

MARIANA MENDES CARDOSO

**DISPENSA DE EMPREGADO PÚBLICO: A OBRIGATORIEDADE DA
MOTIVAÇÃO DO ATO**

CURITIBA

2006

MARIANA MENDES CARDOSO

**DISPENSA DE EMPREGADO PÚBLICO: A OBRIGATORIEDADE DA
MOTIVAÇÃO DO ATO**

**Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade Federal do
Paraná como requisito parcial à
conclusão do curso de graduação.**

**Orientadora: Profª. Angela Cassia
Costaldello**

CURITIBA

2006

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ESTADO DE DIREITO	2
2.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	2
2.1.1. A supremacia do interesse público	4
2.1.2. A legalidade	5
2.1.3. A motivação	6
3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS AGENTES	6
3.1. OS AGENTES PÚBLICOS	7
3.1.1. Classificação	7
3.2. OS REGIMES JURÍDICOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS	11
3.2.1. Classificação	11
3.2.2. A Constituição Federal de 1988 e o regime jurídico único	15
3.3. O ESTADO EMPREGADOR E O EMPREGADOR PRIVADO	16
4. A NATUREZA ADMINISTRATIVA DO ATO DE DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO	18
4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: O CONCEITO DE ATO ADMINISTRATIVO	18
4.2. O ATO DE DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO	19
5. A MOTIVAÇÃO	21
5.1. A MOTIVAÇÃO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL	21
5.2. O CONCEITO DE MOTIVAÇÃO	22
5.3. A FINALIDADE DA MOTIVAÇÃO	23
5.4. OBRIGATORIEDADE DA MOTIVAÇÃO	25
5.3.1. A exclusão da motivação como regra geral	25
5.3.2. A obrigatoriedade da motivação como regra geral	27
5.5. A OBRIGATORIEDADE DA MOTIVAÇÃO DO ATO DE DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO	28
5.5.1. A extensão da obrigatoriedade da motivação	30
5.5.2. Entendimento jurisprudencial	33
6. CONCLUSÃO	36
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

RESUMO

O presente trabalho monográfico buscou demonstrar a obrigatoriedade da motivação na dispensa dos empregados públicos concursados. Para tanto, mostrou-se necessária a análise inicial da Administração Pública e o regime jurídico ao qual ela se submete. Após, partiu-se para o estudo do Estado como empregador, focando os servidores públicos e os regimes jurídicos incidentes sobre as suas contratações, destacando o regime trabalhista aplicável aos empregados públicos. Em seguida tratou-se do ato administrativo e da obrigatoriedade de sua motivação para, por fim, analisar o princípio da motivação e a sua incidência na dispensa do empregado público.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem por principal objetivo a consecução do bem comum. Visando garantir que este objetivo seja realmente atingido, a Administração submete-se a um regime jurídico próprio, o regime jurídico administrativo. E é deste regime que decorre o dever da Administração Pública de observar determinados princípios em todas as relações que trava.

Dentre estes princípios, destaque-se o da motivação. Este tem papel extremamente relevante ao passo que coíbe os abusos do Poder Público, vez que é o instrumento através do qual se pode verificar quais os motivos fáticos e jurídicos indicados pela Administração para justificar determinado ato. Desta forma, a motivação caracteriza-se como instrumento de controle dos atos administrativos, não só pelos cidadãos, mas também pela própria Administração.

Dentro deste contexto, surge a seguinte questão: qual a extensão deste princípio? Ou, em outras palavras, é ele aplicável a todas as relações travadas pela Administração?

A resposta às questões colocadas é de extrema relevância para o tema abordado pelo presente trabalho, qual seja, a obrigatoriedade da motivação do ato de dispensa de empregado público.

O que este trabalho monográfico buscará demonstrar é que, em virtude do Estado empregador possuir natureza jurídica diversa dos empregadores comuns, a normativa trabalhista deve ser aplicada por ele obrigatoriamente ao influxo dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, dentre os quais o princípio da motivação.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ESTADO DE DIREITO

2.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Administração Pública pode ser definida como o aparelhamento constituído e utilizado pelo Estado para a satisfação do bem comum¹.

Destaque-se de tal definição que o princípio norteador de toda a atividade exercida pelo Estado é o bem comum e a consecução deste deve, portanto, ser o objetivo principal de toda e qualquer atividade estatal.

A fim dirigir a atividade estatal para a consecução do seu principal objetivo, a Administração Pública submete-se a um regime jurídico próprio, qual seja, o regime jurídico administrativo².

De acordo com Lúcia Valle FIGUEIREDO, regime jurídico-administrativo é o conjunto de regras e princípios a que se deve subsumir a atividade administrativa no atingimento de seus fins³.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO explica que a expressão “regime jurídico administrativo”, tem aplicação restrita, abrangendo apenas o aparato que coloca a Administração em uma situação privilegiada na relação jurídico-administrativa. Neste sentido, conclui a autora: “Basicamente, pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: **prerrogativas e sujeições** [grifo da autora]”⁴.

As prerrogativas permitem que a Administração Pública ocupe posição superior em relação às demais pessoas com quem se relaciona. Esta posição privilegiada ocupada pela Administração justifica-se pela finalidade da atividade

¹ BACELLAR FILHO, Romeu. *Direito administrativo*. p. 35.

² BACELLAR FILHO, Romeu. *Idem*. p. 36.

³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. p. 63.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. p. 64.

administrativa, ou seja, a busca pelo bem comum⁵. Citem-se algumas prerrogativas do Estado: a presunção de veracidade de seus atos; os prazos dilatados em juízo; o poder de expropriação; a imunidade tributária etc⁶.

Ao lado das prerrogativas, encontram-se as sujeições impostas à Administração Pública. Tais sujeições restringem a liberdade de agir do Estado, limitando a sua atividade a determinados fins e princípios⁷.

Em suma, de um lado confere-se à Administração prerrogativas que a colocam em posição superior aos demais, visando a satisfação do bem coletivo, e de outro, impõem-se a ela sujeições a determinados princípios, também objetivando a satisfação da coletividade.

Importante destacar que este regime de prerrogativas e sujeições não é aplicável a todas as relações estabelecidas pelo Estado. Há situações em que a Administração submete-se ao regime jurídico privado, figurando em patamar de igualdade com os particulares. É o que ocorre com as empresas públicas e sociedades de economia que, por força de lei, submetem-se ao mesmo regime das pessoas privadas. Observe-se que nestes casos o Estado exerce atividade econômica e a aplicação do regime jurídico administrativo o deixaria em posição distinta da ocupada pelos particulares, ferindo o princípio da isonomia (este tema será objeto de análise aprofundada em capítulo posterior).

Deve-se salientar que mesmo nesses casos a submissão ao regime privatístico não é integral, permanecem alguns privilégios e restrições que mantêm o objetivo principal da Administração Pública, o alcance do bem comum.

Muitas dessas prerrogativas e sujeições, de acordo com Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, expressam-se dentro do regime jurídico administrativo na forma de

⁵ Citem-se algumas prerrogativas conferidas à Administração Pública: a presunção de veracidade de seus atos; os prazos dilatados em juízo; a imunidade tributária etc.

BACELLAR FILHO, Romeu. *Direito...* p. 37.

⁶ BACELLAR FILHO, Romeu. *Idem*, *ibidem*.

⁷ BACELLAR FILHO, Romeu. *Idem*. p. 38.

princípios⁸. Mostra-se então de grande importância a análise de alguns importantes princípios informadores deste regime.

2.1.1. A supremacia do interesse público

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado obriga que, em toda e qualquer atuação estatal, seja sempre observado, como objetivo a ser alcançado, o interesse público. O bem coletivo, portanto, deve ser o fim buscado por todas as atividades da Administração Pública.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO ensina que o princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade pública, deve subsumir tanto a elaboração da lei, como a sua execução pelos agentes públicos. Deve, portanto, servir como inspiração ao legislador e vincular a atuação da Administração⁹.

Destaque-se que a supremacia do interesse público surge como princípio vetor de toda atividade do Estado quando este abandona o individualismo característico dos séculos XVIII e XIX e volta-se para a defesa dos interesses comuns e a prevalência deste sobre os individuais. Portanto, conclui Romeu BACELLAR FILHO, o princípio em tela encontra-se implícito e fundado na própria idéia de Estado¹⁰.

