

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 486 RIO GRANDE DO SUL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 9ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 18ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SENGE/RS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS EMPREGADOS EM EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E PESQUISAS E DE FUNDAÇÕES ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL - SEMAPI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS E OUTRO(A/S)</b>

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Decisões da Justiça do Trabalho da 4ª Região, primeira e segunda instâncias, que suspenderam o programa de desestatização do Estado do Rio Grande do Sul. Leis Estaduais 14.979, 14.982 e 14.983, de 16 de janeiro de 2017. 3. Pedido de aditamento à inicial e concessão de nova medida cautelar para suspender decisões judiciais trabalhistas que consideraram aplicável o art. 41 da Constituição Federal a todos os empregados públicos concursados com mais de 3 anos de serviço público. 4. Impossibilidade. Princípio da subsidiariedade para propositura de ADPF não atendido. 5. Pedido de aditamento da inicial não conhecido. 6. Conclusão de

**ADPF 486 / RS**

negociação coletiva prévia à rescisão dos contratos de trabalho dos empregados não estáveis como condição para a extinção das autarquias, sociedade de economia mista e fundações públicas estaduais previstas nas leis em questão. 7. Violação aos preceitos fundamentais do princípio da separação dos poderes e do princípio da legalidade. 8. Medida cautelar deferida para suspender as decisões da Justiça do Trabalho até julgamento do mérito da arguição. 9. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente, de modo a afastar a interpretação das normas constitucionais e legais constante de decisões judiciais que condicionam a extinção de entidades da administração indireta à conclusão de negociação coletiva.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer do pedido de aditamento à inicial e, no mérito, julgar parcialmente procedente o pedido formulado na petição inicial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, de modo a declarar a nulidade das decisões judiciais que condicionam a rescisão de contratos de trabalho de empregados públicos não estáveis à prévia conclusão de negociação coletiva, de modo a impedir que o Estado realize atos tendentes a descontinuar a atividade das fundações, sociedades de economia mista e autarquia estadual, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente), nos termos de seus votos. Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Marco Aurélio, que votara em assentada anterior

Brasília, Sessão Virtual de 23 a 30 de junho de 2023.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

**16/11/2020**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 486 RIO GRANDE DO SUL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 9ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 18ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SENGE/RS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS EMPREGADOS EM EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E PESQUISAS E DE FUNDAÇÕES ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL - SEMAPI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS E OUTRO(A/S)</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul/RS, contra um conjunto de decisões dos Juízos da 9ª e da 18ª Varas do Trabalho de Porto Alegre/RS, bem como do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região.

A ação impugna, em síntese, interpretação jurisprudencial da Justiça do Trabalho que condiciona a extinção de entidades da Administração

**ADPF 486 / RS**

Pública estadual à conclusão de negociações coletivas relativas à dispensa de trabalhadores dos referidos entes.

Segundo o requerente, a Justiça do Trabalho se pauta em acórdão do TST (RODC-309/2009-000-15-004 – caso Embraer), a fim de assentar que a negociação coletiva é imprescindível para a dispensa em massa de trabalhadores.

Ilustrativamente, o autor cita a decisão cautelar proferida nos autos do RTOrd 0020003-90.2017.5.04.0018, cujo teor assim dispõe, no que interessa:

“Diante de todos esses elementos, acolho o pedido liminar formulado pelo Sindicato autor, para o efeito de determinar que a demandada se abstenha de promover a dispensa dos empregados que integram a categoria profissional aqui representada, até que se conclua processo de negociação coletiva, nos moldes postulados na inicial, sob pena de multa diária, de R\$10.000,00 por dia de descumprimento, em relação a cada empregado dispensado. DETERMINO, ainda, que a demandada se abstenha da prática de qualquer ato tendente a esvaziar as atividades da fundação, sob pena de multa de R\$ 50.000,00. As penalidades serão cobradas diretamente do Estado do RS, caso haja ‘extinção do CNPJ’ da demandada, como refere a matéria jornalística reproduzida na inicial e trazida aos autos” (eDOC 1, p. 9).

