



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 688.267/CE

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

RECORRENTES: JOÃO ERIVAN NOGUEIRA DE AQUINO E OUTROS

ADVOGADO: JOSÉ EYMARD LOGUERCIO

RECORRIDO: BANCO DO BRASIL

ADVOGADOS: LUIZ DE FRANÇA PINHEIRO TORRES E OUTROS

PARECER ARESV/PGR Nº 200307/2020

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1022. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. EMPRESA PÚBLICA. DISPENSA IMOTIVADA DE EMPREGADO ADMITIDO POR CONCURSO PÚBLICO. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO. DIFERENCIAÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Recurso Extraordinário representativo do Tema 1022 da sistemática da Repercussão Geral: *“Dispensa imotivada de empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista admitido por concurso público”*.

2. As empresas estatais, apesar de ostentarem natureza jurídica de direito privado, podem sofrer maior ou menor derrogação do regime de direito privado em favor de regras de direito público, tendo como escopo a concretização do interesse público.

3. A influência das normas de direito público sobre os atos praticados por empresas estatais é impactada pela natureza jurídica que ostentam, pelo tipo de serviço público prestado e pela atividade econômica desenvolvida, inclusive para os fins da relação jurídico-empregatícia e para a necessidade de motivação dos respectivos atos de demissão, tendo em conta



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

a dinâmica do regime concorrencial a que eventualmente se submetam e a necessidade de segurança e controle sobre os atos praticados em nome do interesse público.

4. Propostas de teses de repercussão geral:

I – As sociedades de economia mista que atuam em regime de monopólio ou que são responsáveis pela execução de políticas públicas e as empresas públicas têm a obrigação de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados.

II – As sociedades de economia mista que exploram atividade econômica *stricto sensu* em regime de concorrência podem dispensar seus empregados sem motivação em ato formal, ressalvada a possibilidade de controle jurisdicional do ato, se verificada ilegalidade ou abuso de poder.

– Parecer pelo desprovemento do recurso extraordinário e fixação das teses sugeridas.

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de recurso extraordinário representativo do Tema 1022 da sistemática da Repercussão Geral, referente à possibilidade de dispensa imotivada de empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista admitido por concurso público.

O acórdão objeto do recurso extraordinário foi proferido pelo Tribunal Superior do Trabalho e traz a seguinte fundamentação:

*I.1 – DA INEXISTÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO DE
DEMISSÃO.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Sustentam os recorrentes que o v. acórdão afrontou o art. 37 da Constituição da República ao reconhecer como válida a dispensa imotivada dos mesmos, quando é certo que o reclamado é uma sociedade de economia mista, integrante da Administração Pública Indireta e, portanto, sujeito à motivação de seus atos. Cita jurisprudência para fins de cotejo.

O julgado hostilizado se posicionou no sentido de que na vertente hipótese não cabe a aplicação do art. 37 da Constituição, por se tratar o reclamado de empresa pública que se sujeita ao regime jurídico das empresas privadas, a teor do disposto na norma constitucional insculpida no art. 173. Em assim sendo, não é crível falar-se em afronta ao art. 37/CR.

A decisão, nestes moldes, está em perfeita consonância com a Orientação Jurisprudencial nº 247, da SDI-1 desta Corte, que dispõe:

“SERVIDOR PÚBLICO. CELETISTA CONCURSADO. DESPEDIDA IMOTIVADA. EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE.”¹

Ulteriores embargos declaratórios foram desprovidos.

Daí o recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, por empregados do Banco do Brasil S.A., admitidos por concurso público e demitidos sem justa causa, que não lograram êxito, a partir da segunda instância, no pleito de reintegração aos seus respectivos empregos.

Defendem os recorrentes que, ao demiti-los sem motivação, a referida sociedade de economia mista teria violado os princípios da

¹ RR 508.434/98.3, Rel. Juiz Convocado Paulo Roberto Sifuentes Costa, assim ementado: “RECURSO DE REVISTA. DA INEXISTÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO DE DEMISSÃO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO 333/TST. Estando a decisão do Regional em consonância com a Orientação Jurisprudencial nº 247 da SDI-1 desta Corte, o conhecimento da revista resta inviabilizado pelo Enunciado 333/TST. Recurso não conhecido.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, constantes do art. 37, *caput*, do texto constitucional, bem como teria contrariado o disposto nos arts. 37, II, e 41, da Carta da República.