Neste sentido, observa Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, que o princípio da supremacia do interesse público é princípio geral de direito inerente ao Estado, é a condição de existência desta sociedade. Deste modo, não se verifica a necessidade de sua previsão legal¹¹.

A supremacia do interesse público sobre os interesses particulares necessita, obviamente, de instrumentos para a sua efetivação, como, por exemplo, as

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Obra citada. p. 66.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Idem. p. 68.

¹⁰ BACELLAR FILHO, Romeu. *Direito...* p. 40.

¹¹ Note-se que, de fato, não há em nosso ordenamento jurídico previsão constitucional expressa acerca do princípio da superioridade do interesse público sobre o privado.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. p. 53.

prerrogativas conferidas à Administração Pública mencionadas no tópico anterior. Neste contexto, surge como relevante instrumento para a efetivação do princípio em tela outro princípio, o da legalidade.

2.1.2. A legalidade

Primeiramente, saliente-se que o princípio da legalidade possui diferentes aspectos. O primeiro aspecto encontra previsão legal no art. 5º, II, da Constituição Federal, e estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O segundo aspecto deste princípio está previsto no *caput* do art. 37 da Carta Magna¹² e condiciona a atuação da Administração à previsão legal autorizadora¹³.

O primeiro aspecto deste princípio é aplicado aos cidadãos, aos particulares, o segundo aspecto, por sua vez, é aplicável à Administração Pública. Portanto, ao cidadão tudo é permitido à exceção das proibições previstas em lei, enquanto que à Administração Pública só é permitido agir caso exista previsão legal autorizadora.

Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO assim conceitua o princípio da legalidade da atividade administrativa:

É o fruto da submissão do Estado à lei. É em suma: a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei¹⁴.

Ensina Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO que enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é essência de qualquer Estado, o

¹² 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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Obra citada. p. 68.

¹⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de...* p. 57.

princípio da legalidade é específico do Estado de Direito. Nada caracteriza mais o Estado de Direito do que a sua submissão à lei, lei esta abstrata e impessoal, ausente de privilégios e favoritismos, editada e aprovada pelos representantes do povo, com o objetivo único de garantir que a atuação estatal reflita os anseios deste. O princípio da legalidade consagra, portanto, a idéia da soberania popular, idéia central do Estado de Direito¹⁵.

Dentro deste contexto, a fim de verificar a observância aos princípios da supremacia do interesse coletivo e da legalidade, justifica-se o princípio da motivação, segundo a Administração Pública encontra-se obrigada a apontar os pressupostos fáticos e jurídicos que justificam a sua atuação¹⁶.

2.1.3. A motivação

De acordo análise anterior, a motivação, portanto, ocupa papel extremamente relevante na fiscalização da atuação estatal. Serve, segundo Florivaldo Dutra de ARAÚJO, como instrumento de controle dos atos administrativos¹⁷.

O princípio da motivação, objeto central do presente trabalho monográfico, será objeto de estudo de capítulo posterior. Por enquanto, importante salientar que o princípio da motivação caracteriza-se instrumento garantidor do princípio da legalidade e do princípio da supremacia do interesse público sobre os interesses particulares. A relação do princípio da motivação com tão relevantes princípios informadores do regime jurídico administrativo demonstra a sua importância neste sistema.

3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS AGENTES

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de...* p. 91.

¹⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. p. 216.

¹⁷ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. p. 109.

Este assunto será objeto de estudo de tópico posterior acerca das finalidades da motivação.

3.1. OS AGENTES PÚBLICOS

São agentes públicos todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, seja na administração direta, seja na indireta. O termo é extremamente abrangente, vez que inclui todos aqueles que, de forma definitiva ou temporária, exercem qualquer função pública¹⁸.

Note-se que, em que pese a consolidação do conceito de agentes públicos pela doutrina, diversas vezes outros termos são utilizados para designar as pessoas que exercem uma atividade em nome do Estado. Cite-se aqui a própria Constituição Federal de 1988 que, a fim de designar os “agentes públicos”, emprega a expressão “servidores públicos”¹⁹.

3.1.1. Classificação:

O presente trabalho se debruçará sobre a doutrina segundo a qual os agentes públicos subdividem-se em quatro categorias: agentes políticos; servidores públicos; militares; e particulares em colaboração com o Poder Público²⁰.

a) Agentes Políticos

De acordo com Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO são agentes políticos os titulares de cargos estruturais na organização política do país, ou seja, os ocupantes

¹⁸ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Obra citada. p. 567.

¹⁹ BACELLAR FILHO, Romeu. *Direito...* p. 130.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Obra citada. p. 431.

Destaque-se que inúmeras são as classificações existentes. Romeu BACELLAR FILHO, por exemplo, classifica os agentes públicos em: agentes honoríficos; agentes delegados; agentes credenciados; e, agentes administrativos (BACELLAR FILHO, Romeu. *Idem.* p. 131).

de cargos que integram o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder²¹.

A partir do conceito de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, Maria Sylvia Zanella DI PIETRO entende que os agentes políticos estão necessariamente vinculados ao governo e ao exercício de função política. Na concepção da eminente administrativista, são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos, seus Ministros e Secretários, e os membros do Parlamento (Senadores, Deputados e Vereadores)²².

Entretanto, mencione-se aqui a opinião de Romeu BACELLAR FILHO, que discorda da exemplificação acima proposta e inclui no rol de agentes políticos os membros da Magistratura, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas etc. O autor dissocia a função política da participação no governo. Segundo ele, a política deve ser considerada a arte de bem administrar e, neste sentido, fica evidente a atividade política dos agentes citados. Ainda de acordo com Romeu BACELLAR FILHO, a característica que evidencia o exercício desta atividade política é a absoluta autonomia de que estas categorias gozam no exercício de suas funções precípua, ninguém determina como estes agentes devem proceder²³.

b) Servidores Públicos

Os servidores públicos são pessoas físicas que se ligam à Administração, direta ou indireta, através de um vínculo empregatício, que pode ser de natureza estatutária, regido pela legislação trabalhista, ou de caráter temporário, percebendo, para tal, remuneração proveniente dos cofres públicos²⁴.

²¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de...* p. 135.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Obra citada. p. 432

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Idem. p. 434.

²⁴ BACELLAR FILHO, Romeu. *Direito...* p. 32.

Os servidores públicos diferenciam-se, portanto, pela natureza do vínculo estabelecido com a Administração Pública, e é com base neste vínculo que são classificados em: servidores públicos estatutários; empregados públicos; e servidores temporários.

Os servidores públicos estatutários submetem-se, logicamente, ao regime jurídico estatutário; os empregados públicos, por sua vez, são regidos pelo regime jurídico da Consolidação das Leis Trabalhistas²⁵; e, por fim, os servidores temporários são contratados por tempo determinado apenas para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal²⁶.

Mais adiante tratar-se-á o tema de forma aprofundada. Por enquanto, faz-se mister destacar que servidores públicos estatutários, empregados públicos e servidores temporários são espécies do gênero servidores públicos, que se distinguem pelo regime jurídico de contratação utilizado pelo Estado.

c) Militares

Os militares são pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, mediante remuneração paga pelos cofres públicos, estabelecendo com este vínculo estatutário. Diferenciam-se dos servidores públicos estatutários pela sujeição deste vínculo a um regime jurídico próprio dos militares, que estabelece as normas de ingresso, estabilidade, remuneração, prerrogativas etc²⁷.

²⁵ No presente trabalho deve-se entender Consolidação das Leis Trabalhistas como um conjunto formado não só pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943, mas também pelas leis esparsas que regulam as relações de trabalho.

²⁶ 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 da 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 (...).”

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Obra citada. p. 437.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO destaca que até a Emenda Constitucional nº 18 de 1998, os militares eram considerados servidores públicos pela Constituição Federal, vez que inseridos em seção denominada “Dos Servidores Públicos Militares”. A partir desta Emenda, a denominação “servidores” foi excluída, daí a necessidade de incluir uma nova categoria de agentes públicos, a dos militares²⁸.

d) Particulares em colaboração com o Poder Público

Esta categoria de agentes públicos compreende as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado sem, contudo, estabelecerem qualquer vínculo de natureza empregatícia com este. Nas palavras de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, estes agentes não perdem a sua qualidade de particulares, permanecendo alheios à intimidade do aparelho estatal²⁹.

