

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES SOCIAIS

MELANIE TELES DO AMARAL

DEMISSÃO DO EMPREGADO PÚBLICO CELETISTA ESTÁVEL:
DISCRICIONARIEDADE DO EMPREGADOR VS. ESTABILIDADE DO EMPREGADO

PONTA GROSSA
2024

MELANIE TELES DO AMARAL

DEMISSÃO DO EMPREGADO PÚBLICO CELETISTA ESTÁVEL:
DISCRICIONARIEDADE DO EMPREGADOR VS. ESTABILIDADE DO EMPREGADO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para
obtenção do grau de Bacharel em Direito na
Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Vitor Hugo Bueno Fogaça

PONTA GROSSA
2024

MELANIE TELES DO AMARAL

DEMISSÃO DO EMPREGADO PÚBLICO CELETISTA ESTÁVEL:
DISCRICIONARIEDADE DO EMPREGADOR VS. ESTABILIDADE DO EMPREGADO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, Setor de Ciências Jurídicas

Ponta Grossa, 01 de novembro de 2024.

Prof. Dr. Vitor Hugo Bueno Fogaça
Doutor em Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª. Dra. Regina Fatima Woloch
Doutora em Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Estadual de Ponta Grossa

Prof. Dr. Vanderlei Schneider de Lima
Doutor em Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Estadual de Ponta Grossa

À minha mãe, Anna, baluarte da minha existência.

AGRADECIMENTOS

À Deus e à Espiritualidade maior pela fé que move montanhas. Aos meus pais, Anna Paula e Everton, pelo amor além da vida que me mantém forte nos momentos de dificuldade. À minha irmã Sofia, pelo apoio e carinho nos momentos em que eu mais precisei mas não soube pedir. À Bellinha, minha “cãopanheira”, que esteve sempre ao meu lado. À minha família, de sangue e de coração, encarnados e desencarnados, pelo amor e pelo cuidado.

À minha melhor amiga, Manuella, por compartilhar e comemorar comigo cada uma das minhas conquistas. À Julia, minha amiga mais antiga, por acreditar em mim quando eu mesma duvidava. À Sindy, minha parceira de estudos, pela amizade e companheirismo nesses cinco anos. À Karen, Maria Fernanda e Priscila, que junto com a Sindy tornaram a experiência tão desafiadora da graduação mais leve. Não teria chegado até aqui sem vocês.

À Dra. Regina Fatima Woloch, que despertou em mim o gosto e a admiração pelo Direito Administrativo, e cuja ética e seriedade me formaram como profissional. Sou profundamente grata pela oportunidade de ter passado ao seu lado dois anos aprendendo não só sobre direito, mas também sobre a importância dos valores e princípios humanos. Aos meus professores de Direito do Trabalho, Vanderlei Schneider de Lima e Vitor Hugo Bueno Fogaça, por serem exemplos de professores e profissionais e nos prepararem para a prática trabalhista da vida real.

Aos meus colegas da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, especialmente na Procuradoria Trabalhista, pela companhia e pelas risadas que eram um escape na rotina pesada da faculdade. Por fim, à minha psicóloga Hemilly Mantelli, que foi essencial no meu processo de autoconhecimento e de controle da ansiedade durante a graduação.

“Se pude enxergar mais longe, foi porque me apoiei em ombros de gigantes” (Isaac Newton, 1675).

(...) a Justiça continuou e continua a morrer todos os dias. Agora mesmo, neste instante em que vos falo, longe ou aqui ao lado, à porta da nossa casa, alguém a está matando. De cada vez que morre, é como se afinal nunca tivesse existido para aqueles que nela tenham confiado, para aqueles que dela esperavam o que da Justiça todos temos o direito de esperar: justiça, simplesmente justiça.

Não a que se envolve em túnicas de teatro e nos confunde com flores de vã retórica judicialista, não a que permitiu que lhe vendassem os olhos e viciassem os pesos da balança, não a da espada que sempre corta mais para um lado que para o outro, mas uma justiça pedestre, uma justiça companheira quotidiana dos homens, uma justiça para quem o justo seria o mais exato e rigoroso sinônimo do ético, uma justiça que chegasse a ser tão indispensável à felicidade do espírito como indispensável é a vida e o alimento do corpo.

(José Saramago)

RESUMO

O presente estudo apresenta como problemática de pesquisa a demissão do empregado público celetista estável e suas particularidades, sopesando a discricionariedade da Administração-empregadora e estabilidade do empregado. Para tanto, tem como objetivo geral analisar os institutos da estabilidade e da discricionariedade, avaliando qual tem mais valor diante da possibilidade da demissão do empregado público. Quanto à metodologia, a pesquisa é dotada de natureza aplicada, com abordagem qualitativa, objetivo exploratório e técnica bibliográfica e documental; desenvolvida por meio do método dedutivo. Com isso em vista, parte-se de linhas gerais acerca do regime jurídico aplicável aos empregados públicos, neste caso o da Consolidação das Leis do Trabalho, para chegar, então, ao tema mais específico de sua demissão. Traça-se também um paralelo da trajetória do empregado público na Administração, desde sua admissão, passando pelo estágio probatório, adquirindo a estabilidade e enfim extinguindo seu contrato com a demissão. Por fim, a partir da compreensão de todos estes conceitos, verifica-se a aplicabilidade dos institutos da discricionariedade e da estabilidade diante de todas as peculiaridades do regime celetista na Administração Pública brasileira. Diante dos posicionamentos divergentes entre a doutrina e a jurisprudência, faz-se uma análise dos inquéritos judiciais para apuração de falta grave ajuizados pelo Município de Ponta Grossa, cujos empregados públicos são celetistas, nos últimos cinco anos, de 2019 a 2023, ressaltada a importância da compreensão da relação complementar entre o direito administrativo e o direito do trabalho quando se fala dos agentes públicos regidos pela CLT. Diante disso, conclui-se que a condição de estabilidade do empregado público limita fortemente as prerrogativas discricionárias da Administração-empregadora, condicionando a demissão do agente às hipóteses prescritas pela Constituição e regulamentadas pela CLT.

Palavras-chave: agentes públicos; regime jurídico; poder discricionário; estabilidade constitucional.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT - Atos das Disposições Constituições Transitórias

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CIPA - Comissões Internas de Prevenção de Acidentes

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DETRAN - Departamento de Trânsito

EC - Emenda à Constituição

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IAFG - Inquérito Judicial para Apuração de Falta Grave

IAPÍ - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

TRT - Tribunal Regional do Trabalho

TST - Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO, DISCRICIONARIEDADE E EMPREGO PÚBLICO.....	13
1.1 O EMPREGADO PÚBLICO.....	14
1.2 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E DISCRICIONARIEDADE: UMA RELAÇÃO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE.....	18
1.2.1 Motivação dos atos discricionários: teoria dos motivos determinantes do ato administrativo e teoria dos conceitos jurídicos indeterminados.....	21
1.3 REGIME ESTATUTÁRIO VS. CELETISTA: CARACTERÍSTICAS, SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS.....	24
2 ADMISSÃO, ESTÁGIO PROBATÓRIO E A QUESTÃO DA ESTABILIDADE.....	30
2.1 CONCURSO PÚBLICO COMO MEIO DE DESPERSONALIZAÇÃO NA ADMISSÃO DO AGENTE.....	31
2.2. ESTÁGIO PROBATÓRIO E ESTABILIDADE: A QUESTÃO DO EMPREGADO PÚBLICO À LUZ DA SÚMULA 390 DO TST.....	39
2.3 DISSOLUÇÃO DO VÍNCULO ENTRE ESTADO E PARTICULAR: A DEMISSÃO....	46
3 EXTINÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO.....	51
3.1 SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	52
3.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	57
3.3 DEMISSÃO: HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS COMO UM LIMITE À ESTABILIDADE.....	60
4 O EMPREGADO PÚBLICO CELETISTA ESTÁVEL EM PONTA GROSSA: UMA ANÁLISE PRÁTICA.....	72
4.1 INQUÉRITOS JUDICIAIS PARA APURAÇÃO DE FALTA GRAVE AJUIZADOS NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA.....	74
CONCLUSÃO.....	84
REFERÊNCIAS.....	88

INTRODUÇÃO

O funcionamento da Administração Pública é um mistério que assombra o homem comum há séculos. No melhor estilo kafkiano, a teia de burocracias administrativas é claustrofóbica, e o indivíduo submete-se a ela totalmente ignorante de seus procedimentos. Assim como Josef K. é submetido a um inquérito e posteriormente processado sem saber porquê nem por quem em *O processo*, muitos agentes públicos desconhecem completamente os trâmites legais por trás de sua própria relação com a Administração.

O regime jurídico, em especial, é tópico ainda menos conhecido pelos agentes. O fato de serem celetistas ou estatutários pouco influencia em sua rotina cotidiana de trabalho, de modo que até a hora de extinguir seu contrato com a Administração esse detalhe pouco lhes importa. Servidores, funcionários ou empregados públicos, tanto faz; milhares de brasileiros “concurseiros” sonham em ingressar no serviço público e conquistar a tão sonhada estabilidade, seja profissional ou financeira.

Com a consolidação do concurso público como meio de ingresso do agente público no quadro da Administração e a aplicação do instituto da estabilidade, passa-se a surgir no imaginário popular uma ideia de “vitaliciedade” do cargo, emprego ou função, onde o agente não poderia ser dispensado sob nenhuma circunstância. Ocorre, porém, que a Constituição prescreve um limite a esta estabilidade, elencando hipóteses em que o agente, mesmo estável, pode ter seu vínculo com a Administração encerrado.

No caso dos empregados públicos, que submetem-se ao regime chamado celetista, a relação entre o empregado e o empregador, que é a própria Administração Pública, é *sui generis*. Doutrinadores debatem há décadas a situação do empregado público celetista, especialmente devido às divergências sobre a obrigatoriedade da aplicação do regime jurídico único. A edição pelo Tribunal Superior do Trabalho da Súmula 390 elucida em grande parte este debate, mas ainda restam dúvidas, principalmente pela quantidade ínfima de entes que ainda optam pelo regime CLT.

Uma nova camada desta discussão surge quando se analisa a questão da discricionariedade, prerrogativa da Administração Pública de orientar-se por meio de conveniência e oportunidade, sempre em defesa do interesse público. Contrapondo esta ideia ao instituto da estabilidade, percebe-se um claro conflito. Por óbvio, nem todos os agentes públicos serão sempre convenientes e oportunos à Administração, mas nem por isso ela pode dispensá-los. É em torno deste debate que gira a presente pesquisa - uma análise detalhada da

extensão destes dois institutos, sopesando-os e refletindo sobre sua aplicação nas situações reais. Curiosamente, o Município de Ponta Grossa adota como regime o da Consolidação das Leis do Trabalho, o que permite que seja feita uma análise local e relevante de como funciona a aplicação destes dispositivos na prática.

Diante dessa conjuntura, o presente estudo propõe-se a fazer uma análise crítica acerca da demissão do empregado público celetista estável, apresentando os conceitos de estabilidade e discricionariedade administrativa dentro deste contexto único no ordenamento jurídico brasileiro. Abordar-se-á a condição peculiar da Administração Pública como empregadora e do empregado público como uma espécie de “híbrido” entre os regimes do direito público e privado. Pretende-se desvendar, através de estudo jurisprudencial, como as disposições doutrinárias a respeito deste tema vêm sendo interpretadas pela Justiça do Trabalho, em especial no Município de Ponta Grossa, que, como mencionado, adota como regime o celetista.

Isto posto, a presente pesquisa apresenta como objetivo geral compreender os institutos da estabilidade e da discricionariedade para definir qual deles prevalece quando da demissão do empregado público celetista estável. Busca-se analisar o tema sobre dois questionamentos principais: se os atos da Administração Pública devem ser sempre orientados pelo interesse público e pelas prerrogativas de conveniência e oportunidade, pode ser dispensado o empregado público celetista estável quando sua permanência no emprego não for mais conveniente nem oportuna à Administração? O que vale mais, a discricionariedade da Administração-empregadora, ou a estabilidade do empregado?

Para investigar estes problemas centrais, apresentam-se os seguintes pressupostos: 1) o empregado público submetido ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho admitido por meio de concurso público é sim detentor de estabilidade tal qual os servidores e funcionários públicos, nos termos da Súmula 390 do TST, apesar da extrema divergência doutrinária a este respeito; 2) a demissão do empregado público deve respeitar tanto os princípios da própria Administração, como a obrigatoriedade de motivação na dispensa, quanto as regras do Direito do Trabalho que protegem o trabalhador contra as prerrogativas de um empregador tão poderoso quanto o Administração Pública; 3) a condição de estabilidade do empregado público limita fortemente as prerrogativas discricionárias da Administração, condicionando a demissão do agente somente às hipóteses prescritas no artigo 41 da Constituição.

Dentre os objetivos específicos do presente estudo, destacam-se: definir a diferença entre servidor, funcionário e empregado público; explicar os regimes jurídicos estatutário e celetista, com suas semelhanças e dessemelhanças; discutir a discricionariedade administrativa; apresentar o histórico do concurso público no país como meio de admissão mais eficaz; analisar o período do estágio probatório e os requisitos necessários para que o agente público adquira estabilidade; debater a extinção do contrato de trabalho e suas particularidades no contrato de trabalho por tempo indeterminado; descrever o procedimento da sindicância e do processo administrativo disciplinar; tratar da improbidade administrativa; categorizar as hipóteses de perda do cargo, emprego e função prescritas pela Constituição Federal; estudar entendimentos jurisprudenciais a respeito da demissão do empregado público celetista estável, analisando qual a fundamentação jurídica utilizada, para depois compará-los com as decisões das Varas do Trabalho de Ponta Grossa.

A importância e relevância do presente estudo advém não somente da incompreensão dos próprios agentes públicos sobre este assunto, mas também da vontade de elucidar um assunto cheio de divergências e entendimentos discrepantes como é o agente público regido por normas do Direito do Trabalho. Esta pesquisa esclarecerá, também, a relação conflituosa entre a estabilidade e a discricionariedade e seu impacto potencial nos âmbitos administrativo e judicial.

Para tanto, utilizar-se-á o método dedutivo, partindo dos conceitos amplos de agente público, regime jurídico e extinção do contrato de trabalho para posteriormente adentrar nos tópicos específicos do empregado público, do regime da Consolidação das Leis do Trabalho e da demissão motivada adstrita às hipóteses prescritas pela Constituição Federal de 1988. A fim de sustentar o debate e aplicar o problema de pesquisa na prática, coletar-se-ão dados sobre os inquéritos judiciais para apuração de falta grave ajuizados pelo Município de Ponta Grossa nos últimos cinco anos, de 2019 a 2024, analisando-os sob critérios doutrinários e jurisprudenciais para compreender qual fundamentação jurídica as Varas do Trabalho de Ponta Grossa vêm usando em suas decisões. Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa com objetivo exploratório e técnica bibliográfica e documental.

Com tal abordagem, portanto, o presente estudo pretende demonstrar toda a jornada que o empregado público percorre, passo a passo, da admissão à demissão, de modo a compreender o panorama geral destes trabalhadores que, embora regidos pela legislação celetista, também estão sujeitos a normas de ordem pública.

O primeiro capítulo traça um panorama geral do regime jurídico administrativo, do instituto da discricionariedade e introduz o conceito de empregado público. Para tanto, propõe-se a conceituar as espécies do gênero agente público, explicando as principais diferenças entre servidores, funcionários e empregados públicos, bem como apresentar as principais características, semelhanças e diferenças dos regimes jurídicos estatutário e celetista. Ainda, são apresentados conceitos como discricionariedade e motivação no âmbito da condição da Administração Pública como empregadora.

Compreendidos tais conceitos, o segundo capítulo adentra no tópico da admissão do agente público, traçando uma perspectiva histórica do concurso público no Brasil, que, baseado fortemente nos princípios da Administração Gerencial, serviu como freio à influência do nepotismo e das patronagens políticas. Ato contínuo, detalha-se a admissão do empregado público após a aprovação no concurso público, iniciando o período de estágio probatório, pormenorizado no capítulo. Concluído o estágio probatório com desempenho satisfatório, adquire-se a estabilidade, instituto que é apresentado e amplamente explorado, visto ser um dos pilares do problema de pesquisa deste estudo.

Com isso em vista, o terceiro capítulo trata da extinção do contrato de trabalho do empregado público, nomeando-se as hipóteses de demissão prescritas pela Constituição, analisadas uma a uma, em especial o processo administrativo disciplinar, que é esmiuçado em seus procedimentos. Analisa-se também as hipóteses trazidas pela Consolidação das Leis do Trabalho, em especial o artigo 482 e cada um de seus incisos, examinando o que pode ser aplicado aos empregados públicos dos dispositivos da CLT sem que se viole os princípios da Administração Pública. Aborda-se brevemente também a improbidade administrativa, que não pode ser deixada de lado quando se fala em demissão de agentes públicos.

O quarto e último capítulo traz a teoria à prática, analisando os Inquéritos Judiciais para Apuração de Falta Grave ajuizados pelo Município de Ponta Grossa, que notadamente adota o regime celetista, nos últimos cinco anos, num recorte feito de 2019 a 2023. Com esse estudo busca-se contrastar as disposições doutrinárias e jurisprudenciais dos Tribunais Superiores a respeito da estabilidade do empregado público celetista com as decisões tomadas pelas quatro Varas do Trabalho da comarca.

Desse modo, o presente estudo busca responder à problemática central da pesquisa, contribuindo, assim, para a elucidação de um tema ainda cheio de dúvidas e divergências doutrinárias e jurisprudenciais.

1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO, DISCRICIONARIEDADE E EMPREGO PÚBLICO

A Administração Pública é o instrumento por meio do qual o Estado se vale para colocar em prática suas políticas governamentais, por intermédio de entidades, órgãos e agentes. Sendo pessoa jurídica dotada de personalidade, o Estado manifesta sua vontade através de seus agentes, alocados em inúmeras repartições internas, que constituem os *órgãos públicos* (Carvalho Filho, 2023, p. 10).

Diógenes Gasparini conceitua os órgãos públicos como centros de competência do Estado, que, se reunidos pelo critério da hierarquia, compõem a estrutura da Administração Pública, e, se somadas suas atribuições, constituem a totalidade de competências do Estado (2012, p. 37). Essa estrutura divide-se verticalmente em decorrência da forma federativa, não necessariamente significando que haja hierarquia entre estes entes, mas sim uma organização em níveis federal, estadual e municipal. Horizontalmente, cada uma dessas administrações divide-se novamente em direta e indireta (Medauar, 2018, p. 44).

Toda a atividade da Administração pauta-se em cinco princípios basilares, de observância permanente e obrigatória, sendo eles: da legalidade, da moralidade, da finalidade, da publicidade e da eficiência; como preceitua o *caput* do artigo 37 da Constituição¹ (Gasparini, 2012, p. 41). O princípio da legalidade parte da máxima de que a Administração só pode fazer o que a lei permite, diametralmente oposto ao particular, que pode fazer tudo que a lei não proíbe, seguindo o princípio da autonomia da vontade.

Para Marçal Justen Filho, a moralidade é a exigência de compatibilidade entre a atividade administrativa e os valores éticos genericamente considerados, compreendendo o respeito à identidade, autonomia e interesses de terceiros (2024, p. 71). O princípio da finalidade, por sua vez, preceitua que o agente público, ao manejar as atribuições derivadas das competências a ele atribuídas, deve atuar com rigorosa obediência à finalidade de todas as leis, cumprindo o princípio do interesse público e a finalidade específica da lei que executa (Nohara, 2023, p. 118).

O princípio da publicidade exige que os atos estatais sejam divulgados ao maior número de pessoas possível, exceto nas hipóteses de sigilo justificado, de modo a possibilitar o cumprimento do direito constitucional de acesso à informação (Justen Filho, 2024, p. 72).

¹ **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.

Hely Lopes Meirelles define a eficiência como um dos principais deveres da Administração Pública, sendo “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, [...] exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros” (2013, p. 102).

Em âmbito constitucional, as primeiras constituições brasileiras deixaram de mencionar a Administração Pública, trazendo apenas dispositivos isolados e dispersos em matéria administrativa, sem um capítulo específico (Medauar, 2018, p. 42). A Constituição Cidadã de 1988 inovou ao trazer o título III, “Da organização do estado”, e o capítulo VII, “Da Administração Pública”, que conta com quatro seções, uma delas tratando especificamente dos servidores públicos.

A expressão “regime jurídico da Administração Pública” é usada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e privado a que pode submeter-se a Administração Pública, enquanto “regime jurídico administrativo” abrange tão somente o conjunto de traços e conotações que tipificam o direito administrativo, colocando a Administração numa posição privilegiada baseada em prerrogativas e sujeições (Di Pietro, 2024, p. 72).

Nessa perspectiva, o presente capítulo analisará o agente público como gênero e a classificação de todas as suas espécies; as características, semelhanças e diferenças entre os regimes jurídicos celetista e estatutários e sua aplicação no setor público; e, por fim, a delimitação do uso do poder discricionário pela Administração Pública na condição de empregadora na relação com o empregado público estável.

1.1 O EMPREGADO PÚBLICO

A manifestação de vontade do Estado através dos agentes depende de título legal, que permite que determinada pessoa física exerça atividade em nome da Administração, com a qual mantém vínculo de trabalho, atribuindo à pessoa o exercício de função pública (Medauar, 2018, p. 267). A conjugação entre os princípios constitucionais e infraconstitucionais que norteiam a Administração acabam levando a uma redução significativa da autonomia do operador, seja ele funcionário, servidor ou empregado público, ficando adstrito às possibilidades prescritas em lei (Justen Filho, 2024, p. 65).

O vínculo de trabalho entre o agente público e a Administração varia conforme a função, o cargo ou o emprego. Conforme explica Claudia Costin, o trabalho no setor público é revestido de certas peculiaridades, tanto pela natureza da função exercida quanto pelo empregador, além de fatores como: a demanda de serviços advir da população, a dualidade entre o que precisaria ser feito e o que de fato é depender fortemente de contextos políticos, a existência de agentes públicos leais a determinado político ou partido, a elevada procura pelos concursos públicos devido aos salários elevados e à estabilidade, e o fato de que um trabalho bem executado pode dar a seu executor visibilidade política, prestígio ou poder dentro da comunidade (2010, p. 148).

Considerando que o Estado atua sempre por meio dos agentes públicos, surgiram com o tempo diversas teorias para explicar essa relação. Di Pietro explica que a primeira delas, a teoria do mandato, entendia que o agente público era mandatário do Estado, recebendo críticas por “não explicar como o Estado, que não tem vontade própria, poderia outorgar o mandato” (2024, p. 591).

Na teoria da representação, por sua vez, o agente público seria representante do Estado por força de lei, em uma relação como a de tutela e curatela do Direito Civil. Por fim, a teoria do órgão determina que a pessoa jurídica utiliza-se dos órgãos como meio de manifestar sua vontade, como se o ato estivesse sendo praticado pelo próprio Estado, numa ideia de imputação (Di Pietro, p. 592). Nessa lógica, ao praticar o ato, o agente público é o Estado.

Os agentes públicos podem ser classificados como agentes políticos, servidores públicos, empregados públicos e particulares em colaboração com o Estado (Berwig, 2019, p. 123). A Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992, alterada pela Lei nº 14.230 de 25 de outubro de 2021, traz um conceito abrangente de agente público ao dispor sobre as sanções aplicáveis ao servidor público no caso de enriquecimento ilícito na Administração Pública (Carvalho Filho, 2023, p. 495):

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei (Brasil, 1992).

Os agentes militares constituem categoria à parte entre os agentes públicos, visto que as instituições militares organizam-se baseadas na hierarquia e na disciplina, tendo seus agentes vínculo estatutário, e não contratual, mas com regime jurídico diverso, disposto por legislação específica dos servidores civis (Mazza, 2024, p. 234).

Os policiais militares e os bombeiros são servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; enquanto os militares ligados às Forças Armadas, formadas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, estão organizados sob a autoridade do Presidente da República. Exatamente devido a essas peculiaridades que aos militares são constitucionalmente proibidas a sindicalização, a greve, a acumulação de cargos e a filiação partidária (Mazza, 2024, p. 234).

Agentes políticos são “componentes do governo em seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais” (Meirelles, 2013, p. 75), incluídos aí aqueles popularmente conhecidos como “políticos”, ou seja, vereadores, prefeitos, senadores etc.

Servidores públicos, por sua vez, são as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e suas entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e remuneração paga pelos cofres públicos (Di Pietro, 2024, p. 600), dentre os quais incluem-se os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários.

Os servidores estatutários ocupam cargos públicos, enquanto os empregados celetistas ocupam empregos. Cargo é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor, sendo criado por lei, com denominação própria e vencimento pago diretamente pelos cofres públicos, podendo ser provido em caráter efetivo ou em comissão (Nohara, 2023, p. 642).

José dos Santos Carvalho Filho assevera que, além disso, todo cargo tem uma função, visto que é inadmissível que não haja predeterminação das atribuições a serem desenvolvidas pelo servidor; assim, para o autor,

A função pública é a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos. Nesse sentido, fala-se em função de apoio, função de direção, função técnica (2023, p. 515).

Quando essa função pública for exercida com vínculo regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, este será denominado emprego público, como no caso dos empregados de sociedades de economia mista e empresas públicas, bem como de todos os Estados e Municípios onde não foi adotado o regime único estatutário² (Medauar, 2018, p. 268).

O provimento do cargo efetivo dá-se, em regra, por meio de concurso público de provas e títulos, conferindo ao servidor ocupante estabilidade após três anos de efetivo

² Como exemplo pode-se citar o Município de Ponta Grossa, que adota como regime de contratação o da Consolidação das Leis do Trabalho, nos termos da Lei Municipal nº 14.648/2023.

exercício, conforme prescreve a Constituição em seu artigo 41³. Nos cargos em comissão, por sua vez, a nomeação e a exoneração são *ad nutum*, ou seja, a qualquer momento, segundo a conveniência e oportunidade da Administração. A Lei nº 14.204/2021, que dispõe sobre os cargos em comissão, traz como requisitos gerais para a ocupação destes cargos possuir idoneidade moral e reputação ilibada, perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo indicado, e não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade da Lei Complementar nº 64 de 1990.