O requerente alega que, embora os Juízos não tenham declarado formalmente a inconstitucionalidade da legislação estadual que extingue ou autoriza a extinção das entidades públicas locais, as decisões contêm ordem proibitiva de mesmo alcance, pois retiram completamente os efeitos da lei, na medida em que impedem a realização de quaisquer atos administrativos que possam implicar alguma alteração na forma como suas atividades vinham sendo prestadas quando a decisão foi proferida.

O Governador do Rio Grande do Sul explica que a extinção das referidas entidades decorre da implementação do Plano de Modernização do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse contexto, a reestruturação da

**ADPF 486 / RS**

Administração Pública foi determinada por motivos econômicos, técnicos e estruturais, os quais culminaram na edição de ato de vontade política, o qual propõe, de um lado, a redução da prestação de serviços públicos não essenciais e, de outro, a dispensa de 803 empregados públicos não estáveis, com a consequente redução da folha de pessoal suportada pelo Estado.

Finalmente, o requerente relembra que o Estado do Rio Grande do Sul se encontra em meio à mais severa crise das finanças públicas de sua história. Aduz ser pública e notória a situação de penúria econômica, na medida em que tem encontrado dificuldades financeiras inclusive para manter seus compromissos mais essenciais, considerando o desequilíbrio histórico entre as receitas e as despesas públicas.

Diante dessas considerações, o Governador do Estado afirma que as decisões da Justiça do Trabalho ora atacadas violam uma série de preceitos fundamentais, especialmente os princípios republicano, da legalidade e da separação dos poderes. Eis os principais argumentos apresentados:

“(1) a exigência de negociação coletiva prévia à despedida sem justa causa, motivada na extinção das entidades, dos servidores públicos celetistas não estáveis a elas vinculados, obrigação esta não prevista na legislação pátria, razão pela qual **viola o Princípio da Legalidade, o Princípio da Legalidade Estrita e o Princípio da Separação de Poderes**, haja vista que desconsidera as regras constitucionais atinentes ao exercício do direito potestativo do empregador público de rescindir motivadamente os contratos de seus empregados, isto é, o artigo 7º, I; o art. 22, I; o art. 169; da CF e o art. 10, I, do ADCT, os quais dão concretude, no caso específico, às normas gerais violadas.

(2) a submissão da vontade política expressa na legislação estadual a requisito cuja perfectibilização depende da vontade discricionária de terceiro - o Sindicato da Categoria Profissional -, alheio aos Poderes Executivo e Legislativo, o que **viola o Princípio Republicano e o Princípio da Separação de Poderes**,

**ADPF 486 / RS**

na medida em que malfez as competências dos Poderes Executivo e Legislativo, aos quais é dada a competência discricionária para, nos termos do processo legislativo, decidir sobre a conveniência e oportunidade da organização e manutenção das estruturas da Administração Direta e Indireta” (eDOC. 1, p. 17).

Em 10 de outubro de 2017, deferi a medida cautelar requerida, *ad referendum* do Pleno, para determinar a suspensão de todos os processos em curso e dos efeitos de decisões judiciais proferidas pelos Juízos vinculados ao Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região que condicionavam a extinção de entidades da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul à conclusão de negociações coletivas no âmbito da Justiça do Trabalho (eDOC 30).

A Advocacia-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido (eDOC 39).

O Estado do Rio Grande do Sul peticiona, requerendo aditamento da petição inicial, de modo a incluir novas decisões judiciais entre os atos impugnados, requerendo a procedência do pedido para decretar-se a nulidade das decisões questionadas, a fim de restabelecer a plena eficácia das Leis Estaduais 14.979, 14.982 e 14.983 e do poder de gestão atribuído ao Chefe do Poder Executivo Estadual, “*afastando-se a vedação de rescisão dos contratos dos empregados públicos não-estáveis na forma da melhor interpretação do art. 41 da CRFB e garantindo-se a higidez dos atos administrativos de aproveitamento de forma restrita aos empregados estáveis na forma dos artigos 19 do ADCT e 41 da CFRB (redação original)*”.