Subdividem-se estes agentes em: delegados do Poder Público; requisitados, nomeados e designados; e gestores de negócio³⁰.

Os delegados do Poder Público exercem, em seu próprio nome, função pública, porém sob fiscalização do Estado. Nesta categoria encontram-se os concessionários e permissionários de serviços públicos, os notários, os leiloeiros, os tradutores públicos etc.

Os requisitados, os nomeados e os designados são particulares que, mediante requisição, nomeação ou designação pelo Estado, prestam atividades públicas relevantes; é o que se dá com os mesários nos processos eleitorais, os jurados, os recrutados para o serviço militar obrigatório, dentre outros. Conforme Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, estes agentes exercem um *múnus* público³¹.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Idem. p. 436.

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de...* p. 137.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Idem. p. 437.

³¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de...* p. 137.

Os gestores públicos, por fim, caracterizam-se por assumir, de forma espontânea, a gestão de coisa pública diante de situações emergenciais, por exemplo, em caso de uma grave epidemia.

Realizada uma breve análise sobre os agentes públicos, torna-se possível a análise aprofundada dos regimes jurídicos aplicáveis aos servidores públicos, tema este de suma importância para o desenvolvimento do presente trabalho.

3.2. OS REGIMES JURÍDICOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Conforme a classificação dos agentes públicos ora apresentada, caracterizam-se os servidores públicos pelo vínculo empregatício estabelecido com a Administração Pública, vínculo este que pode ser de natureza estatutária, regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, ou de caráter temporário. E é com base neste vínculo estabelecido com o Estado que os servidores subdividem-se em servidores públicos estatutários; empregados públicos; e servidores temporários.

De acordo com considerações anteriormente feitas, os servidores públicos estatutários submetem-se, obviamente, ao regime jurídico estatutário; os empregados públicos são regidos pela legislação trabalhista; e os servidores temporários, por sua vez, são contratados por tempo determinado apenas para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Veza que o presente trabalho monográfico busca demonstrar uma consequência necessária da adoção do regime celetista pela Administração Pública, a análise aprofundada dos regimes jurídicos de contratação pelo Estado mostra-se essencial.

3.2.1. Classificação

a) Regime estatutário

O regime estatutário é legalmente estabelecido por cada uma das unidades federativas especificamente para reger o vínculo existente entre ela e os seus servidores estatutários. Em decorrência deste caráter legal, os servidores, quando nomeados, ingressam em uma situação jurídica previamente definida, à qual se submetem no ato de posse. Não há possibilidade de qualquer modificação em suas normas por via contratual, ainda que ambas as partes – Administração e servidor – concordem³². Nas palavras de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, o regime estatutário possui índole não-contratual³³.

Destaque-se que o regime estatutário, ao mesmo tempo em que atribui deveres e proibições aos servidores, outorga-lhes proteções peculiares, tais como a estabilidade aos concursados depois de decorrido o período de estágio probatório. Tais garantias protetivas visam garantir aos servidores condições propícias a uma atuação técnica isenta, imparcial e obediente apenas às diretrizes político-administrativas voltadas ao interesse público, evitando que estes servidores fiquem à mercê de objetivos meramente políticos. Tais garantias, portanto, visam garantir ao cidadão uma ação impessoal do Estado.

O regime estatutário é, portanto, o cabível nas situações em que o vínculo não visa apenas atender interesses laborais, mas também interesses públicos, vez que os servidores públicos são instrumentos da atuação estatal³⁴. Desta forma, conclui-se que as chamadas atividades típicas do Estado, dada a necessidade de atuação comprometida com o interesse público, devem ser prestadas sob a égide do regime estatutário. O regime estatutário é, por excelência, o regime da Administração direta e autárquica.

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Obra citada. p. 434.

³³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de...* p. 139.

³⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Idem.* p. 155.

b) Regime trabalhista

O regime trabalhista é o regime ao qual se submetem os empregados públicos. Caracteriza-se pela submissão desta categoria de servidores à legislação trabalhista ordinária. Deste modo, diferentemente do regime estatutário, estabelecido por lei por cada uma das unidades federativas, no regime trabalhista a União possui competência privativa para legislar sobre o Direito do Trabalho³⁵, portanto, Estados e Municípios não podem derogar as normas da legislação trabalhista.

Destaque-se, primeiramente, uma questão terminológica. Inúmeros autores valem-se da expressão “regime celetista” a fim de designar o regime a que se submetem os empregados públicos. Neste sentido, explica Romeu BACELLAR FILHO que o regime da legislação trabalhista, quando utilizado pela Administração Pública, sofre, dada a interpretação constitucional obrigatória, influências do regime jurídico estatutário, motivo este pelo qual não é puramente celetista³⁶.

O regime trabalhista é, necessariamente, o regime ao qual se submetem os servidores das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público. Explica-se: os entes ora citados são pessoas jurídicas de direito privado, não existindo nelas, portanto, cargos públicos, mas apenas empregos. Uma vez que o regime estatutário só é aplicável aos ocupantes de cargos, os servidores das pessoas jurídicas de direito privado mencionadas, vez que não ocupantes de cargos, devem submeter-se, obrigatoriamente, ao regime da legislação trabalhista.

Contudo, tal regime não é exclusividade dos servidores das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações de direito privado. Em que pese ser o regime estatutário ser o regime próprio da Administração direta e autárquica,

³⁵ Art. 22. “Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (...).”

³⁶ BACELLAR FILHO, Romeu. *Direito...* p. 138.

conforme outrora explicitado, a Constituição admite que determinadas atividades possam ser desenvolvidas sob o regime trabalhista. Cite-se, como exemplo de tal possibilidade, o art. 61, §1º, II, a, que atribui ao Presidente a competência privativa para a iniciativa das leis que disponham sobre *criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica*³⁷. Infere-se da leitura do presente artigo que há a possibilidade de servidores serem contratados pela Administração Pública direta e autarquias sob o regime da legislação trabalhista.

Conforme Romeu BACELLAR FILHO, é possível a aplicação do regime trabalhista pela Administração direta e autárquica nos casos em que a atividade possa ser regularmente realizada ainda que não incidente o regime estatutário, ou seja, ainda que ausentes as garantias protetivas do regime estatutário, a atividade pode ser realizada sem oferecer riscos ao interesse público³⁸.

Da possibilidade de contratação de servidores (empregados públicos) através do regime trabalhista surge a seguinte questão: é possível a aplicação única e irrestrita do regime da CLT aos empregados públicos? A questão colocada será objeto de análise mais aprofundada em tópico adiante, porém, cabe desde já esclarecer a posição aqui adotada: o Estado empregador possui natureza jurídica diversa do empregador particular, assim como o vínculo por ele estabelecido com os seus empregados. Desta forma, não há como falar na aplicação única e exclusiva da legislação trabalhista nas relações travadas entre a Administração e os seus empregados.

c) Regime especial

³⁷ “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração (...).”

³⁸ BACELLAR FILHO, Romeu. *Direito...* p. 139.

Submetem-se ao chamado regime especial os servidores contratados por tempo determinado para, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal³⁹, atender necessidade temporária de excepcional interesse público⁴⁰. Tais agentes, ditos servidores temporários, são contratados pela Administração Pública mediante regime jurídico especial legalmente estabelecido por cada uma das unidades federativas, assim como ocorre com os servidores estatutários⁴¹.

3.2.2. A Constituição Federal de 1988 e o regime jurídico único

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, impôs a incidência de um regime jurídico único para todos os servidores públicos da Administração direta, autarquias e fundações de direito público, em âmbito municipal, estadual e federal⁴². Observe-se que a Constituição não determinou em momento algum qual seria este regime único, porém prevaleceu o entendimento de que tal regime seria o estatutário.

Neste sentido, a Lei nº 8.112 de 11.12.1990, em seu art. 2º, determinou que fosse aplicado à Administração direta, autárquica e fundacional pública exclusivamente o regime estatutário⁴³.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 produziu diversas alterações na estrutura da Administração Pública dentre as quais, vale destacar, a

³⁹ 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 da 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 (...).”

⁴⁰ BACELLAR FILHO, Romeu. *Direito...* p. 134.