Carvalho Filho, seguindo o entendimento clássico de Hely Lopes Meirelles, não considera os empregados de entidades privadas da Administração Indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações de direito privado) como servidores públicos, sendo estes uma exceção ao regime do serviço público convencional (2023, p. 515).

Os servidores estatutários estão submetidos ao regime estatutário, que é estabelecido por meio de lei por cada uma das unidades da federação e pode ser modificado por elas unilateralmente, respeitando a regra do direito adquirido e da vedação ao retrocesso. Os empregados públicos são aqueles contratados no regime celetista, mas sujeitos a todas as normas constitucionais referentes aos requisitos de investidura, acumulação de cargos, vencimentos e demais normas, que não podem ser alteradas unilateralmente pelos Estado e Municípios, visto a derrogação de legislação trabalhista ser de competência privativa da União (Di Pietro, 2024, p. 601).

Já os servidores temporários são contratados para exercer funções em caráter temporário, com regime jurídico especial, por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, como prescreve o artigo 37, IX, da Constituição⁴. É importante ressaltar que a contratação temporária prescinde de concurso público, sendo o recrutamento feito por meio de processo seletivo simplificado (Mazza, 2024, p. 234).

Os particulares em colaboração com a Administração, também conhecidos como agentes honoríficos, compõem classe diferenciada de agentes públicos, sem vinculação permanente e remunerada com o Estado (Mazza, 2024, p. 236). Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 250) os categoriza em: requisitados de serviço, como os mesários e os

³ **Art. 41.** São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

⁴ **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:

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

conscritos; gestores de negócios públicos, que são particulares que assumem tarefas públicas por vontade própria em situações emergenciais de modo a suprir a atuação do Estado, como, por exemplo, um socorrista de parturiente; contratados por locação civil de serviços, como o jurista de renome que é contratado para emitir determinado parecer; concessionários e permissionários, que exercem função pública por meio de delegação estatal; e delegados de função ou ofício público, como os titulares de cartório. Cabe mencionar que, ainda que em atuação temporária e não onerosa, os agentes honoríficos estão sujeitos às regras da Lei 8.429/92 e podem ser sujeitos ativos de crime de improbidade administrativa.

1.2 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E DISCRICIONARIEDADE: UMA RELAÇÃO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE

É dever e princípio fundamental da Administração Pública a proteção do interesse público, que se concretiza por meio dos atos emanados desta. Para Odete Medauar, o ato administrativo constitui um dos modos de expressão de decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração, “que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade” (2018, p. 164).

O poder discricionário pode ser definido como a prerrogativa que permite à Administração optar, quando diante de duas ou mais soluções possíveis, por aquela que, segundo critérios de conveniência e oportunidade, melhor atender ao interesse público no caso concreto (Nohara, 2024, p. 129). Gasparini explica que há conveniência sempre que o ato interessa, convém ou satisfaz ao interesse público, e há oportunidade quando esse ato é praticado no momento mais adequado à satisfação desse interesse (2012, p. 57).

O professor Almiro do Couto e Silva entende que o poder discricionário está intimamente ligado ao princípio da legalidade, que é, por sua vez, um dos principais pilares de sustentação do Estado de Direito, onde sempre há, necessariamente, a submissão de toda atividade pública a uma rede ou malha legal, cujo tecido, entretanto, é heterogêneo (1990, p. 51). O autor relata, ainda, que o poder discricionário vem, em regra, indicado na legislação que define a competência dos órgãos e agentes públicos por meio das expressões “poderá”, “é autorizado”, “permite-se” etc (Couto e Silva, 1990, p. 54).

Em sua obra “Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988”, onde discorre detalhadamente sobre o tema, Di Pietro ressalta que o princípio da legalidade não

significa que para cada ato administrativo deve haver uma norma legal expressa vinculando a autoridade em todos seus aspectos, e sim que a legalidade tem diversas nuances, admitindo maior e menor rigidez, o que leva a maior ou menor discricionariedade (2012, p. 54).

A origem do poder discricionário remonta ao Estado Absolutista, onde os atos discricionários da Administração eram entendidos como exercício de um poder político, de um arbítrio próprio das monarquias absolutas (Pisetta, 2009, p. 19). Luiz Henrique Cademartori explica que

[...] a discricionariedade era encarada não como um poder jurídico, e sim como um poder político. Isto também se deve ao fato de que, ainda nesse século, o Estado conservava sua dupla personalidade, herdeira do absolutismo, do *jus politiae* (personalidade de Direito Público), que lhe dava um poder discricionário imune a qualquer controle judicial e a personalidade de Direito Civil (direito privado) de atuação controlável pelo Judiciário (2008, p. 50).

Com a passagem para o Estado de Direito e o surgimento dos princípios básicos que se conhecem hoje, como a legalidade, a igualdade e a proteção dos direitos e liberdades individuais, a discricionariedade administrativa passou a ser limitada apenas aos atos que não afetassem ou violassem direitos individuais; de modo que o direito, que antes era a vontade do soberano, passou a ser a vontade advinda da lei (Pisetta, 2009, p. 19). Di Pietro explica que a discricionariedade era, na época, a regra de atuação da Administração, com elevada carga política (2024, p. 160).

Marçal Justen Filho conceitua a discricionariedade como um modo de disciplina normativa da atividade administrativa, “caracterizado pela atribuição de dever-poder de decidir segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto, respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico” (2024, p. 86). Já para Bandeira de Mello, a discricionariedade é a

margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução inequívoca para a situação vertente (2009, p. 48).

É difícil estabelecer um conceito fechado do que seja discricionariedade, mas cabe relembrar que esta não deve ser confundida com arbitrariedade, visto que o agente que age com arbitrariedade agride a ordem jurídica diretamente ao comportar-se fora do que determina a lei, praticando, assim ato ilícito. Quando age discricionariamente, porém, o agente cumpre determinação normativa de proteção do interesse público no caso concreto, diante de outorga expressa da lei (Bandeira de Mello, 2009, p. 401).

Diametralmente oposto ao poder discricionário está o poder vinculado, que embora muitos doutrinadores não reconheçam como poder autônomo, caracteriza-se por uma série de restrições impostas à Administração, trocando a análise da oportunidade e conveniência pela observância da norma vinculante. Nesse caso, a existência de prévia e objetiva tipificação legal prende a Administração em um único caminho a ser seguido. Um bom exemplo é a aposentadoria compulsória por idade, onde, não importa o quão bom seja o agente, só cabe à Administração uma única opção, que é aposentá-lo.

Entretanto, raras hipóteses trazem atos puramente discricionários ou vinculados; alguns aspectos do ato são um ou outro, mas não o ato propriamente dito (Justen Filho, 2024, p. 180). Hely Lopes Meirelles explica que, a rigor, a discricionariedade não se manifesta no ato em si, mas sim no poder que a Administração tem de praticá-lo no modo e na condição que ache mais conveniente ao interesse público (2013, p. 168).

Di Pietro reflete sobre a apreciação dos atos discricionários pelo Judiciário, e entende que estes estão sim sujeitos a revisão judicial, visto que a aplicação dos princípios gerais do direito por parte dos Tribunais pode ser usada como meio de limitar a discricionariedade da Administração (2012, p. 162). Mesmo no exercício do poder discricionário, a Administração deve optar por solução que esteja em consonância com os princípios fundamentais do direito.

Para Couto e Silva, por sua vez, o exame judicial dos atos discricionários está, a princípio, limitado pela lei, que delimita as linhas dentro das quais a Administração pode livremente tomar suas decisões - respeitado esse espaço, estas não são passíveis de exame pela autoridade judiciária (1990, p. 60).

Eduardo Tognetti relata, em dissertação orientada pela professora Maria Sylvia di Pietro, que, no caminho da gradual limitação da discricionariedade, foi reconhecida a possibilidade de revisão judicial dos motivos, que são os pressupostos em que se baseia o ato administrativo, desde que esse controle esteja de acordo com o princípio da legalidade (2012, p. 61).

Assim, pode-se observar que a Administração deve agir sempre guiada pelo interesse público, sendo os critérios discricionários de conveniência e oportunidade importantes instrumentos para atingi-lo. Entretanto, é essencial que se mantenha a observância aos princípios legais, especialmente quanto ao esclarecimento dos motivos que levaram à prática do ato discricionário.

1.2.1 Motivação dos atos discricionários: teoria dos motivos determinantes do ato administrativo e teoria dos conceitos jurídicos indeterminados

José dos Santos Carvalho Filho ensina que motivo “é a situação de fato (alguns denominam circunstância de fato) por meio da qual é deflagrada a manifestação de vontade da Administração” (2024, p. 114). Não se pode confundir, entretanto, motivo com motivação, visto que o motivo é a causa imediata do ato administrativo, enquanto a motivação é a elucidação dos motivos que levaram à prática do ato.

Desenvolvida no direito francês por Gaston Jèze, a teoria dos motivos determinantes teve sua origem a partir de um caso emblemático de exoneração de um servidor público no Conselho de Estado na França (Jèze, 2011, p. 298). É por esse motivo que o maior exemplo prático dessa teoria é a exoneração de agente público ocupante de cargo em comissão, dotado de livre nomeação e exoneração *ad nutum*. Nesses casos, a exoneração do comissionado não exige motivação para ter validade, visto ser ato discricionário da Administração; mas, a partir do momento em que este ato for eventualmente motivado, sua validade ficará condicionada à efetiva existência de motivo declarado, vinculando a Administração, tornando-se nula a exoneração na falta deste.

A teoria dos motivos determinantes tem como base

[...] o princípio de que o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação da vontade. E não se afigura estranho que se chegue a essa conclusão: se o motivo se conceitua como a própria situação de fato que impede a vontade do administrador, a inexistência dessa situação provoca a invalidade do ato.

Acertada, pois, a lição segundo a qual ‘tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade.’ A aplicação mais importante desse princípio incide sobre os discricionários, exatamente aqueles em que se permite ao agente maior liberdade de aferição da conduta. Mesmo que um ato administrativo seja discricionário, não exigindo, portanto, expressa motivação, esta, se existir, passa a vincular o agente aos termos em que foi mencionada. Se o interessado comprovar que inexistente a realidade fática mencionada no ato como determinante da vontade, estará ele irremediavelmente inquinado de vício de legalidade” (Carvalho Filho, 2024, p. 102).

Assim, quando um agente público expressa, no próprio ato, os motivos que o levaram a agir, estes, estando expostos no ato, passam a ser considerados determinantes. Seguem nessa mesma linha Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello.

Couto e Silva trata da relação entre o poder discricionário e a teoria dos conceitos jurídicos indeterminados. Para o jurista, esta discussão centenária remonta ao confronto entre Bernazik e Tezner no direito austríaco, onde Bernazik defendia a existência de uma discricionariedade técnica, onde os problemas administrativos são tão complexos que seria

quase impossível a determinação da solução mais conveniente e oportuna, originando a chamada teoria da multivalência. Tezner, por sua vez, foi o primeiro a diferenciar o poder discricionário da ideia de conceito jurídico indeterminado, ao criticar o posicionamento da Corte Administrativa austríaca no sentido de considerar o poder discricionário da Administração como insuscetível de revisão judicial ao aplicar conceitos jurídicos indeterminados como “interesse público”, “necessidade” e “paz”, por exemplo (Couto e Silva, 1990, p. 58). Tezner encabeçou a teoria da univocidade, que foi pioneira na classificação dos conceitos indeterminados como conceitos jurídicos, sujeitos a interpretação e passíveis de sindicabilidade total (Sicca, 2006, p. 42).

Vale mencionar que, no Brasil, quem primeiro tratou da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados foi Regina Helena Costa, em estudo intitulado “Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa” publicado na Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo em 1988 (Nohara, 2010, p. 168).

Pode-se obter uma definição de conceito indeterminado por exclusão. Conceito determinado é aquele contido em norma com determinação expressa, como, por exemplo, o Código de Trânsito, que estabelece penalidade de multa para motorista que dirigir com a carteira de habilitação vencida há mais de 30 dias. Assim, indeterminado é o conceito naturalístico de definição complexa, como “interesse público”, “oportunidade”, “razão”, etc (Nohara, 2024, p. 88).

Philipp Heck chama essa zona indeterminada de “zona cinzenta”, em sua famosa metáfora da lâmpada de leitura, onde entre o foco de luz e a escuridão há uma área cinzenta, indefinida, que não começa nem termina em lugar nenhum, mas existe (1947, p. 88); para Engisch, ao ter uma noção clara do conteúdo e da extensão do conceito, adentra-se no domínio do núcleo conceitual (1996, p. 259). Carrió afirma que “não dispomos de um critério que nos sirva para incluir ou excluir todos os casos possíveis, pela simples razão de que não podemos prever todos os casos possíveis. (...) As palavras que diariamente usamos para aludir ao mundo em que vivemos e a nós mesmos levam consigo essa imprecisa aura de imprecisão” (1990, p. 28).

Couto e Silva explica que, embora o tema dos conceitos jurídicos indeterminados levante debates até os dias de hoje, o entendimento predominante no direito germânico é de que os conceitos jurídicos indeterminados estão inseridos no suporte fático legal, e os problemas originados deles devem ser resolvidos por meio da interpretação da regra jurídica,

ao contrário do poder discricionário, que é poder de eleição da consequência ou do efeito jurídico (1990, p. 58).

Entende de modo diverso o jurista espanhol García de Enterría, que afasta qualquer identificação entre o conceito indeterminado e a discricionariedade administrativa, visto que a aplicação desses dois conceitos na prática não admite mais de uma solução, ou é ou não é (1991, p. 392).

Irene Nohara defende que o juiz

não pode substituir decisões administrativas que foram tomadas dentro das possibilidades oferecidas no ordenamento jurídico por outras que repare mais convenientes e oportunas em face dos diversos interesses públicos identificados, pois se assim procedesse haveria a substituição da discricionariedade administrativa pelo jurisdicional, ou seja, o juiz estaria impondo decisões do administrador acerca do que reputa melhor ou pior no desempenho da função administrativa (2010, p. 7).

Com o que concorda Hely Lopes Meirelles:

Erro é considerar-se o ato discricionário imune à apreciação judicial, pois a Justiça poderá dizer sobre sua legitimidade e aos limites de opção do agente administrativo, ou seja, a conformidade da discricionariedade com a lei e os princípios jurídicos. O que o Judiciário não pode é, no ato discricionário, substituir o discricionarismo do administrador pelo do juiz. Não pode, assim, invalidar opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que repare mais convenientes ou oportunos, pois essa valoração é privativa da Administração. Mas pode sempre proclamar e coibir os abusos da Administração (2013, p. 122-123).

Diante do exposto, Luiz Henrique Cademartori mostra que pode-se observar como a teoria dos motivos determinantes limita a discricionariedade administrativa ao permitir o exame da legalidade dos motivos que levaram a Administração à prática do ato, de modo a permitir a verificação da justificativa da decisão, bem como permitir ao Judiciário adentrar no exame das noções imprecisas, como, por exemplo, os conceitos jurídicos indeterminados (2016, p. 185). Conclui o autor dizendo:

Portanto, a análise dos limites da atuação discricionária é possível diante da existência dos motivos, ou seja, a demarcação dos pressupostos fáticos cuja decorrência deflagra a competência que o agente possui em abstrato. Ausentes os motivos, falta ao gestor público requisito para utilizar-se dos poderes, legitimados e condicionados à presença do evento que lhes justifica o uso, em busca da finalidade legalmente disposta. (Cademartori e Oliveira, 2016, p. 186).

Assim, a teoria dos motivos determinantes funciona como uma espécie de mecanismo de controle, garantindo que as decisões tomadas pela Administração dentro da discricionariedade sejam fundamentadas em razões objetivas e legítimas, adequadas ao interesse público e aos parâmetros legais.

1.3 REGIME ESTATUTÁRIO VS. CELETISTA: CARACTERÍSTICAS, SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

Muitas foram as correntes ao longo dos tempos que buscaram explicar a natureza do vínculo que une o agente público ao Estado, sendo as mais famosas as teorias unilaterais, como a da coação ou situação legal, e as teorias contratuais, como a de contrato de direito misto (Araújo, 2018, p. 323). No Brasil, a teoria mais adotada foi a unilateral, com as teorias contratuais tendo perdido terreno (Cretella Jr, 1995, p. 422). Antônio José Calhau de Resende explica que

é tradicional no Direito brasileiro a distinção entre o regime dito “estatutário” e o regime conhecido como “celetista”, de modo que o primeiro sempre esteve associado à ideia de *puissance publique* peculiar ao Estado, que dita normas, ao passo que o segundo é considerado o regime jurídico que deve disciplinar as relações de emprego travadas entre particulares, nos termos do contrato de trabalho, que formaliza o vínculo entre o empregador e o empregado. Essa dicotomia clássica entre o regime estatutário e o regime trabalhista comum ainda se encontra enraizada na cultura jurídica brasileira (2012, p. 174).

Edmir Netto de Araújo ensina que há algum tempo vem prevalecendo o entendimento de que a relação jurídica entre Estado e agente público se forma sob regime de direito público, estatutário, que se configura por ato unilateral do Estado (nomeação), sujeitando-se a sua eficácia à manifestação de aceitação do cargo pelo agente (posse), podendo ter suas condições unilateralmente modificadas pelo Estado, a depender do interesse público (2018, p. 324).

Anteriormente à Constituição de 88, coexistiam na Administração Pública três regimes jurídicos, a saber: o estatutário, o celetista e o conhecido como “regime especial” (Resende, 2012, p. 181). Nesse cenário, o regime estatutário aplicava-se somente aos funcionários da Administração direta ocupantes de cargo público, totalizando cerca de 20% do total de agentes públicos federais; enquanto o regime celetista contratual abrangia aproximadamente 80% dos demais profissionais (Resende, 2012, p. 182). O regime especial, por sua vez, estava previsto no art. 106 da Constituição de 67, com aplicação adstrita às atividades de caráter temporário e as funções técnicas especializadas, mas que nunca chegou a ser aplicado de maneira uniforme (Resende, 2012, p. 181).

Entretanto, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, modificou e trouxe importantes alterações ao regime de normas da Administração Pública, seus servidores e agentes políticos. As principais alterações foram ao artigo 37 da Constituição, notadamente o mais relevante à Administração Pública, acrescentando-lhe três parágrafos, do 7º ao 9º. Uma

das modificações mais significativas foi a exclusão da exigência de regime jurídico único, contida no caput do artigo 39, bem como a regra de isonomia de vencimentos para cargos com atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder, contida no §1º desse mesmo dispositivo⁵ (Di Pietro, 2024, p. 608).

Essa mudança trazida pela EC 19/98 significou liberdade a cada esfera do governo para que adotasse regimes jurídicos diversificados, como o estatutário e o celetista contratual, ressalvados os casos em que a própria Constituição determina regime específico ao exigir que seus integrantes ocupem cargos de carreira, como no Ministério Público (Di Pietro, 2024, p. 608).

Contudo, a ADIN 2.135, protocolada há mais de 20 anos e de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, trouxe novamente incerteza quanto ao regime a ser aplicado aos servidores, já que o Plenário do STF decidiu, em sede cautelar, suspender a eficácia do caput do artigo 39 na redação dada pela EC 19/98, com efeitos *ex nunc*, restaurando, até o julgamento do mérito, sua redação originária (Gasparini, 2012, p. 102). Cabe mencionar, contudo, que a ADIN fundamenta-se em inconstitucionalidade formal devido à desrespeito ao rito legislativo quando da aprovação da Emenda, contando com dez votos a menos do que o quórum necessário à aprovação, conforme exige o artigo 60, §2º, da CF/88⁶, e não na supressão em si do regime único.

Até os dias de hoje, muitos anos depois, ao consultar a Constituição de 88 no site do Planalto pode-se observar a coexistência das duas redações do *caput* do artigo 39, ambas vigorando⁷. Dada a polêmica do tema, levantou-se o tópico das leis promulgadas com base nessa redação do art. 39 trazida pela Emenda, ao que o STF respondeu que a legislação editada com base na Emenda suspensa subsiste, visto tratar-se apenas de decisão liminar (STF, 2008).

⁵ **Art. 39.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

⁶ **Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

⁷ Além da redação mencionada no rodapé anterior, no site do Planalto consta também a seguinte redação, logo acima:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Essa coexistência de duas redações de um mesmo artigo, mas com teores completamente opostos, causa no agente público uma alta insegurança jurídica, já que, ainda que permaneça em vigor a Lei nº 9.962/00, a Administração não poderia admitir servidores sob o regime celetista sob pena de inconstitucionalidade, devido à redação original do artigo que prescreve a obrigatoriedade de regime único.

Nas palavras de Wallace Paiva Martins Junior,

A permissão da adoção do regime celetista não tem a potencialidade de nulificar a obrigatoriedade do regime jurídico estatutário quando isso se faça adequado, necessário e proporcional, ou seja, obrigatório para determinadas posições, do mesmo modo que a admissão do regime estatutário soa desarrazoada quando seja despicienda. (...) Isto implica afirmar, consequentemente, que há uma tendência constitucional pelo regime estatutário cuja dimensão pode ter maior ou menor alcance (total ou parcial) – e que pode ser questionável se total –, pelo regime celetista obrigatoriamente para as empresas estatais em razão de sua personalidade jurídica de direito privado, e pelo regime celetista parcialmente na Administração direta, nas autarquias e fundações públicas em menor extensão decotadas as posições dependentes de predados e regime extravagantes por sua natureza. É, destarte, difícil ou impossível cogitar a globalidade de regime jurídico único, o que não implica a admissão de, numa mesma esfera federada, multiplicidade de regime para posições com atribuições idênticas. Para isso vale a unicidade (2021, p.141-142).

Conceitualmente, o regime jurídico pode ser definido como “o conjunto de normas referentes aos seus deveres, direitos e demais aspectos da vida funcional” (Medauar, 2018, p. 267). É, em outras palavras, o vínculo que une o trabalhador à Administração. O Supremo Tribunal Federal entende que o regime jurídico dos servidores públicos

corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com seus agentes, e seu conteúdo, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende [...], todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento, (b) às formas de nomeação, (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, (i) às reposições salariais e aos vencimentos, (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo (Brasil, 2019).

Além das características já citadas, vale ressaltar a da irretroatividade do regime jurídico, ou seja, a adoção do regime celetista ou estatutário vale do momento da modificação em diante, *ex nunc*, não alcançando o passado, como já defendido pelo STF:

Não parece possível que, mediante simples opção, possa o empregado público sob regime contratual trabalhista passar à condição jurídico-administrativa de servidor estatutário, sem que se desatenda, com esse procedimento, a imposição constitucional do concurso público. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem repellido, por incompatíveis com o texto da Lei Fundamental, as normas legais que,

independentemente de concurso público, possibilitam o aproveitamento, nos quadros funcionais de entidade federada diversa (como o Distrito Federal), de servidor que ocupa cargo em outra pessoa política (União, estados-membro e municípios). Precedentes (Brasil 1994, p. 11).

Dessa forma, o regime jurídico adotado projeta-se para o futuro para as novas relações funcionais, sendo o anterior conservado em via de extinção, preservado.

Quanto à escolha do regime, José dos Santos Carvalho Filho expõe a possibilidade de cada ente federado optar pelo regime estatutário ou trabalhista (2023, p. 510), o que critica duramente Celso Antônio Bandeira de Mello ao entender pelo não cabimento do regime celetista, respeitados os princípios da impessoalidade e da estabilidade (2009, pp. 105-109). Afirma o jurista que

são as seguintes as razões pelas quais o regime normal dos servidores das pessoas de Direito Público terá de ser o estatutário, isto é, próprio dos cargos públicos. A Constituição, nos Arts. 39 a 41, ao tratar dos “Servidores Públicos”, empenhou-se em traçar, nos numerosos parágrafos e incisos que os compõem caracteres básicos de um regime específico, distinto do trabalhista, tratado com amplitude. Certamente não o fez para permitir, ao depois, que tal regime fosse desprezado e adotado regime laboral comum, ainda que sujeito a certas refrações (Bandeira de Mello, 2009, p. 257).

Inobstante a divergência doutrinária, a Lei nº 9.962/00 disciplinou a adoção do regime de emprego público na Administração federal direta, autárquica e fundacional, o que levou à aderência do regime celetista paralelamente ao regime estatutário. Isso se deve ao fato da Constituição Federal não indicar, explícita ou implicitamente, a compulsoriedade do regime estatutário ao referir-se aos requisitos essenciais a serem cumpridos pelos agentes públicos (Martins Jr, 2021, p. 139).

Martins Junior demonstra que há diversos argumentos em favor do regime estatutário, como a atribuição de presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados pelo servidor público, a unilateralidade do regime permissiva da eficiência e da alterabilidade de sua execução sem oposição do direito adquirido, além da natureza estatal da atividade como reflexo de parcela de soberania com atributos peculiares para o exercício do poder extroverso e da autoexecutoriedade (2021, p. 139).

O autor conclui relatando que o regime celetista adentrou na Administração Pública com o objetivo inicial de tentar burlar a regra da obrigatoriedade de concurso público, o que foi rapidamente impedido pela Constituição de 88, que tornou obrigatório o concurso também para a investidura em empregos públicos, inclusive em empresas estatais, independentemente de seus objetivos institucionais, seja exploração de atividade econômica ou prestação de serviço público (Martins Junior, 2021, p. 140).

O regime estatutário é aquele regulado por meio de estatuto, seguindo os mandamentos constitucionais sobre os direitos dos servidores, caracterizado pela pluralidade normativa, onde há múltiplos estatutos em diversos entes da federação, e pela natureza jurídica da relação, que não é contratual, não havendo contrato entre o Poder Público e o servidor estatutário, tratando-se, na verdade, de relação própria de direito público (Carvalho Filho, 2023, p. 503). Podem ser editados também estatutos específicos para determinada categoria profissional, como por exemplo a Lei Orgânica da Procuradoria do Estado (Medauar, 2018, p. 275).

