



IAB INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

ILMOS. PRESIDENTES DAS COMISSÕES PERMANENTES DE DIREITO ADMINISTRATIVO E DE DIREITO CONSTITUCIONAL DO IAB

Ref.: Indicação nº 61/2024

EMENTA: INDICAÇÃO Nº 61/2024. PROJETO DE LEI Nº 1.791, DE 2019. APROVEITAMENTO DE EMPREGADOS DAS EMPRESAS PÚBLICAS DO SETOR ELÉTRICO FEDERAL DESESTATIZADAS EM OUTRAS EMPRESAS ESTATAIS. CONSTITUCIONALIDADE DO PL.

PALAVRAS-CHAVE:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DESESTATIZAÇÃO. EMPREGADO PÚBLICO. CONCURSO PÚBLICO. APROVEITAMENTO.

1. Relatório

Os Ilustres Doutores Emerson Moura, Presidente da Comissão de Direito Administrativo do IAB, e Jorge Folena, Presidente da Comissão de Direito Constitucional, nomearam-me relator da Indicação em epígrafe, apresentada pelo consócio Dr. Antonio Vieira Sias.

O Indicante propôs que as Comissões de Direito Administrativo e de Direito Constitucional analisem o Projeto de Lei nº 1.791/2019 (“PL 1791”), que visa a alterar a Lei nº 12.783 para dispor sobre o aproveitamento de empregados das empresas públicas do setor elétrico federal desestatizadas pelo Programa Nacional de Desestatização.

Em consulta realizada em 18.3.2025 nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, constatei que o PL 1791 foi aprovado na Casa iniciadora (Câmara dos Deputados) em 28.2.2024 e, em seguida, encaminhado ao Senado Federal, onde se encontra aguardando designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça desde 28.11.2024.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados foi o seguinte:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, para dispor sobre o aproveitamento de empregados das empresas públicas do setor elétrico federal desestatizadas pelo Programa Nacional de Desestatização.

Art. 2º A Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-E:

“Art. 8º-E Os empregados das empresas públicas do setor elétrico federal responsáveis pela produção, pela transmissão, pela distribuição e pela comercialização de energia elétrica que forem desestatizadas pelo Programa Nacional de Desestatização deverão ser aproveitados em outras empresas públicas ou sociedades de economia mista em empregos com atribuições e salários compatíveis com o ocupado na empresa desestatizada, quando não houver a opção de permanecer nos quadros da empresa adquirente.”

Art. 3º Aplica-se o disposto no art. 8º-E da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, aos empregados das empresas públicas do setor elétrico federal que tiverem sido desestatizadas pelo Programa Nacional de Desestatização.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Na prática, o que o PL 1791 objetiva é permitir que os ex-empregados públicos da Eletrobras, sociedade de economia mista que passou por processo de desestatização, sejam aproveitados em outras empresas estatais do setor. Na visão do Indicante, o aproveitamos dos ex-empregados da Eletrobras em outras estatais contribuiria para a eficiência da Administração Pública e para a construção de uma sociedade justa.

2. Análise da constitucionalidade do PL 1791

a) Regime jurídico dos empregados públicos e desestatização

Inicialmente, cumpre descrever, sucintamente, o regime jurídico aplicável aos empregados públicos e quais as consequências que um processo de desestatização produz sobre seu respectivo vínculo de emprego.

As empresas estatais (sociedades de economia mista e/ou empresas públicas) que desempenham atividade econômica, como era o caso da Eletrobras antes de sua privatização, possuem seu regime jurídico delimitado especialmente pelo art. 173 da Constituição Federal. O § 1º do art. 173 prevê que a lei estabelecerá o estatuto jurídico das estatais (esta vem a ser a Lei nº 13.303/2016), determinando, em seu inciso II, que tais empresas estarão sujeitas “*ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários*”.

Isso significa que o regime jurídico trabalhista aplicável aos empregados de empresas estatais (denominados “empregados públicos”) é aquele estabelecido pela legislação trabalhista, em especial pela Consolidação das Leis do Trabalho. Determinados princípios de Direito Administrativo, no entanto, também são aplicáveis a tais relações.