Argumentam que os empregados da Administração Pública Indireta, contratados mediante concurso público, somente poderiam ser dispensados por justo motivo devidamente apurado.

Salientam que os entes da Administração Pública indireta exercem *múnus* estatal, e, conseqüentemente, submetem-se aos princípios basilares do direito administrativo, não detendo a plenitude discricionária do empregador comum, de modo que seus atos de demissão haveriam de ser motivados.

Nas contrarrazões, a instituição recorrida pugna pelo não conhecimento do recurso e, no mérito, alega inexistirem as aventadas violações à Constituição Federal.

O recurso extraordinário foi inadmitido na origem e, interposto o respectivo agravo, viabilizou-se o encaminhamento dos autos ao Supremo Tribunal Federal.

Distribuído no âmbito da Suprema Corte, decidiu o então Relator, Ministro Teori Zavascki, por desde logo dar provimento ao recurso extraordinário, salientando que *“todas as empresas públicas e sociedades de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

economia mista possuem o dever de motivar os atos de dispensa de seus empregados”, na linha do precedente firmado no RE 589.998/PI.

Dessa decisão, o Banco do Brasil S/A interpôs agravo regimental, requerendo fosse feita a distinção entre as entidades prestadoras de serviço público e as empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica em sentido estrito, nos termos do art. 173, § 1º, da Constituição Federal.

Mencionado agravo ocasionou a reconsideração daquele pronunciamento pelo Ministro Alexandre de Moraes que, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, negou seguimento ao recurso extraordinário.

Com a interposição de novo agravo interno pelos ex-empregados da instituição bancária, entendeu o eminente Relator por dar processamento ao apelo extraordinário.

Apresentado ao Plenário Virtual, reconheceu o Tribunal a existência de repercussão geral da controvérsia e delimitou o tema a ser examinado neste *leading case*. Respectivo aresto ficou assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. DISPENSA DE SEUS EMPREGADOS



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ADMITIDOS APÓS APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ATO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

- 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da necessidade de motivação para a dispensa de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista admitidos por meio de concurso público.*
- 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.*

Encaminhados os autos à Procuradoria-Geral da República, opinou o *Parquet*, na oportunidade, pelo provimento do recurso extraordinário e fixação da seguinte tese: *“as empresas públicas e sociedades de economia mista, atuem ou não em regime de concorrência, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados admitidos por concurso público”*.

Em 6.6.2019, despachou o Ministro Relator, determinando a suspensão do processamento de todos os processos pendentes que versem sobre a questão e tramitem no território nacional, nos termos do art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil.

No último dia 19 de março, retornaram os autos à Procuradoria-Geral da República para nova manifestação.

Eis, em síntese, o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. EXAME DO TEMA 1022 DA REPERCUSSÃO GERAL

1.1 A ausência de estreita aderência entre o presente recurso e o Tema 131 da sistemática da Repercussão Geral

O tema delimitado para exame sob a sistemática da repercussão geral nestes autos diz respeito à existência ou não de obrigação das empresas públicas e sociedades de economia mista motivarem os atos de dispensa de seus empregados admitidos por concurso público.

Conforme relatado, os autos vieram anteriormente ao Ministério Público Federal, tendo este órgão ministerial opinado no sentido de se estabelecer que as empresas públicas e sociedades de economia mista, que atuem ou não em regime de concorrência, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados admitidos por concurso público.²

2 Parecer nº 1376/2019 – AJC/SGJ/PGR (Sistema Único 121739/2019), de 4.6.2019, assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 1.022 DA REPERCUSSÃO GERAL. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E EMPRESA PÚBLICA. DISPENSA IMOTIVADA DE EMPREGADO ADMITIDO POR CONCURSO PÚBLICO. OFENSA AOS ARTS. 37–CAPUT E II DA CONSTITUIÇÃO. 1. Recurso Extraordinário leading case do tema 111 da sistemática da repercussão geral: dispensa imotivada de empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista admitido por concurso público. 2. O dever de motivação da dispensa de empregados admitidos por concurso público apresenta-se como meio de aplicação concreta dos princípios da impessoalidade e da moralidade. 3. Tendo em perspectiva a finalidade essencial da motivação no desligamento sem justa causa dos empregados, o reduzido impacto da exigência na gestão dos recursos humanos das entidades da Administração Indireta e o necessário abalo aos princípios da Administração Pública no seu afastamento, vê-se a coerência e proporcionalidade da manutenção do dever de motivar. 4.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na oportunidade, a Procuradora-Geral da República entendeu haver aderência à orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 131 da sistemática da Repercussão Geral (RE 589.998/PI), referente à despedida imotivada de empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

No referido paradigma, a Suprema Corte, analisando a demissão de empregados da referida empresa pública, fixou a diretriz de que os empregados públicos, como regra, não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal, ressalvando, porém, o dever de motivação da dispensa, por incidência necessária dos princípios da impessoalidade e da isonomia na Administração Pública direta e indireta.