Partindo disso, pode-se entender que o regime estatutário significa, basicamente, que ao aceitar a vaga, tomar posse e entrar em exercício, o agente público insere-se em uma situação jurídica previamente definida, um regime já estatuído por lei, unilateralmente, por isso estatutário, não sendo passível de modificação *inter partes*, visto ser normas de ordem pública não derogáveis (Araújo, 2018, p. 324). Aqui, busca-se atender primeiramente aos interesses públicos fundamentais, de modo que os direitos dos servidores devem atender exclusivamente ao interesse público, sem poder discutir sua própria condição e seus interesses como trabalhador (Azevedo, 2016, p. 110).

Outro ponto importante é que o regime estatutário contém normas especiais de Direito Administrativo, que podem ser objeto de alteração por todos os entes da Federação, enquanto a Consolidação das Leis do Trabalho contém regras de Direito do Trabalho, que tem competência normativa exclusiva da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição (Resende, 2012, p. 178). Sobre essa diferença, Carvalho Filho explica que a relação estatutária não tem natureza contratual como na celetista, inexistindo contrato entre o Poder Público e o servidor estatutário - nessa relação jurídica não contratual, “a conjugação de vontades que conduz à execução da função pública leva em conta outros fatores tipicamente de direito público, como a nomeação e a posse” (2023, p. 648).

Isto não significa que não haja uma espécie de acordo entre as partes, mas, nas palavras de Bandeira de Mello,

este diz respeito, unicamente, à formação do vínculo. Cinge-se a ele. Limita-se a expressar sua concordância em inserir-se debaixo de uma situação geral e abstrata. Não atinge, nem pode atingir, o conteúdo da relação formada, pois este não se encontra à sua disposição como objeto de avença. Falta à relação de função pública aquela “transfusão de vontades”, que, na feliz expressão de Clóvis Beviláqua, caracteriza o contrato (Bandeira de Mello, 2009, pp. 19-20).

Resende ressalta que o maior problema entre a aplicação de um ou outro regime consiste em

justificar a utilização de um regime específico para os servidores ocupantes de cargo e diferenciá-lo do regime trabalhista comum aplicável aos titulares de emprego, já que ambos desempenham atividades semelhantes. Por que razão alguns são estatutários e outros são celetistas? A nosso ver, a natureza da atividade poderia justificar o tratamento distinto. Atividades típicas de poder público, assim consideradas as exercidas pelos magistrados, promotores e policiais, exigem regime especial, embora seja difícil catalogá-las de forma exaustiva. Nesses casos, parece-nos que a ideia de autoridade com maiores poderes decisórios é patente, sendo tais atividades incompatíveis com o regime contratual celetista (2012, p. 197).

O consenso entre os juristas ao longo do tempo vem sendo de que não há vantagem alguma na adoção expansiva e geral do regime celetista na Administração, seja direta ou indireta, já que a maior flexibilização do vínculo “visando sua ruptura longe da estabilidade e suas decorrências que o regime trabalhista proporciona cede em face do custo econômico-financeiro da despedida sem justa causa” (Martins Junior, 2021, p. 140), considerando que a despedida deve ser sempre motivada, como já amplamente debatido no presente trabalho. Outro ponto importante é que a liberdade de negociação salarial, tão característica do regime trabalhista, é incompatível com a Administração Pública, como preceitua a Súmula 679 do Supremo Tribunal Federal.

Ante o exposto, fica evidente a necessidade da aplicação efetiva de um regime jurídico único para os servidores públicos, pondo fim à figura do empregado público que é, por si só, incompatível com o regime jurídico administrativo e todos os institutos que lhe são particulares. Essa situação singular da aplicação do regime celetista na Administração faz com que não sejam respeitados em sua totalidade nem as normas especiais do Direito Administrativo nem as normas do Direito do Trabalho, sendo prejudicial tanto ao empregado público quanto à Administração-empregadora.

2 ADMISSÃO, ESTÁGIO PROBATÓRIO E A QUESTÃO DA ESTABILIDADE

Diante do cenário brasileiro, onde os órgãos da Administração direta e indireta sofrem forte e constante influência política, certos métodos de recrutamento, seleção e gestão de carreira dos agentes públicos mostram-se necessários. Um desses métodos é o concurso público de provas e títulos, que, além de barrar a indicação de agentes com interesses puramente políticos, estabelece um nível mínimo necessário de qualificação profissional, garantindo a impessoalidade dos agentes e sua fácil substituição em caso de necessidade.

Uma vez aprovado no concurso, o agente público entra em exercício e inicia o período do estágio probatório, durante o qual deve demonstrar que é apto e capaz para exercer o cargo, emprego ou função para o qual foi admitido. Concluído o estágio probatório com desempenho satisfatório, o agente público adquire estabilidade nos termos prescritos pela Constituição, passando a ter sua demissão condicionada às hipóteses também prescritas pela Carta.

No âmbito desta discussão, o presente capítulo tratará com detalhes do histórico do concurso público no Brasil, destacando sua importância como meio de despersonalização na admissão do agente ao combater o favorecimento pessoal e político; bem como descreverá o caminho percorrido pelo agente público, em especial o empregado, desde sua aprovação no concurso de provas e títulos até a dissolução de seu vínculo com o Estado por meio da demissão.

2.1 CONCURSO PÚBLICO COMO MEIO DE DESPERSONALIZAÇÃO NA ADMISSÃO DO AGENTE

Irene Nohara explica que, desde a criação dos governos organizados, o Estado se viu diante da necessidade de recrutar funcionários para desenvolver as atividades estatais: em Atenas, por exemplo, com a democracia em plena ebulição, os cargos públicos eram preenchidos por meio de sorteio, que era considerado, na época, uma forma justa e democrática de distribuição de cargos estatais (Nohara, 2023, p. 637).

Nohara ressalta, contudo, que foi apenas com o surgimento do Estado de Direito pós Revoluções Burguesas que uma ideia verdadeiramente isonômica de distribuição dos cargos públicos surgiu, possibilitando o acesso a todas as pessoas qualificadas e capacitadas para um bom desempenho de suas atribuições. O modelo napoleônico nascido no século XIX trouxe

uma ideia de Administração piramidal hierarquizada, com subordinação dos cargos inferiores aos superiores, que utilizou-se das primeiras formas de concurso para suprir suas demandas do funcionalismo, o que posteriormente foi mantido com o modelo burocrático de Weber (Nohara, p. 638).

No Brasil, a forte influência política na Administração Pública fez com que, com o passar do tempo, fossem desenvolvidos alguns cuidados no recrutamento, na seleção e na gestão de carreira dos agentes públicos. Claudia Costin exemplifica essa problemática com uma situação ocorrida na transição da Administração Pública patrimonialista para a burocrática, onde foi empregado grande esforço para a eliminação do conteúdo subjetivo na seleção de pessoas para os cargos públicos e na evolução de suas carreiras (2010, p. 148).

Essa transição levou à ideia da realização de concursos públicos de provas e títulos, estabelecendo maior impessoalidade em relação aos agentes, visto que, assim, qualquer pessoa poderia facilmente ser substituída por outra com a mesma qualificação, garantindo a maior eficiência possível na organização administrativa. Além disso, o concurso colocava-se de certo modo como uma barreira aos interesses políticos, pautando a seleção dos agentes em critérios objetivos e não mais subjetivos como na Administração patrimonialista.

A criação de regras restringindo o acesso a cargos públicos somente por meio da aprovação em concurso público foi o início do que foi batizado por Sabino Cassese de *processo di depersonalizzazione del potere pubblico* (2000, p. 263). O concurso público baseia-se em três princípios fundamentais: da igualdade, que permite que a disputa pelas vagas seja igual entre todos os candidatos; da moralidade administrativa, que veda o favorecimento e as perseguições pessoais, bem como o nepotismo; e da competição, que estabelece um certame que classifica os candidatos em condição de ingressar ou não no serviço público (Carvalho Filho, 2023 p. 531). Explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

O concurso, formalmente considerado, vem a ser um procedimento declaratório de habilitação individual à investidura, que obedece a um ato inicial de convocação de interessados, o edital, ao qual se vinculam todos os atos posteriores do certame, e se perfaz através de provas ou de provas e de títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, não sendo permitido ao regulamento, ao edital ou a qualquer ato administrativo criar outras condições de acesso que não essas definidas na lei (2014, p. 327).

Desde o período colonial até a Primeira República, a admissão de agentes públicos se dava com base em princípios patrimonialistas, onde os cargos eram distribuídos entre a população conforme critérios pessoais de confiança e lealdade aos governantes (Maia, 2022, p. 665). Schwartz explica que “os interesses privados do funcionário e os interesses públicos do cargo geralmente ficavam indistintos, e os cargos eram, comumente, propriedade de seus

ocupantes” (2011, p. 21), além do uso dos cargos como forma de recompensa aos serviços prestados ao país e a favores pessoais prestados às autoridades locais. Maia adiciona que havia também, durante o século XVIII, a prática de venda de cargos considerados “menores”, como o de escrivão e tabelião, que podiam ser alugados a eventuais substitutos, chamados de serventuários, que garantiam à ascendente classe burguesa o acesso à burocracia colonial, prestigiando-os com a sensação de nobilidade (2021, p. 666).

Ao fim do período colonial, começou a ser debatida a ideia de concursos como uma possibilidade de superar os obstáculos e inconvenientes gerados pela dificuldade da Coroa em controlar a ocupação dos cargos. Graça Salgado relata que, em 1758, foi emitido um alvará que prescrevia normas para a arrematação de ofícios, onde recomendava-se “que os ofícios de Justiça fossem providos ‘por via de concurso’ ou por venda aos que oferecessem a maior quantia e sem prazo determinado” (1985, p. 64).

Durante o período imperial brasileiro, o concurso público passou a ser o meio oficial de ingresso em importantes instituições, como o Tesouro Público Nacional, que passou a ser vinculado oficialmente ao Ministério da Fazenda, e no magistério superior de modo geral, especialmente nas faculdades de Direito em Olinda e São Paulo, de medicina na Bahia e no Rio, e na Escola Polytechnica, também no Rio de Janeiro (Maia, 2021, p. 667). Essa medida destacava a importância de profissionais qualificados em cargos relevantes, diferente das nomeações baseadas em afinidade ou influência realizadas até então. Apesar disso, no final do século XIX, já na era republicana, a nomeação por indicação subsistia, seguindo a vontade dos políticos que resistiam à instituição dos concursos como forma de ingresso dos agentes públicos (Maia, 2021, p. 668).

Foi apenas com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, na década de 30, que houve uma mudança significativa na engenharia político-institucional do Estado brasileiro (Pandolfi, 1999, p. 25). Dulce Pandolfi explica que esse conjunto de mudanças trazido por Vargas foi aprofundado com a experiência da reforma do Estado, que teve seu ápice na instauração do regime autoritário, com medidas voltadas à desarticulação do Estado oligárquico, como a introdução da estabilidade para os funcionários públicos, a instituição oficial do concurso público como meio para o ingresso no funcionalismo de carreira em 1934, a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) em 1938, e a elaboração do Estatuto dos Funcionários Públicos por meio do Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939 (1999, p. 26).

O estabelecimento do concurso público e da estabilidade dos agentes públicos foram elementos fundamentais de sustentação na reforma administrativa implementada por Vargas, que, sendo fortemente pressionado para modernizar o aparato burocrático e centralizar o poder administrativo, precisava constituir quadro de funcionários técnicos, eficientes e independentes da influência das elites regionais, garantindo que não houvesse pressão interna dos agentes com vínculos e interesses próprios (Maia, 2021, p. 670).

Nesse cenário, o DASP foi fundamental na promoção do concurso público como política de Estado no país, com processos seletivos padronizados e isonômicos, atacando diretamente os funcionários não concursados e buscando substituí-los por agentes concursados e com competência técnica (Rabelo, 2013, p. 81). A elaboração do anteprojeto que veio a se transformar no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União foi de iniciativa justamente do DASP, onde foi prevista a garantia do direito à estabilidade após a aprovação em concurso público (Maia, 2021, p. 672).

O Capítulo IX do Decreto-Lei nº 1.713, que instituiu o Estatuto, tratava exclusivamente da estabilidade, prescrevendo que:

Art. 191. O funcionário adquire estabilidade depois de:

(Restabelecido pelo Decreto-Lei nº 8.176, de 1945)

I - Dois anos de exercício, quando nomeado em virtude de concurso.
(Restabelecido pelo Decreto-Lei nº 8.176, de 1945)

II – Dez anos de exercício nos demais casos.

Art. 192. O funcionário que houver adquirido estabilidade só poderá ser demitido em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo.
(Restabelecido pelo Decreto-Lei nº 8.176, de 1945) (Brasil, 1939).

A Constituição de 1934, primeira das duas constituições outorgadas por Vargas, foi a primeira a trazer em seu texto a obrigatoriedade do concurso público em seu artigo 170, §2º, que previa que “a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos” (Brasil, 1934). Essas disposições foram mantidas na Constituição de 1937, em seu artigo 156, “b”⁸, e posteriormente no Estatuto dos Funcionários Públicos em 1939.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) tornou-se referência na implementação de uma reforma administrativa que valorizasse o método e a racionalidade administrativa. Em 1937, o IAPI realizou um concurso público que ficou marcado na história e passou a servir de parâmetro e modelo para as demais instituições públicas brasileiras

⁸ **Art 156** - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

[...]

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

(Graham, 1997, p. 68). Os dados trazidos por Rabelo mostram que, como resultado das medidas impostas pelo DASP, entre 1937 e 1943 foram realizados concursos para 264 cargos nos mais diversos órgãos públicos, com mais de 40 mil candidatos inscritos (2013, p. 90).

Entretanto, apesar do número significativo de concursos públicos realizados, o DASP começa a perder sua importância em 1945 com a saída de Vargas do poder, sendo propostos inúmeros projetos de lei tentando suprimir a obrigatoriedade da realização das provas (Maia, 2021, p. 674). Durante o governo Dutra, que foi de 1946 a 1951, a realização de concursos públicos foi totalmente interrompida, sob o argumento de que estes eram demasiado custosos e demorados (Siegel, 1978, p. 23).

A Constituição de 1946, em seu artigo 188⁹, prescreveu serem estáveis, após cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso (Brasil, 1946), o que representou um relevante retrocesso para a Administração Pública. Com o retorno de Vargas ao poder em 1951, os concursos foram brevemente retomados, vigorando até o final do governo Café Filho em 1955, quando novamente a admissão dos funcionários públicos passou a ser feita mediante indicações políticas (Maia, 2021, p. 675).

Maia explica que, entrando no governo Kubitschek, de 1956 a 1961, o foco passou a ser na realização do famoso Plano de Metas promovido pelo presidente, cuja realização demandava a criação de uma estrutura administrativa paralela para implementação das políticas setoriais, cujos funcionários foram recrutados sem concurso público e posteriormente enquadrados como servidores públicos pela Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962 (2021, p. 676). Algumas seletas instituições mantiveram a obrigatoriedade da realização dos concursos, como fez o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado no governo Vargas, que teve papel fundamental na realização do Plano de Metas e conseguiu manter-se de certa forma independente em sua atuação.

O próximo governo, de João Goulart, suspendeu de pronto os concursos em seu primeiro ano de governo, levando à renúncia de Beatriz Wahrlich, diretora do DASP, e enfraquecendo ainda mais o órgão que foi tão importante na burocratização do serviço público. Nesse período, as contratações foram basicamente dos funcionários públicos chamados de “interinos”, que eram alçados ao funcionalismo por meio de indicações (Maia, 2021, p. 675).

⁹ **Art 188** - São estáveis:

I - depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

II - depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão.

Contudo, a decisão de Goulart levou à intensas manifestações populares por parte da imprensa, dos estudantes através da União Nacional dos Estudantes, e da classe política que opunha-se diretamente ao governo, reação que fez com que o Presidente cedesse e mandasse restabelecer a realização dos concursos (Graham, 1968, p. 78).

Em contraposição direta aos dados de Rabelo de 1937 a 1943, Gaetani e Heredia mostram que, até os anos 1960, apenas cerca de 10% dos funcionários públicos foram admitidos através de concurso (2002, p. 7).

A ditadura civil-militar trouxe profundas mudanças à Administração Pública brasileira, a principal delas sendo, talvez, a separação definitiva entre a Administração direta e indireta, denominada à época de “centralizada” e “descentralizada” (Maia, 2021, p. 676). A Constituição de 1967 estabeleceu um importante marco no funcionalismo público ao permitir a “aplicação da legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada” (Brasil, 1967), passando estes a serem regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, legislação trabalhista aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada, e não mais pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Por fim, a Constituição Cidadã de 1988 determinou que o acesso a qualquer cargo ou emprego público deve ser feito exclusivamente por meio de concurso público. O artigo 37 da Carta, mandamento maior da Administração Pública brasileira, teve sua redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, passando a ler:

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:

(...)

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

Ao estabelecer a obrigatoriedade da realização de concursos públicos, a Constituição prescreveu o Regime Jurídico Único, consubstanciado posteriormente na Lei nº 8.112/1990, transformando os funcionários públicos celetistas estáveis, com mais de cinco anos de serviço na Administração àquele tempo, em estatutários. Posteriormente, a ADIN 2.135 trouxe novamente incerteza quanto ao regime a ser aplicado, como já tratado no capítulo anterior, e atualmente coexistem duas redações do artigo 39 da Constituição.

Nesse tópico, Carvalho Filho explica:

Não obstante, o mau hábito cultivado por décadas tem levado a Administração a tentar algumas escaramuças com a finalidade de relegar a segundo plano a exigência do concurso. Assim, por exemplo, têm sido consideradas inconstitucionais as leis

que transformavam em estatutários e, pois, titulares de cargos efetivos, servidores trabalhistas contratados sem concurso, mesmo que tivessem mais de cinco anos de serviço público antes da promulgação da Constituição. A norma do art. 19 do ADCT da CF só conferiu estabilização aos servidores, mas não deu ensejo a provimento de cargos, o que só poderia ocorrer se o servidor se submetesse a concurso público e nele fosse aprovado, como o exige o art. 37, II, da CF. É o típico caso de transformação de emprego em cargo só admissível mediante aprovação no respectivo certame (2023, p. 533).

Até a promulgação da nova Carta em 1988, havia agentes públicos nos mais variados regimes: servidores da elite burocrática admitidos via concurso, como juízes, diplomatas e auditores-fiscais; funcionários admitidos através de indicações políticas via contrato; empregados de empresas públicas recrutados por indicações, mas em regime celetista; funcionários admitidos por concurso, mas em regime celetista (Maia, 2021, p. 677). Cada um desses grupos possui uma espécie de “regime próprio”, com seus direitos e deveres respectivos. Para cumprir a determinação constitucional, foram aposentados mais de 40 mil funcionários, quase todos admitidos sem concurso público (Gaetani e Heredia, 2002, p. 9).

O governo Collor criticou fortemente o funcionalismo público e seus “marajás”, colocando em prática o instituto da disponibilidade, que, muito embora previsto na Constituição de 88 e na Lei 8112/90, ainda não havia sido aplicado por nenhum governo em larga escala desde sua criação na Constituição de 37. A perspectiva de ser colocado em disponibilidade assustou muitos servidores, que preferiram se aposentar, garantindo, assim, a integralidade do salário (Maia, 2021, p. 678). Com esse enorme *déficit* no quadro funcional, a partir do final da década de 80 foram abertos milhares de concursos públicos em todo o país.

O governo Fernando Henrique trouxe uma última reforma significativa na Administração brasileira, liderada por Luiz Carlos Bresser Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995. Foi estabelecido um calendário de concursos, buscando fortalecer os núcleos estratégicos dos três poderes e seus Ministérios, além do Judiciário e do Ministério Público (Abrams, 1988, p. 65). Entretanto, o governo acabou suspendendo os concursos públicos em 1998 como forma de promover um “ajuste fiscal” (Maia, 2021, p. 679).

As vagas em aberto foram preenchidas em grande parte por contratos temporários, onde os agentes eram admitidos através de processos seletivos simplificados. Segundo Carvalho Filho (2023, p. 535), tem-se admitido a inexigibilidade da realização de concurso público para o recrutamento de servidores temporários, dadas as peculiaridades da situação de interesse público, conforme consta no inciso IX do artigo 37 da Constituição.

Foi somente no governo Lula que o concurso público voltou a ganhar importância, quando o número de agentes públicos que ingressaram no serviço público federal praticamente triplicou quando comparado aos números do governo anterior. Segundo dados do Painel Estatístico de Pessoal do governo federal, nos oito anos de governo do presidente Lula, 139.598 servidores ingressaram no serviço público federal brasileiro. (Brasil, 2018).

Interessante destacar que, dos 592.908 servidores públicos federais ativos hoje, apenas 17.485, correspondendo a 1,38%, têm como regime jurídico o celetista. A maioria esmagadora pertence ao regime jurídico único, totalizando 90,59% (Brasil, 2018). Os demais servidores têm regimes diversos, como o especial, o militar, os contratos temporários e o do programa Mais Médicos.

Em 2015, o STF editou a Súmula Vinculante nº 43, antiga Súmula 685, que determina que é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado a seu provimento, em cargo que não é da carreira em que este estava anteriormente investido (Brasil, 2015); solidificando, enfim, o concurso público como meio de ingresso do agente público na Administração Pública brasileira.

Nessa perspectiva, pode-se observar que o DASP foi fundamental na transformação do concurso público em uma marca da Administração Pública brasileira, visando frear a influência do nepotismo e das patronagens de toda espécie, instituindo, ainda, a estabilidade do agente público (Maia, 2021, p. 680). A conjugação entre a aprovação no concurso e a garantia da estabilidade cria uma forte associação entre o mérito e o procedimento da admissão, garantindo que o agente público contratado é técnico e capacitado para sua função, além de permitir que ele realize o trabalho que lhe compete sem preocupar-se com pressões políticas.

Uma vez aprovado no concurso público, o próximo passo a ser seguido pelo agente público é o ingresso. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, conforme lê o inciso I do artigo 37 da Constituição Federal: “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” (Brasil, 1988), ressalvada a nomeação para cargos de provimento em comissão, assim declarados em lei, nos quais são livres a nomeação e exoneração (Bandeira de Mello, 2014, p. 287).

Aliás, fica a cargo da legislação de cada ente da Federação o estabelecimento de requisitos específicos de acesso a cada cargo conforme as peculiaridades de sua atribuição,

que digam respeito a aptidão, capacidade e formação, vedados critérios de sexo, etnia ou estado civil que não atrapalhem o desempenho do cargo, emprego ou função (Moreira Neto, 2014, p. 326).

Ao preenchimento de cargo vago se dá o nome de provimento. Há o provimento do cargo quando o indivíduo é aprovado em concurso público ou quando este é promovido. Odete Medauar explica:

Tradicionalmente se indicam dois tipos de provimento: o originário e o derivado. O provimento *originário* existe quando estabelece o início de vínculo do indivíduo a um cargo público. O provimento originário se efetua mediante nomeação, ato administrativo pelo qual se atribui um cargo a alguém. A nomeação é publicada no diário oficial ou afixada na sede da Chefia do Executivo. Com a nomeação, o cargo está preenchido. No entanto, outros dois elementos são necessários para que o nomeado inicie as atividades do cargo: a posse e o início do exercício. O provimento *derivado* ocorre ante acontecimentos da vida funcional do servidor; supõe, portanto, vínculo presente ou passado com a Administração. Algumas figuras jurídicas expressam provimentos derivados, entre as quais: promoção, acesso, readaptação, aproveitamento, reversão e reintegração (2018, p. 273).

O provimento não deve ser confundido com investidura. Maria Sylvia Zanella Di Pietro elucida que o provimento é “ato do poder público que designa para ocupar cargo, emprego ou função a pessoa física que preencha os requisitos legais” (2024, p. 678), enquanto a investidura é ato do servidor, investido no exercício do cargo, emprego ou função, que abrange a posse e o exercício.

A posse é o momento em que o indivíduo aprovado no concurso público aceita as atribuições, responsabilidades e direitos do cargo, emprego ou função, geralmente a ser realizada em 30 dias da convocação. É nesse momento também em que se verifica se o candidato preenche todos os requisitos exigidos pelo concurso, nos termos da Súmula 266 do Superior Tribunal de Justiça. Cumpridos os requisitos e tomada a posse, o agora agente público deve iniciar seu exercício, em quinze ou trinta dias a contar da posse, a depender do órgão público e do interesse da Administração.

2.2. ESTÁGIO PROBATÓRIO E ESTABILIDADE: A QUESTÃO DO EMPREGADO PÚBLICO À LUZ DA SÚMULA 390 DO TST

No momento em que entra em exercício, o agente público ocupante de cargo, emprego ou função inicia o estágio probatório, um período de avaliação durante o qual deverá demonstrar aptidão e capacidade para o exercício do cargo, analisando fatores como assiduidade, disciplina, produtividade, responsabilidade etc (Mazza, 2024, p. 247). Luiz Guilherme Ramos Ribeiro explica:

Em regra geral, os concursos selecionam candidatos potencialmente capazes para o desempenho das tarefas cometidas a determinada carreira, no vasto campo do serviço público. Porém, somente pela própria execução satisfatória, ou não, dos deveres que lhe forem atribuídos, durante o período de prova, irão os candidatos aprovados [...] evidenciar a real capacidade, que possuem, ou de que carecem, para atingir o grau de rendimento desejado (1945, p. 58).

O estágio probatório é o período onde o novo servidor pode desenvolver suas habilidades, conhecer o trabalho a ser desenvolvido e identificar-se com ele; além de conhecer mais a fundo o órgão público onde está lotado e decidir se realmente gostaria de seguir na carreira. O órgão público, em contrapartida, deve instruir, orientar e proporcionar o processo de aprendizado ao agente, avaliando-o periodicamente, conforme o §4º do artigo 41 da Constituição prescreve. É só após essa avaliação especial de desempenho ao final do estágio probatório que, se aprovado, o agente público adquire a estabilidade.

Entretanto, a duração do estágio probatório é ponto de bastante controvérsia doutrinária e jurisprudencial. A redação texto original do artigo 41 da Carta de 88, assim como nos textos de 1937, 1946 e 1967, prescrevia que a estabilidade se daria após dois anos de efetivo exercício, entendimento que seguiu a Lei 8.112/90 em seu artigo 20, que prescreveu que o estágio probatório teria duração de 24 meses.

