ao emprego público é predominantemente privado, mas não exclusivamente privado, sofrendo marcante influência de princípios e normas do Direito Administrativo derogatórios do regime empregatício

privado. Os principais aspectos do regime de emprego, influenciados pelas regras públicas, relacionam-se com a entrada e a saída na função, ou seja, quanto às exigências, respectivamente, de concurso público para ingresso e de processo administrativo para demissão. Essas duas características especiais não se aplicam às vinculações empregatícias comuns da iniciativa privada. (MAZZA, 2016, p.817).

Quando se tratar de empregado público de empresa estatal prestadora de serviço público, o ato de dispensa, no nosso entender, deve ser motivado, expondo-se por escrito o seu motivo ou a sua causa.

A motivação decorre dos princípios da legalidade, da eficiência, da moralidade e da razoabilidade, pois só com ela é que poderão ser afastados os desligamentos de celetistas motivados por perseguição política ou por outro desvio de finalidade. Se o particular pode, em tese, desligar o empregado que queira, o mesmo raciocínio não cabe tratando-se de empregado público. (MEIRELLES, 2016, p.550).

Portanto, após o enquadramento da dispensa do empregado público como ato administrativo e análise dos princípios constitucionais a eles inerentes e principalmente em relação ao princípio da motivação, nota-se que o ato de dispensa deve ser motivado para possibilitar o controle de legalidade do ato e a ampla defesa de quem a tenha por direito, sob pena de o ato poder ser anulado.

4. A MOTIVAÇÃO NA DISPENSA E MAIS RECENTE ENTENDIMENTO DO STF.

Vinculado a sumula 390 do STF vista em tópico anterior, o TST - Tribunal Superior do Trabalho editou a Orientação Jurisprudencial 247 da SDI-I:

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

Diversos Tribunais Regionais do Trabalho tem divergido desse entendimento do TST, decidindo no sentido da necessidade de motivação não apenas para ECT, mas para todas as empresas estatais. Podemos exemplificar com

o TRT da 1ª região, no processo: RO 4078520115010060 RJ TRT-1, o TRT da 3ª Região, processo: RO 8166/02 TRT-3, TRT 4ª Região, processo: RO 7103220115040023 RS 0000710-32.2011.5.04.0023 TRT-4 e TRT 7ª Região, processo: RO 2094007820075070005 CE 0209400-7820075070005 TRT7, dentre diversos outros.

Por ultimo segue o mais recente entendimento advindo da suprema corte, o Superior Tribunal Federal ao qual decidiu pela manutenção da motivação na dispensa do empregado público, assim consagrado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 589.998 PIAUÍ
 RELATOR: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
 RECLAMANTE: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS
 ECT
 ADV.(A/S): GUSTAVO ESPERANÇA VIEIRA E OUTRO(A/S)
 RECLAMADO: HUMBERTO PEREIRA RODRIGUES
 ADV.(A/S): CLEITON LEITE DE LOIOLA
 INTDO.(A/S): FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM
 EMPRESAS DE CORREIOS E TELÉGRAFOS E SIMILARES – FENTECT
 ADV.(A/S): ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTRO(A/S)
 EMENTA:
 EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – ECT.
 DEMISSÃO
 IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE.
 NECESSIDADE
 DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO.
 I - Os **empregados públicos não fazem jus à estabilidade** prevista no art.
 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC nº
 19/1998.
 Precedentes.
 II - Em atenção, no entanto, aos **princípios da impessoalidade e**
isonomia, que regem a admissão por concurso público **a dispensa do**
empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que
prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim,
 que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam
 também respeitados por ocasião da dispensa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao começar este artigo lançou-se a hipótese da necessidade da motivação na dispensa do empregado público. Após estudo da Administração Pública no que diz respeito às empresas estatais e seus empregados, entramos no assunto do concurso público como tese da teoria principal e como forma de ingresso para o emprego público.

Com estes conceitos adentrou-se na análise do ato de dispensa do empregado público conceituando-o como ato administrativo, e assim como tal a necessidade de cumprimento dos princípios administrativos constitucionais a ele

inerentes, em especial ao princípio da motivação dos atos da Administração Pública. Por final demonstrou a pratica desta teoria com as decisões dos Tribunais Regionais do Trabalho e com o mais recente julgado do Supremo Tribunal Federal decidindo pela necessidade de motivação na dispensa do empregado público, portando alcançando o objetivo deste estudo em demonstrar que o ato que dispensa o empregado público de seu serviço deve ser motivado, inibindo deste modo interesses ilegítimo à Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 nov. 2017.

_____. Controladoria-Geral da união. **Manual de direito disciplinar para empresas estatais**. Brasília, 2015. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividadedisciplinar/arquivos/manual_estatais.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 589.998-PI**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data de publicação: DJE 12/09/2013 - Ata n. 131/2013. DJE n. 179. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Orientação jurisprudencial n. 247. SBDI-I**. Servidor público. Celetista concursado. Despedida imotivada. Empresa pública ou sociedade de economia mista. Possibilidade. Data de publicação: DJ 13.11.2007. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDI_1/n_s1_241.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n. 390**. Estabilidade. Art. 41 da CF/1988. Celetista. Administração Direta, Autárquica ou Fundacional. Aplicabilidade. Empregado de empresa pública e sociedade de economia mista. Inaplicável. Data de publicação: DJ 20, 22 e 25.04.2005. Disponível em: <www.tst.jus.br/sumulas>. Acesso em: 06 nov. 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

FREITAS, Ney José de. **Dispensa de empregado público & o princípio da motivação**. 1ª ed. 3ª tir. Curitiba: Juruá, 2004.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo : Saraiva, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito Administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.