Entendendo aplicável a mencionada tese ao presente recurso, assinalou o *Parquet*, em sua manifestação anterior, que o dever de motivar a demissão aplica-se a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista; prestadoras de serviço público ou não; superavitárias ou deficitárias; sob regime de monopólio ou de concorrência.

Ocorre que, embora tenham regimes jurídicos que se aproximam, empresas públicas e sociedades de economia mista, e mesmo essas entre si,

Tese sugerida: as empresas públicas e sociedades de economia mista, atuem ou não em regime de concorrência, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados admitidos por concurso público. – Parecer pelo provimento do recurso extraordinário.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

guardam peculiaridades que necessitam ser examinadas e conduzem a conclusões diversas quanto ao dever de motivação das demissões.

O próprio Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a existência de repercussão geral deste processo, ponderou que, no exame do RE 589.998/PI, a Corte levou em consideração as particularidades da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e as múltiplas diferenças existentes entre aquela empresa pública e instituições com o Banco ora recorrido para firmar a tese vinculante de que há a obrigação de motivar o ato de demissão.

Entendendo que a obrigação de motivar a demissão de seus respectivos empregados depende do perfil e das características ínsitas ao tipo de entidade estatal em questão, passa-se ao exame da controvérsia.

1.2 A distinção entre empresas estatais que prestam típicos serviços públicos e exercem atividade econômica em sentido amplo e as que são exercentes de atividade econômica stricto sensu

As chamadas empresas estatais, designação que se aplica tanto às empresas públicas como às sociedades de economia mista, são entidades administrativas que compõem a Administração Pública indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, dotadas de personalidade jurídica de direito privado e criadas por autorização legislativa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

As empresas públicas têm a totalidade de seu capital composto por recursos públicos, enquanto as sociedades de economia mista são formadas preponderantemente por verbas públicas, existindo, porém, recursos privados na composição de seu capital.

Embora, *a priori*, as empresas estatais apresentem natureza jurídica de direito privado, submetem-se a regime jurídico heterogêneo, na medida em que se sujeitam a normas de direito público e também a normas de direito privado. O próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do referido Tema 131 da Repercussão Geral, fez referência ao regime jurídico misto das estatais:

Revedo a matéria, agora, mais detidamente, entendo que, embora a rigor, as denominadas “empresas estatais” ostentem a natureza jurídica de direito privado, elas se submetem a regime híbrido, ou seja, sujeitam-se a um conjunto de limitações que têm por escopo a realização do interesse público. Em outras palavras, no caso dessas entidades, ocorre uma derrogação parcial das normas de direito privado em favor de certas regras de direito público.

Também a doutrina leciona que o regime jurídico das empresas estatais encontra-se em campo de interseção entre o direito público e o direito privado – empresarial, especialmente – e se desenvolve tendo como pano de fundo o cenário econômico.³

³ Nesse sentido: FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo [livro eletrônico] – 5ª ed. – Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016; Capítulo 4, p. 164-170.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

As empresas estatais, tendo sempre como escopo a realização do interesse público, podem sofrer maior ou menor derrogação das normas de direito privado em favor de certas regras de direito público, uma vez que o seu regime jurídico não coincide, na integralidade, com o dos entes da Administração Pública, tampouco com o dos titulares do setor privado.