Apesar das diferenças de terminologia, criou-se uma ideia de que, já que os prazos eram os mesmos, após a conclusão e aprovação no estágio probatório, o agente público adquiriria estabilidade imediatamente; vinculando diretamente os institutos do estágio probatório e da estabilidade. No entanto, a EC 19/98 modificou a redação do artigo 41, ampliando para três anos o período necessário para aquisição da estabilidade, o que causou dúvidas quanto à duração do estágio probatório. Apesar de toda a controvérsia, atualmente o entendimento doutrinário predominante é de que a duração do estágio probatório deve ser de três anos (Mazza, 2024, p. 248).

Em outros países, a título de curiosidade, a duração varia, podendo levar de meses a anos. Um artigo publicado na Revista do Serviço Público em agosto de 1945 revela a duração do estágio probatório em alguns países à época: nos Estados Unidos, havia maior maleabilidade no prazo, variando conforme o cargo; na Itália, o entendimento geral era de que o prazo deveria ser de apenas alguns meses, amenizando o estado de insegurança e incerteza do agente; na Suíça, eram três anos; e na Romênia apenas um ano (Ribeiro, 1945, p. 61). Vale ressaltar que, nesse período, a duração no Brasil era de apenas dois anos.

Quanto à vinculação da estabilidade com o estágio probatório, a 2ª Turma do STF decidiu em sede de AI nº 754.802¹⁰, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que os dois institutos são necessariamente vinculados, aplicando-se-lhes o prazo comum de três anos, seguindo o entendimento da Advocacia Geral da União nesse mesmo sentido.

Encerrado o estágio probatório, o agente público não aprovado na avaliação especial deverá ser exonerado ou reconduzido ao cargo originalmente ocupado, o que levou o STF a editar a Súmula 21, que determina que o agente público em estágio probatório não pode exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade (Justen Filho, 2024, p. 586).

Por óbvio, o fim do estágio probatório não garante que o agente não possa ser demitido, mas tão somente lhe assegura proteção contra a dispensa imotivada. A estabilidade é justamente a “garantia constitucional de permanência no serviço público, do servidor estatutário nomeado, em razão de concurso público, para titularizar cargo de provimento efetivo após o transcurso do triênio constitucional ” (Gasparini, 2012, p. 106).

Nesse tópico, Christine Oliveira Peter da Silva reflete que

A principal diferença entre o texto atual e o antigo, neste particular, está no fato de que, antes, o servidor público estável só perdia o cargo por ter cometido falta grave, definida em lei, e apurada mediante processo administrativo e, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, o servidor estável também pode perder o cargo por insuficiência de desempenho no serviço público (art. 41, § 4º, da CF/88), ou por excesso de despesas (art. 169, II, §§ 4º a 7º, da CF/88). Vale assinalar que a perda do cargo em razão da avaliação de desempenho (cujo resultado seja insuficiente) tem a finalidade de afastar do serviço público os servidores descompromissados com o trabalho. Desta forma, o principal objetivo da alteração não é avaliar apenas o servidor no período em que está no estágio probatório, mas permitir que sua avaliação funcional dure todo o período de sua carreira (2015, p. 5).

A primeira menção à ideia genérica de estabilidade nasceu ainda na Constituição de 1824, onde o artigo 149 previa que os oficiais do Exército e da Armada não poderiam ser privados de suas patentes, senão por sentença proferida por juízo competente¹¹ (Brasil, 1824), princípio que foi mantido no artigo 76 da Constituição de 1891¹² (Brasil, 1891). A primeira lei a tratar exclusivamente de servidores públicos foi a Lei nº 2.924/1915, que proibia a dispensa de servidores com mais de 10 anos de serviço, que inspirou o Decreto nº 4.682 de 24 de

¹⁰ O caso tratava de procuradores federais que requereram promoção na carreira após apenas dois anos de ingresso. Segundo o entendimento do relator, Ministro Gilmar Mendes, os institutos do estágio probatório e da estabilidade não podem ser desvinculados, visto que a estabilidade só beneficia o agente público que transponha o período do estágio probatório com avaliação de desempenho satisfatória. Nessas condições, o prazo de três anos aplica-se tanto à estabilidade quanto ao estágio probatório.

¹¹ **Art. 149.** Os Officiaes do Exercito, e Armada não podem ser privados das suas Patentes, senão por Sentença proferida em Juizo competente.

¹² **Art 76** - Os officiaes do Exército e da Armada só perderão suas patentes por condenação em mais de dois anos de prisão passada em julgado nos Tribunais competentes.

janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, que, além de consagrar a aposentadoria aos ferroviários, passou a protegê-los contra a dispensa imotivada, condicionando a demissão do empregado com mais de 10 anos de serviço efetivo ao caso de falta grave constatada em inquérito administrativo, estendendo, assim, a estabilidade ao setor privado (Pinto Martins, 2023, p. 285).

Como mencionado, a Constituição de 88 conferiu estabilidade a servidores que não foram nomeados por concurso, mas que estavam em exercício na data da promulgação da Carta há pelo menos cinco anos continuados (Di Pietro, 2024, p. 667). O artigo 19 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 88¹³ prescreve que os servidores públicos civis da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, da Administração direta e indireta, que estavam em exercício há pelo menos cinco anos continuados na data da promulgação da Carta, são considerados estáveis, criando para estes uma situação jurídica peculiar e excluindo desta os empregados das fundações de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Houve um tempo em que o regime celetista também adotava a estabilidade, obtida por tempo de serviço, nos termos do artigo 492 da CLT:

Art. 492. O empregado que contar mais de 10 (dez) anos de serviço na mesma empresa não poderá ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovadas.

Parágrafo único. Considera-se como de serviço todo o tempo em que o empregado esteja à disposição do empregador.

Entretanto, a promulgação em 1966 da Lei nº 5.107, que criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como sistema facultativo opcional (Garcia, 2015, p. 482) causou uma ruptura nesse instituto. Nesse ínterim, somente o trabalhador que não optasse pelo FGTS adquiriria a estabilidade decenal e usufruiria de seus benefícios, como a dispensa somente por falta grave apurada em inquérito judicial. Inobstante, a promulgação da Constituição de 88 tornou obrigatória a filiação ao sistema do FGTS, extinguindo de vez a estabilidade nos contratos regidos pela CLT, exceto em condições transitórias, como quando no desempenho de cargo de direção ou representação sindical, na eleição de empregado para direção de comissões internas de prevenção de acidentes (CIPA) e no caso de gravidez, em até cinco meses após o parto (Nohara, 2023, p. 643).

¹³ **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, são considerados estáveis no serviço público.

Confirma esse entendimento a Súmula 28 do Tribunal Superior do Trabalho, que determina que a estabilidade contratual ou derivada de regulamento de empresa é compatível com o regime do FGTS, diversamente do que ocorre com a estabilidade legal, chamada “decenal” do artigo 492 da CLT, que é renunciada com a opção pelo FGTS. É por esse motivo que os empregados públicos têm direito ao FGTS, já que sua estabilidade advém de norma legal e não do tempo de serviço.

No caso do empregado público, mais especificamente, a estabilidade é medida importante na concretização do princípio da continuidade da relação de emprego, já que o direito do empregador de dispensar o empregado sofre uma importante restrição legal (Garcia, 2015, p. 479), além de protegê-lo de perseguições políticas e demissões infundadas, proporcionando a neutralidade e imparcialidade no exercício das funções públicas.

Assevera-se, contudo, que o senso comum de que a estabilidade é prejudicial ao serviço público na medida em que torna os agentes públicos preguiçosos, lentos e negligentes falta com a verdade, visto que os agentes com comportamentos inadequados são suscetíveis a sanções disciplinares, variando a depender da gravidade da falta cometida, indo da advertência à demissão. Nesse sentido:

A estabilidade do servidor público tem sido brandida como responsável pela improdutividade e ineficiência no serviço público. Essas críticas esquecem de dois fatos incontestáveis: primeiro, que a gestão da coisa pública tem falhado muito mais pela falta de profissionalismo de dirigentes nomeados apenas pelo mérito de suas conexões políticas e pela falta de continuidade administrativa. Segundo que, num país em que o Estado ainda está privatizado e sob controle patrimonialista de uns poucos, a estabilidade do servidor funciona como uma garantia contra as demissões dos que não são “amigos do rei”. Sem vedação à demissão imotivada, a cada eleição seriam substituídos todos os servidores não dóceis ao grupo político vitorioso (Rands, 1999, p. 13).

Apesar do que dispõe o artigo 41 da Constituição, que vincula a estabilidade com o desempenho de cargo público efetivo, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) editou a Súmula nº 390, admitindo a possibilidade de estabilidade também ao empregado público da Administração direta, autárquica ou fundacional.

SÚMULA Nº 390 - ESTABILIDADE. ART. 41 DA CF/1988. CELETISTA. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL. APLICABILIDADE. EMPREGADO DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INAPLICÁVEL

I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988.

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.

Com essa Súmula, cria-se no ordenamento jurídico uma nova figura de agente público, a do empregado público celetista, com os todos os direitos e obrigações

administrativas, civis e penais impostas aos servidores públicos em sentido amplo (Leite, 2007, p. 87). Ressalta-se que ficam excluídos da disposição os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. Também não adquirem a estabilidade os detentores de cargos em comissão e os contratados por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, visto não terem emprego de provimento efetivo (Garcia, 2015, p. 511).

Há extenso debate doutrinário sobre a Súmula, com a maioria dos doutrinadores discordando da aplicação da estabilidade ao empregado público celetista. Irene Nohara discorda da disposição sumulada baseando-se em três argumentos: primeiro, o artigo 41 fala claramente em cargo, e não emprego público, citando o entendimento de Hely Lopes Meirelles de que não há a aquisição de estabilidade por parte do servidor empregado público regido pela Consolidação das Leis do Trabalho; segundo, a autora entende que seja impossível a coexistência da estabilidade permanente com o regime do FGTS; e terceiro, o empregado público não tem direito ao contrato de experiência conforme prevê a CLT (2023, p. 648).

Entretanto, o TST vem aplicando a Súmula 390 de forma recorrente em seus julgados:

RECURSO DE REVISTA DA RECLAMANTE. SERVIDOR PÚBLICO CELETISTA. MUNICÍPIO DE ARMAZÉM. ESTABILIDADE. ART. 41 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **SÚMULA Nº 390, I, DO TST.** APLICABILIDADE. REINTEGRAÇÃO NO EMPREGO DEVIDO. 1. Restou incontroverso nos autos que a reclamante fora admitida nos quadros do Município reclamado por meio de concurso público, sendo contratada pelo regime da CLT. Depreende-se, ainda, da decisão recorrida, que a reclamante foi dispensada de forma imotivada. 2. **O empregado celetista é espécie do gênero servidor público, previsto no artigo 19 do ADCT.** 3. Assim, a reclamante é beneficiária da estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal, nos termos do entendimento cristalizado na Súmula nº 390, I, do TST ("O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988"), sendo devida a sua reintegração. Recurso de revista conhecido e provido (TST, 2017).

Dessa maneira, o empregado público estabelece-se como beneficiário da estabilidade constitucional, com os mesmos direitos dos servidores e funcionários públicos. Apesar das questões pontuadas por Nohara serem pertinentes, não há como o empregado público não ser detentor de estabilidade diante de um empregador tão forte quanto a Administração Pública. Se o empregado público estivesse sujeito à demissão a qualquer momento, como acontece nas empresas privadas, sua utilização em âmbito público tornaria-se insustentável, principalmente pela dificuldade na contratação, que é condicionada à realização de concurso público. É indispensável à própria condição do empregado público, em seu regime peculiar, que ele seja

protegido pela estabilidade de forma a evitar dispensas por motivações políticas e perseguições ou simplesmente imotivadas.

O Supremo Tribunal Federal já solidificou este entendimento:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO CONVERTIDO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMPREGADO PÚBLICO. APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO ANTERIOR À EC 19/98. ESTABILIDADE. **A garantia da estabilidade, prevista no artigo 41 da Constituição, estende-se aos empregados públicos celetistas**, admitidos em período anterior ao advento da EC n. 19/98. Agravo regimental a que se dá provimento' (STF, 2008).

Neste tópico, ressalta-se que não há qualquer regra expressa na Constituição que determine a obrigatoriedade da adoção de regime estatutário para agentes públicos municipais. O Município de Ponta Grossa, apesar de já ter adotado o regime jurídico único estatutário, instituído pela hoje revogada Lei Ordinária Municipal nº 5.299 de 1995, hoje adota o regime celetista e aplica a determinação da estabilidade a seus empregados, como determina a Lei Municipal nº 14.648/2023:

Art. 2º. O regime de contratação é o da Consolidação das Leis do Trabalho, com a garantia de estabilidade no serviço público após regular transcurso do estágio probatório previsto na Constituição.

Bem como trata do estágio probatório, determinando que o empregado público não aprovado no estágio probatório pode ter seu contrato de trabalho extinto:

Art. 95. O contrato de trabalho do empregado público extingue-se:

(...)

II - Por justa causa mediante inquérito judicial para dispensa, na forma da legislação trabalhista;

III - Por não aprovação em estágio probatório;

IV - Por insuficiência de desempenho nos casos de contratações temporárias;

V - Por cometimento de falta grave, ainda que não concluído o estágio probatório, desde que precedida de investigação administrativa e garantia de contraditório.

No mesmo sentido vêm decidindo as Varas do Trabalho de Ponta Grossa nos julgamentos de Inquérito de Apuração de Falta Grave dos empregados públicos do Município, ressaltada a menção à Súmula 390 do TST.

No caso apresentado, a própria requerente esclarece, na inicial, que o requerido foi admitido, mediante concurso público, pelo regime celetista, possuindo estabilidade no emprego.

Assim, enquadra-se o obreiro na situação prevista no item I da Súmula nº 390 do TST:

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).

Assim, o desligamento do requerido somente pode ocorrer em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada ampla defesa (artigo 41, §1º, CF) (Brasil, 2017 - IAFG 0001103-37.2016.5.09.0024).

Nesse quadro tão amplo, pode-se concluir que a edição da Súmula nº 390 pelo Tribunal Superior do Trabalho, equiparando o empregado público celetista ao servidor mencionado pela Constituição em seu artigo 41 como detentor de estabilidade, trouxe um desfecho para essa questão que gerava grande insegurança jurídica a seus sujeitos. No contexto do emprego público, especialmente no momento da demissão, a estabilidade contrapõe-se como uma forte sujeição à prerrogativa discricionária que possui a Administração-empregadora, garantindo uma espécie de equilíbrio nessa relação tão dispar.

2.3 DISSOLUÇÃO DO VÍNCULO ENTRE ESTADO E PARTICULAR: A DEMISSÃO

A vacância do cargo, emprego ou função consiste na desvinculação do agente público que até então se encontrava nele investido, em virtude de atos voluntários ou não. O vínculo entre o Estado e o particular pode ser desfeito em diversas situações, dentre as quais a demissão (Justen Filho, 2024, p. 627). Uma vez adquirida a estabilidade, a perda do cargo, emprego ou função somente se dará por três motivos, contidos no §1º do artigo 41 da Constituição, a saber: por demissão, em razão de falta disciplinar; por exoneração, em razão de insuficiência em seu desempenho, a ser medido pela avaliação especial; ou em virtude de sentença judicial transitada em julgado (Moreira Neto, 2014, p. 338).

Na doutrina não há unanimidade quanto ao termo adequado para tratar do término do contrato de trabalho. A palavra dissolução é usada nos casos em que o contrato chega ao fim por uma via que não seja a normal, abrangendo as subespécies resilição, resolução, revogação e rescisão. Délio Maranhão explica que a resilição ocorre quando as próprias partes desfazem o pacto por elas celebrado, nos termos do distrato que prevê o artigo 472 do Código Civil¹⁴; enquanto a resolução diz respeito à dissolução dos contratos por inexecução faltosa de uma das partes contratantes, ou quando o contrato subordina-se a uma condição resolutiva (1987, p. 525-526). A revogação é espécie de dissolução própria dos contratos a título gratuito, podendo ser excepcionalmente observada em contratos onerosos, como por exemplo o mandato; e a rescisão independe da natureza do contrato e verifica-se no caso de nulidade (Martins, 2023, p. 253).

Tanto o Estatuto dos Trabalhadores da Espanha quanto a Constituição brasileira usam a expressão “extinção do contrato de trabalho” (Almeida e Barros, 2021, p. 68). A Consolidação das Leis do Trabalho utiliza tanto o termo cessação (artigos 146 e 148), quanto

¹⁴ **Art. 472.** O distrato faz-se pela mesma forma exigida para o contrato.

rescisão (artigos 478, 481, 482, 483 e 484) e extinção (artigo 477), apesar do capítulo V onde o artigo 477 encontra-se ser denominado “Da rescisão”. Diante disso, utilizar-se-á de agora em diante o termo extinção, seguindo a disposição constitucional.

A extinção do contrato de trabalho é o término do vínculo empregatício, extinguindo também as obrigações entre os contratantes (Martins, 2023, p. 254). Durante a 68ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, em 1982, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Convenção nº 158, que trata do término da relação de trabalho por iniciativa do empregador.

Segundo dados da própria OIT, a convenção entrou em vigor no plano internacional em 23 de setembro de 1985, sendo ratificada por 36 Estados-membros da OIT (International Labour Organization, 2023). Em âmbito nacional, a convenção foi aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 68, de 16 de setembro de 1992, e ratificada em 05 de janeiro de 1995, mas atualmente não encontra-se vigente no país¹⁵. Apesar disso, a convenção trouxe diversas disposições importantes na defesa do trabalhador contra a extinção do contrato de trabalho por iniciativa do empregador.

O artigo 4º da referida Convenção determina que “não se dará término à relação de trabalho do trabalhador a menos que exista para isso causa justificada relacionada com sua capacidade ou comportamento, ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa.” Logo em seguida, no artigo 5º, enumeram-se os motivos que não constituem justificativas para o término da relação de trabalho, a saber: a filiação a sindicato ou participação em atividades sindicais; a candidatura a representante dos trabalhadores ou a atuação nessa qualidade; a apresentação de queixa ou participação em procedimento contra o empregador por suposta violação de lei ou regulamento, ou a reclamação às autoridades administrativas competentes; características pessoais do trabalhador como etnia, cor, sexo, estado civil, responsabilidades familiares, gravidez, religião, opiniões políticas, nacionalidade ou origem social; e ausência do trabalho durante a licença maternidade (Brasil, 1996). A CLT segue tais disposições ao prescrever em seu artigo 165 que os titulares da representação dos empregados nas Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPAs) não poderão sofrer despedida

¹⁵ Durante os anos em que a Convenção 158 da OIT esteve vigente no país, de 1996 a 1997, seu conteúdo não produziu repercussões significativas dominantes nos Tribunais do Trabalho. Diante das incertezas quanto aos possíveis efeitos deste dispositivo no país, em setembro de 1997 o STF acolheu arguição de inconstitucionalidade da Convenção por considerar não executável a regra do art. 7º, inciso I, da Constituição Federal até que fosse editada a Lei Complementar que refere o preceito constitucional; de modo que encerrou-se, assim, qualquer possibilidade de aplicação e eficácia da Convenção 158 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro (Delgado, 2017, p. 1263).

arbitrária, “entendendo-se como tal a que não se fundar em motivo disciplinar, técnico, econômico ou financeiro” (Brasil, 1943).

Em seguida, o artigo 7º dispõe que o trabalhador deve ser previamente comunicado do motivo pelo qual está sendo terminado seu contrato de trabalho, devendo poder defender-se das acusações que considerar falsas ou abusivas, sempre que possa lhe ser concedido este espaço. Determina-se, ainda, que caso considere injustificado o término, o trabalhador pode recorrer perante organismo neutro, como por exemplo a Justiça do Trabalho. O artigo 10 traz a previsão de “indenização adequada” caso conclua-se de que o término da relação empregatícia é injustificado, como também prescreve a Constituição:

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, dentre outros direitos (Brasil, 1988).

Pela observação do dispositivo constitucional pode-se perceber que essa determinação do pagamento de indenização compensatória exclui a ideia de estabilidade, posto que o trabalhador despedido injustamente tem direito não à reintegração, mas sim ao pagamento de indenização (Martins, 2023, p. 254). No ordenamento brasileiro, essa indenização consagrou-se como a “multa do 40% do FGTS”, prevista no artigo 10 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. No momento em que se garante ao trabalhador celetista o FGTS, deixa de existir o direito à estabilidade.

Entretanto, o direito ao depósito de FGTS ao empregado público não afasta o direito à estabilidade garantida pela Súmula nº 390 do TST, já que o regime do FGTS poderia afastar apenas a estabilidade decenal, regida pela CLT, mas não a estabilidade especial trazida pela Súmula (Garcia, 2015, p. 513). Nesse tema, destaca-se o disposto na Súmula 98 do TST:

SÚMULA Nº 98 - FGTS. ESTABILIDADE. INDENIZAÇÃO. EQUIVALÊNCIA. CLT, ART. 492. LEI 8.036/1990

I - A equivalência entre os regimes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e da estabilidade prevista na CLT é meramente jurídica e não econômica, sendo indevidos valores a título de reposição de diferenças. (ex-Súmula 98/TST - RA 57/1980, DJ 06/06/80).

II - A estabilidade contratual ou a derivada de regulamento de empresa são compatíveis com o regime do FGTS. Diversamente ocorre com a estabilidade legal (decenal, art. 492 da CLT), que é renunciada com a opção pelo FGTS. (ex-OJ 299/TST-SDI-I - DJ 11/08/2003). Redação dada pela Res. 129, de 05/04/2005 - DJ 20, 22 e 25/04/2005.

Redação anterior (mantida pelo Pleno do TST - Res. 121, de 28/10/2003): Súmula 98 - A equivalência entre os regimes do FGTS e da estabilidade da CLT é meramente jurídica e não econômica, sendo indevidos quaisquer valores a título de reposição de diferenças. (Res. 57, de 28/05/80 - DJU de 06/06/80).

A Convenção nº 158 não faz qualquer menção à estabilidade no emprego, mas busca tão somente promover o princípio da decisão motivada no momento da dispensa do trabalhador. Contudo, em 1997 foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1480/DF pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) e Confederação Nacional da Indústria (CNI), de relatoria do Ministro Celso de Mello, buscando a declaração de inconstitucionalidade parcial do Decreto nº 68/1992 e do Decreto nº 1.855/1996, que promulgaram a Convenção 158 da OIT no país, com a justificativa de que estes violavam o artigo 7º da Constituição Federal e o artigo 10 do ADCT, que prevêem a regulamentação de tal proteção por meio de Lei Complementar (Martins, 2008, p. 1). O entendimento do Supremo foi de que:

No sistema jurídico brasileiro, os tratados ou convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da Constituição da República. Em consequência, nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais que, incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política. O exercício do *treaty-making power* pelo Estado brasileiro (...) está sujeito à necessária observância das limitações jurídicas impostas pelo texto constitucional. (...) O Poder Judiciário - fundado na supremacia da Constituição da República - dispõe de competência para, quer em sede de fiscalização abstrata, quer no âmbito do controle difuso, efetuar o exame de constitucionalidade dos tratados ou convenções internacionais já incorporados ao sistema de direito positivo interno (Brasil, 1997).

O Tribunal deferiu parcialmente o pedido, mas a ADI foi arquivada pela perda de objeto decorrente da denúncia da Convenção 158 da OIT pelo Brasil, não sendo mais esta aplicável no país. No próximo capítulo tratar-se-á em mais detalhes sobre a extinção do contrato de trabalho no caso do empregado público celetista e suas particularidades. Concluindo este, fica a reflexão das palavras de Luciano Martinez:

O “fim”. Esse é o misterioso instante que vive a atormentar qualquer pessoa que simplesmente diz sim ao “começo”. A cessação da caminhada é uma obviedade que, embora ignorada, acontece. E assim se dá com vidas, guerras, amores ou contratos. Nada impede o inexorável ponto final quando ele se impõe, seja antevisto/programado ou surpreendente/impulsionado por algum fato que o promova antecipadamente. Nesse momento os envolvidos, em certa medida golpeados pelo lado psicológico da cessação, avaliam as consequências do evento e calculam as perdas decorrentes do rompimento do vínculo ou do estado.

Assim se dá igualmente nos contratos de emprego. Como num rito de passagem, na terminação do vínculo contratual as partes convenientes verificam as pendências e aferem os eventuais haveres impostos pela lei ou pelas cláusulas que elas próprias produziram. É um momento de extrema delicadeza, no qual o empregado teme deixar de receber alguma verba e o empregador teme ser demandado a pagar mais do que efetivamente devia. Todos, afinal, querem a segurança de que a ruptura, conquanto amargosa, lhes proporcionou a certeza de que se fez exatamente aquilo que se deveria fazer.

Seja lá como for, cabe seguir nesses momentos a máxima segundo a qual não se deve cortar o que se pode desatar. Um bom “fim” poderá realmente proporcionar,

futuramente, um novo “começo” entre os sujeitos contratantes na medida em que as terminações contratuais orientadas por razoabilidade, proporcionalidade e respeito recíprocos abrem, sem dúvidas, novas oportunidades de retorno (2024, p. 479).

Nessa perspectiva, pode-se concluir que a admissão do agente público através de concurso de provas e títulos somada à análise do estágio probatório são instrumentos desenvolvidos pelo Estado na procura pelo aperfeiçoamento dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. A seleção dos agentes por meio de concurso garante a impessoalidade e barra o nepotismo, evitando favorecimentos pessoais; na mesma medida em que o estágio probatório garante que o agente já aprovado e admitido tenha a qualificação necessária para apresentar desempenho satisfatório no exercício de seu cargo, emprego ou função. Não cumprindo estes requisitos, o agente pode ter seu vínculo com o Estado encerrado, possibilitando à Administração um maior controle de eficiência de seus servidores.

3 EXTINÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO

Como bem ensina Kleber de Souza Waki, “não há nada eterno para o homem, a não ser seu próprio sentimento ilusório de perpetuidade, posteridade, o desejo atávico de superar os limites da extinção” (1993, p. 107). O mesmo acontece com os contratos de trabalho: eventualmente todos chegam ao fim, seja pela morte do empregado, pela aposentadoria, por sentença judicial, por dispensa por justa causa etc.