A AGU manifesta-se, também, pela procedência do pedido em relação ao aditamento da inicial (eDOC 175).

A Procuradoria-Geral da República manifesta-se pelo não conhecimento do pedido formulado em aditamento e, no mérito, pela improcedência de ambos os pedidos (eDOC 187).

Admiti, na condição de *amicus curiae*, a intervenção das seguintes entidades: o Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul e o Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias,

**ADPF 486 / RS**

Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS (eDOC 164).

Indeferi o pedido de intervenção, na condição de terceiros interessados, formulado por Bruno Gonçalves Almeida, Reinaldo Leite Gambim e Tiago Fernando Corrêa (eDOC 162).

O Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul (SENGE/RS) e o Sindicato dos Empregados em Empresas em Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul (SEMAPI) informam, por meio do eDOC 188, a existência de acordos entabulados após o ajuizamento da presente ADPF, entre os meses de dezembro de 2017 e janeiro de 2018, o que acarretaria a perda superveniente de objeto da presente arguição (eDOC 204).

O Estado do Rio Grande do Sul reitera o pedido de deferimento cautelar, consoante posto na peça de aditamento, e o de indeferimento do pedido de extinção da ADPF (eDOC 205).

É o relatório.

16/11/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 486 RIO GRANDE DO SUL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Registro que a presente ação foi ajuizada por legitimado constitucional (Governador de Estado) para sua propositura (art. 103, V, da CF; e art. 2º, I, da Lei 9.882/1999), estando devidamente por ele subscrita.

**I – Aditamento à inicial**

Inicialmente, não conheço do pedido de aditamento à inicial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Conforme constou do relatório, a inicial da ADPF aponta como atos lesivos aos preceitos fundamentais o conjunto de decisões da Justiça do Trabalho da 4ª Região, primeira e segunda instâncias, que condicionaram as rescisões contratuais de empregados públicos à conclusão de prévia negociação coletiva, suspendendo a aplicabilidade das leis que tratam do programa de desestatização do Estado do Rio Grande do Sul.

De modo diverso, a petição de aditamento à inicial questiona decisões judiciais, em caráter liminar, que impedem a dispensa de empregados públicos com fundamento em “*interpretação ampliativa do direito constitucional de estabilidade dos servidores públicos*”.

Verifico, portanto, que, além de estranho ao objeto inicial da arguição, o pedido de aditamento direciona a casos individuais, que podem ser objeto de recurso específico, demandando não só a análise de legislação estadual diversa das leis estaduais do Programa de Desestatização, como também o exame do acervo fático-probatório relacionado a cada um dos empregados públicos envolvidos.

No tocante à aplicação do princípio da subsidiariedade, a Lei 9.882/1999 impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, § 1º). A análise sobre a eficácia da proteção de



**ADPF 486 / RS**

preceito fundamental nesse processo deve ter em vista um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva.

Caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta inclusive da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a relevante controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata. Nesse sentido, não se pode perder a dimensão de que a ADPF, basicamente, se destina a resguardar a integridade da ordem jurídico-constitucional.

No caso concreto, no entanto, a situação singular pode ser ampla e eficazmente discutida na via ordinária. Seria possível admitir, em tese, a propositura de ADPF diretamente contra ato do Poder Público, nas hipóteses em que, em razão da relevância da matéria, a adoção da via ordinária acarrete danos de difícil reparação à ordem jurídica. O caso em apreço, contudo, revela que as medidas ordinárias à disposição da ora requerente poderiam ter plena eficácia.

Nesse sentido, adoto como fundamento de meu voto, no ponto, o parecer da Procuradoria-Geral da República:

“(...) Como se constata, portanto, as decisões impugnadas não se fundam em interpretação uniforme do art. 41 da Constituição, alegadamente violado, mas em interpretação sistemática de diversos outros dispositivos infraconstitucionais, inclusive da legislação estadual e de normas processuais de tutela de urgência (CPC/2015, arts. 9º-I e 300), à luz de circunstâncias fáticas específicas e concretas que recomendam a manutenção do emprego até decisão definitiva de mérito.

