

Artigo

A natureza jurídica do empregado público: entre o regime privado e o público

The legal nature of the public employee: between the private and the public regime

Flávia Rocha Pedrosa Quinderé de Almeida Queiroz¹

¹Especialista em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela Escola Superior da Magistratura Trabalhista da Paraíba, João Pessoa, Paraíba. ORCID: 0009-0005-0067-8887. E-mail: fqueiroz121088@gmail.com.

Submetido em: 05/08/2025, revisado em: 15/08/2025 e aceito para publicação em: 28/08/2025.

RESUMO: O empregado público possui uma natureza jurídica híbrida, pois é contratado sob o regime da CLT, mas submetido a regras de Direito Administrativo, como a exigência de concurso público. Essa dualidade gera incerteza, pois lhe são impostos deveres públicos sem as garantias correspondentes, como a estabilidade do servidor estatutário. O desenvolvimento do tema é marcado por recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), como o julgamento da ADI 2.135, que flexibilizou os regimes de contratação, e a tese firmada no Tema 1022, que passou a exigir a motivação para a dispensa de empregados de estatais. Embora represente um avanço contra demissões arbitrárias, essa proteção é considerada parcial pela doutrina, que aponta a ausência de contraditório. Diante desse cenário complexo e da coexistência de múltiplos regimes, o texto conclui pela necessidade urgente de consolidar um regime jurídico autônomo para o empregado público. O objetivo é harmonizar os princípios da Administração Pública com a proteção trabalhista, garantindo maior segurança jurídica para o Estado e para o trabalhador.

Palavras-chave: Empregado Público; Regime Híbrido; Motivação da Dispensa.

ABSTRACT: The public employee has a hybrid legal nature, as he is hired under the CLT regime, but subject to rules of Administrative Law, such as the requirement of public tender. This duality generates uncertainty, as public duties are imposed on him without the corresponding guarantees, such as the stability of the statutory servant. The development of the topic is marked by recent decisions of the Federal Supreme Court (STF), such as the judgment of ADI 2,135, which made hiring regimes more flexible, and the thesis established in Topic 1022, which began to require the motivation for the dismissal of employees of state-owned companies. Although it represents an advance against arbitrary dismissals, this protection is considered partial by the doctrine, which points to the absence of adversarial proceedings. In view of this complex scenario and the coexistence of multiple regimes, the text concludes that there is an urgent need to consolidate an autonomous legal regime for public employees. The objective is to harmonize the principles of Public Administration with labor protection, ensuring greater legal certainty for the State and for the worker.

Keywords: Public Employee; Hybrid Regime; Motivation for Dismissal.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A figura do empregado público é, ainda hoje, um dos temas mais controvertidos do Direito Administrativo e do Direito do Trabalho. Esses trabalhadores, contratados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, encontram-se em uma posição híbrida, que oscila entre as regras do regime celetista e as exigências próprias da Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 173, §1º, II, determina que tais empregados sejam regidos pelo regime jurídico próprio das empresas privadas. Contudo, o mesmo texto constitucional exige, em seu art. 37, II, o concurso público para ingresso, além de submeter essas entidades aos princípios da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Esse cenário gera uma série de contradições: de um lado, a submissão à CLT; de outro, a exigência de regras administrativas típicas dos servidores estatutários. Assim, o empregado público acumula deveres sem que lhe sejam asseguradas garantias correspondentes, como a estabilidade do art. 41 da Constituição.

O objetivo deste artigo é demonstrar que o empregado público possui uma natureza jurídica *sui generis*, que não pode ser integralmente reduzida nem ao regime estatutário nem ao celetista. Propõe-se, portanto, a

consolidação de um regime jurídico autônomo, que harmonize os interesses da Administração Pública com a proteção do trabalhador.

2 O EMPREGADO CELETISTA E O SERVIDOR ESTATUTÁRIO: DISTINÇÕES NECESSÁRIAS

2.1 NATUREZA CONTRATUAL E INSTITUCIONAL

O empregado celetista é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em um vínculo de natureza contratual, fundado na autonomia da vontade. Já o servidor estatutário vincula-se por meio de relação institucional, disciplinada por estatutos legais que não admitem negociação.

Conforme explica José dos Santos Carvalho Filho: “O regime jurídico estatutário é o conjunto de regras que regulam a relação funcional entre o servidor e o Estado, com caráter unilateral, sem espaço para disposição de vontades.” (Carvalho Filho, 2009, p. 568).

Enquanto o empregado celetista pode ser demitido por mera decisão do empregador, observadas as normas da CLT, o servidor estatutário somente perde o cargo por hipóteses legalmente tipificadas, como sentença judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar.

2.2 ESTABILIDADE E PROTEÇÃO

A estabilidade é outro ponto de contraste. O empregado celetista, após a CF/88, perdeu a estabilidade decenal, restando apenas o FGTS e algumas garantias provisórias. O servidor estatutário, por sua vez, goza da estabilidade prevista no art. 41 da Constituição.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello: “a estabilidade é direito de não ser dispensado do serviço público, salvo nas hipóteses de falta grave, sentença judicial ou avaliação de desempenho, assegurada ampla defesa.” (Mello, 2009, p. 300).