O principal deles, no que se refere ao tema abordado neste parecer, é a exigência de prévia aprovação em concurso público, imposta pelo inciso II do art. 37 da Constituição, com a seguinte redação:

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

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

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

A Constituição, portanto, exige que os empregos públicos sejam sempre precedidos de aprovação em concurso público. No entanto, diferente do que ocorre com os servidores públicos estatutários, os empregados públicos não possuem estabilidade. Sendo assim, quando ocorre um processo de desestatização, é comum que haja desligamento de diversos empregados públicos, sem que isso represente qualquer ofensa ao ordenamento jurídico.

O PL 1791 visa a permitir que ex-empregados públicos da Eletrobras (os quais, presume-se, foram contratados por meio de concurso público) sejam recontratados por outras empresas estatais sem a necessidade de realização de novo concurso público.

A pergunta que se coloca, portanto, é se isso implicaria ofensa ao princípio constitucional do concurso público.

b) Possibilidade de “aproveitamento” de empregados públicos

O PL 1791 diz que os ex-empregados públicos “*deverão ser aproveitados*” em outras empresas estatais. Como se nota, há uma utilização (imprópria, a nosso ver) do instituto jurídico do “aproveitamento”, que vem a ser uma das formas de provimento de cargos públicos previstas na Lei nº 8.112/90 (art. 8º, VII).

O Aproveitamento, de acordo com o art. 30 da Lei nº 8.112/90, permite que o servidor que tenha sido colocado em disponibilidade retorne à atividade em cargos de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado. É o que ocorre, por exemplo, quando determinado cargo público é extinto, o que permite que o servidor que o ocupava permaneça desempenhando suas atividades na Administração Pública em outro cargo.

O STF, no julgamento da ADI 4730, reconheceu a constitucionalidade de lei distrital que previu o aproveitamento de servidores que ocupavam cargos públicos extintos, desde que houvesse similitude entre as atribuições e equivalência remuneratória e de identidade dos requisitos escolares para ingresso em tais cargos¹.

¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.717/2011. REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA DE AUDITORIA TRIBUTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. EXTINÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS OCUPANTES DOS CARGOS EXTINTOS. NECESSIDADE DE SIMILITUDE ENTRE AS ATRIBUIÇÕES, DE EQUIVALÊNCIA REMUNERATÓRIA E DE IDENTIDADE DOS REQUISITOS DE ESCOLARIDADE PARA INGRESSO. LONGA E GRADUAL CADEIA NORMATIVA. 1. A reestruturação de cargos públicos e o conseqüente aproveitamento de servidores ocupantes dos cargos extintos em carreiras distintas pressupõe (i) a similitude entre as atribuições, (ii) a equivalência salarial e (iii) a identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso nos cargos envolvidos. 2. Diversas leis distritais promoveram, de forma progressiva e gradativa, sucessivas modificações e aprimoramentos na estrutura da “carreira auditoria tributária”, ao longo de substancial lapso temporal, tendo sido alteradas as atribuições, a remuneração e a nomenclatura dos cargos que a compõem. 3. Desde a Lei distrital 2.338/1999, os cargos de auditor tributário, técnico tributário (agente fiscal tributário) e fiscal tributário já detinham atribuições relacionadas ao lançamento, à cobrança e à fiscalização de tributos de competência do Distrito Federal, existindo ligeira distinção entre as competências dos auditores tributários em relação aos técnicos tributários e aos fiscais tributários. As atribuições dos cargos extintos em comparação com as do cargo criado pelo diploma normativo impugnado não revelam uma incongruência apta a deslegitimar o enquadramento promovido pela lei. 4. Presença, no caso, de equivalência remuneratória entre os cargos extintos e os cargos criados, conforme devidamente comprovado pelos simples comparativos dos anexos das leis em questão. 5. Os requisitos para ingressos em quaisquer dos cargos da “carreira auditoria tributária”, com as alterações promovidas pela Lei distrital 2.338/1999, são exatamente os mesmos. A Lei distrital 4.717/2011, ao aproveitar no quadro da nova carreira

A situação é semelhante ao que prevê o PL 1791, com a diferença que não se trata de aproveitamento de **servidor público** em outro **cargo público**, mas sim de **empregado público** em outro **emprego público**.