A natureza do serviço ou política pública e o tipo de atividade econômica desenvolvida pelo ente estatal – se típica do Poder Público ou com feições comerciais e empresariais – é que há de guiar o balanceamento entre os pesos das normas de direito público e privado que recaem sobre a instituição. Nesse sentido, a lição de Maria Sylvania Zanella de Pietro:

O desafio para o gestor público e para o jurista é encontrar o equilíbrio na aplicação desse amálgama entre público e privado, de forma a permitir a utilização dos legítimos meios e procedimentos do direito privado sem olvidar dos condicionamentos impostos pelo direito público. O direito privado almeja conferir atuação célere e flexível para as atividades compatíveis com a lógica empresarial, mas com o intuito de permitir o alcance de finalidades públicas; o direito público impõe condicionamentos em razão da presença do interesse público e, por essa razão, deve influenciar proporcionalmente os meios e as formas utilizados para prosseguir-lo. Essa mediação deve ser feita pela incidência diferenciada dos princípios do direito administrativo, influenciada por algumas variáveis subjacentes, como a atividade exercitada pela empresa e o âmbito – concorrencial ou não – no qual será exercida.⁴

4 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella (coordenação). Tratado de direito administrativo [livro eletrônico]: administração pública e servidores públicos, v. 2. Maria Sylvania Zanella de Di Pietro, Fabrício Motta – 2ª ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019; Capítulo 8.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Tal ponderação há de ser feita a partir da área de atuação e da atividade exercitada pelo respectivo ente estatal, podendo tais instituições serem típicas prestadoras de serviço público e realizadoras de políticas públicas ou exercentes de atividade econômica em sentido estrito.

As estatais prestadoras de típicos serviços públicos – sociedades de economia mista que atuam em regime de monopólio ou que são responsáveis pela execução de políticas públicas e as empresas públicas, por exemplo – não obstante exerçam atividade econômica, sofrerão maior influência das normas de direito público, com as restrições necessárias ao atingimento do interesse público, uma vez que desempenham típico múnus público e sua gestão está sob forte influência do Poder Público.

O desempenho de atividade econômica em sentido amplo, quando desempenhada por empresa estatal que presta típico serviço público, implica em que o ente governamental fique sujeito, em vez do regime aplicável à empresa privada, ao regime que é próprio do Estado.

Já as estatais exercentes de atividade econômica em sentido estrito, que atuem no livre mercado, não de estar desprendidas de certas restrições impostas à Administração Pública. Mesmo públicas em suas origens, tais empresas não de utilizar meios, instrumentos e processos comuns ao setor



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

empresarial para que realizem suas operações em igualdade de condições com a iniciativa privada.

Se a empresa estatal compete com o particular na prestação do mesmo serviço público, há de fazê-lo na melhor condição de igualdade possível: sem prerrogativas que a privilegiem, tampouco sem ser submetida a limites que a prejudiquem excessivamente.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, aliás, já fez a distinção entre empresa estatal que exerce atividade econômica *stricto sensu*, própria do setor privado, e empresa estatal prestadora de típico serviço público, com conotação de Estado. No julgamento da ADI 1.642, por exemplo, fez a Suprema Corte as seguintes considerações:

A expressão atividade econômica conota, no contexto do art. 173 e seu § 1º, atividade econômica em sentido estrito. O art. 173, caput, enuncia as hipóteses nas quais é permitida ao Estado a exploração direta de atividade econômica. Trata-se, aqui, de atuação do Estado — isto é, da União, do Estado-membro, do Distrito Federal e do Município — como agente econômico, em área da titularidade do setor privado. Atividade econômica em sentido amplo é território dividido em dois campos: o do serviço público e o da atividade econômica em sentido estrito. As hipóteses indicadas no art. 173 do texto constitucional são aquelas nas quais é permitida a atuação da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios neste segundo campo. O preceito não alcança as empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades (estatais) que prestam serviço público.⁵

5 Rel. Min. Eros Grau, DJe 18 set. 2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Também a doutrina chama a atenção para a distinção entre estatais prestadoras de típico serviço público e exercentes de atividade econômica em sentido estrito para precisar a diferenciação entre os regimes jurídicos aplicáveis às empresas que tenham uma ou outra prática.

Maria Sylvia Zanella de Pietro invoca a lição do Ministro Eros Grau para explicar a dicotomia serviço público *versus* atividade econômica *stricto sensu* para efeito do regime jurídico das empresas estatais:

A prestação de serviço público está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Daí podemos afirmar que o serviço público é um tipo de atividade econômica. Serviço público – dir-se-á mais – é o tipo de atividade econômica cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao setor público. Não exclusivamente, note-se, visto que o setor privado presta serviço público em regime de concessão ou permissão. Desde aí poderemos também afirmar que o serviço público está para o setor público assim como a atividade econômica está para o setor privado. Utilizo-me da expressão atividade econômica em distintos sentidos: ao afirmar que serviço público é tipo de atividade econômica, a ela atribuí a significação de gênero no qual se inclui espécie, serviço público. Ao afirmar que o serviço público está para o setor público assim como atividade econômica está para o setor privado, a ela atribuí a significação espécie. Daí vem a verificação de que o gênero – atividade econômica – compreende duas espécies: o serviço público e a atividade econômica.⁶