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Obra citada. p. 434.

⁴² 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”.

⁴³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de...* p. 158.

supressão da obrigatoriedade da adoção de um regime jurídico único pelas pessoas jurídicas da Administração direta, autarquias e fundações públicas. Após a promulgação desta Emenda voltou a ser possível a adoção pelos Municípios, Estados e União de um regime jurídico onde parte dos servidores submete-se ao regime estatutário e parte à legislação trabalhista. Ressalte-se que, em que pese ter prevalecido a aplicação do regime estatutário aos servidores públicos federais, estaduais e municipais, parcela nada desprezível de Municípios, notadamente, optou pela adoção do regime trabalhista⁴⁴.

Neste sentido importante destacar a Lei nº 9.962, editada em 22.02.2000, que estabeleceu a aplicação do regime trabalhista para todos os servidores da Administração Federal direta, autárquica e fundacional⁴⁵.

3.3. O ESTADO EMPREGADOR E O EMPREGADOR PRIVADO

Cabe a seguinte questão: é possível a equiparação entre o Estado empregador e o empregador privado

Sobre o tema, preponderam dois entendimentos: o primeiro é o de que o Estado, ao optar pela utilização da legislação trabalhista, identifica-se com o empregador privado; o outro se refuta a equiparar o Estado ao empregador comum, sob o argumento de que a relação existente entre a Administração Pública e seus empregados não é essencialmente trabalhista, mas permeada por normas e princípios de direito público decorrentes do regime jurídico administrativo.

⁴⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. *A superação do regime único: admissão de servidores públicos sob a CLT*.

⁴⁵ Art. 1º. “O pessoal admitido para emprego público na Administração federal direta, autárquica e fundacional terá sua relação de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e legislação trabalhista correlata, naquilo que a lei não se dispuser em contrário”.

Na defesa do segundo entendimento, Ney José de FREITAS, brilhantemente caracterizou como de *natureza híbrida* a relação existente entre o Estado e o empregado público. Explica o autor:

(...) a relação do empregado público com o Estado tem natureza híbrida. Desta forma, não ocorre, em caráter de exclusividade, a incidência de normas constantes da legislação trabalhista, mas, também, o influxo, com força derogatória, de normas de direito público que colorem a relação jurídica com timbre diferenciados, pontuando o vínculo com as peculiaridades do interesse público⁴⁶.

Ney José de FREITAS cita Adilson DALLARI e indica a existência de *uma atração fatal* entre o Estado e a incidência do regime jurídico administrativo; o administrador público não tem a mesma liberdade que tem o administrado, vez que sempre se encontra submisso aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público⁴⁷.

Desta forma, a Administração Pública, em razão da incidência obrigatória do regime jurídico administrativo, somente pode agir de acordo com previsão legal e sempre tendo em vista o interesse público; há um limite na atuação estatal. Em contraposição, a atuação do ente privado não se submete aos princípios impostos pelo regime jurídico administrativo; verifica-se uma livre atuação, condicionada, apenas, ao que proíbe o ordenamento jurídico.

O Estado, portanto, no exercício de atividade administrativa, não se equipara, em momento algum, aos particulares. A equiparação ao empregador privado, no que tange a aplicação da legislação trabalhista a seus empregados, carece, portanto, de sentido.

Diante do exposto chega-se a uma conclusão quanto à questão apresentada: não é possível a aplicação única e irrestrita da legislação trabalhista ao empregados

⁴⁶ FREITAS, Ney José de. Obra citada. p. 103.

⁴⁷ FREITAS, Ney José de. Idem. p. 106.

públicos; a aplicação da legislação trabalhista é cabível, porém, sempre ao influxo dos princípios do regime jurídico administrativo.

Frente à conclusão de que os empregados públicos e os empregados privados não são equiparáveis, cabe investigar a natureza do ato de dispensa os empregados públicos, vez que tal ato não possui, obviamente, a mesma natureza da dispensa pelos empregadores de caráter privado.

4. A NATUREZA ADMINISTRATIVA DO ATO DE DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: O CONCEITO DE ATO ADMINISTRATIVO

Destaque-se que inexistente definição legal de ato administrativo. Não há, também, unanimidade conceitual entre os doutrinadores.

Hely Lopes MEIRELLES afirma que o ato administrativo caracteriza-se por ser uma manifestação de vontade da Administração Pública que, agindo como tal, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir ou declarar direitos, ou impor deveres aos administrados, a ela mesma ou aos seus servidores⁴⁸.

Florivaldo Dutra de ARAÚJO, por sua vez, conceitua o ato administrativo como a manifestação de vontade da Administração Pública expedida em nível infralegal visando dar cumprimento à lei, sob regime de direito público e sujeito a controle de legitimidade por órgão jurisdicional, com a finalidade de criar situações jurídicas ou concorrer para a sua formação⁴⁹.

Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO faz distinção entre ato administrativo *stricto sensu* e ato administrativo *lato sensu*. Tratado de forma ampla, tem-se o ato

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. p. 133.

⁴⁹ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Obra citada*. p. 62.

administrativo como uma declaração da Administração Pública no exercício de prerrogativas públicas, declaração esta manifestada através de providências jurídicas complementares à lei a título de dar-lhe cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. Ao conceito de ato administrativo em sentido estrito, basta acrescentar à conceituação anterior a unilateralidade e a concreção:

(...) declaração unilateral do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementares à lei (ou, excepcionalmente, da própria Constituição, aí de modo plenamente vinculado) expedidos a título de lhe dar cumprimento e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional⁵⁰.

Em que pese a existência de inúmeros conceitos atribuídos aos atos administrativos, o presente trabalho monográfico faz opção pela conceituação trazida por Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO. O conceito trazido pelo referido autor mostra-se mais útil e coerente com o presente trabalho, pois destaca a unilateralidade do ato, a incidência do princípio da legalidade, a submissão ao regime jurídico de direito público e o controle jurisdicional de legalidade.

4.2. O ATO DE DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO

Após breve análise do conceito de ato administrativo, alcança-se ponto importante para o desenvolvimento do presente trabalho monográfico: a classificação do ato de dispensa do empregado público como ato administrativo.

Relevante neste ponto retomar a questão do Estado empregador anteriormente abordada. Com base no entendimento de Ney José de FREITAS, conclui-se não ser possível a aplicação única e irrestrita da legislação trabalhista ao empregados públicos; a aplicação desta mostrou-se cabível desde que ao influxo dos princípios e normas do regime jurídico administrativo.

⁵⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de...* p. 216.

Portanto, o Estado, quando contrata pelo regime da legislação trabalhista, submete-se, obviamente, aos regramentos deste regime. Contudo, tal submissão não é exclusiva, sob a relação jurídica estabelecida incidem princípios e normas próprias do regime jurídico administrativo, capazes de derogar o ordenamento jurídico trabalhista, formando o que Ney José de FREITAS denomina *regime híbrido*⁵¹. Desta forma, a relação jurídica existente entre o Estado e o empregado público mostra-se diferente daquela regida única e exclusivamente pela legislação trabalhista.

Acrescente-se a isso o conceito de ato administrativo. Conforme anteriormente analisado, o ato administrativo traduz-se em uma declaração de vontade do Estado. Desta forma, qualquer ato unilateral produzido pela Administração Pública, no exercício da função administrativa, é ato administrativo.

Assim, se o vínculo empregatício estabelecido entre a Administração Pública e seus empregados difere-se sobremaneira do vínculo submetido essencialmente ao regime da legislação trabalhista ao qual se submetem os empregadores privados, e se os atos decorrentes da vontade da Administração são atos administrativos, não persistem dúvidas na caracterização do ato de dispensa do empregado público como administrativo. Neste sentido, destaque à conclusão de Ney José de FREITAS:

*(...) se o Estado empregador não se equipara ao empregador particular, a conclusão somente pode ser no sentido de que o ato objeto da vontade estatal é ato administrativo, atraindo, portanto, a incidência de todo o aparato normativo e doutrinário criado para envolver esta espécie de ato jurídico, sob pena de desacato à lógica e, o que é mais grave, não oferecendo ao ato de despedimento uma qualificação jurídica adequada, o que não se compadece com uma visão sistemática do direito*⁵².