É bem verdade que a extinção do contrato de trabalho é, de certa forma, um fato anormal na história da relação entre empregado e empresa, partindo do princípio da continuidade da relação de emprego, segundo o qual o contrato de trabalho prolonga-se ao decorrer do tempo de forma indefinida. Diante disso, deve-se observar no momento da extinção alguns princípios, dentre os quais Ricardo Resende destaca o princípio da presunção favorável ao trabalhador, visto ser este a parte mais fraca da relação de emprego (2023, p. 652).

Como já abordado no capítulo anterior, a CLT faz o uso de diversos termos para referir-se às diversas formas de extinção do contrato de trabalho. As modalidades de extinção do contrato de trabalho podem ser separadas em quatro grandes grupos, a saber: extinção normal do contrato de trabalho, que engloba contratos a termo em geral, que são extintos por decurso do prazo pré-determinado; ato voluntário imotivado, dentre o qual pode-se citar a dispensa sem justa causa por iniciativa do empregador, o pedido de demissão por parte do empregado e a extinção por acordo entre empregador e empregado; ato voluntário motivado, como a dispensa por justa causa e a culpa recíproca; e extinção atípica por fato involuntário, como no caso da morte do empregador pessoa física e o fechamento da empresa (Resende, 2023, p. 654).

No caso do empregado público celetista estável, objeto do presente estudo, a extinção do contrato de trabalho só se procede nas hipóteses prescritas pela Constituição Federal, visto que a estabilidade conferida pela Súmula 390 do TST condiciona sua demissão às mesmas condições do servidor estatutário, respeitado o procedimento prescrito pela CLT. Nessa perspectiva, este capítulo se prestará a analisar com maior afinco a extinção do contrato de trabalho do agente público, mais especificamente do empregado público, discorrendo sobre o procedimento a ser adotado e as possíveis causas da extinção.

3.1 SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

José Cretella Júnior define sindicância como o meio sumário, de origem no direito português, utilizado pela Administração Pública para, sigilosa ou anonimamente, com indiciados ou não, apurar ocorrências anômalas no serviço público, que, se confirmadas, fornecerão elementos concretos para a imediata abertura de processo administrativo em face do agente público responsável (1963, p. 429). Carvalho Filho completa a definição ao acrescentar que é através da sindicância que se colhem indícios sobre a existência ou não de infração funcional, sua autoria e o elemento subjetivo com que se conduziu o autor; revestindo-se de caráter inquisitório, e não processual, de modo que não lhe alcançam os princípios do contraditório e da ampla defesa (2023, p. 843).

Maria Auxiliadora Monteiro ressalta, contudo, que a sindicância não abrange as sanções impostas a particulares que não se sujeitam à disciplina interna da Administração:

Como sabido, a sindicância deriva do poder disciplinar, que é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa; é o caso das que com ela tratam. Não abrange as sanções impostas a particulares não sujeitos à disciplina interna da Administração, porque, nesse caso, as medidas punitivas encontram seu fundamento no poder de polícia do Estado. No que diz respeito aos servidores públicos, o poder disciplinar é uma decorrência da hierarquia; mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde não há hierarquia quanto ao exercício de suas funções institucionais, ela existe quanto ao aspecto funcional da relação de trabalho, ficando seus membros sujeitos à disciplina interna da instituição (2010, p. 26).

Assim, pode-se dizer que a principal finalidade da sindicância é servir de base preliminar e informativa para a instauração do processo administrativo disciplinar, embora este possa ser instaurado sem a realização prévia de sindicância, quando os fatos já forem evidentes e substanciais. Segundo ensina Diógenes Gasparini, processo administrativo pode ser definido como “o conjunto de atos ordenados, cronologicamente praticados e necessários a produzir uma decisão sobre certa controvérsia de natureza administrativa” (2012, p. 457).

Nesse tópico, cabe fazer uma diferenciação entre os conceitos de processo e procedimento. O termo “processo” refere-se, de forma generalizada, a todo litígio onde haja contraposição de interesses entre partes distintas, orientado pelo princípio do contraditório, presente no exercício de todas as funções estatais (legislativa, administrativa e judicial); enquanto o procedimento é um encadeamento de atos administrativos unilaterais, configurando requisito essencial à atividade estatal na medida em que é uma exteriorização de competência (Bacellar Filho e Hachem, 2010, p. 30). Todo processo é procedimento, mas nem todo procedimento é processo.

Em âmbito legislativo, a primeira menção ao termo “processo administrativo” no texto constitucional nacional foi em 1934, onde o artigo 169 da Constituição de 34 prescreve que

Art. 169. Os funcionarios publicos, depois de dois annos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez annos de effectivo exercicio, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciaria ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa (Brasil, 1934).

Texto que foi mantido nas Constituições de 1937¹⁶ (art. 156, “c”), de 1946¹⁷ (art. 127 e 189, inciso II), de 1967¹⁸ (art. 103, II), na Emenda Constitucional nº 1/1969¹⁹ (art. 105, II) e em 1988 (art. 41, §1º). A Constituição Cidadã de 88 destaca-se ao trazer os princípios do contraditório e da ampla defesa como direitos fundamentais ao elencá-los no rol do artigo 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (Brasil, 1988).

A redação do artigo 41 foi posteriormente alterada pela EC 19/98, já abordada em capítulos anteriores, passando a ler:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§1º O servidor estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (Brasil, 1988).

¹⁶ **Art 156.** O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

c) os funcionários públicos, depois de dois annos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez annos de exercicio, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se.

¹⁷ **Art 127.** Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois annos de exercicio, não poderão ser demittidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço.

Art 189. Os funcionarios publicos perderão o cargo:

I - quando vitalícios, somente em virtude de sentença judiciária;

II - quando estáveis, no caso do número anterior, no de se extinguir o cargo ou no de serem demittidos mediante processo administrativo em que se lhes tenha assegurado ampla defesa.

¹⁸ **Art 103.** A demissão somente será applicada ao funcionario:

I - vitalício, em virtude de sentença judiciária;

II - estável, na hipótese do número anterior, ou mediante processo administrativo, em que se lhe tenha assegurado ampla defesa.

¹⁹ **Art. 105.** A demissão sòmente será applicada ao funcionario:

I - vitalício, em virtude de sentença judiciária;

II - estável, na hipótese do número anterior ou mediante processo administrativo, em que lhe seja assegurada ampla defesa.

No que tange à ampla defesa, a questão da necessidade ou não de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar foi sempre motivo de debate na doutrina e jurisprudência brasileira. Bacellar Filho e Hachem discorrem sobre o tema, explicando que, a princípio, o STJ entendia que a defesa nesta modalidade era uma faculdade do acusado, já que este poderia elaborar sua própria defesa se assim desejasse (2010, p. 28).

Entretanto, após 2007 o Tribunal modificou seu entendimento, passando a determinar imprescindível a defesa técnica durante o processo administrativo disciplinar, cristalizada na Súmula 343 do STJ, que lê “É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar” (Brasil, 2007). O STF, por sua vez, continuava entendendo que não havia cerceamento de defesa nem violação constitucional no caso de ausência de defesa técnica nos processos disciplinares:

EMENTA: Recurso extraordinário. 2. Processo Administrativo Disciplinar. 3. Cerceamento de defesa. Princípios do contraditório e da ampla defesa. Ausência de defesa técnica por advogado. 4. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. 5. Recursos extraordinários conhecidos e providos (Brasil, 2008).

Diante disso, no mesmo ano o Egrégio Tribunal editou a Súmula Vinculante nº 5, a saber: “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição” (Brasil, 2008). No entendimento dos ministros, se foi oportunizado o direito à informação, à manifestação e à consideração dos argumentos manifestados, a ampla defesa foi exercida em sua plenitude, de forma que não há ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa. Bacellar Filho e Hachem explicam que, diante do embate a respeito do tema, em 12 de agosto de 2008 o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil apresentou ao Supremo uma proposta de cancelamento da referida Súmula Vinculante (2010, p. 29), que foi rejeitada pelo Plenário do STF em 30 de novembro de 2016.

Todavia, a maioria dos doutrinadores difere do entendimento sumulado. Odete Medauar, por exemplo, destaca o caráter prévio da defesa, já que a garantia da ampla defesa pressupõe, primeiramente, a anterioridade desta em relação ao ato decisório (2018, p. 166). Outro ponto importante é a tecnicidade da defesa feita pelo advogado, que possui conhecimento especializado para auxiliar o sujeito na tomada de decisões respaldadas pela legalidade, deixando-o, dentro do possível, em paridade de armas com a Administração; especialmente em processos administrativos disciplinares que podem acabar eventualmente ensejando o ajuizamento de inquéritos para apuração de falta grave e levando à demissão do agente público.

Apesar das divergências quanto à questão da defesa técnica no processo administrativo disciplinar, é unânime entre os Tribunais superiores o entendimento de que é imprescindível a instauração de processo administrativo que possibilite ampla defesa para a demissão de agente público admitido por meio de concurso. É o que prescreve a Súmula nº 20 do STF: “É necessário processo administrativo com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso” (Brasil, 1963).

O processo administrativo disciplinar deve ser instaurado sempre que se tiver notícia de qualquer irregularidade funcional cometida por agente público. Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que é chamado de disciplinar o poder “que compete à Administração Pública para apurar infrações funcionais e aplicar penalidades a seus servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços” (2023, p. 94). O processo fundamenta-se no sistema disciplinar que rege a relação entre o Estado e seus agentes públicos, onde cabe à Administração zelar pela correção e legitimidade dos atos de seus agentes, apurando qualquer conduta incorreta ou ilegítima e punindo seus infratores (Carvalho Filho, 2023, p. 842).

Em tempos anteriores, o entendimento era de que o processo administrativo era necessário apenas quando se tratasse de aplicação de pena de demissão, bastando a apuração de falta por meios sumários em casos menos graves. É nesse sentido a decisão de 1950 do Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento do Mandado de Segurança nº 48.403, de relatoria do Desembargador Breno Caramuru, onde a impetrante alega ter sido ilegalmente removida de seu cargo de diretora, visto que a remoção não foi precedida de sindicância ou processo administrativo, como determinava a legislação. Ao julgar, o Tribunal decidiu que

Nem vem ao caso invocar o direito de defesa a que alude a Constituição (art. 141, §25), porque essa garantia só se refere ao campo do direito judiciário penal. Não ao direito administrativo. Nunca se exigiu, nem se poderia exigir, um processo com citação e termo de defesa, para aplicação aos funcionários públicos de penas secundárias.

Não há, portanto, ilegalidade na remoção da requerente. E a conveniência, ou justiça da medida, é matéria que ao Judiciário é vedado examinar, sob pena de invasão do campo dos poderes da competência do Poder Executivo (São Paulo, 1950).

Contudo, Celso Antônio Bandeira de Mello mostra que, até o final da década de 90, não havia uma legislação geral específica sobre processo administrativo federal, estadual nem municipal, mas apenas normas esparsas sobre um ou outro procedimento (2014, p. 498). Primeiro veio a Lei Complementar nº 33 do Estado de Sergipe, de 26 de novembro de 1996, que “Institui o Código de Organização e Procedimento da Administração Pública do Estado de Sergipe”; seguida pela Lei nº 10.177 do Estado de São Paulo, de 30 de dezembro de 1998, que “Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual”; e por

fim a Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que “Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal” (Bandeira de Mello, 2014, p. 499). Destaca-se a divergência no uso da terminologia, alternando-se ora “processo”, ora “procedimento”.

Em âmbito municipal, o Município de Ponta Grossa, que conforme já abordado nos capítulos anteriores aplica aos seus agentes públicos o regime celetista, possui um Decreto regulamentador específico, nº 10.240 de 17 de junho de 2015, tratando exclusivamente sobre o procedimento de apuração de falta funcional dos empregados da Administração Municipal. O artigo 1º do decreto traz uma definição de sindicância:

Art. 1º. A sindicância é o procedimento administrativo de natureza inquisitorial, destinado a investigar atos e fatos potencialmente lesivos à Administração Pública Municipal Direta e Indireta, resultantes da conduta dos empregados públicos municipais que tenham agido com culpa ou dolo no exercício de suas funções (Ponta Grossa, 2015).

Dentre as atribuições da comissão de sindicância, o Decreto nº 10.240/15 cita o recolhimento de todas as evidências relacionadas ao tema investigado, coletando documentos e ouvindo pessoas com o intuito de buscar evidências da lesão à Administração cometida e por quem (artigo 2º); contudo, a sindicância não tem caráter punitivo, servindo apenas para coletar elementos que ajudem as autoridades do empregador, neste caso o Município, a decidir sobre o assunto e aplicar eventuais penalidades funcionais (art. 3º).

O capítulo II do referido decreto trata mais do procedimento da sindicância em si, que inicia-se com a notícia de fato ou ato potencialmente lesivo à Administração Pública, formalmente protocolada e dirigida ao Secretário da pasta correspondente (artigos 4º e 5º). Ao receber a notícia, o Secretário tem duas opções: arquivar sumariamente a denúncia considerada insubsistente, ou determinar a instauração de sindicância, que terá sua comissão composta por três a cinco membros detentores de estabilidade, e publicada sua composição em Diário Oficial por meio de Portaria (artigo 6º). Se determinar a instauração de sindicância, esta logo em seguida já inicia seus trabalhos.

Conforme prescreve o Decreto, a comissão de sindicância tem o prazo de 60 dias para concluir o procedimento, podendo este prazo ser prorrogado mediante justificativa plausível (art. 10). Dessa forma, pode-se resumir o procedimento da sindicância no Município de Ponta Grossa em cinco etapas básicas: instauração, coleta de documentos, oitiva de testemunhas, coleta do depoimento pessoal do suposto autor e elaboração do relatório final. O relatório final é o documento que põe fim à sindicância, sendo composto por uma descrição sucinta dos fatos e atos apurados, analisa os documentos e depoimentos coletados, e ao final

uma conclusão adotada pela comissão diante do que observou, sem entretanto sugerir punições ou penas (artigo 12).

Terminado o relatório final, o presidente da comissão de sindicância deve encaminhá-lo à Procuradoria Geral do Município, que emitirá parecer quanto a possíveis penalidades ou providências a serem aplicadas no caso (artigo 13).

Diante deste cenário, a constatação do cometimento de falta funcional gera um ilícito administrativo que enseja desde logo a aplicação de pena disciplinar pela Administração, independentemente de processo civil ou criminal a que se sujeite o agente público pela mesma falta (Monteiro, 2010, p. 36). Bandeira de Mello resume com primazia a aplicação e o propósito do processo administrativo:

Tomás-Ramón Fernández, precitado, anota que o procedimento administrativo complementa a garantia de defesa em sede jurisdicional por dois ângulos: de um lado porque - uma vez disciplinada a conduta administrativa desde o primeiro ato propulsivo até o ato final - impede que os interesses do administrado sejam considerados apenas *ex post facto*, vale dizer, depois de atingidos, pois oferece oportunidade ao interessado de exhibir suas razões antes de ser afetado.

Trata-se, na verdade, de estabelecer controles “desde dentro”, ou seja, incidentes na própria intimidade da Administração, ao longo da formação de sua vontade, ao invés de contentar-se com controles operados de fora, pelo Judiciário, e, portanto, geralmente só utilizáveis *ex post facto*.

De outro lado, o procedimento ou processo administrativo revela-se de grande utilidade para complementar a garantia da defesa jurisdicional porquanto, em seu curso, aspectos de conveniência e oportunidade passíveis de serem levantados pelo interessado podem conduzir a Administração a comportamentos diversos dos que tomaria, em proveito do bom andamento da coisa pública e de quem os exibiu em seu interesse. Ora, tais aspectos não poderiam ser objeto de apreciação na via jurisdicional, que irá topar com o ato sem poder levar em conta senão a dimensão da legalidade (2014, p. 510).

Ante o exposto, pode-se concluir que a sindicância e o processo administrativo disciplinar servem como ferramenta de apuração, fiscalização e eventual punição de irregularidade funcional cometida por agente público no exercício de seu emprego, cargo ou função. Se presentes elementos evidentes e substanciais que comprovem a prática de irregularidade, o agente pode ser afastado e eventualmente ter ajuizado contra si um Inquérito para Apuração de Falta Grave, que será estudado mais a fundo a seguir.

3.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Merece menção dentro do tópico da extinção do contrato de trabalho o tema da improbidade administrativa, que tem como sanção possível a perda do cargo, emprego ou função pública. Segundo Flávio Sátiro Fernandes, a palavra improbidade vem do latim *improbitas*, que em português transformou-se em “ímprobo”, significando algo mau, de má

qualidade (1997, p. 171); de forma que, por exclusão, probidade é o agir com honestidade, retidão e integridade.

Desde as primeiras civilizações humanas organizadas já havia a exigência de que a administração de bens e interesses públicos fosse realizada por pessoas honestas: o Código de Hamurabi, considerado o primeiro código de leis organizado da história, impunha a pena de perdimento do cargo ao juiz que proferisse decisões incorretas.

Um juiz deve julgar um caso, alcançar um veredito e apresentá-lo por escrito. Se erro posterior aparecer na decisão do juiz, e tal juiz for culpado, então ele deverá pagar doze vezes a pena que ele mesmo instituiu para o caso, sendo publicamente destituído de sua posição de juiz, e jamais sentar-se novamente para efetuar julgamentos (2000).

No Brasil, o princípio da probidade no exercício das funções públicas estava presente desde a Constituição de 1824, que já continha dispositivo com a ideia de responsabilização dos Ministros de Estado em casos de não observância da lei²⁰. O Código Criminal de 1830²¹ previa a pena de perda do emprego para o agente que recebesse dinheiro ou outro donativo para praticar ou deixar de praticar determinado ato (Brasil, 1830).

Com a proclamação da República, a primeira Constituição republicana acrescentou à responsabilização dos agentes públicos a ideia de improbidade na Administração Pública, ao prescrever que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade da Administração e a guarda e emprego constitucional do dinheiro público²² (Brasil, 1891).

Wilson Kinjo Filho explica que a primeira menção específica a sanções na esfera cível para atos ímprobos no âmbito da Administração foi na Constituição de 1946²³, que

²⁰ **Art. 133.** Os Ministros de Estado serão responsáveis:

- I. Por traição.
- II. Por peita, suborno, ou concussão.
- III. Por abuso do Poder.
- IV. Pela falta de observância da Lei.
- V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.
- VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos

²¹ **Art. 130.** Receber dinheiro, ou outro algum donativo; ou aceitar promessa directa, e indirectamente para praticar, ou deixar de praticar algum acto de officio contra, ou segundo a lei.

Penas - de perda do emprego com inhabilidade para outro qualquer; de multa igual ao tresdobro da peita; e de prisão por tres a nove mezes.

A pena de prisão não terá lugar, quando o acto, em vista do qual se recebeu, ou aceitou a peita, se não tiver effectuado.

²² **Art 54.** São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

[...]

6º) a probidade da administração;

7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;

²³ **Art 141.** A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

previa legislação sobre sequestro e perdimento de bens em caso de enriquecimento ilícito; dispositivo que deu origem à Lei nº 3164/57, conhecida como Lei Pitombo Godoy Ilha, e à Lei 3502/58, conhecida como Lei Bilac Pinto (2014, p. 12).

Durante a ditadura civil-militar, após a decretação do Ato Institucional nº 5 em 13 de dezembro de 1968, o Ministro da Justiça Luís Antônio da Gama e Silva instituiu a Comissão Geral de Investigações, responsável por promover investigações sumárias com fim de confiscar bens de todos que apresentassem indícios de enriquecimento ilícito no exercício de cargo público, através do Decreto-Lei n 359, de 17 de dezembro de 1968 (França e Lara, 2022, p. 228). Esse dispositivo legal inaugurou no ordenamento jurídico brasileiro a ideia de que o agente público deveria provar a origem lícita de seu patrimônio, do que se presumia que a evolução patrimonial excessiva e incompatível com sua remuneração seria fruto de corrupção no exercício de seu cargo, emprego ou função.

Após a redemocratização, há uma intensificação na preocupação com o combate à corrupção, o que se pode observar na Constituição de 88, onde a improbidade é mencionada no §4º do artigo 37, que prescreve que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (Brasil, 1988). José Armando da Costa relata que, antes dessa disposição constitucional em 1988, a improbidade como delito disciplinar existia somente no campo do Direito do Trabalho como justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador, conforme o artigo 482, “a”, da CLT²⁴ (2000, p. 16).

Para garantir a aplicação prática do dispositivo constitucional, em 1992 foi editada a Lei nº 8.429, conhecida como “Lei da Improbidade Administrativa”, posteriormente modificada pela Lei nº 14.230 de 2021, que descreve as condutas que tipificam os atos de improbidade administrativa.

Não deve-se confundir, contudo, improbidade com imoralidade: o ato imoral afronta a honestidade, a boa-fé e as normas de conduta aceitas e consideradas éticas pelos administrados, enquanto o ato ímprobo vem da má qualidade da Administração, seja pela prática de atos que implicam no enriquecimento ilícito do agente ou pela violação dos princípios constitucionais (Fernandes, 1997, p. 174).

§ 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.

²⁴ **Art. 482** - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

a) ato de improbidade.

Cabe ao agente público agir orientado pelos princípios da imparcialidade, honestidade e probidade. Inobservados estes, o agente pode sofrer diversas sanções, como a suspensão dos direitos políticos, a perda do emprego, cargo ou função pública, a indisponibilidade de seus bens e o ressarcimento ao erário (Costa e Barbosa, 2022, p. 25). Sobre esse assunto, Marçal Justen Filho explica que, no âmbito do funcionalismo federal, a Lei 8.112/90 consagrou regras genéricas sobre infrações funcionais e seu respectivo sancionamento, com previsão da demissão como sanção em condenação por improbidade (2024, p. 661). Vale destacar também que o ato de improbidade pode corresponder a um ilícito penal, se sua conduta geradora encaixar-se em alguma tipificada no Código Penal.

Conforme a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa são quatro: sujeito passivo, sujeito ativo, ato danoso e elemento subjetivo. A jurista explica que a improbidade pode corresponder a um ato, omissão ou conduta, praticado sempre no exercício de cargo, emprego ou função pública ou com reflexo nesta; com a aplicação de sanções independente de dano efetivo ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento, e da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas (2024, p. 936).

Assim, a prática de ato de improbidade administrativa por parte do agente público é, talvez, a mais conhecida hipótese de perda do cargo, função ou emprego público, onde a conduta ímproba sobrepõe-se à estabilidade e permite que mesmo o empregado público estável seja demitido.

3.3 DEMISSÃO: HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS COMO UM LIMITE À ESTABILIDADE

No âmbito desta discussão, Oskar Krost reflete sobre a situação peculiar do agente público diante da hipótese da perda de seu cargo, emprego ou função (2005, p. 221-224). Aos agentes disciplinados por estatuto é vedada a livre exoneração, ante a estabilidade adquirida após a aprovação em estágio probatório, amplamente discutida em capítulos anteriores. A exceção a esta regra vem prescrita no artigo 41 da Constituição Federal, segundo a qual

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Vale destacar que o rol apresentado pelo artigo 41 é taxativo, de modo que a lei infraconstitucional não pode criar novas hipóteses que levem à perda do cargo, emprego ou função pública além das já contidas na Constituição (Grieco Neto e Almeida, 2019, p. 168).

A questão trazida pelo §3º do artigo 169²⁵ da Carta, a respeito da possibilidade de extinção de cargos em comissão e funções de confiança diante da necessidade de readequação das despesas, não se configura como exceção ao princípio da estabilidade, visto que os ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança não gozam de estabilidade devido à natureza política destas funções.

Entretanto, o §4º deste mesmo artigo traz a possibilidade da exoneração do servidor estável, diante da ineficácia das medidas anteriores em reduzir as despesas públicas, mediante ato motivado e pagamento de indenização. Ressalta-se que, em termos práticos, o consenso é de que a medida trazida pelo §4º é igualmente ineficaz, visto que o pagamento de indenização ao servidor exonerado tende a ser elevado, o que vai contra o objetivo de reduzir despesas.

Diante disso, Grieco Neto e Almeida refletem:

Assim, há uma aparente contrariedade entre o previsto no art. 41, §1º, com o disposto no art. 169, §4º, da Constituição Federal. A contrariedade entre normas caracteriza uma *antinomia*. Mais ainda, a contrariedade não é apenas normativa, mas reside também no próprio objeto das determinações constitucionais. A estabilidade, além de ser uma prerrogativa do ocupante do cargo, também é um meio de garantir a eficiência, especialidade e qualidade dos serviços públicos, visto que a Administração Pública evita gastos relacionados com a rotatividade de servidores (treinamentos, cursos, aprendizado das rotinas administrativas).

Além do mais, conforme prescreve o art. 169, §§5º e 6º, há a necessidade de pagamento de indenização e o cargo será considerado extinto, sendo vedada a criação de cargos iguais ou semelhantes pelos próximos quatro anos. A partir dessas disposições, duas conclusões se extraem: (i) o pagamento de indenização deverá onerar os cofres públicos; e (ii) a extinção do cargo deverá recair sobre função pública de pouca relevância para a sociedade. Esses pressupostos por si só já afastam a alegada economicidade (2019, p. 171).

A situação do empregado público celetista é um pouco mais complicada, considerando que, apesar de deter estabilidade por força da Súmula 390 do TST, é regido

²⁵ **Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
[...]

§ 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;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 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.

pelas normas da CLT. Nessa perspectiva, o emprego público garante-se contra a dispensa imotivada, mas fica sujeito à dispensa pela prática de falta grave nos termos da CLT.

Na doutrina de Maurício Godinho Delgado, dentro da noção de infrações cometidas pelo trabalhador encontra-se o conceito de falta grave, que pode ser definida como a prática de qualquer dos fatos a que se refere o artigo 482 da CLT, que por sua repetição ou natureza constituam violação dos deveres ou obrigações do empregado. O jurista pontua, ainda, que a falta grave corresponde à justa causa que deva ser apurada formalmente por meio de ação judicial de inquérito, conforme preceituam os artigos 494²⁶, 853²⁷, 854²⁸ e 855²⁹ da CLT (Delgado, 2017, p. 1359). O rol de infrações enumeradas no artigo 482 é bastante amplo:

Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

- a) ato de improbidade;
- b) incontinência de conduta ou mau procedimento;
- c) negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador, e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço;
- d) condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena;
- e) desídia no desempenho das respectivas funções;
- f) embriaguez habitual ou em serviço;
- g) violação de segredo da empresa;
- h) ato de indisciplina ou de insubordinação;
- i) abandono de emprego;
- j) ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
- k) ato lesivo da honra ou da boa fama ou ofensas físicas praticadas contra o empregador e superiores hierárquicos, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
- l) prática constante de jogos de azar.
- m) perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão, em decorrência de conduta dolosa do empregado. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

Parágrafo único - Constitui igualmente justa causa para dispensa de empregado a prática, devidamente comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional (Brasil, 1943).