6 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coordenação). Tratado de direito administrativo [livro eletrônico]: administração pública e servidores públicos, v. 2. Maria Sylvia Zanella de Di Pietro, Fabrício Motta – 2ª ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019; Capítulo 8.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O caráter de prestadora de típico serviço público e executora de políticas públicas, bem como sua performance no mercado – se de atividade econômica *stricto sensu* ou em sentido amplo, em regime concorrencial ou monopolístico – é que há de mensurar a maior ou menor vinculação da estatal aos princípios da Administração Pública, inclusive para os fins do regime jurídico-administrativo e das obrigações do respectivo ente governamental.

1.3 A necessidade de motivação da demissão pelas empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam típicos serviços públicos e são responsáveis por políticas públicas e a possibilidade de dispensa sem motivação pelas sociedades de economia mista que exercem atividade econômica em sentido estrito

Como explicitado, apesar de ostentarem natureza jurídica de direito privado, as chamadas empresas estatais têm perfil jurídico híbrido, tendo maior ou menor influência das normas de direito público, conforme se mostrem mais próximas das típicas atividades de Estado ou das práticas próprias da iniciativa privada.

A natureza de prestador de típico serviço público do ente estatal e o tipo de atividade econômica por ele desenvolvida, se em sentido amplo ou estrito, há de guiar a maior ou menor influência das normas de direito



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

público, inclusive para os fins da relação jurídico-empregatícia e para a necessidade de motivação dos respectivos atos de demissão.

Nessa linha, as empresas públicas, compostas integralmente por recursos públicos, ostentando forte caráter de estatalidade e cuja gestão se submete de forma intensa ao Poder Público, não de ser mais impregnadas dos princípios da atuação pública, de modo que estão obrigadas a motivar a dispensa de seus empregados.

Tais entidades têm compromisso mais estreito com os preceitos que norteiam a conduta do administrador público e a obrigação de motivação da dispensa de seus empregados apresenta-se como meio de aplicação concreta dos princípios da impessoalidade, da moralidade e da transparência.

A obrigação de motivar os atos decorre do fato de que aqueles agentes estatais lidam com a *res publica*, porquanto o capital das empresas públicas pertence integralmente ao Estado, ou seja, a todos os cidadãos, traduzindo-se o maior controle da atuação desses entes em tutela do próprio interesse público.

As empresas públicas são, em grande número, prestadoras de típicos serviços públicos ou responsáveis por políticas públicas que as



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

colocam como verdadeiro agente do Estado junto à população, pelo que sujeitas às regras que vinculam a Administração Pública em geral.

Desse modo, no que se refere às empresas públicas, cabíveis as ponderações feitas quando do julgamento do Tema 131 da Repercussão Geral, oportunidade em que o Supremo Tribunal Federal assentou a necessidade de motivação dos atos de demissão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), afirmando que recai sobre tais entes o dever de bem guardar um interesse que não lhes pertence, mas, ao revés, a toda coletividade.

Tal conclusão, em relação às sociedades de economia mista, requer maiores distinções.

As sociedades de economia mista são estatais em que se verifica a participação financeira do Poder Público, preponderantemente, e dos particulares, de forma que há de reger-se de modo a conciliar os interesses econômicos do livre mercado com o interesse público representado pela pessoa de direito público que participa da constituição do capital da empresa.

A presença de capital privado naturalmente vocaciona a atividade dessas empresas estatais à obtenção do lucro e, por isso, também para os fins do regime jurídico-administrativo e para o conseqüente dever de motivação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

das demissões, a peculiaridade de conjugar capitais públicos e privados há de ser levada em consideração.

Embora tenham performance empresarial e visem ao lucro, algumas sociedades de economia mista atuam em regime de monopólio ou são responsáveis pela execução de políticas públicas, prevalecendo, nesses casos, o perfil de agente estatal, podendo tais entes ser equiparados, para os fins de derrogação das normas de direito privado, às empresas públicas.

Se a estatal explora a atividade sem que haja qualquer outra empresa privada atuando em regime de concorrência, é possível que lhe sejam assegurados privilégios decorrentes do interesse público que motiva o monopólio, em si uma exceção econômica; paralelamente, também lhe são impostas restrições de direito público próprias da Administração.