Uma vez caracterizado como administrativo o ato que dispensa o empregado público, nada mais lógico que sobre este ato incidam os princípios próprios aos atos administrativos, tal qual, o princípio da motivação.

⁵¹ FREITAS, Ney José de. Obra citada. p. 115.

⁵² FREITAS, Ney José de. Idem. p. 117.

5. A MOTIVAÇÃO

5.1. A MOTIVAÇÃO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

Em que pese a sua importância na efetivação dos ideais do Estado de Direito, o princípio da motivação não foi positivado pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988⁵³. Nas palavras de Ney José de FREITAS, “perdeu o constituinte (com aplausos do mau administrador) a oportunidade extraordinária de consagrar, de modo expreso, no texto constitucional, esse vetor principiológico da mais alta transcendência”⁵⁴.

Apesar de não se encontrar positivado no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio da motivação é considerado pela doutrina majoritária princípio constitucional implícito, permeando, desta forma, toda a atividade realizada pela Administração Pública.

A respeito do tema afirma Maria Sylvia Zanella DI PIETRO que a exigência de motivação dos atos da Administração Pública não foi mencionada no art. 37 da Carta Magna por ser amplamente reconhecida doutrinária e jurisprudencialmente⁵⁵.

Para Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO o fundamento constitucional da obrigatoriedade da motivação dos atos administrativos encontra-se no art. 1º, II, que destaca a cidadania como um dos fundamentos da República, e no art. 5º, XXXV, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação judicial ameaça ou lesão a direito⁵⁶.

⁵³ 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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

⁵⁴ FREITAS, Ney José de. Obra citada. p. 119.

⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Obra citada. p.

⁵⁶ Art. 1º. “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Município e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)
II – a cidadania (...)”.

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:

(...)

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (...)”.

Segundo ele “é o princípio da motivação é reclamado, quer como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do ‘porquê’ das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se sujeitarem a decisões arbitrárias, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas às leis”⁵⁷.

Ney José de FREITAS indica que o princípio em tela encontra-se implícito no art. 93, X, da Constituição⁵⁸. Argumenta o autor que a motivação é requisito imposto pelo dispositivo para as decisões administrativas tomadas pelo Poder Judiciário. Exigir-se do Poder Judiciário a motivação dos atos exercidos em função de atividade administrativa e não o exigir da Administração no exercício da mesma atividade seria totalmente ilógico, um “verdadeiro contra-senso”⁵⁹.

Relevante aqui destacar a concepção de Romeu Felipe BACELLAR FILHO, segundo a qual o princípio da motivação possui caráter instrumental, vez que viabiliza o cumprimento de outros princípios constitucionais, como, por exemplo, a legalidade e a moralidade⁶⁰.

5.2. O CONCEITO DE MOTIVAÇÃO

Primeiramente, mencione-se a distinção feita por Florivaldo Dutra de ARAÚJO entre a motivação em sentido material e a motivação em sentido formal. Segundo ao autor a motivação material caracteriza-se pela existência de pressupostos fáticos e de direito que tenham autorizado ou obrigado o administrador público a emitir o ato de acordo com as exigências legais impostas para a sua prática. Desta

⁵⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de...* p. 67.

⁵⁸ Art. 93. “Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
(...)”

X – as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública (...).”

⁵⁹ FREITAS, Ney José de. *Obra citada*, p. 123-124.

⁶⁰ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. p. 189.

forma, assinala, é inconcebível a inexistência de motivação material já que todo o ato praticado pela Administração Pública deve apresentar interdependência lógica com as razões que influíram em sua decisão. A motivação formal, por outro lado, constitui-se na demonstração, por parte do administrador público, da existência da motivação material⁶¹.

O presente trabalho tem como objeto de análise a motivação formal, que será aqui designada simplesmente por “motivação”.

Segundo Antonio Carlos de Araújo CINTRA, a doutrina corrente considera a motivação do ato administrativo como a expressão dos seus motivos⁶². Entretanto, acrescenta o autor, há parte da doutrina que se vale de um conceito mais amplo da motivação. Neste sentido destaque-se o conceito trazido por Florivaldo Dutra de ARAÚJO⁶³:

Em geral, usa-se o termo motivação apartado da idéia de motivo (no sentido de pressuposto fático que embasa a produção do ato, também chamado de causa). Ou seja, o termo motivação é usado para designar não apenas a manifestação dos motivos, mas também a de todos os elementos que influem na legalidade, oportunidade e finalidade do ato, bem como a correspondência entre o motivo deste e seu conteúdo⁶⁴.

Diante do exposto, ao presente trabalho parece mais adequada a adoção da concepção mais abrangente do termo. A motivação, portanto, não se limita à exposição dos motivos, ela deve, além de demonstrá-los, destacar os elementos relativos à legalidade, oportunidade, conveniência e finalidade do ato.

5.3. A FINALIDADE DA MOTIVAÇÃO

⁶¹ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Op. cit. p. 93.

⁶² Destaque-se aqui o entendimento de Hely Lopes MEIRELLES, segundo o qual “pela motivação, o administrador justifica a sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejaram o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam a sua prática” (MEIRELLES, Hely Lopes. Obra citada. p. 181).

⁶³ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Idem, ibidem.

⁶⁴ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Idem. p. 94.

A motivação, conforme anteriormente aduzido, demonstra os motivos que levaram o administrador público à prática de determinado ato, além de indicar os elementos relativos à finalidade e à legalidade deste, e a observância aos critérios de oportunidade e conveniência. Em face do conceito apresentado, cabe questionar: qual é a finalidade da motivação de um ato administrativo?

Primeiramente, segundo Antonio Carlos de Araújo CINTRA, a obrigatoriedade da motivação do ato força o agente administrativo a examinar as questões relativas à legalidade, oportunidade e conveniência do ato que pretende praticar. Deste modo, acrescenta o autor, beneficia-se a Administração Pública, vez que se reduzem as possibilidades de precipitações e negligências por parte dos agentes e aumentam as chances de acerto e de legalidade nas decisões por ela emanadas⁶⁵.

Florivaldo Dutra de ARAÚJO também indica o aperfeiçoamento do exercício da função administrativa como finalidade da motivação. Entretanto, faz importante ressalva a este respeito: segundo o autor, deve-se cuidar para que não seja dado a essa finalidade valor excessivo, o que poderia levar a uma concepção essencialmente “endoadministrativa” da motivação⁶⁶.

CINTRA indica ainda a finalidade de controle dos atos administrativos realizada pela motivação. Explica-se: a motivação de um ato facilita o seu controle interno, principalmente pelos superiores hierárquicos do agente que o praticou, e externo, realizado pelos demais órgãos públicos competentes⁶⁷. Sobre o tema destaca ARAÚJO que a maioria dos autores ressalta a finalidade da motivação como instrumento de controle interno e jurisdicional dos atos administrativos, contudo, outras formas de controle são igualmente realizadas, como, por exemplo, o controle realizado pelo Poder Legislativo e o controle, por ele chamado de informal ou difuso, realizado pela opinião pública⁶⁸.

⁶⁵ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. Obra citada. p. 112.

⁶⁶ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Obra citada. p. 108.

⁶⁷ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. Idem. p. 113.

⁶⁸ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Obra citada. p. 110.

Antonio Carlos de Araújo CINTRA destaca outra finalidade de grande relevância da motivação: ela possibilita a interpretação do real alcance do ato administrativo motivado⁶⁹. ARAÚJO, assim como CINTRA, insere a interpretação do ato administrativo como uma importante finalidade da sua motivação⁷⁰.

Por fim, importante indicar o argumento psicológico ventilado por CINTRA. Conforme o autor “a motivação atende a reclamos próprios da natureza humana” vez que substitui uma simples afirmação por parte da Administração Pública por uma tentativa de persuasão do administrado através das razões expostas. Além disso, acrescenta CINTRA, a motivação satisfaz “o dever moral de indicar, a todos, os fundamentos que o permitem empregar a potestade pública que lhe foi confiada para agir no interesse comum”⁷¹.

Diante das finalidades acima expostas conclui-se facilmente que a motivação é vantajosa tanto para os administrados, como para a própria Administração Pública, daí porque a sua importância.

5.4. A OBRIGATORIEDADE DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Antes de iniciar a análise deste tema, faz-se mister ressaltar que inexistente uniformidade doutrinária a seu respeito.