Assim, a primeira distinção fundamental é que o empregado celetista encontra-se em posição de maior fragilidade diante do poder diretivo, enquanto o servidor estatutário é protegido por um vínculo duradouro.

2.3 O SURGIMENTO DA CATEGORIA DO EMPREGADO PÚBLICO

A Constituição de 1988 estabeleceu o Regime Jurídico Único (RJU) em seu art. 39, impondo regime estatutário e estabilidade. A EC 19/1998, contudo, flexibilizou essa sistemática, permitindo que a Administração contrate sob regimes diversos, incluindo o celetista.

Esse cenário sofreu alterações drásticas com o julgamento da ADI 2.135: em 6 de novembro de 2024, o STF declarou constitucional a EC 19/98, decidindo que o RJU não deve ser exclusivo como forma de contratação, validando a contratação sob outros regimes, como o celetista — ainda que mantendo intacto o regime dos servidores já empossados até então.

Especialistas consideraram que essa decisão “antecipa pontos da reforma administrativa”, pois permite que o Estado contrate servidores via CLT ou outros regimes futuros, desde que preservado o concurso público como requisito fundamental. Além disso, foi destacado que, com essa flexibilização, passam a coexistir formas plurais de contratação, o que demandará maior atenção quanto à isonomia e à qualidade do serviço público.

Em 2025, o STF voltou a discutir a matéria nos embargos de declaração da ADI 2.135, em julgamento virtual iniciado em 1º de agosto, o que pode trazer novos esclarecimentos sobre a modulação dos efeitos dessa decisão, especialmente quanto à segurança jurídica dos empregados públicos.

A consequência imediata desta decisão é que o empregado público torna-se ainda mais evidente como categoria autônoma e plural, que pode ser contratada seja pelo regime estatutário, seja pelo celetista — criando pressões por regulamentação específica e maior rigor na garantia de direitos fundamentais.

2.4 NATUREZA JURÍDICA SUI GENERIS DO EMPREGADO PÚBLICO

Segundo Di Pietro (2009, p. 445), os empregados públicos não podem ser equiparados a empregados privados, pois sofrem influências inevitáveis do regime

público. A categoria é híbrida, demandando regulamentação específica.

A principal característica do empregado público é sua natureza híbrida. Ele não se enquadra completamente no regime privado, pois deve respeitar exigências constitucionais como concurso público, teto remuneratório e proibição de acumulação de cargos. Mas também não é servidor estatutário, já que não possui estabilidade e está sujeito à CLT.

Conforme leciona Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

Os empregados públicos são aqueles contratados sob regime da legislação trabalhista, mas que, por integrarem a Administração Pública, não podem ser equiparados aos empregados privados. Sofrem influências inevitáveis do regime público, o que lhes confere caráter diferenciado (Di Pietro, 2009, p. 445).

Essa dualidade leva à conclusão de que o empregado público constitui uma categoria autônoma, com regime próprio ainda em construção jurisprudencial e doutrinária.

2.5 REGIME JURÍDICO APLICÁVEL

O art. 173, §1º, II, da Constituição prevê que empregados de empresas estatais sejam regidos pelo regime das empresas privadas. Porém, o STF tem relativizado essa regra.

No ARE 1.208.460, a Corte reconheceu a necessidade de motivação para dispensa de empregados públicos concursados, mesmo em empresas estatais. O relator, ministro Alexandre de Moraes, afirmou que a Administração não pode agir de forma arbitrária, devendo observar os princípios constitucionais.

Tal decisão representa marco relevante: embora não se reconheça a estabilidade do art. 41, exige-se que a dispensa seja motivada, conferindo maior proteção ao trabalhador.

Além disso, esses empregados:

- Submetem-se ao teto remuneratório (art. 37, XI, CF);
- Podem ser responsabilizados por improbidade administrativa;
- Estão sujeitos à vedação de acumulação de cargos (art. 37, XVI e XVII, CF).

Portanto, seu regime é híbrido, resultante da combinação de normas trabalhistas e administrativas.

2.6 CONTRATAÇÃO, CONCURSO PÚBLICO E ESTABILIDADE

A exigência de concurso público para investidura em emprego público é pacífica na jurisprudência. A contratação irregular, sem concurso, gera nulidade absoluta, conforme a Súmula 363 do TST:

“A contratação de servidor público, após a CF/88, sem prévia aprovação em concurso público, é nula, conferindo apenas direito ao pagamento da contraprestação pactuada e ao FGTS.”

O STF também consolidou entendimento nesse sentido, vedando qualquer forma de ingresso fraudulento ou irregular.

Assim, embora o vínculo seja celetista, a forma de ingresso aproxima-se da lógica estatutária, reforçando a natureza diferenciada dessa categoria.

Quanto a estabilidade, tem-se um ponto mais polêmico. A Súmula 390 do TST exclui os empregados públicos da estabilidade do art. 41 da Constituição. Porém, o ARE 1.208.460 trouxe avanço ao exigir motivação para a dispensa, aproximando-se da lógica do devido processo legal administrativo.