Há sociedades de economia mista, porém, que atuam na livre iniciativa, em regime de concorrência com empresas privadas, disputando clientela ou mercado, de modo que, para tais instituições, há de se propiciar condições de igualdade com o particular, sem vantagens que as privilegiem tampouco limites que as desfavoreçam.

Para estatais dessa natureza, impor a observância de regras e ritos voltados ao setor público significa interferir na lógica empresarial e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

obstaculizar o seu funcionamento em isonomia com a livre iniciativa, acarretando-lhe desvantagem que pode desequilibrar o mercado concorrencial.

Esse é, por exemplo, o caso do banco ora recorrido, cujo perfil – mercado, principalmente, pelas características de explorar atividade econômica em sentido estrito, de ter suas ações negociadas na bolsa de valores e de visar ao lucro – chamou a atenção do eminente Relator para a possibilidade de a aplicação do mecanismo de dispensa acarretar-lhe grave desvantagem na competição do mercado bancário.

Em atenção à lógica empresarial e ao equilíbrio do mercado econômico, as sociedades de economia mista que exploram atividade econômica *stricto sensu* em regime de concorrência não de ser dispensadas da obrigação de motivar formalmente a demissão de seus empregados.

Por outro lado, as sociedades de economia mista que atuam em regime de monopólio e que são responsáveis pela execução de políticas públicas, bem como as empresas públicas, têm a obrigação de motivar, em ato formal, a dispensa de seus empregados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Registre-se que, para todos os casos, se verificada ilegalidade ou abuso de poder, ressalva-se, em homenagem ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, a possibilidade de controle jurisdicional do ato de demissão.

O livre acesso à justiça, garantia fundamental prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, faculta a qualquer cidadão que se sinta lesado ou ameaçado em seus direitos deduzir uma pretensão em juízo e, em virtude dessa provocação, receber uma resposta satisfatória e justa, observados, em todo o processo, os preceitos do *due process of law*.

Além disso, o fato de não estarem vinculadas a regime jurídico estatutário compatível com o da Administração Pública em geral, para os fins de dispensa motivada de seus empregados, não significa dizer que as relações empregatícias firmadas por sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica *stricto sensu* estejam desassistidas de tutela ou controle.

Assim como a relação trabalhista firmada entre particulares é protegida contra arbítrios, nos termos do art. 7º da Constituição da República, e sujeita-se a direitos e deveres recíprocos, cujo descumprimento pode e há de ser examinado pela esfera competente, é facultado ao empregado da entidade estatal, entendendo ilegal ou arbitrário, insurgir-se contra o ato demissório e, por conseguinte, invocar a tutela do Judiciário no controle de legalidade da demissão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO

O recurso extraordinário aponta lesão aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, bem como violação aos arts. 37, II, e 41, da Constituição Federal, argumentando que empregados da Administração Pública indireta, contratados mediante concurso público, somente podem ser dispensados por justo motivo devidamente apurado e que, ao banco ora recorrido, impõe-se a obrigação de motivar as demissões de seus ex-empregados.

Conforme explicitado no item de exame do tema, as sociedades de economia mista que explorem atividade econômica *stricto sensu* em regime de concorrência, como o Banco do Brasil S/A, ora recorrido, tendo em vista a lógica empresarial, a isonomia com o setor privado e o equilíbrio do mercado econômico, são dispensadas de deveres e ritos próprios do Poder Público, podendo demitir seus empregados sem motivação em ato formal.

Portanto, inexistentes as alegadas violações à Constituição Federal, o recurso extraordinário há de ser desprovido para, mantendo-se o acórdão do Tribunal Superior do Trabalho, ser julgado improcedente o pedido inicial, reconhecendo-se que o recorrido pode dispensar seus empregados sem a obrigação de motivar o ato formalmente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo desprovimento do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1022, sugere a fixação das seguintes teses:

I – As sociedades de economia mista que atuam em regime de monopólio ou que são responsáveis pela execução de políticas públicas e as empresas públicas têm a obrigação de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados.

II – As sociedades de economia mista que exploram atividade econômica stricto sensu em regime de concorrência podem dispensar seus empregados sem motivação em ato formal, ressalvada a possibilidade de controle jurisdicional do ato, se verificada ilegalidade ou abuso de poder.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[VCM]