5.3.1. A exclusão da motivação como regra geral

Florivaldo Dutra de ARAÚJO afirma existirem duas posições antagônicas dentro da corrente que entende ser a obrigatoriedade da motivação dependente da

⁶⁹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. Obra citada. p. 113.

⁷⁰ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Idem. p. 108-109.

⁷¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. Idem. p. 114.

natureza do ato. De um lado há quem entenda como obrigatória a motivação apenas dos atos administrativos vinculados, em oposição a esta idéia, há aqueles que entendem que esta só ser exigível nos atos discricionários da Administração Pública⁷².

Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO adere a primeira corrente e justifica que os atos vinculados devem ser obrigatoriamente motivados pois a Administração necessita demonstrar a conformidade entre o ato emanado e disposição legal⁷³.

Neste sentido destaca Hely Lopes MEIRELLES que uma vez que nos atos discricionários a lei deixa ao administrador a faculdade de decisão, não há razão em exigir-se a motivação deste. Complementa afirmando que nestes atos a motivação é dispensável, bastando ao agente administrativo demonstrar a sua competência para o exercício deste poder e conformidade ato emanado com o interesse público (pressuposto de toda a atividade estatal)⁷⁴.

A corrente oposta a esta, por sua vez, considera mais relevante a motivação dos atos discricionário. De acordo com esta doutrina o controle dos atos administrativos vinculados é mais fácil de ser realizado, mesmo que não expressa a sua motivação. Neste contexto, os atos administrativos devem sempre ser motivados, a fim de garantir a observância aos limites da finalidade e competência relativos ao ato, bem como verificar a real existência dos motivos e a correlação destes com o ato emanado⁷⁵.

Há ainda, segundo Florivaldo Dutra de ARAÚJO, quem negue a obrigatoriedade da motivação de todos os atos, sendo esta aplicável somente em determinadas situações. Sustenta o autor:

De maneira geral, com pequenas nuances de autor para autor, pode-se dizer que tal corrente aponta como hipóteses em que a motivação se torna obrigatória:

- a) havendo expressa determinação legal;*
- b) nos atos em que se denegam pedidos formulados à administração;*

⁷² ARAÚJO, Florivaldo Dutra de Araújo. Obra citada. p. 112 e 113.

⁷³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de...* p. 225.

⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Obra citada. p. 181.

⁷⁵ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Idem*, *ibidem*.

- c) em qualquer ato que limite os direitos subjetivos ou atinja interesses legítimos dos particulares;*
- d) atos que revoguem ou anulem decisões anteriores ou modifiquem orientações até então seguidas pela Administração;*
- e) nos atos emitidos em contrariedade a um parecer anterior obrigatório;*
- f) em quaisquer atos que encerrem procedimentos administrativos contenciosos;*
- g) nos atos praticados no exercício do controle administrativo (ou controle interno, pelo qual a Administração revê seus próprios atos);*
- h) nas deliberações, ou seja, nos atos manifestados por órgãos colegiais.⁷⁶*

Em que pesem as correntes ora indicadas, ARAÚJO, assim como Antonio Carlos de Araújo CINTRA, opinam pela existência de regra geral no sentido da obrigatoriedade da motivação dos atos administrativos, conforme a seguir aduzido⁷⁷.

5.3.2. A obrigatoriedade da motivação como regra geral

A respeito do tema questiona Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO sobre a real possibilidade de se contestar um ato cujas bases em que se encontra assentado são desconhecidas. Não há como, afirma o autor, questionar a validade de um ato, ou até mesmo impugná-lo, caso inexistente a sua motivação⁷⁸.

A fim de responder a questão posta, ensina o autor que a obrigatoriedade da motivação dos atos administrativos decorre do fato de que os agentes públicos agem, ou deveriam agir, tendo sempre em vista o interesse coletivo. Desta forma, conclui BANDEIRA DE MELLO, fica evidente o direito que os cidadãos têm de saber porque determinado ato foi praticado por algum destes agentes que agem em prol do interesse coletivo. Portanto, a obrigatoriedade da motivação como regra geral é uma necessidade decorrente do próprio Estado de Direito e da democracia⁷⁹.

Neste sentido, importante destacar a conclusão de Alberto Ramón REAL, citado por BANDEIRA DE MELLO, acerca do assunto:

⁷⁶ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Obra citada. p. 113 e 114.

⁷⁷ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Idem*, *ibidem*.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. Obra citada. p. 125 e 126.

⁷⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. p. 99.

⁷⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de...* p. 224-225.

1º - A necessidade de motivar ou fundamentar, obrigatoriamente, os atos administrativos é um princípio geral do direito administrativo contemporâneo. Este princípio deve ser reconhecido como tal nos Estados cujas leis e jurisprudência ainda não o proclamaram.

2º - Este novo princípio geral do direito administrativo se enraíza nas bases constitucionais do Estado de Direito e tem fundamento comum ao da necessidade de fundamentar os atos jurisdicionais. É um aspecto da 'jurisdicionalização' ou extensão dos princípios do devido processo à atividade administrativa.

3º - A fundamentação obrigatória é penhor de boa administração, ao mesmo tempo que garantia democrática dos administrados.

4º - A omissão ou defeito grave da fundamentação produz nulidade por vício de um elemento essencial do ato, que excede de sua formalidade e toca seu conteúdo e racionalidade⁸⁰

Em razão dos argumentos acima citados, verifica-se, segundo Antonio Carlos de Araújo CINTRA, uma tendência em alargar a extensão da obrigatoriedade dos atos administrativos⁸¹. Neste sentido afirma Hely Lopes MEIRELLES que “a motivação dos atos administrativos vem se impondo dia a dia, como uma exigência do Direito Público e da legalidade governamental”⁸².

5.5. A OBRIGATORIEDADE DA MOTIVAÇÃO DO ATO DE DISPENSA DO EMPREGADO PÚBLICO

A fim de demonstrar a obrigatoriedade de motivar o ato de dispensa dos empregados públicos concursados, mostra-se necessário retomar idéia apresentada em capítulo anterior: a impossibilidade da equiparação entre o Estado empregador e o empregador privado.

A Administração Pública age sempre visando o bem comum, e, por isso, ao contrário do empregador comum, quando integra uma relação jurídica na condição de empregador dá a ela contornos diferenciados, adquirindo esta relação contornos

⁸⁰ *apud* BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Discricionariedade...* p. 100.

⁸¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. *Obra citada.* p. 126.

No mesmo sentido pronuncia-se Florivaldo Dutra de ARAÚJO (ARAÚJO, Florivaldo Dutra. *Obra citada.* p. 114).

⁸² MEIRELLES, Hely Lopes. *Obra citada.* p. 179.

públicos. Tem-se, desta forma, que relação existente entre a Administração Pública e seus empregados não é essencialmente trabalhista, mas permeada por princípios e normas de direito público decorrentes do regime jurídico administrativo⁸³.

Diante disso, Ney José de FREITAS, citando Adilson DALLARI, afirma que a incidência deste feixe principiológico na relação entre Estado e empregado público promove “uma espécie de derrogação da norma trabalhista”. Explica-se: ao empregador privado é concedido o poder potestativo de dispensar livremente seu empregado. Uma vez que à Administração não é dado o poder de agir livremente, este poder potestativo dado ao empregador privado não pode a ela ser conferido sob pena de violação dos princípios do regime jurídico administrativo. Tem-se, portanto, que é desta “derrogação”, que decorre a obrigatoriedade de motivar o ato que dispensa este empregado público⁸⁴.

Ressalte-se aqui a opinião de Lúcia Valle FIGUEIREDO:

Não se pense, também, que a dispensa de empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT [...], possa se dar sem qualquer motivação ou sem que lhes seja dada qualquer possibilidade de contraditar a dispensa.

O concurso é a regra geral para a contratação de quaisquer servidores (em sentido lato), de empregados. A dispensa não pode se verificar desmotivada, se tiver havido concurso públicos. é preciso ter fundamento jurídico, pouco importa que os empregados possam não ser estáveis⁸⁵.

Importante ressaltar também outro ponto abordado no presente trabalho: se o vínculo empregatício estabelecido entre a Administração Pública e seus empregados difere-se sobremaneira do vínculo submetido essencialmente ao regime da legislação trabalhista ao qual se submetem os empregadores privados, e se os atos decorrentes da vontade da Administração são atos administrativos, não persistem dúvidas na caracterização do ato de dispensa do empregado público como administrativo. Assim,

⁸³ FREITAS, Ney José de. Obra citada. p.