Na verdade, a situação envolvendo os empregados públicos é mais simples do que a dos servidores públicos. Isso porque o **cargo público** (de vínculo estatutário) deve ser necessariamente criado (e extinto) por lei, o que não ocorre com os **empregos públicos**.

Tal distinção é especialmente relevante à luz do que decidiu o STF no julgamento Recurso Extraordinário nº 1.232.885, que resultou na aprovação do Tema 1.128 da Repercussão Geral. Naquela ocasião, o STF firmou a seguinte tese:

É inconstitucional dispositivo de Constituição estadual que permite transposição, absorção ou **aproveitamento de empregado público no quadro estatutário da Administração Pública estadual sem prévia aprovação em concurso público**, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal.

Embora aparentemente semelhantes, a situação do Tema 1.128 é diferente da que trata o PL 1791. Isso porque, os ex-empregados públicos da Eletrobras não passarão a ocupar **cargos públicos**, mas sim outros **empregos públicos** (cuja criação não depende de lei). O regime jurídico desses agentes permanecerá sendo o celetista, não havendo qualquer forma de transposição para o regime estatutário (como ocorria no caso julgado pelo STF).

Na prática, portanto, o que o PL 1791 autoriza é a (re)contratação de empregados públicos que foram dispensados em razão de um processo de desestatização sem que eles precisem fazer um novo concurso público para o emprego que passarão a ocupar. Não é correto dizer que haverá uma contratação sem prévio concurso público, pois o empregado foi previamente aprovado para ocupar um emprego público equivalente e teve seu vínculo rescindido em razão de um processo de desestatização, situação análoga à de extinção de um cargo público.

os ocupantes dos cargos previstos na Lei distrital 33/1989, observou a identidade de requisito de escolaridade para ingresso nos cargos. 6. Diante das sucessivas modificações e reestruturações organizacional, remuneratória e de atribuições, o que, pela natureza em cadeia das alterações, evidencia a existência de peculiaridades na espécie, estão preenchidos os requisitos fixados pela jurisprudência desta Corte para aproveitamento de servidores públicos ocupantes de cargos extintos em carreiras distintas. 7. Pedido julgado improcedente.

(ADI 4730, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-09-2024 PUBLIC 20-09-2024)

Em nossa visão, portanto, não há qualquer vício de inconstitucionalidade no PL 1791 ao permitir essa forma de aproveitamento. Ao contrário, trata-se de medida que permitirá que a expertise acumulada por empregados públicos ao longo de seu tempo de trabalho continue sendo dedicada a favor da Administração Pública.

É preciso observar, no entanto, que a desestatização da Eletrobras foi concluída em junho de 2022, de maneira que os empregados públicos que faziam parte de seu corpo funcional hoje podem se encontrar em situações variadas. Certamente há casos de empregados que permaneceram na empresa privatizada, outros que se desligaram voluntariamente e ainda aqueles que foram demitidos após a conclusão do processo de desestatização.

É recomendável que o PL 1791 delimite melhor em quais situações o aproveitamento será permitido, bem como que estabeleça um prazo para que os empregados que desejarem ser aproveitados em outras empresas estatais manifestem a sua opção.

3. Voto

Pelas razões expostas acima, o presente Parecer é favorável à aprovação do PL 1791, com as recomendações acima sugeridas. Considerando o atual estágio de tramitação do PL, opino pela remessa deste Parecer à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, de forma a subsidiar a análise de legalidade e constitucionalidade que será feita naquela casa parlamentar.

À consideração de V. Sas.

Rio de Janeiro, 19 de março de 2025.

José Guilherme Berman C. Pinto

OAB/RJ nº 119.454