O ato de improbidade caracteriza-se com a prática de ato desonesto e imoral por parte do empregado, como o furto, a falsificação de documentos e a apropriação de valores da

²⁶ **Art. 494** - O empregado acusado de falta grave poderá ser suspenso de suas funções, mas a sua despedida só se tornará efetiva após o inquérito e que se verifique a procedência da acusação.

²⁷ **Art. 853** - Para a instauração do inquérito para apuração de falta grave contra empregado garantido com estabilidade, o empregador apresentará reclamação por escrito à Junta ou Juízo de Direito, dentro de 30 (trinta) dias, contados da data da suspensão do empregado.

²⁸ **Art. 854** - O processo do inquérito perante a Junta ou Juízo obedecerá às normas estabelecidas no presente Capítulo, observadas as disposições desta Seção.

²⁹ **Art. 855** - Se tiver havido prévio reconhecimento da estabilidade do empregado, o julgamento do inquérito pela Junta ou Juízo não prejudicará a execução para pagamento dos salários devidos ao empregado, até a data da instauração do mesmo inquérito.

empresa, por exemplo. Já a incontinência “diz respeito à realização de atos por parte do empregado que importe desregramento de seu comportamento no tocante aos aspectos relacionados ao despudor da conduta sexual em si”, não confundindo-se com o mau procedimento (Figueiredo, 2013, p. 5). O mau procedimento caracteriza-se como uma espécie “residual”, por assim dizer, visto que é ato faltoso todo aquele que não se encaixa nas demais alíneas do artigo 482 (Martins, 2023, p. 59).

A negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador ou prática de concorrência contra a empresa na qual o empregado trabalha, ou que a prejudique, é aquela que leva à concorrência desleal, visto que o empregado não deve concorrer com seu patrão. Quanto à condenação criminal do empregado, a prisão preventiva leva à suspensão do contrato de emprego por força de lei, nos termos do artigo 131, inciso V, da CLT³⁰, e durante este período não é possível a rescisão patronal: se absolvido, o empregado retornará normalmente ao trabalho, não podendo ser dispensado por justa causa; mas, se condenado, o empregador fica autorizado a resolver o contrato em decorrência de justa causa do empregado (Martinez, 2024, p. 914).

A desídia diz respeito à negligência, falta de atenção e/ou desleixo no desempenho das funções. Na doutrina de Gustavo Filipe Barbosa Garcia, “é frequente nessa hipótese de justa causa a reiteração de pequenas faltas que, no conjunto, revelam comportamento desidioso e grave do empregado, autorizando sua dispensa com justa causa” (2015, p. 416).

A respeito da embriaguez habitual ou em serviço, a CLT tipifica como justa causa a embriaguez, seja ela em qualquer grau, e não o ato de beber em si - mas como o alcoolismo é reconhecido pela OMS como doença, o empregado deve ter tratado e não dispensado, sendo encaminhado ao INSS (Martins, 2023, p. 260).

A violação de segredo de empresa ocorre, por exemplo, com o trabalhador que revela a fórmula de um refrigerante famoso aos concorrentes com o fim de prejudicar a empresa onde trabalha. Segundo Bezerra Leite, a indisciplina configura-se pelo descumprimento de ordens gerais de serviço, como portarias, códigos de ética ou regulamentos internos da empresa, como fumar em local proibido, enquanto a insubordinação é o desrespeito do cumprimento de ordens legais, pessoais e dadas diretamente pelo empregador, como o trabalhador que recusa-se a realizar determinado serviço (2024, p. 489).

³⁰ **Art. 131** - Não será considerada falta ao serviço, para os efeitos do artigo anterior, a ausência do empregado: (...)

V - durante a suspensão preventiva para responder a inquérito administrativo ou de prisão preventiva, quando for impronunciado ou absolvido.

O abandono de emprego contempla não somente o distanciamento e não comparecimento à atividade laboral, mas o evidente desinteresse em retornar após 30 dias, conforme preceitua a Súmula 32 do TST³¹ (Martinez, 2024, p. 919). Quanto ao ato lesivo à honra e à boa fama praticado em serviço contra qualquer pessoa, Martins entende que os referidos atos originam calúnia, injúria e difamação, praticados por meio de palavras ou gestos, e devendo ser observadas as intenções do empregado, o ambiente e a gravidade das acusações - destacando que a legítima defesa, seja própria ou de outrem, exclui a justa causa (2023, p. 263). As ofensas físicas praticadas contra a pessoa do empregador, colegas de trabalho ou terceiros, como um soco desferido pelo empregado em seu chefe, ensejam justa causa, exceto em caso de legítima defesa (Leite, 2024, p. 490).

Nos jogos de azar incluem-se aqueles tipificados pela legislação penal, como o jogo do bicho, cuja prática deve ser habitual. A perda da habilitação refere-se tanto à habilitação para dirigir do empregado motorista perante o DETRAN quanto da habilitação profissional do médico perante o Conselho de Medicina - sendo essa perda dolosa, o empregador pode dispensar o empregado por justa causa.

Todas essas hipóteses de dispensa por justa causa estão contidas na CLT, mas aplicam-se ao empregado público apesar de sua condição especial por força do regime jurídico celetista. Em uma visão mais administrativista, Diógenes Gasparini conceitua a demissão como o desligamento do agente público do quadro da Administração Pública direta, autárquica ou funcional por ter cometido infração sancionável com essa pena (2011, p. 121). Nessa perspectiva, não há agente que seja “indesligável” do quadro de pessoal da entidade a que se vincula, respeitados os limites traçados pela estabilidade constitucional.

Inobstante, o desligamento também não é livre, sendo necessário que haja motivos razoáveis para efetuar-lo, já que a Administração Pública difere dos negócios particulares na medida em que não segue o princípio da autonomia da vontade, mas sim o da legalidade e da supremacia do interesse público (Krost, 2005, p. 222).

A demissão do agente público exige a apuração regular de suas faltas por meio do procedimento prescrito em lei, devendo lhe ser oportunizado o direito à defesa e ao contraditório, garantindo que as medidas tomadas sejam absolutamente impessoais. Se constatado que a dispensa foi ilegal, o agente tem direito à reintegração no cargo, emprego ou função. Explica Meirelles:

³¹ **SÚMULA Nº 32 - ABANDONO DE EMPREGO** - Presume-se o abandono de emprego se o trabalhador não retornar ao serviço no prazo de 30 (trinta) dias após a cessação do benefício previdenciário nem justificar o motivo de não o fazer. *Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003.*

Essa exoneração não é penalidade, não é demissão [...].

[...]

A demissão, entretanto, como pena administrativa que é, pode ser aplicada em qualquer fase – ao estável e ao instável –, desde que o servidor cometa infração disciplinar ou crime funcional regularmente apurado em processo administrativo ou judicial. Não há demissão *ad nutum*, como não há exoneração disciplinar: aquela (demissão) depende sempre de processo comprobatório da infração, ao passo que esta (exoneração) pressupõe sempre a inexistência de infração, pois se baseia exclusivamente na conveniência da dispensa, por parte do servidor (exoneração a pedido) ou por parte da Administração (exoneração de ofício), sena qualquer caráter punitivo (2013, p. 369).

Outra possível causa da extinção do contrato de trabalho do empregado público é a mudança do regime celetista para o estatutário. Conforme o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho, condensado na Súmula 382, “a transferência do regime jurídico de celetista para estatutário implica na extinção do contrato de trabalho, fluindo o prazo da prescrição bienal a partir da mudança de regime” (Brasil, 2005). Entretanto, as decisões mais recentes da própria Corte Superior do Trabalho foram no sentido de que os empregados públicos celetistas devem permanecer como tais independentemente da existência de norma deliberando a mudança para o regime jurídico único (Martinez, 2024, p. 861).

No caso dos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, que por força da Súmula 390 do TST não têm direito à estabilidade prevista no artigo 41 da CF, ainda que admitidos por concurso público, a jurisprudência aponta que a dispensa não precisa de motivação. Entretanto, a Orientação Jurisprudencial 247 da Seção de Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho de 2001 traz uma exceção quanto à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos:

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 (Brasil, 2001).

Como resposta, em junho de 2008 foi protocolado pelos Correios perante o STF o Recurso Extraordinário 589998, declarado de repercussão geral, que originou o Tema 131 sobre despedida imotivada de empregados de Empresa Pública. Na visão dos Correios, a livre deliberação a respeito das demissões sem justa causa é direito potestativo da empresa, e a necessidade de motivação interferiria diretamente na liberdade que o direito do trabalho

confere aos empregados e empregadores para pactuarem entre si. No entendimento do Ministro Ricardo Lewandowski, o relator, não cabe razão à empresa, já que embora as empresas estatais tenham natureza jurídica de direito privado, submetem-se a regime híbrido e sujeitam-se à realização do interesse público (Brasil, 2013).

Acompanha o entendimento do Ministro o jurista Marçal Justen Filho, para quem a empresa pública “ser dotada de 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” (2024, p. 185); bem como Celso Antônio Bandeira de Mello:

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

(...)

Logo, para despedir um empregado é preciso que tenha havido um processo regular, com direito à defesa, para apuração da falta cometida ou de sua inadequação às atividades que lhe concernem. Desligamento efetuado fora das condições indicadas é nulo (2008, p. 220-221).

Diante disso, o STF fixou a tese de que a Empresa Brasileira de Correios “tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados” (Brasil, 2018). Situação semelhante aconteceu com o Banco do Brasil, notadamente a primeira instituição financeira criada no Brasil, quando cinco litisconsortes propuserem reclamação trabalhista em face do Banco alegando dispensa imotivada. Segundo os autores, todos concursados, estes vinham prestando suas atividades como empregados da empresa normalmente, até um dia em abril de 1977, quando receberam cartas da direção do Banco lhes informando que estavam sumariamente demitidos. Os requerentes sustentam que, sendo uma sociedade de economia mista federal, o Banco do Brasil está sujeito aos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, estando vedada, assim, a dispensa imotivada de seus empregados (Brasil, 2018).

O pleito chegou ao STF por meio do Recurso Extraordinário 688267, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. O recurso foi interposto contra acórdão do TST que negou provimento a Agravo em Embargos em Recurso de Revista e manteve a decisão que julgou improcedente o pedido inicial, sob o argumento de que não poderia se exigir do Banco do Brasil o dever de motivar a dispensa de seus empregados, tendo em vista a Orientação Jurisdicional 247 supra mencionada.

Em fevereiro de 2024, mais de 20 anos após a dispensa imotivada dos 5 empregados do Banco, o STF fixou o Tema 1022, sobre dispensa imotivada de empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista admitido por concurso público. O recurso foi baixado definitivamente ao TST em 13 de agosto de 2024, encerrando definitivamente este longo embate. A tese fixada é a seguinte:

As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista (Brasil, 2024).

Nessas condições, vale observar que, apesar de não possuírem a estabilidade por força da Súmula 390 do TST, os empregados concursados de empresas públicas e sociedades de economia mista têm a garantia de que as decisões que levem a uma eventual demissão sejam fundamentadas e objetivas, minimizando riscos de arbitrariedade e abusos e maximizando a segurança do servidor em executar suas atividades imparcialmente.

Nas palavras de Maurício Godinho Delgado, a estabilidade é “a vantagem jurídica de caráter permanente deferida ao empregado em virtude de uma circunstância tipificada de caráter geral, de modo a assegurar a manutenção do vínculo empregatício indefinidamente”, independentemente da vontade de seu empregador (2017, p. 1259). Ressalta-se a expressão final, que reafirma que a discricionariedade da Administração-empregadora perde força perante o empregado estável, mesmo que a permanência deste em seu emprego não lhe seja mais conveniente nem oportuna.

Adquirida a estabilidade, o agente público só pode ser demitido nas condições prescritas pela Constituição Federal, em especial pelos incisos do artigo 41. São elas: sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo ou desempenho insuficiente na avaliação periódica, assegurada sempre a ampla defesa (Brasil, 1988). A primeira hipótese, prescrita no inciso I do artigo 41, determina que o agente público estável somente perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

Segundo a doutrina de Carlos Henrique Bezerra Leite, em observância ao que dispõem o artigo 41 da Carta e a Súmula 390 do TST, a dispensa do empregado público celetista estável somente será válida mediante ajuizamento, pelo empregador público, de ação de inquérito judicial para apuração de falta grave (IAFG), conforme o que prescrevem os

artigos 853³², 494³³ e 499³⁴ da CLT (2022, p. 1487). Délio Maranhão segue o posicionamento de que a extinção do contrato opera-se através do inquérito judicial (1987, p. 228). Outros, como Delgado, defendem que a Constituição considera válida a ruptura contratual dos empregados públicos estáveis efetuada mediante processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa, sem necessidade de ajuizamento de inquérito (2017, p. 1236).

A competência para o julgamento do inquérito é da Justiça do Trabalho, nos termos do artigo 114, inciso I, da Constituição, alterado pela EC 45/2004³⁵. O inquérito para apuração de falta grave tem origem na Lei Eloy Chaves³⁶, que determinava que os ferroviários com mais de 10 anos de serviço na mesma empresa ferroviária não podiam ser dispensados sem a instauração de inquérito administrativo onde seria apurada a falta cometida pelo trabalhador. Esse procedimento foi depois estendido a outras categorias, com caráter mais administrativo, mas já perante a jurisdição da Justiça do Trabalho. Com a promulgação da CLT, o IAFG passou a ter caráter judicial e não mais administrativo, tendo natureza de ação, com procedimento descrito nos artigos 853 a 855 (Martins, 2024, p. 320).

Uma questão a ser debatida no âmbito do IAFG é a inevitável intervenção do Judiciário no âmbito da Administração, quando, a partir do ajuizamento da ação, a autorização judicial é requisito essencial à validade da extinção do contrato. Mesmo não sendo mais conveniente nem oportuno à Administração manter aquele empregado, a estabilidade o protege da dispensa injustificada, restringindo-a às hipóteses prescritas pela Constituição e o procedimento indicado pela CLT.

O empregado público celetista vive, de fato, em uma condição peculiar, num limbo entre os princípios constitucionais que regulam a Administração Pública, em seu sistema de prerrogativas e sujeições, e os princípios trabalhistas da CLT que, mesmo sendo mais favoráveis ao trabalhador, não podem ser aplicados em sua totalidade no que divergem do interesse público.

³² **Art. 853** - Para a instauração do inquérito para apuração de falta grave contra empregado garantido com estabilidade, o empregador apresentará reclamação por escrito à Junta ou Juízo de Direito, dentro de 30 (trinta) dias, contados da data da suspensão do empregado.

³³ **Art. 494** - O empregado acusado de falta grave poderá ser suspenso de suas funções, mas a sua despedida só se tornará efetiva após o inquérito e que se verifique a procedência da acusação.

³⁴ **Art. 499** - Não haverá estabilidade no exercício dos cargos de diretoria, gerência ou outros de confiança imediata do empregador, ressalvado o cômputo do tempo de serviço para todos os efeitos legais.

³⁵ **Art. 114.** Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I - as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

³⁶ O Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, mais conhecido como Lei Eloy Chaves, é considerado como a origem da Previdência Social no Brasil, ao obrigar cada companhia ferroviária do país a criar sua caixa de aposentadorias e pensões (CAP), onde era recolhida a contribuição dos patrões que posteriormente era paga aos aposentados e pensionistas (Senado, 2019).

A professora Carmen Camino, desembargadora aposentada do TRT-4, reflete sobre o tema:

Mais de vinte anos de experiência na magistratura do trabalho autorizam-nos a expressar nossa total discordância com a adoção do regime dito 'celetista', ou 'celetário', para o provimento de postos de trabalho no âmbito da Administração Direta, diante da sua substancial incompatibilidade com os objetivos e com a natureza do serviço público. (...) Essas intransponíveis dificuldades têm martirizado os juízes do trabalho, às voltas com ações de servidores públicos, nas quais invocados princípios próprios do direito do trabalho, muitas vezes colidentes com os princípios regentes da Administração Pública. Apenas para ficarmos num único entre os tantos exemplos, imaginemos o, talvez, mais freqüente, do servidor pleitear incorporação de direitos à luz do art. 468 da CLT, inspirado na preservação da condição mais benéfica uma das faces do princípio da proteção, diante de nova lei que venha alterar determinado aspecto das condições de trabalho, por absoluta necessidade de atender ao interesse público. A que princípio o juiz atenderá? A que interesse dará prevalência?" (2003, p. 306-307).

A segunda possibilidade prescrita pelo artigo 41 é a demissão mediante processo administrativo que assegure ao agente público ampla defesa. Como já abordado neste capítulo, o processo administrativo é instaurado sempre que se tenha notícia de qualquer irregularidade funcional cometida por um agente público. Se, no decorrer do processo administrativo for constatado que uma irregularidade funcional foi cometida no exercício do cargo, emprego ou função, o agente pode ser demitido somente com base neste processo, desde que lhe seja oportunizado o contraditório e a ampla defesa.

A terceira hipótese que a Constituição traz é a demissão em razão de insuficiência no desempenho medida na avaliação especial, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa (Brasil, 1988). Segundo consta no Portal da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar nº 248/98, que disciplinaria a matéria em âmbito federal, foi arquivado em outubro de 2023; de modo que até hoje o Legislativo não colmatou essa lacuna, impedindo a aplicação efetiva do dispositivo.

Segundo se aduz da redação do artigo 41 da Constituição, a aprovação no estágio probatório é requisito *sine qua non* para a aquisição da estabilidade, de modo que o agente público que ainda não concluiu o período probatório não detém estabilidade. Como já tratado com mais detalhes no capítulo anterior, durante o estágio probatório são realizadas avaliações para analisar o desempenho do agente, mediante critérios como assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade (Fraga e Martins, 2012, p. 22). Essas avaliações são realizadas por comissões de avaliação do desempenho do servidor, considerando que o estágio probatório é de certa forma um período de “confirmação” das habilidades e do potencial do agente público.

Partindo do princípio de que a demissão advém sempre da ocorrência da prática de infração disciplinar, no caso do inciso III do artigo 41 a infração decorre dos pareceres emitidos que indicam desempenho insatisfatório na avaliação do estágio probatório, respeitada a ampla defesa e o contraditório (Diniz, 2009, p. 210-213). Alguns doutrinadores discordam, como é o caso de Hely Lopes Meirelles, que entende que não há caráter punitivo, e sim o respeito ao melhor interesse da Administração, seguindo o princípio da eficiência, de forma que seria uma exoneração e não uma demissão propriamente dita.

A exoneração por insuficiência ocorre mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (CF, art. 41, § 1º, III). Não tem natureza punitiva e busca atender ao princípio da eficiência. Essa exoneração quebra uma longa tradição do Direito Constitucional Brasileiro, que previa a perda da estabilidade, por iniciativa da Administração, apenas como medida punitiva (demissão). De qualquer forma, só poderá ocorrer com base no desempenho funcional do servidor, apurando em procedimento de avaliação, no qual se assegure, previamente, a ampla defesa, sob pena de nulidade do ato de exoneração (Meirelles, 2013, p. 423).

Analisando essa determinação constitucional de forma prática, o dispositivo é de difícil aplicação, visto que dificilmente são realizadas avaliações periódicas durante o estágio probatório, e o agente público fica à mercê da comissão de avaliação, que nem sempre é imparcial e impessoal em suas considerações. Carvalho Filho acrescenta que, nessa hipótese, ainda mais que em todas as outras, o contraditório é fundamental para prevenir arbitrariedades e perseguições (2024, p. 678).

Entretanto, se aplicado corretamente, esse instituto seria de fato uma forma de concretizar o princípio da eficiência e eliminar todos os agentes públicos que, já no momento da admissão, não demonstram interesse, vontade ou capacidade de exercer seu cargo, emprego ou função, como bem explica o mestre Bresser Pereira:

Em compensação, o prejuízo causado à administração pública pela estabilidade inflexível e indiscriminada é enorme. Em cada ministério, em casa repartição da administração pública direta, em casa função ou autarquia, quando pergunto quantos são os funcionários ali lotados e quantos são aqueles que de fato trabalham com motivação e competência, as respostas são alarmantes. Nos estados e municípios o problema é o mesmo, senão pior. Muitos municípios brasileiros, que foram vítimas do empreguismo de algum prefeito irresponsável, estão agora literalmente paralisados, obrigados a manter um enorme número de funcionários desnecessários, que consomem toda a receita corrente. Basta um único administrador público irresponsável, que admita, via concurso, mais funcionários do que o necessário, e funcionários de nível mais baixo do que o minimamente aceitável, para que todas as administrações subsequentes fiquem manietadas por muitos e muitos anos com funcionários estáveis e desnecessários (1995, p. 41).

O consenso da doutrina é, ainda, no sentido de que a exoneração ou demissão do agente público por desempenho insuficiente não deve ocorrer de pronto, mas deve lhe ser oportunizada uma gradação de avaliações negativas até que ele atinja um estado de

“indesejabilidade” para a Administração, de modo que, se desejar, ele possa aprimorar seu desempenho. Assim, pode-se concluir que o direito e o interesse do agente público em adquirir a estabilidade deve ser mitigado diante do princípio da eficiência e do melhor interesse da Administração, dada a supremacia do interesse público sobre o particular.

4 O EMPREGADO PÚBLICO CELETISTA ESTÁVEL EM PONTA GROSSA: UMA ANÁLISE PRÁTICA

Partindo da premissa de que o empregado público celetista é, tal como o servidor e o funcionário público, vinculado à Administração Pública por um regime de trabalho, neste caso o da Consolidação das Leis do Trabalho, a extinção de seu vínculo empregatício está sujeita às normas tanto da Constituição quanto da CLT, que prevê expressamente o procedimento especial do inquérito judicial para apuração de falta grave. Nas palavras de Ivan Barbosa Rigolin,

Servidor público sempre foi, é sem dúvida alguma, e ao que tudo faz crer para sempre será, o cidadão vinculado por algum regime de trabalho à Administração pública, seja qual for esse regime, e, dentro dele, seja qual for a natureza — permanente ou em confiança — daquela vinculação.

Afirmar que o celetista empregado da Administração não é servidor público, apenas porque a CLT não é matéria da Lei nº 8.112 e por isso aqui neste art. 2º não foi mencionada, seria o mesmo que imaginar que o homem é uma coisa, e a criatura é outra; ou que o sistema solar constitui uma realidade, e os planetas outra, ou ainda que os membros não integram o corpo, ou que os dedos sejam realidades estranhas à mão (2012, p. 54).

Como já detalhado em capítulos anteriores, o Município de Ponta Grossa adota hoje o regime jurídico celetista e garante a seus empregados a determinação da Súmula 390 do TST, que garante estabilidade após a conclusão do estágio probatório, nos termos do art. 2º da Lei Municipal nº 14.648 de 2023³⁷. Essa mesma lei traz um capítulo inteiro sobre o procedimento disciplinar e extinção do contrato de trabalho, onde o artigo 95 prescreve que:

Art. 95. O contrato de trabalho do empregado público extingue-se:

- I - Por ato de vontade, com rescisão unilateral por parte do empregado;
- II - Por justa causa mediante inquérito judicial para dispensa, na forma da legislação trabalhista;
- III - Por não aprovação em estágio probatório;
- IV - Por insuficiência de desempenho nos casos de contratações temporárias;
- V - Por cometimento de falta grave, ainda que não concluído o estágio probatório, desde que precedida de investigação administrativa e garantia de contraditório;
- VI - Por inclusão no Programa de Demissão Voluntária (PDV);
- VII - Por descumprimento de regras específicas previstas e lei federal, no caso de contratos temporários para execução de programas governamentais;
- VIII - Por término do prazo da contratação temporária ligada à execução de programas governamentais que ultrapassem de dois anos de duração (Ponta Grossa, 2023).

Este artigo trata tanto da extinção do contrato de trabalho por iniciativa do empregado, como no inciso I com o ato de vontade e no inciso VI com o pedido de demissão voluntária, quanto da extinção por parte do empregador, que é a demissão propriamente dita,

³⁷ **Art. 2º.** O regime de contratação é o da Consolidação das Leis do Trabalho, com a garantia de estabilidade no serviço público após regular transcurso do estágio probatório previsto na Constituição.

com previsão expressa no inciso II da aplicação do inquérito judicial para apuração de falta grave nos termos da CLT.

Em seguida, o artigo 96 descreve o procedimento a ser adotado em caso de demissão:

Art. 96. A demissão ocorrerá mediante inquérito judicial, no caso de empregados estáveis, e será precedida das seguintes medidas:

I - Prévia averiguação do fato;

II - Concessão do contraditório;

III - Verificação do cabimento das alegações constantes do contraditório mediante simples procedimento regular de informações via tramitação de protocolo de averiguação, realizado pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos e os demais órgãos envolvidos;

IV - Parecer circunstanciado da Procuradoria;

V - Autorização do Secretário da pasta de lotação do empregado para ajuizamento do inquérito;

VI - Ajuizamento do inquérito pela Procuradoria (Ponta Grossa, 2023).

Este procedimento deve ser realizado antes do ajuizamento do inquérito, com início na sindicância, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 10.540/2015, tratado com mais detalhes no capítulo anterior. Com o relatório da comissão de sindicância em mãos, a Procuradoria Geral do Município de Ponta Grossa emite parecer quanto às possíveis providências a serem tomadas no caso concreto, entre elas o ajuizamento do inquérito judicial.

A hipótese da dispensa por desempenho insuficiente na avaliação periódica prescrita pelo inciso III do artigo 41, §1º, da Constituição também é tratada pela Lei Municipal, que prevê que a demissão neste caso ocorrerá mediante a notificação do resultado de pelo menos três avaliações negativas, sejam elas sucessivas ou não, e concessão de 15 dias para o exercício do contraditório³⁸ (Ponta Grossa, 2023). Como esta modalidade de dispensa não está contida na CLT, mas sim na Constituição, sua realização dar-se-á nos moldes da demissão sem justa causa, se esta não puder ser tipificada em nenhum dos incisos do artigo 482 da CLT.