Essa construção jurisprudencial culminou no Tema 1022 da Repercussão Geral (RE 688.267/CE, Info 1126), em 2024. O STF fixou tese segundo a qual empresas públicas e sociedades de economia mista têm o dever de motivar formalmente a dispensa de empregados concursados, sem necessidade de processo administrativo, mas com fundamentação razoável.

A decisão superou a OJ 247 da SDI-I do TST e consolidou um novo paradigma. Reconheceu-se que, embora sem estabilidade, esses empregados não podem ser dispensados arbitrariamente.

O avanço, contudo, é parcial: ao não exigir processo administrativo com contraditório e ampla defesa, a Corte limitou a proteção. Como lembra Márcio André Lopes Cavalcante: A mera exigência de motivação do ato de dispensa dos empregados das estatais não iguala o seu regime jurídico ao incidente sobre os servidores públicos efetivos que gozam da garantia de estabilidade (Cavalcante, 2025).

3 IMPACTOS DO TEMA 1022 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF E CRÍTICA DOUTRINÁRIA

A decisão do STF gerou importantes reflexos: segurança jurídica: a modulação dos efeitos (apenas a partir de 04/03/2024) assegurou previsibilidade, mas deixou desamparados empregados já dispensados sem motivação; proteção mínima: a exigência de motivação é um freio contra arbitrariedades, reforçando princípios constitucionais e fragilidade persistente: sem contraditório, a dispensa motivada pode transformar-se em mera formalidade.

Doutrinadores como Fernanda Pozza (2022) alertam que a motivação deve ser acompanhada de possibilidade de contestação, sob pena de se converter em formalismo vazio. Maurício Godinho Delgado (2009) também defende que o regime híbrido gera insegurança e precarização, reforçando a necessidade de um regime jurídico autônomo.

A decisão do STF trouxe proteção mínima contra arbitrariedades, mas com efeitos prospectivos a partir de 04/03/2024. Conforme Cavalcante (2025), a motivação garante paralelismo entre ingresso e desligamento, mas não confere estabilidade. Pozza (2022) critica a motivação meramente formal, defendendo contraditório mínimo. Delgado (2009, p. 1345) sustenta que o regime híbrido gera insegurança e precarização.

Assim, diante das contradições, propõe-se a criação de um regime jurídico específico para empregados públicos, que assegure: motivação obrigatória, com critérios objetivos; processo administrativo simplificado, com contraditório mínimo; aplicação dos princípios da Administração Pública; preservação da proteção trabalhista da CLT; segurança jurídica tanto para a Administração quanto para o trabalhador.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O empregado público representa uma figura peculiar do Direito brasileiro. Embora formalmente regido pela CLT, sua vinculação à Administração Pública lhe impõe deveres e restrições próprias do regime estatutário.

A jurisprudência mais recente, especialmente do STF, reconhece essa especificidade, exigindo motivação para dispensa e reforçando a aplicação dos princípios constitucionais.

A decisão de 2024, que pôs fim à exclusividade do Regime Jurídico Único, bem como a tese do Tema 1022 de repercussão geral do STF reforça ainda mais a pluralidade de regimes, permitindo que os entes federativos adotem modelos diversos de contratação.

Esse cenário evidencia a necessidade urgente de consolidar um regime jurídico autônomo para os empregados públicos, a fim de garantir equilíbrio entre a proteção do trabalhador e a eficiência da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.135/DF**. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Requerido: Presidente da República; Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 6 nov. 2024. Ata de julgamento publicada no Diário da Justiça Eletrônico em 11 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 1.208.460**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, [data do julgamento]. [Dados da publicação no Diário da Justiça Eletrônico].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 589.998/PI**. Tema 131 da Repercussão Geral. Concurso público. Correção de prova. Motivação do ato administrativo que anula a questão. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 20 mar. 2013. Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 12 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 688.267/CE**. Tema 1022 da Repercussão Geral. Dispensa imotivada de empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista admitido por concurso público. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 28 fev. 2024. Informativo STF, n. 1126. Brasília, DF: STF, 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Orientação Jurisprudencial nº 247 da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais**. Servidor público. Celetista concursado. Despedida imotivada. Empresa pública ou sociedade de economia mista. Possibilidade. Nota: Superada pelo julgamento do Tema 1022 pelo STF.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 363**. A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS. Resolução nº 121/2003, Diário da Justiça, de 19, 20 e 21 nov. 2003.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 390**. Estabilidade. Servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional. I - O servidor público celetista da administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. II - Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não é garantida a estabilidade prevista no art. 41 da CF/1988. Resolução nº 129/2005, Diário da Justiça, de 20, 22 e 25 abr. 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. As empresas estatais e as sociedades de economia mista têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados. **Buscador Dizer o Direito**, 2025. Disponível em:
<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/eae048851f0bf3279e3650da896306d9>. Acesso em: 3 ago. 2025.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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

POZZA, Fernanda. Motivação administrativa e direitos fundamentais. **Revista de Direito Público**, [S. l.], ano 2022.