⁸⁴ *apud* FREITAS, Ney José. Idem. p. 132-133.

⁸⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Obra citada. p. 575.

se o ato que dispensa o empregado público é ato administrativo deve, de acordo com a corrente doutrinária aqui defendida, ser obrigatoriamente motivado.

Destaque-se aqui a conclusão de Ney José de FREITAS:

Neste diapasão, a única forma válida de despedimento do servidor público é aquela decorrente de justo motivo, apurado mediante processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, portanto, com motivação suficiente e adequada para demonstrar, de modo irretóquível, que a quebra de conduta incompatível com a manutenção da relação empregatícia, tudo resguardado em interesse público⁸⁶.

Tem-se, portanto, que a obrigatoriedade de motivação do ato de dispensa do empregado público decorre da natureza da relação estabelecida entre este empregado e a Administração, e do caráter administrativo deste ato.

5.5.1. A extensão da obrigatoriedade da motivação:

O presente trabalho tem por objeto demonstrar a obrigatoriedade de motivação do ato que dispensa dos empregados públicos concursados. Parte da doutrina⁸⁷ considera que a obrigatoriedade de motivação da dispensa de empregados públicos concursados aplica-se somente aos empregados da administração pública direta, autárquica e fundacional pública, não sendo aplicável, portanto, aos empregados, ainda que concursados, das empresas públicas e sociedades de economia mista⁸⁸. Neste sentido tem-se a Orientação nº 247, da SDI I, do TST⁸⁹.

Destaque-se aqui a Lei 9962/2000, que em seu art. 2º estabelece a obrigatoriedade de concurso público para o ingresso em emprego público na administração direta autárquica e fundacional da União, bem como a possibilidade de

⁸⁶ FREITAS, Ney José de. Obra citada. p. 136.

⁸⁷ Citem-se aqui Jouberto de Quadros Pessoa CAVALCANTE e Francisco Ferreira JORGE NETO.

⁸⁸ CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *O empregado público*. p. 191.

⁸⁹ Orientação nº 247, SDI I, TST – Servidor Público. Celetista concursado. Despedida imotivada. Empresa pública ou sociedade de economia mista. Possibilidade.

rescisão de contrato de trabalho pela Administração Pública em caso de falta grave; acúmulo de cargos; necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa; e por desempenho insuficiente⁹⁰.

Inferre-se da leitura do referido artigo que a dispensa de empregado público da administração direta, autárquica e fundacional da União encontra-se condicionada à motivação “suficiente e adequada”⁹¹. Contudo, a referida lei é aplicável somente à administração direta, às autarquias e às fundações da União Federal, persistindo, portanto, uma lacuna no que se refere às empresas públicas e às sociedades de economia mista, bem como, aos empregados públicos dos Estados e Municípios⁹².

Em que pese a força desta corrente doutrinária, no presente trabalho buscar-se-á demonstrar que a dispensa de todo e qualquer empregado público admitido via concurso público deve ser motivada, seja ele agente da administração direta ou indireta, de autarquias ou de empresas públicas etc.

Primeiramente é importante retomar a idéia previamente analisada de que a expressão “Estado empregador” engloba tanto a Administração direta, dita centralizada, como a indireta, também chamada de descentralizada. Contudo, o regime dos empregados públicos é, por excelência, o regime das empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações privadas.

Posto isto, destaque-se que, conforme adverte Ney José de FREITAS, deve-se ter em mente que as empresas públicas e as sociedades de economia mista são, em que pese a personalidade de direito privado a elas atribuída, instrumentos de ação do Estado.

Nos termos do inciso II, do §1º, da Constituição Federal⁹³, as empresas públicas e as sociedades de economia mista submetem-se as mesmas regras aplicáveis

⁹⁰ Art. 2º. “A contratação de pessoal para emprego público deverá ser precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme a natureza e a complexidade do emprego”.

⁹¹ FREITAS, Ney José. Obra citada. p. 137.

⁹² FREITAS, Ney José. Idem. p. 138.

⁹³ Art. 173. “(...)

às empresas privadas. Entretanto, esta submissão ao mesmo regime das empresas privadas não visa nada além de garantir o princípio da isonomia⁹⁴, evitando que sejam conferidos privilégios às empresas públicas e de economia mista, importando em tratamento discriminatório em face das empresas essencialmente privadas⁹⁵.

Neste mesmo sentido, conclui acertadamente Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, a respeito da regra estabelecida pelo §1º, II, do art. 173, da Constituição Federal:

*O contemperamento é necessário, pois seria um equívoco imaginar que, ante a linguagem desatada no §1º, II, do art. 173, as entidades estatais exploradoras da atividade econômica ficaram integralmente submissas ao regime das empresas privadas (...).*⁹⁶

Conclui-se que a personalidade privada atribuída às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações privadas têm, por objetivo central, garantir que o Estado não goze de prerrogativas no exercício de atividades econômicas. Tal conclusão faz-se extremamente necessária. Explica-se: mesmo quando no exercício de atividades econômicas, ao Estado apenas é atribuída personalidade de direito privado para evitar a concorrência desleal entre ele e os entes privados; em momento nenhum as pessoas administrativas ora analisadas desvencilham-se da natureza pública.

Posto isto, mostra-se sem sentido propagar a desnecessidade de motivação da dispensa destes empregados públicos. Uma vez que as empresas públicas e sociedades de economia mista, embora detentoras de personalidade jurídica de direito privado, realizam função administrativa, assim como os seus empregados, não há sentido

§1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(...)

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

⁹⁴ Diferentemente do que ocorre na prestação de serviços públicos pelo Estado, o exercício de atividade econômica por ele submete-se às mesmas regras aplicadas à iniciativa privada.

⁹⁵ FREITAS, Ney José de. Obra citada. p. 101.

⁹⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de...* p. 260.

afirmar que estes podem ser livremente dispensados, como se trabalhadores da iniciativa privada.

A partir dos argumentos levantados conclui-se ser obrigatória a motivação do ato de dispensa de todos os empregados públicos concursados sob pena de invalidação deste ato.

5.5.2. Entendimento jurisprudencial

A fim de demonstrar a atualidade e a pertinência do objeto de estudo do presente trabalho, seguem jurisprudência que corrobora com a opinião adotada.

Empregado concursado. Contratação pela CLT. Despedida sem Motivação. Reintegração. Entidade de Direito Público. 1. 'A dispensa de servidor público regido pela CLT não se pode dar da mesma forma que a dispensa do empregado privado. É que todos os atos da Administração Pública terão de ser sempre motivados; não podem ser sem causa. Pelo princípio da legalidade que preside a atividade da Administração Pública, a esta não cabe praticar atos, ainda que no exercício de poder discricionário, que impliquem expressões de arbítrio de sua atividade. A dispensa da servidora pública admitida por concurso público, como todo ato administrativo, tem de ser motivada, ainda que se cuide de relação regida pela CLT, implicando sua falta, sem dúvida, invalidade do ato, até mesmo por se configurar, na hipótese, abuso de poder. Trata-se, na hipótese dos autos, de autarquia estadual, pessoa jurídica de direito público, cuja criação justifica-se apenas pelo fato de poder melhor executar atividades típicas da Administração Pública (art. 5º, inciso I, do Decreto-lei n. 200/67). Não há qualquer dúvida de que seus cargos e empregos públicos deverão ser preenchidos por intermédio da realização de serviço público, exigência da Constituição Federal. Tal regra se tornaria inócua se o administrador público pudesse admitir num dia e dispensa, a seu talante, imediatamente no outro dia, fraudando, com esta atitude, a ordem de classificação dos candidatos' (STF – MS, 21485 – DF, Relator Ministro Néri da Silveira). 2. Recurso de Revista provido [grifo nosso]⁹⁷. (TST – 3ª Turma – RR n. 424778 – Rel. Min. Francisco Fausto)

Servidor Público contratado sob o regime celetista – Invalidade da dispensa não motivada, ainda que não alcançado o marco estabilitário. Embora possa a Administração Pública optar pela adoção do regime celetista aos seus servidores, sobretudo após a Emenda Constitucional n. 19/98, nem por isso está desobrigada a observar os princípios que norteiam a sua atuação, dentre os quais o da motivação dos atos jurídicos praticados. Ainda sem alcançar o gozo da estabilidade, por não constar a obreira com mais de dois anos no serviço público, sua dispensa, ocorrida no curso do estágio probatório, deveria ter sido precedida de inquérito administrativo, nos termos da Súmula n. 21 do C. STF, sendo certo, ainda, que o Município reclamado sequer demonstrou a motivação da dispensa

⁹⁷ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. 3ª Turma. Relator: Ministro Francisco Fausto. Acórdão proferido no Recurso de Revista 424.779.