Segundo dados do último MUNIC (Pesquisa de Informações Básicas Municipais) realizado pelo IBGE em Ponta Grossa, em 2021 o Município tinha na composição de seu quadro de pessoal da Administração direta 5330 empregados públicos celetistas, 224 comissionados e 0 estatutários. Na Administração indireta do Município, eram 2670 celetistas, 51 comissionados e 0 estatutários (IBGE, 2021). Diante do fato de que todos os empregados públicos da Administração direta e indireta do Município de Ponta Grossa são celetistas, as disposições da legislação municipal aplicam-se a todos eles, sem exceção.

³⁸ **Art. 99.** Na demissão por insuficiência de desempenho apurada em avaliação de estágio probatório, a dispensa do empregado ocorrerá mediante notificação do resultado de pelo menos 3 avaliações negativas, sucessivas ou não, e concessão de prazo de 15 dias para contraditório.

Considerando que o artigo 96 da Lei Municipal nº 14.648/2023 prescreve que a demissão dos empregados públicos do Município ocorrerá por meio de inquérito judicial no caso dos detentores de estabilidade, e considerando que de nada vale a teoria se não colocada em prática, é pertinente analisar como as Varas do Trabalho de Ponta Grossa vêm interpretando e aplicando os entendimentos divergentes sobre o IAFG no âmbito municipal.

Com isso em vista, neste capítulo analisar-se-ão os inquéritos judiciais para apuração de falta grave ajuizados pelo Município de Ponta Grossa nos últimos cinco anos, de 2019 a 2023, de modo a contemplar tanto o período pré-pandemia quanto o período pandêmico, quando houve significativa mudança no ritmo do funcionamento do judiciário a nível nacional, de modo a possibilitar uma análise mais justa diante de tais circunstâncias excepcionais.

4.1 INQUÉRITOS JUDICIAIS PARA APURAÇÃO DE FALTA GRAVE AJUIZADOS NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

O Município de Ponta Grossa está sob a jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, que atende ao Estado do Paraná nos termos da Lei 6.241, de 22 de setembro de 1975, que criou a 9ª Região da Justiça do Trabalho³⁹ (Brasil, 1975). Hoje, o Município conta com 4 Varas do Trabalho: a 1ª Vara, fundada em 25 de outubro de 1962, é titularizada pela juíza Giana Malucelli Tozetto; a 2ª Vara, instalada em 22 de abril de 1993, é titularizada pela juíza Ana Cláudia Ribas; a 3ª Vara, inaugurada em 18 de novembro de 2005, é titularizada pela juíza Silvana Souza Netto Mandalozzo; e a 4ª Vara, constituída em 12 de novembro de 2012, é titularizada pela juíza Simone Galan de Figueiredo (Brasil, 2024).

Considerando que todos os empregados públicos do Município são celetistas, e que todos aqueles aprovados no estágio probatório são detentores da estabilidade prescrita no artigo 41 da Constituição por força da Súmula 390 do TST, sua demissão está condicionada somente às hipóteses constitucionais, tratadas em detalhe no capítulo anterior. Diante dessa situação peculiar do empregado público que é *sui generis* no regime da CLT, o poder discricionário de decisão da Administração fica comprometido, não sendo absoluto perante tais situações de estabilidade.

Contudo, o limite da estabilidade estende-se somente até o cometimento de uma falta grave, tipificada nos incisos do artigo 482 da CLT, que, nos termos da legislação

³⁹ **Art. 1º.** É criada a 9ª Região da Justiça do Trabalho, compreendendo os Estados do Paraná e de Santa Catarina.

constitucional, pode ser apurada por meio de processo administrativo disciplinar ou de inquérito judicial para apuração de falta grave (Leite, 2024, p. 1105). O inquérito vem disposto pela CLT em seu artigo 853⁴⁰, que prescreve que o empregador deve apresentar reclamação por escrito à Vara do Trabalho no prazo decadencial⁴¹ de 30 dias contados da data da suspensão do empregado, sob pena de incorrer em perdão tácito (Oliveira e Junior, 2016, p. 181).

No que diz respeito ao empregado público, entretanto, há profundas divergências sobre a necessidade ou não do ajuizamento do inquérito como condição *sine qua non* da demissão. Há quem defenda que, conforme prevê a Constituição, a demissão pode ser feita diretamente por processo administrativo disciplinar, sem necessidade de acionar o Judiciário; ao mesmo tempo que outros defendem que, pela singularidade do regime celetista, é necessário o ajuizamento do IAFG para validar a demissão.

Essa discussão se estende às Varas do Trabalho de Ponta Grossa. Nos dezoito inquéritos judiciais para apuração de falta grave ajuizados pelo Município de Ponta Grossa nos últimos cinco anos (2019-2023), quatro deles foram extintos sem resolução do mérito. Iniciar-se-á a análise desses quatro inquéritos pelo primeiro, distribuído em abril de 2019 na 4ª Vara de Ponta Grossa: na sentença, a juíza extingue o processo sem resolução do mérito por falta de interesse de agir, com a seguinte fundamentação:

Postula o Município de Ponta Grossa o reconhecimento da rescisão contratual por justa causa, nos termos do artigo 482, "e" e "i", da CLT, porquanto o requerido, alegadamente, não comparece ao trabalho desde 11/01/2018 - embora tenha sido convocado por meio de carta e publicação em diário oficial.

[...]

O empregado foi contratado, após aprovação no concurso público 03/1999, para o exercício de labor regido pela CLT. Consoante entendimento sedimentado pelo E. TST, é detentor da estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal.

Entretanto, o referido art. 41 da Constituição Federal estabelece, expressamente, no § 1º, que:

[...]

Não há, assim, qualquer menção à instauração de inquérito judicial para apuração de falta grave em relação aos mencionados servidores públicos, sendo que a ação mencionada no inciso I é apenas aquela a ser movida pela parte eventualmente prejudicada.

Nem se poderia entender de forma diversa, pois o inquérito é previsto, no art. 494 da CLT, tão somente para os empregados dotados de estabilidade decenal, tendo sido estendida, pelo art. 543 da CLT, aos dirigentes sindicais.

Há, ainda, entendimento de que o procedimento se aplica aos servidores públicos detentores da estabilidade prevista no art. 19 do ADCT (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) - todavia,

⁴⁰ **Art. 853.** Para instauração do inquérito para apuração de falta grave contra empregado garantido com estabilidade, o empregador apresentará reclamação por escrito à Junta ou Juízo de Direito, dentro de 30 (trinta) dias, contados da data da suspensão do empregado.

⁴¹ A Súmula 403 do Supremo Tribunal Federal determina que “É de decadência o prazo de trinta dias para instauração do inquérito judicial, a contar da suspensão, por falta grave, de empregado estável.” (Brasil, 1964).

inexiste previsão legal ou, mesmo, entendimento jurisprudencial que ampare a possibilidade de inquérito em face de servidor público enquadrado no art. 41 da Constituição Federal.

Não vislumbro interesse por parte do Município em obter declaração judicial de falta grave, uma vez que a demissão de servidor estável pode ser efetivada diretamente por meio de processo administrativo disciplinar.

O que se conclui, portanto, é que caberia ao requerente instaurar processo administrativo disciplinar com vistas à rescisão contratual, assegurados o contraditório e a ampla defesa. Não se justifica a movimentação da máquina judiciária para a resolução de questão que deve ser tratada no âmbito administrativo do ente público, sem a necessidade de homologação judicial da dispensa, sob pena de se transferir, ao Poder Judiciário, dever que incumbe ao próprio empregador.

Por todo o exposto, carece o Município de interesse de agir, pelo que se extingue o processo, sem julgamento do mérito, com fulcro nos arts. 17 c/c 485, VI, do CPC (Brasil, 2019).

A decisão fundamenta-se basicamente em três pressupostos: 1) que o artigo 41 da Constituição não faz nenhuma menção ao inquérito judicial para apuração de falta grave; 2) que, interpretando de forma literal o texto da CLT, o IAFG aplicaria-se somente aos detentores da estabilidade decenal, diferente da estabilidade do empregado público que advém de norma legal; 3) que, havendo na Constituição previsão expressa de que a demissão pode ser realizada através de processo administrativo disciplinar, não há necessidade de movimentar o Judiciário para questão que pode ser resolvida no âmbito administrativo. Assim, o Município careceria de interesse de agir, e, posto ser este pressuposto processual, o processo deveria ser extinto sem resolução do mérito.

O Município recorreu da decisão, e em sede de recurso ordinário o Tribunal Regional da 9ª Região conheceu mas não proveu do recurso, sob o argumento de que, ainda que o recorrente não possuía legislação específica regulando o processo administrativo disciplinar, “não é razoável que cada falta cometida por empregado público tenha que ser objeto de processamento e apreciação pelo Poder Judiciário quando o empregador nem sequer movimentou seus órgãos administrativos previamente” (Brasil, 2019).

Diante deste entendimento do egrégio Tribunal, é essencial que o Município apure os fatos e possíveis faltas cometidas pelo empregado por meio de sindicância, de modo que haja movimentação administrativa que fundamente o ajuizamento do IAFG diante da falta de legislação municipal específica sobre o processo administrativo disciplinar.

O segundo inquérito foi distribuído em janeiro de 2020 também na 4ª Vara de Ponta Grossa, e a sentença igualmente extinguiu sem julgamento do mérito a ação por entender que o Agente de Combate às Endemias pode ser demitido a qualquer tempo, não se aplicando a eles a estabilidade do artigo 41 da Constituição. Cabe destacar que esta ação foi ajuizada pela Fundação Municipal de Saúde de Ponta Grossa, pessoa jurídica de direito público interno destinada a executar as políticas de saúde no Município.

Postula a FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PONTA GROSSA o reconhecimento da ocorrência de falta grave, bem como a rescisão contratual por justa causa, ao argumento de que a requerida, contratada para o cargo de Agente de Combate às Endemias, agiu com desídia e mau comportamento, apresentando um atestado odontológico com conteúdo falso.

Afirma que promoveu a devida sindicância.

Postula, em sede de tutela de urgência, a rescisão contratual, subsidiariamente, que seja determinada a suspensão ou rescisão do contrato de trabalho.

[...]

Conforme os próprios documentos acostados com a exordial, verifica-se que a requerida era servidora temporária, admitida por meio de teste seletivo, isto é, sem concurso público, para exercer a função por prazo determinado, nos termos da Lei Municipal nº 4.304/1989.

Assim, enquadrava-se na hipótese descrita no art. 37, IX da Constituição Federal, pois sua contratação se deu "por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público".

Note-se que, nos termos do art. 41 da Magna Carta, somente são detentores de estabilidade os servidores públicos nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

No mesmo sentido, a Lei Municipal nº 4.304/1989 - a qual dispõe sobre a contratação de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e que, conforme previsão expressa do contrato de trabalho (fl. 14), aplica-se à empregada -, prevê, no art. 3º, que "a admissão de servidores com base nesta Lei independe de concurso, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição da República, e os contratos serão celebrados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho".

[...]

A estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal não se aplica aos agentes comunitários de saúde, uma vez que podem ser despedidos a qualquer tempo, caso não atendam às condições fixadas em lei para o desempenho da função, conforme reza a Emenda Constitucional nº 51/2006. Tem-se, portanto, que, consoante a própria causa de pedir da exordial e a legislação do Município, a requerida não é servidora pública estável.

Inexiste, portanto, qualquer fundamento para o ajuizamento do presente inquérito, pois, atendidas as condições legais, a dispensa da requerida poderia ser efetivada a qualquer tempo, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

Assim, por qualquer ângulo que se analise a questão, não se justifica a movimentação da máquina judiciária na hipótese dos autos, pelo que carece de interesse de agir o requerente.

Destarte, extingue-se o processo, sem julgamento do mérito, com fulcro no art. 485, VI, do CPC (Brasil, 2020).

Neste caso, a fundamentação da decisão é de que a requerida foi admitida por teste seletivo, e não concurso público, sendo assim servidora temporária e não empregada pública, não sendo detentora de estabilidade. Menciona-se, ainda, a doutrina de Maurício Godinho Delgado, segundo quem o IAFG só deve ser ajuizado em casos restritos, como o dos empregados públicos celetistas estáveis e dos dirigentes sindicais (2017, p. 1032-1033). Segue este posicionamento também Carlos Henrique Bezerra Leite, para quem “não há previsão legal expressa quanto à necessidade do inquérito judicial para apuração de falta grave para a extinção do contrato para servidor ‘celetista’ estável” (2010, p. 54). Admitido pelo TRT-9 o

recurso do Município, foi-lhe negado provimento com o argumento de que a dispensa da referida empregada poderia ser feita no exercício do poder potestativo do empregador.

O terceiro inquérito foi distribuído em fevereiro de 2021 igualmente na 4ª Vara, mas a sentença o extinguiu sem resolução do mérito com o mesmo fundamento das duas decisões anteriores. Entretanto, o Município interpôs recurso ordinário, e em sede de acórdão a 2ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região conheceu do recurso e lhe deu provimento, remetendo os autos à origem para prosseguimento do inquérito. Segundo o Egrégio Tribunal,

Incontroverso que o réu é empregado público estável.

As causas de dispensa do servidor estável estão previstas no §1º, do art. 41, da Constituição Federal. Emerge do referido artigo que o recorrido pode perder o seu cargo pela esfera administrativa ou judicial, inexistindo, portanto, óbice para que o ente estatal opte pelo ajuizamento do inquérito judicial para apuração de falta grave.

Assim, em que pese o Município-autor pudesse, de fato, dispensar o réu mediante processo administrativo, em que lhe fosse assegurada ampla defesa, nos termos do artigo 41, § 1º, II, da Constituição Federal, não sendo imprescindível o ajuizamento do inquérito para apuração de falta grave, para efetivar a dispensa de empregado estável, conforme artigo 19, do ADCT, tal procedimento encontra respaldo nas garantias previstas na Constituição Federal, atinentes ao contraditório, à ampla defesa e à legalidade, além de inexistir prejuízo a qualquer das partes. Assim, não se há falar em ausência de interesse de agir.

Não por acaso, a considerar a exigência constitucional de que seja assegurada a ampla defesa no procedimento administrativo (inciso II), e considerando que o próprio Município dá a entender, por suas declarações, possíveis prejuízos à tal ampla defesa, não soa razoável a interpretação de que não haveria interesse de agir." (destaques acrescidos).

Nesse mesmo sentido, decisão nos autos 0002338-30-2016-5-09-0124, publicada em 15/12/2017, de relatoria da Exma. Desembargadora Rosalie Michaela Bacila Batista: "(...) Com respeito a tais entendimentos, esta 7ª Turma considera que, ainda que não imprescindível, não há óbice ao ajuizamento de inquérito para apuração de falta grave. Nesse sentido, precedente envolvendo o mesmo Município (TRT-PR-RO-PJE-0001358-61.2015.5.09.0660 - Rel. Des. Altino Pedrozo dos Santos - Data do Julg. 01.07.2017), que restou assim ementado:

SERVIDOR PÚBLICO ESTÁVEL. DESÍDIA. SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA. INQUÉRITO JUDICIAL. FALTA GRAVE COMPROVADA. RESCISÃO CONTRATUAL EM VIRTUDE DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. Sendo a reclamante detentora de estabilidade no emprego prevista no caput do artigo 41 da Constituição Federal (CF), é válida a rescisão do contrato por justa causa, consistente em desídia no desempenho das funções, cuja falta grave foi apurada mediante sindicância administrativa e confirmada em inquérito judicial para apuração de falta grave, nos termos do disposto no inciso I do parágrafo primeiro daquele mesmo preceito constitucional. Recurso ordinário da reclamante de que se conhece e a que se nega provimento.

Do corpo da referida decisão, transcreve-se o seguinte trecho, que melhor aclara o entendimento:

"Conquanto o Município reclamado pudesse dispensar a requerida "mediante processo administrativo em que lhe fosse assegurada ampla defesa" (CF/88, artigo 41, § 1º, II), resolveu por bem não demiti-la em âmbito administrativo, ajuizando, assim, inquérito para apuração de falta grave. Tal postura ampliou a possibilidade da trabalhadora de se defender dos fatos de que estava sendo acusada e exercer, em toda

a sua plenitude, as garantias processuais do contraditório e da ampla defesa, sendo inequívoco, desse modo, seu interesse de agir.

Ante o exposto, **reformo** a r. sentença para, reconhecendo o interesse de agir do recorrente, restabelecer a relação processual, determinando o retorno dos autos à origem, para o regular processamento do feito até final julgamento, como se entender de direito (Brasil, 2021).

O acórdão segue o entendimento de que, embora o Município pudesse dispensar o requerido diretamente via processo administrativo disciplinar, garantida a ampla defesa, o ajuizamento do IAFG encontra respaldo constitucional e não traz nenhum tipo de prejuízo às partes. O trâmite judicial, inclusive, traz maior segurança jurídica ao empregado visto que lhe garante defesa técnica, que é facultativa no processo administrativo.

Recebidos os autos para prosseguimento na 4ª Vara, a referida sentença foi revogada, e em nova decisão o pedido formulado pelo Município foi rejeitado e julgado improcedente, não reconhecendo a ocorrência de falta grave capaz de ensejar demissão. Apesar do recurso interposto, a sentença foi mantida e o processo transitou em julgado em abril de 2022.

O quarto e último inquérito foi distribuído em agosto de 2021 também na 4ª Vara, com a sentença extinguindo-o sem resolução do mérito pelos mesmos fundamentos já extensivamente expostos. Diante disso, o Município requereu a desistência da ação, o que não era mais possível após a sentença; mas o Desembargador homologou a desistência do recurso ordinário interposto e extinguiu o processo.

Como pode-se depreender dos inquéritos analisados, enquanto as demais Varas admitem os inquéritos judiciais para apuração de falta grave normalmente, entendendo ser uma opção da Administração escolher entre o IAFG e o processo administrativo, a 4ª Vara do Trabalho de Ponta Grossa entende não ser cabível a intervenção do Judiciário em questão a ser resolvida no âmbito administrativo, inobstante a previsão expressa em Lei Municipal, e coloca a dispensa como dever incumbido ao empregador, neste caso a Administração.

Segundo Leite, a partir do momento em que a Administração Pública opta por contratar agentes públicos pelo regime celetista, estes passam a equiparar-se, no que couber, ao empregador e empregado comum. Para o jurista, se a Administração-empregadora e o empregado submetem-se ao regime privado da CLT, o meio ideal de apuração da falta grave seria por meio do inquérito ajuizado perante a Justiça Especializada, e não por meio de processo administrativo (2010, p. 54).

No entanto, o Tribunal Superior do Trabalho admite tanto o IAFG quanto o processo administrativo disciplinar, desde que assegurado o direito à ampla defesa.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO CELETISTA. DEMISSÃO IMOTIVADA. IMPOSSIBILIDADE. ITEM I DA SÚMULA Nº 390. NÃO PROVIMENTO. 1. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que

o servidor público celetista da Administração direta, autárquica ou fundacional não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade. Incidência do item I da Súmula nº 390. 2. Agravo de instrumento a que se nega provimento (Brasil, 2010).

Observando a variedade de entendimentos sobre este mesmo tema, fica evidente a necessidade de uma uniformização quanto à possibilidade ou não de ajuizamento do inquérito judicial para a apuração de falta grave, principalmente para trazer maior segurança jurídica aos empregadores e empregados.

Outro critério interessante a ser analisado é a menção à Súmula 390 do TST. Antes da edição desta súmula havia divergências e dúvidas quanto à aplicação do instituto da estabilidade aos empregados públicos, dado a condição peculiar de seu regime jurídico celetista. Contudo, a redação da súmula não deixa dúvidas: o empregado público celetista é sim beneficiário da estabilidade prescrita pelo artigo 41 da Constituição, tal qual os servidores e funcionários públicos.

Dos dezoito inquéritos judiciais para apuração de falta grave analisados, apenas três mencionam expressamente a Súmula 390 do TST. O primeiro deles, distribuído em fevereiro de 2021 na 2ª Vara do Trabalho de Ponta Grossa, apenas faz menção à Súmula e ao artigo 41 da Constituição, sem nenhum outro comentário sobre o tema, já partindo para a análise do caso. Vale ressaltar que a sentença foi proferida pelo juiz substituto fixo Dr. Abeilar dos Santos Soares Junior.

Nos termos da Súmula 390, I, do C. TST:
 "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 nºs 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. Ainda, estabelece o art. 41, da Constituição Federal:
 [...] " (Brasil, 2022).

A sentença julga procedente o pedido de resolução contratual por parte do Município, mas não faz nenhuma outra menção ao instituto da estabilidade ou à necessidade ou não do ajuizamento do inquérito, tratando apenas da falta grave em si.

O segundo IAFG a mencionar a Súmula 390 é um dos extintos sem resolução de mérito, distribuído em fevereiro de 2021 na 4ª Vara. A sentença reconhece que o empregado foi aprovado em concurso público, contratado pelo regime CLT, e é detentor de estabilidade.

Postula o Município de Ponta Grossa o reconhecimento da rescisão contratual por justa causa, nos termos do artigo 482, "e" e "i", da CLT.

O empregado foi contratado, após aprovação no concurso público 01/2012, para o exercício de labor regido pela CLT.

Consoante entendimento sedimentado pelo E. TST, é detentor da estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal:

(...)

Entretanto, o referido art. 41 da Constituição Federal estabelece, expressamente, no § 1º, que

(...)

Não há, assim, qualquer menção à instauração de inquérito judicial para apuração de falta grave em relação aos mencionados servidores públicos, sendo que a ação mencionada no inciso I é apenas aquela a ser movida pela parte eventualmente prejudicada. (Brasil, 2021).

Esta decisão reconhece a aplicação da Súmula 390 e admite que o empregado público celetista é sim estável, mas trata-o como igual com o servidor público, sem levar em conta as particularidades do regime celetista e a relação que a CLT estabelece entre a estabilidade e o ajuizamento do inquérito já amplamente debatidas.

O terceiro e último inquérito a mencionar a Súmula também foi extinto sem resolução do mérito, na 4ª Vara do Trabalho de Ponta Grossa, com exatamente a mesma fundamentação supra mencionada. Os outros inquéritos não fazem menção nenhuma à Súmula 390, mas muitos reconhecem a estabilidade dos empregados e a possibilidade do ajuizamento do IAFG:

O inquérito para averiguação de falta grave se impõe no presente caso, em face de que sendo a requerida concursada, possui por força do disposto no artigo 41 da Constituição da República, estabilidade no emprego, após dois anos de efetivo exercício.

Assim, a rescisão do contrato de trabalho somente pode ocorrer em virtude de sentença transitada em julgado ou mediante processo administrativo. A primeira hipótese, portanto, se perfaz através da instauração do inquérito (Brasil, 2022).

Nas palavras de Delgado, a sentença do inquérito pode ter efeito denegatório, negando o pedido de dispensa, ou confirmatório, acolhendo o pleito de ruptura do contrato de trabalho (2017, p. 1237). Sendo julgado improcedente o pedido, os efeitos retroagem à data da suspensão do empregado, com efeitos *ex tunc*, reintegrando-o em seu emprego e tratando o período de afastamento como de interrupção contratual, e não suspensão⁴², restaurando o contrato de trabalho a sua higidez original. Sendo procedente o pedido, os efeitos são de convalidação da suspensão aplicada pelo empregador, rompendo o contrato de trabalho a partir da promulgação da sentença, com efeitos *ex nunc* (Delgado, 2017, p. 1238).

⁴² Cabe aqui um breve comentário sobre os conceitos trabalhistas de suspensão e interrupção do contrato de trabalho. A suspensão pode ser definida como a retirada provisória dos efeitos do contrato de trabalho, embora ele continue existindo, não gerando a contagem do tempo de serviço nem o pagamento de salário, já que também afasta do empregado a obrigação de trabalhar. Geralmente, a suspensão é dada pelo próprio empregado, que solicita-a ou comete falta que enseje-a como penalização. A interrupção, por sua vez, é dada por causas alheias ao empregado, onde são retirados dele apenas alguns efeitos do contrato de trabalho, mantendo-se, porém, todas as obrigações do empregador, como a de pagar-lhe o salário mesmo durante este período de inatividade (Rigolin, 2012, p. 99).

Dos dezoito inquéritos judiciais para apuração de falta grave ajuizados pelo Município de Ponta Grossa neste período de cinco anos, quatorze foram julgados procedentes, com os quatro restantes tendo sido julgados improcedentes e posteriormente extintos sem resolução de mérito, como tratado acima. Nos casos onde o pedido do Município foi indeferido, a grande questão debatida na sentença não era se o empregado havia cometido ou não a falta grave, mas sim que a demissão poderia ser realizada por outros meios que não o judicial.

As faltas graves cometidas pelos empregados são das mais diversas. As mais recorrentes foram abandono de emprego e desídia, com seis ocorrências cada. A tipificação do abandono de emprego exige imprescindivelmente dois requisitos: um objetivo, do decurso de 30 dias⁴³ sem que o empregado compareça trabalhar nem comunique justificativa plausível para sua ausência; e um subjetivo, do *animus abandonandi*, ou seja, uma vontade manifesta do empregado de não mais prestar serviços ao empregador (Leite, 2024, p. 489). A desídia, por sua vez, é mais difícil de ser caracterizada, exigindo, muitas vezes, a aplicação de sanções anteriores como advertência e suspensão.

Logo em seguida, registram-se os atos de improbidade com quatro ocorrências, caracterizando, talvez, a mais grave das faltas, visto que o dever de probidade deve reger todos os atos praticados pela Administração Pública e seus agentes. Por último, os atos de insubordinação e atos de lesão à honra de superior hierárquico com uma ocorrência cada.

Pela prática destas faltas graves o próprio empregado coloca fim ao seu contrato de trabalho, pois a estabilidade de que é detentor encontra óbice justamente na prática das condutas tipificadas pela CLT.

Como pode-se ver, a análise dos inquéritos judiciais para apuração de falta grave ajuizados pelo Município de Ponta Grossa nos últimos cinco anos aponta um panorama interessante sobre a conformidade das decisões das Varas do Trabalho com os preceitos constitucionais e legais vigentes no contexto dos empregados públicos celetistas. Sendo estes detentores de estabilidade nos termos da Súmula 390 do TST, sua demissão está condicionada aos termos prescritos pelo artigo 41 da Constituição, mas não há unanimidade entre as Varas quanto à necessidade ou não do ajuizamento do inquérito como requisito à demissão

Uma observação mais minuciosa revela que, embora o Município tenha a permissão de efetivar a demissão diretamente por meio de processo administrativo, desde que respeitado

⁴³ O prazo de 30 dias é um entendimento jurisprudencial, apoiado na Súmula 32 do TST, mas não é necessário que decorram exatamente 30 dias para que se caracterize o abandono. Se restar comprovado, por exemplo, que o empregado conseguiu um novo emprego em horário compatível com o que deveria estar laborando, presume-se o abandono.

o direito ao contraditório, nada impede que seja ajuizado inquérito. Como muito bem colocado pelo TRT em trecho de uma das decisões analisadas acima⁴⁴, o procedimento do inquérito judicial permite, inclusive, que a possibilidade de defesa do empregado público seja ampliada, diante dos princípios que regem as relações processuais trabalhistas.

Por essa razão, pode-se concluir que, apesar do ajuizamento do IAFG ser facultativo, o Município de Ponta Grossa tem optado pelo ajuizamento em determinados casos de demissão, visto que isso não só gera maior segurança jurídica por parte do empregado público, como também amplia seu direito de defesa ao ser obrigatoriamente assistido por advogado, enquanto no processo administrativo a assistência técnica é facultativa.

Além de tudo, a relação entre empregador e empregado no caso do empregado público celetista é *sui generis*, pois a Administração Pública não é um empregador qualquer. As prerrogativas que a Administração possui, principalmente no âmbito da discricionariedade, fazem com que a observância dos procedimentos legais seja ainda mais importante que nas empresas privadas.

Sendo assim, o ajuizamento dos IAFG apresenta-se como uma alternativa vantajosa não apenas ao empregado público, que tem garantidos seus direitos de defesa e de assistência técnica por advogado, mas também ao Município, que tem a decisão judicial como uma confirmação legal de que seu pedido está em conformidade com a legislação vigente.

⁴⁴ Conquanto o Município reclamado pudesse dispensar a requerida "mediante processo administrativo em que lhe fosse assegurada ampla defesa" (CF/88, artigo 41, § 1º, II), resolveu por bem não demiti-la em âmbito administrativo, ajuizando, assim, inquérito para apuração de falta grave. Tal postura ampliou a possibilidade da trabalhadora de se defender dos fatos de que estava sendo acusada e exercer, em toda a sua plenitude, as garantias processuais do contraditório e da ampla defesa, sendo inequívoco, desse modo, seu interesse de agir (Brasil, 2021).

CONCLUSÃO

A presente pesquisa sobre a demissão do empregado público celetista estável permite uma reflexão profunda sobre as implicações legais e práticas da relação entre o particular e a Administração, especialmente na relação entre empregado e empregador. Fica evidente a dificuldade da Administração-empregadora em gerir um quadro de empregados tão grande, especialmente porque seus poderes discricionários são diretamente limitados pela estabilidade que a Constituição e a Súmula 390 do TST concedem aos empregados públicos.

Ao mesmo tempo em que a estabilidade protege o empregado de uma dispensa imotivada e abusiva, que é permitida em empresas privadas, ela também limita os atos da Administração ao previsto na CLT, em uma espécie de “melhor dos dois mundos”. É fato que, sem essa limitação às prerrogativas da Administração, sua atuação como empregadora seria totalmente impraticável. Na defesa da prevalência do interesse público, a Administração faz uso do poder discricionário, orientada sempre pelos princípios de conveniência e oportunidade. Sem a proteção da estabilidade, todo empregado que não fosse mais conveniente nem oportuno à Administração poderia ser demitido.

É nesse ponto que encontra-se o problema central da presente pesquisa: como valorar os institutos da discricionariedade e da estabilidade? Diante de um conflito, qual deve prevalecer? Diante da ampla exposição doutrinária e jurisprudencial apresentada, pode-se concluir que o que prevalece é a estabilidade, visto que a única hipótese da Administração agir discricionariamente na demissão do empregado é caso ele cometa uma falta grave tipificada na CLT. O cometimento da falta grave também age como limite na estabilidade, mas de maneira inversa. A Administração só pode agir com discricionariedade e demitir o empregado público que cometer falta grave, e o empregado público pode cometer qualquer outra infração que não seja falta grave, mesmo que enseje alguma outra espécie de punição.

Para responder a estes questionamentos, o presente estudo foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, a diferenciação entre as espécies de agente público ajuda a compreender melhor quem é o empregado público, quais são seus direitos e deveres, e como ele se diferencia do servidor e do funcionário público. Essa identificação como empregado é fundamental para que o agente público possa perceber sua situação peculiar em contraposto à maioria majoritária dos demais agentes, que é de servidores e funcionários. Uma nova camada de estranheza surge quando o empregado público entende que seu regime jurídico é também diferenciado, uma vez que firmou com a Administração Pública um contrato de trabalho, regido pelas leis da Consolidação das Leis do Trabalho; e não é regido por um estatuto como

os demais servidores e funcionários. Muitos empregados públicos passam anos trabalhando como celetistas sem saber exatamente o que isso significa, simplesmente porque não entendem a diferença entre os dois regimes jurídicos.

Por óbvio, o empregado público tem anotação na CTPS e recebe verbas como FGTS, particulares ao regime celetista, mas até esse fato passa despercebido por muitos. A importância deste tema surge justamente no cotidiano, na rotina enfadonha que a burocracia cria, fazendo com que o agente passe anos alheio às suas próprias condições como empregado.

O segundo capítulo aprofunda-se no ingresso do agente no emprego público, destacando-se a importância histórica do concurso público no combate ao nepotismo e aos favorecimentos de toda espécie. Além disso, o concurso de provas e títulos serve como uma espécie de instrumento à Administração-empregadora ao permitir-lhe classificar os candidatos conforme seu desempenho, garantindo que os empregados aprovados sejam mais qualificados e aptos às atribuições inerentes ao seu emprego.

O estágio probatório é também uma valiosa ferramenta se bem utilizado. Uma observação mais minuciosa desse período, que perdura durante os três primeiros anos no emprego público, torna evidente que esse lapso temporal é etapa crucial na avaliação do desempenho e da conduta dos empregados, fazendo novamente uma espécie de “triagem” e assegurando que apenas aqueles que cumpram os critérios legais adquiram a estabilidade.

No terceiro capítulo, que aborda a extinção do contrato de trabalho, fica claro mais uma vez a particularidade que rodeia a demissão do empregado público. A Constituição prescreve, em regra, três hipóteses de extinção do contrato do agente público: por sentença judicial, por processo administrativo disciplinar e por desempenho insatisfatório na avaliação de desempenho do estágio probatório. A CLT, por sua vez, prevê um procedimento especial para a demissão do empregado que é detentor de estabilidade, o inquérito judicial para apuração de falta grave.

No caso do Município de Ponta Grossa, objeto de análise da presente pesquisa, todas as demissões por cometimento de falta grave são realizadas por meio de inquérito judicial, principalmente pela falta de Lei Municipal que regulamente o processo administrativo disciplinar em âmbito municipal. Apesar da Constituição prever que a demissão do empregado público celetista estável pode ser realizada diretamente por processo disciplinar, desde que respeitados os direitos da ampla defesa e do contraditório, sem necessidade de

acionar o Judiciário, o Município vem optando por seguir a determinação da CLT e também garantir maior segurança jurídica por meio do ajuizamento do inquérito.

Pode-se concluir, assim, que a intervenção da Justiça do Trabalho na Administração Pública por meio dos IAFGs respeita os limites impostos pela legislação, além de trazer benefícios na medida em que garante ao empregado a defesa por advogado, que no processo administrativo é facultativa, e garante à Administração-empregadora que a demissão não será objeto de reclamação trabalhista posterior questionando-a, visto que a sentença judicial confirma e cristaliza o pedido procedente.

Por fim, o quarto capítulo trata especificamente do Município de Ponta Grossa, que notadamente adota o regime celetista, analisando os inquéritos judiciais para apuração de falta grave por ele ajuizados nos últimos cinco anos, de 2019 a 2023, em uma abordagem mais prática do tema. Essa análise busca compreender como as Varas do Trabalho vêm interpretando os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sedimentados neste tema, muitos apresentados no decorrer da presente pesquisa.

Com a análise dos inquéritos ajuizados pelo Município também pode-se chegar a algumas importantes conclusões. Considerando que, segundo dados do Portal do Servidor (2024), o Município conta hoje, em 2024, com 6931 empregados públicos ativos, chama atenção o número ínfimo de inquéritos ajuizados nesse recorte temporal. Em cinco anos foram ajuizados apenas 18 IAFGs, número bastante pequeno quando se considera a quantidade de empregados ativos.

Para melhor compreender este dado, retoma-se o problema de pesquisa: se os atos da Administração Pública devem ser sempre orientados pelo interesse público e pelas prerrogativas de conveniência e oportunidade, pode ser dispensado o empregado público celetista estável quando sua permanência no emprego não for mais conveniente nem oportuna à Administração? Diante de todo o exposto no presente estudo, segundo a doutrina e jurisprudência, a resposta é não. A estabilidade blindava o empregado público de tal forma que, a não ser que ele cometa falta grave tipificada na CLT, sua demissão não é viável e dificilmente se concretizará.

Não se questiona aqui o instituto da estabilidade, que é garantia importante ao trabalhador diante de um empregador da magnitude da Administração Pública, mas certamente essa sujeição impede que o poder discricionário seja devidamente praticado respeitando a conveniência e a oportunidade. Tal condição indubitavelmente encontra percalços quando aplicada em um regime jurídico como o celetista, pensado especificamente

para empresas privadas onde reina a livre contratação e livre dispensa. Tanto a contratação quanto a demissão do empregado público são condicionadas, a primeira ao concurso público e a segunda às hipóteses prescritas pela Constituição e pela CLT. Fica claro, assim, a incompatibilidade entre o regime jurídico celetista e a Administração Pública.

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que, no momento da demissão do empregado público celetista estável, o que prevalece é a estabilidade do empregado, estando a discricionariedade da Administração-empregadora sujeita à esta. Mesmo não sendo mais conveniente nem oportuno à Administração, o empregado só pode ser demitido caso cometa alguma das faltas graves tipificadas no artigo 482 da CLT, que devem ser apuradas mediante os procedimentos prescritos pela Constituição ou pelo inquérito judicial para apuração de falta grave prescrito pela CLT.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, Philip. *Notes on the difficulty of Studying the State*. **Journal of Historical Sociology**, v. 1, n.1, pp. 58-89, mar. 1988.

ALMEIDA, Fernanda Cabral de; BARROS, Isabela Pimentel de. **Estatuto do Trabalho Autônomo da Espanha**. Curitiba: Juruá, 2020.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

AZEVEDO, Jeferson Braga. **Celetista ou estatutário? As (des)vantagens do estatuto dos servidores militares da brigada militar do Rio Grande do Sul face às leis trabalhistas**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul, 2016.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. **A & C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, jan./mar. 2010, pp. 27-64.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros. 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar 248/1998**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21616#:~:text=PLP%20248%2F1998%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei%20Complementar&text=Disciplina%20a%20perda%20de%20cargo,do%20%C2%A7%201%C2%BA%20do%20art.> Acesso em 15 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, 1824.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1967.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 359, de 17 de setembro de 1968**. Cria a Comissão Geral de Investigações e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0359.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20359%2C%20DE%2017%20DE%20SETEMBRO%20DE%201968.&text=Cria%20a%20Comiss%C3%A3o%20Geral%20de,o%20%C2%A7%201%C2%BA%20do%20art. Acesso em 01 ago. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos da União. **Diário Oficial da União**: 01 nov. 1939. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1713.htm. Acesso em 06 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 09 ago. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em 28 jun. 2024.

BRASIL. IBGE, **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**, 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.241, de 22 de setembro de 1975**. Cria a 9ª Região da Justiça do Trabalho e o Tribunal Regional do Trabalho respectivo, institui a correspondente Procuradoria Regional do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16241.htm#:~:text=LEI%20No%206.241%2C%20DE,P%C3%BAblico%20e%2C%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em 22 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: 03 jun. 1992, seção 01, p. 6995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em 12 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021. Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional; altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.216, de 13 de agosto de 1991, 8.460, de 17 de setembro de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.625, de 7 de abril de 1998, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.556, de 13 de novembro de 2002, 10.667, de 14 de maio de 2003, 10.682, de 28 de maio de 2003, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e 13.346, de 10 de outubro de 2016, e da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**: 17 set. 2021, seção 01, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114204.htm. Acesso em 12 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Painel Estatístico de Pessoal**, 2018. Disponível em <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em 20 jun. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Primeira lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos#:~:text=A%20Lei%20Eloy%20Chaves%20obrigou,benef%C3%ADcio%20aos%20aposentados%20e%20pensionistas>. Acesso em 18 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 266**. DJ em 29 mai. 2002. Disponível em: https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/620/Sumulas_e_Enunciados. Acesso em 05 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 343**. É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo disciplinar. Terceira Seção, j. em 12 set. 2007, DJe em 21 set. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento nº 472.685/BS-AgR**. A garantia da estabilidade, prevista no artigo 41 da Constituição, estende-se aos empregados públicos celetistas, admitidos em período anterior ao advento da EC n. 19/98. Agravo regimental a que se dá provimento. 2ª Turma. Relator Ministro Eros Grau. DJe de 07 nov. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1804535>. Acesso em 01 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.480/DF**. Procedência Parcial. Requerentes: Confederação Nacional do Transporte (CNT) e Confederação Nacional da Indústria (CNI). Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 04 set. 1997, DJ 18 mai. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.827/AL**. Lei nº 7.372/2012 do Estado de Alagoas, que dispõe sobre a fixação do efetivo da Polícia Militar. Emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo. Criação do quadro de oficiais veterinários. Distribuição de quadro de assessorias militares dos poderes Judiciário e Legislativo. Procedência Parcial. Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 27 set. 2019, DJe 15 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 980/DF**. Artigos 46, §1º, e 53, parágrafo único, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Exigência de concurso público. Artigo 37, II, da Constituição Federal. Ausência de prejudicialidade. Iniciativa do Poder Executivo. Precedentes da Corte. Requerente: Procurador Geral da República. Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 03 fev. 2008, DJe nº 142 de 31 jul. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 754.802/DF**. Embargos de declaração em agravo regimental em agravo de instrumento. Vinculação entre o instituto da estabilidade, definida no art. 41 da Constituição Federal, e o do estágio probatório. Aplicação de prazo comum de três anos a ambos os institutos. Embargos de declaração acolhidos com efeitos infringentes. Relator Ministro Gilmar Mendes. 2ª Turma. DJe em 21 jun. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624361>. Acesso em 01 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 434059/DF**. Cerceamento de defesa no processo administrativo disciplinar. Princípios do contraditório e da ampla defesa. Ausência de defesa técnica por advogado. Relator Ministro Gilmar Mendes. 2ª Turma. DJe em 12 set. 2008. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur87680/false>. Acesso em 17 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 688267/CE**. Dispensa imotivada de empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista admitido por concurso público. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário. DJe em 08 fev. 2019. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4245763>. Acesso em 16 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 20**. É necessário processo administrativo com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso. DJ em 13 dez. 1963.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 403**. DJ em 12 mai. 1964.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 5**. Sessão plenária de 09 mai. 2008, DJe em 16 mai. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 21**. Sessão plenária de 13 dez. 1963.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 43**. Sessão plenária de 08 abr. 2015. DJe em 17 abr. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula802/false>. Acesso em 01 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. 1ª Vara do Trabalho de Ponta Grossa. **Inquérito para Apuração de Falta Grave 0001103-37.2016.5.09.0024**. Juiz do Trabalho Substituto Thiago Mira de Assumpção Rosado. Sentença, 08 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. **Cronologia do TRT 9**. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/pagina.xhtml?secao=5&pagina=CRONOLOGIA#:~:text=Tribunal%20Regional%20do%20Trabalho%20%2D%209%C2%AARegi%C3%A3o&text=No%20entanto%2C%20a%20Se%C3%A7%C3%A3o%20Especializada,somente%20em%20janeiro%20de%202002>. Acesso em 22 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento no Recurso de Revista nº 1219409620025020060**. Relator Min. Guilherme Augusto Caputo Bastos. Julgamento em 05 mai. 2010. DJe em 14 mai. 2010. Acesso em 11 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Orientação Jurisprudencial nº 247 da Seção de Dissídios Individuais I**. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDI_1/n_s1_241.htm. Acesso em 16 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista nº 16236201151200006**. Relator Min. Hugo Carlos Scheuermann. Julgamento em 07 jun. 2017. DJe em 09 jun. 2017. Acesso em 01 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 32**. DJ em 19, 20 e 21 nov. 2003. Disponível em: https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/912/Sumulas_e_enunciados. Acesso em 16 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 382**. DJ em 20, 22 e 25 mai. 2005. Disponível em https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/1958/Sumulas_e_enunciados. Acesso em 16 ago. 2024.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **A Discricionariedade Administrativa no Estado Constitucional de Direito**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; OLIVEIRA, Vitória Cristina. Constitucionalização do Direito Administrativo e a Sindicabilidade do Ato Discricionário. **Revista Estudos Institucionais**, v. 2, pp. 169-191, 2016.

CAMINO, Carmen. **Direito Individual do Trabalho**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

CARRIÓ, Genaro. *Notas sobre derecho y lenguaje*. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

CASSESE, Sabino. *Le Basi del Diritto Amministrativo*. Milano: Garzanti, 2000.

COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova lei de improbidade administrativa**: atualizada de acordo com a Lei nº 14.230/2021. São Paulo: Almedina, 2022.

COSTA, Regina Helena. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 29, pp. 79-108, 1988.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COUTO E SILVA, Almiro do. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 67, jan./jun. 1990.

CRETELLA JÚNIOR, José. A sindicância no Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 72, jun. 1963, pp. 428-434.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 16. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Lei 8.112/90 Comentada**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ENGISCH, Karl. **Introdução do pensamento jurídico**. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 210, pp. 171-181, out./dez. 1997.

FIGUEIREDO, Thiago da Silva. Considerações sobre a demissão por justa causa. **Revista Científica da Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano MMXII, n. 15, pp. 1-19, jul. 2013.

FRAGA, Cássia Gilmara dos Santos; MARTINS, Janete Rosa. A (in)eficácia do estágio probatório do servidor público como instrumento de avaliação da Administração Pública Municipal. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, ano 1, 2012, n. 10, pp. 5991-6031.

FRANÇA, Andréa Franco; LARA, Caetano Carqueja de. Principais inovações acarretadas à Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, e seus impactos na sindicância patrimonial de servidores públicos como instrumento administrativo de combate à corrupção estatal. **Cadernos Técnicos da CGU**, v. 3, 2022, pp. 227-245.

GAETANI, Francisco; HEREDIA, Blanca. *The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years. Document prepared for the Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo*. Out. 2002.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de Direito do Trabalho**. 8. ed. São Paulo: Editora Forense, 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

GRIECO NETO, Lourenço; ALMEIDA, Pedro Luiz de. Conflito entre o direito à estabilidade do servidor público e a exoneração para cumprimento do limite legal de despesa de pessoal. **Revista Brasileira de Infraestrutura (RBINF)**, Belo Horizonte, ano 8, n. 16, pp. 161-180, jul./dez. 2019.

GUIMARÃES FILHO, João Rodrigues. **A estabilidade do servidor público concorre para a manutenção do interesse público e eficiência na Administração Pública**. Monografia (Especialização) - Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal, Brasília, DF, 2004.

HECK, Philipp. **Jurisprudência de Interesses**. Trad. José Osório. São Paulo: Saraiva, 1947.

JÈZE, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif: Tome 3 - Le fonctionnement des services publics*. Paris: Édition Dalloz, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

KINJO FILHO, Wilson. **A aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

LEITE, Carla Pimenta. Estabilidade do empregado público celetista: Súmula 390 do TST. **Revista Controle**, 2007, v. 7, n. 1, pp. 84-87.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A garantia do emprego na perspectiva dos direitos fundamentais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 7, pp. 47-79, jan./jun. 2010.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito processual do trabalho**. 16. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

MAIA, Bóris. A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, jul.;set. 2021, pp. 663-684.

MARANHÃO, Délio. **Direito do Trabalho**. 14. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MARTINS, Tahinah Albuquerque. ADI-MC 1.480/DF e a recepção dos tratados internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, ano 2, out. 2008, pp. 1-9.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Regime jurídico dos agentes públicos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 22, nº 58, pp. 129-153, abr./jun. 2021.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MONTEIRO, Maria Auxiliadora. **Sindicância administrativa**. Monografia de especialização (Pós-Graduação em Processo Civil) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2010.

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

NOHARA, Irene Patrícia. Conceitos jurídicos indeterminados e delimitação concreta da discricionariedade administrativa no pós-positivismo. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 71, pp. 167-193, jun. 2010.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 12. ed. Barueri: Atlas, 2023.

O Código de Hammurabi. Introdução, tradução do texto cuneiforme e comentários. 8 ed. Petrópolis, Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Laura Machado de; LEIRIA JUNIOR, Sisnando. A suspensão do contrato de trabalho no inquérito judicial para apuração de falta grave e sua (não) recepção pela Constituição Federal de 1988. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, vol. 88, n. 1, jan./jun. 2016, pp. 176-195.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Demissão sem justa causa: o que diz a Convenção nº 158 da OIT?** International Labour Organization. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/demissao-sem-justa-causa-o-que-diz-convencao-no158-da-oit>. Acesso em 04 jul. 2024.

PANDOLFI, Dulce. **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A estabilidade desejada**. Jornal do Brasil, jan. 1995.

PISETTA, Revis Alexandre. **A discricionariedade administrativa no Brasil e seu controle judicial: reflexos nas políticas públicas**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

PONTA GROSSA. **Decreto Municipal nº 10.240 de 2015**. Regulamenta o procedimento de sindicância para apuração de falta funcional dos empregados da Administração Municipal direta e indireta. Ponta Grossa: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/decreto/2015/1024/10240/decreto-n-10240-2015-regulamenta-o-procedimento-de-sindicancia-para-apuracao-de-falta-funcional-dos-empregados-da-administracao-municipal-direta-e-indireta>. Acesso em 04 ago. 2024.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária Municipal nº 5.299 de 1995**. Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos do Município de Ponta Grossa, das autarquias e fundações municipais. Ponta Grossa: Câmara Municipal, 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/1995/530/5299/lei-ordinaria-n-5299-1995-dispoe-sobre-o-regime-juridico-unico-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-ponta-grossa-das-autarquias-e-das-fundacoes-municipais>. Acesso em 04 jul. 2024.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária Municipal nº 14.648 de 2023**. Dispõe sobre os Empregos, Funções, Carreira e Remuneração dos Empregados Públicos Municipais da Administração Direta e Indireta do Município de Ponta Grossa, ressalvados os casos definidos na legislação específica. Ponta Grossa: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2023/1465/14648/lei-ordinaria-n-14648-2023-dispoe-sobre-os-empregos-funcoes-carreira-e-remuneracao-da-administracao-direta-do-municipio-de-ponta-grossa-fundacao-de-assistencia-social-agencia-de-inovacao-e-de>

envolvimento-e-as-regras-gerais-a-serem-observadas-para-os-demais-empregos-cargos-e-funcoes-vinculados-a-administracao-municipal#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20Empregos%2C%20Fun%C3%A7%C3%B5es,fun%C3%A7%C3%B5es%20vinculados%20%C3%A0%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Municipal. Acesso em 04 jul. 2024.

RABELO, Fernanda Lima. **De experts a bodes expiatórios: identidade e formação da elite técnica do DASP e a reforma do serviço público federal no Estado Novo (1938-1945)**.

2013. Tese (Doutorado em História Social). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RANDS, Maurício. **A reforma administrativa e a estabilidade do servidor**. 23. ed. Brasília: Informativo Consulex, 1999.

RIBEIRO, Luiz Guilherme Ramos. Estágio probatório: doutrina, legislação e crítica. **Revista do Serviço Público**, v. 3, n. 2, ago. 1945, pp. 58-67. Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8053>. Acesso em 27 jun. 2024.

RESENDE, Antônio José Calhau de. Aspectos do regime estatutário e o regime celetista na Administração Pública. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 14, n. 22, jul./dez. 2012.

RESENDE, Ricardo. **Direito do Trabalho**. Grupo GEN: Rio de Janeiro, 2023.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SALGADO, Graça. **Fiscais e Meirinhos: a Administração no Brasil Colonial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Mandado de Segurança nº 48.403/SP**. O processo administrativo, com garantia de defesa do funcionário, só é necessário quando se trata de aplicação de pena de demissão; para as punições disciplinares menos graves basta a apuração da falta por meios sumários. Requerente: Clarice de Magalhães Castro. Relator Desembargador Breno Caramuru. DJ em 22 mar. 1950. Disponível em <file:///C:/Users/32241/Downloads/admin,+FUNCION%C3%81RIO+P%C3%9ABLICO+-+REMO%C3%87%C3%83O+-+PROCESSO+ADMINISTRATIVO.pdf>. Acesso em 22 jul. 2024.

SCHWARTZ, Stuart. **Burocracia e sociedade no Brasil Colonial: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIEGEL, Gilbert. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1978.

SICCA, Gerson dos Santos. **Discrecionariiedade Administrativa: conceitos indeterminados e aplicação**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2006, p. 42.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A reforma administrativa e a Emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 1, n. 1, mai. 1999, pp. 1-20. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/34/27>. Acesso em 02 jul. 2024.

TOGNETTI, Eduardo. **Os limites do poder discricionário da Administração Pública na imposição de sanções administrativas**: análise das sanções aplicáveis pelo Banco Central do Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

WAKI, Kleber de Souza. Reflexões sobre a extinção do contrato de trabalho. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 17, n. 1, pp. 107-132, set. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/11823>. Acesso em: 2 ago. 2024.