*perpetrada, a fim de auferir o cumprimento do permissivo constante do art. 169, §3º da CF/88. **Nula a dispensa, procede a reintegração da obreira, com o pagamento dos salários desde a dispensa, compensados os valores quitados no TRCT e devida a devolução, pela obreira, do valor levantado a título de FGTS [grifo nosso]***⁹⁸.

(TRT – 3ª Região – 3ª Turma – RO n. 13305/99 – Rel. Rosemary de Oliveira Pires)

*Servidor Público Celetista. Dispensa. Conduta Irregular. Motivação. Operando-se o ingresso de servidor em cargo ou emprego público mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, **ainda que o regime jurídico adotado pelo órgão da administração pública seja o celetista, razão não há para que o administrador público dispense ao servidor celetista tratamento diverso daquele adotado em relação aos servidores estatutários no que tange à dispensa, devendo esta atender estritamente ao interesse público. Por conseguinte, não obstante a garantia da estabilidade não alcançar o servidor celetista, deve-se observar a apuração minuciosa de conduta irregular, bem como a motivação para a sua dispensa, sem o que o ato se torna arbitrário, impondo-se a reintegração ao serviço público [grifo nosso]***⁹⁹.

(TRT – 3ª Região – 5ª Turma – RO n. 18151/97 – Rel. Luiz Philippe Vieira de Mello Filho)

No que tange a obrigatoriedade de motivação da dispensa dos empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista, seguem, para fins de exemplo, algumas importantes decisões.

*Sociedade de economia mista. Necessidade de motivação do ato de dispensa. **Se há necessidade de um ato administrativo para a admissão do servidor (Cf/88, art. 37, II) a demissão também deverá ser feita nos mesmos moldes, ou seja, através de um ato administrativo, com o preenchimento de certos requisitos, em especial o da motivação [grifo nosso]***¹⁰⁰.

(TRT – 9ª Região – 2ª Turma – Acórdão 15061/99 – Rel. Luiz Eduardo Gunther)

*Despedida. Empregado de estatal. Motivação. Reintegração. **1. Empresas públicas e sociedade de economia mista submetem-se a um regime jurídico híbrido, inclusive quanto às obrigações trabalhistas. Cumpre-lhes motivar o ato administrativo da despedida, precedendo-a de apuração de responsabilidade por infração disciplinar grave do empregado, em que se lhe assegura ampla defesa, sob pena de escancarar-se a porta à fraude no concurso público. 2. Nula a dispensa imotivada de engenheiro de estatal, com largo e inatacável tempo de serviço, poucos dias depois de veicular denúncia de irregularidade em licitação para obra desnecessária superfaturada. Pedido de reintegração acolhido [grifo nosso]***¹⁰¹.

(TRT – 9ª Região – 3ª Turma - Acórdão 8921/90 – Rel. Juiz João Oreste Dalazen)

⁹⁸ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. 3ª Turma. Relatora: Rosemary de Oliveira Pires. Acórdão proferido no Recurso Ordinário 13.305/99.

⁹⁹ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. 5ª Turma. Relator: Luiz Philippe Vieira de Mello Filho. Acórdão proferido no Recurso Ordinário 181.151/97.

¹⁰⁰ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. 2ª Turma. Relator: Juiz Luiz Eduardo Gunther. Acórdão 15.961/99.

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. 3ª Turma. Relator: Juiz João Oreste Dalazen. Acórdão 8.921/90.

O empregado público da administração indireta, assim como o servidor público celetista da administração direta que ainda não tenha adquirido estabilidade, só podem ser demitidos após regular processo de avaliação. Apesar de simplificado, esse processo deve assegurar-lhes, sempre, ampla defesa. Entendimento diverso acarretaria a inoquidade da exigência de concurso público, porquanto o administrador poderia, arbitrariamente, demitir por mera perseguição, ou por visar benefício de outrem que, embora tenha obtido inferior classificação. Se não é livre a dispensa de seus servidores e empregados, os quais, não obstante a ausência de estabilidade, não podem se sujeitar à animosidade das autoridades administrativas¹⁰².

(TRT – 2ª Região – 1ª Turma – Rel. Idemar Antonio Martini).

Da análise da jurisprudência trazida infere-se que a dispensa de qualquer empregado público admitido via concurso só é válida se apresentada pela Administração Pública motivação suficiente e adequada ao seu despedimento. Assim, caso o ato que dispense o empregado público concursado não seja motivado, ou ainda se a motivação trazida seja insuficiente ou inadequada, inválida é esta dispensa.

¹⁰² BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. 1ª Turma. Relator: Juiz Idemar Antonio Martini. Diário de Justiça de Santa Catarina de 10.04.1995, p. 63.

6. CONCLUSÃO

Frente ao exposto, cabe destacar as principais conclusões:

1. A Administração Pública, quando age como tal, encontra-se sempre vinculada aos princípios do regime jurídico administrativo. Tais princípios devem incidir, portanto, em todas as relações travadas pela Administração.

2. Uma vez que todas as relações que a Administração Pública comparece devem ser travadas à luz dos princípios do regime jurídico administrativo, diferente não poderiam ser as relações de contratação por ela estabelecidas.

3. Destaque-se aqui o regime trabalhista de contratação. Ainda que tal regime determine a aplicação da Consolidação das Leis Trabalhista, a participação da Administração na relação induz à incidência destes princípios. Nestes casos, portanto, a normativa trabalhista deve ser aplicada sempre ao influxo dos princípios que regem a Administração Pública.

4. No que se refere ao ato de dispensa de empregado público, ressalte-se ser este ato administrativo. Uma vez caracterizado como administrativo, nada mais lógico que sobre este ato incidam os princípios próprios aos atos administrativos, tal qual, o princípio da motivação.

5. A motivação é princípio constitucional de Direito Administrativo. A sua importância dentro do sistema jurídico justifica-se pelo papel de controle que exerce sobre os atos administrativos. Em razão disto, verifica-se uma tendência seja a motivação obrigatória em todos os atos administrativos.

6. Uma vez que a dispensa de empregado público é ato administrativo, e restando evidente que a relação entre ele e Administração possui contornos públicos, impõe-se a motivação como requisito de validade obrigatório desta.

7. Por fim, esta obrigatoriedade de motivação da dispensa de empregado público estende-se a todos os empregados públicos concursados, ainda que

empregados de empresas públicas ou de sociedades de economia mista. Uma vez que a estas apenas é atribuída personalidade de direito privado para evitar a concorrência desleal em face dos entes privados; em momento nenhum as pessoas administrativas ora analisadas desvinculam-se da natureza pública.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

BACELLAR FILHO, Romeu. *Direito Administrativo*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. 1ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 99.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *A estabilidade do art. 41 da Constituição Federal para o empregado público*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 616, 16 mar. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6454>>. Acesso em: 25 jul. 2006.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *O Empregado Público*. 1ª ed. São Paulo: Ltr, 2002.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. *Motivo e motivação do ato administrativo*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

CRETILLA JUNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

GASPARINI, Diógenes. *Parecer sobre regime jurídico de servidores de autarquia municipal ante a EC 19/98*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 45, set. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=259>>. Acesso em: 17 out. 2005.

_____. *Direito Administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEITE, Eduardo de Oliveira. *A Monografia Jurídica*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. *A superação do regime único: admissão de servidores públicos sob a CLT*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 39, fev. 2000. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=323>>. Acesso em: 17 out. 2005.

SANTOS, Carlos Eduardo C. B. dos. *Da demissão sem justa causa do empregado público*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 65, maio 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4057>>. Acesso em: 25 jul. 2006.