A jurisprudência do STF recusa, em ADPF, a defesa de direitos e interesses individuais e concretos, em decorrência do perfil objetivo que caracteriza o controle concentrado de constitucionalidade, na esteira do julgamento proferido na ADPF 224 AgR/DF, Relator o Ministro Alexandre de Moares, assim ementado:

Ementa:           CONSTITUCIONAL.           AGRAVO  
REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO  
DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO À  
PERCEPÇÃO DA GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO

**ADPF 486 / RS**

FAZENDÁRIO (GDF) POR SERVIDORES ESTADUAIS. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. PROFERIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. PROCESSO DE NATUREZA OBJETIVA. TUTELA DE SITUAÇÕES JURÍDICAS INDIVIDUAIS E CONCRETAS. DESCABIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta CORTE. 2. Os processos objetivos do controle abstrato de constitucionalidade, tal qual a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, não constituem meio idôneo para tutelar situações jurídicas individuais e concretas. Precedentes desta CORTE. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento (sem destaques no original).

Como bem assinala o Ministro Celso de Mello em decisão monocrática que apreciou a Medida Cautelar na ADPF 363/DF, ‘o exame das relações jurídicas concretas e de situações individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade’.

Assim, verifica-se inviável o manejo da ADPF para apreciar situações jurídicas individuais e concretas, com fundamentos diversos, considerando ainda a diversidade de regime dos entes administrativos estaduais em processo de extinção ou reorganização, os quais não são, entre si, semelhantes organicamente.”

Assim, tendo em vista a existência, pelo menos em tese, de outras medidas processuais cabíveis e efetivas para questionar os atos em

**ADPF 486 / RS**

apreço, bem como a legislação que os embasa, entendo que o conhecimento do presente pedido de ADPF é incompatível com uma interpretação adequada do princípio da subsidiariedade, razão pela qual não conheço do pedido de aditamento.

**II – Pedido formulado na petição inicial**

Em relação ao pedido formulado na inicial, entendo que ele satisfaz os requisitos para conhecimento da presente arguição.

No que se refere à subsidiariedade, anoto que o Supremo Tribunal Federal vem admitindo o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental nos casos que envolvam a aplicação direta da Constituição – alegação de contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial ou controvérsia sobre interpretação adotada pelo Judiciário que não cuide de simples aplicação de lei ou normativo infraconstitucional. Nesse sentido, merece destaque a ADPF 101 (Rel. Min. Cármen Lúcia, julg. em 24.6.2009), ajuizada contra decisões judiciais que autorizaram a importação de pneus usados de qualquer espécie. Igualmente, a ADPF 144 (Rel. Min. Celso de Mello, julg. em 6.8.2008), a propósito da inelegibilidade de pessoas condenadas em primeiro grau, estava voltada a questões sobre a interpretação adotada pelos diversos órgãos judiciais.

Ademais, não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque, entre nós, o instituto assume feição marcadamente objetiva.

Assim, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao contrário, a multiplicação de processos e decisões sobre dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.

Nos termos indicados na inicial, está demonstrado que não há meios processuais ágeis e eficientes a solucionar, de forma homogênea, a ofensa

**ADPF 486 / RS**

aos preceitos fundamentais indicados. No caso em exame, decisões da Justiça do Trabalho passaram a impor condição adicional para a extinção de entidades da Administração Pública Estadual, o que ofende os seguintes preceitos fundamentais: princípio republicano, princípio da separação de poderes e princípio da legalidade.

As decisões da Justiça Trabalhista obstaculizam a reestruturação da Administração Pública no Estado do Rio Grande do Sul. Além disso, os atos atacados impõem multas que variam de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por fato praticado. Registre-se, ainda, que as penalidades devem ser cobradas diretamente do Estado autor, caso haja extinção das entidades (eDOC 25, p. 2).

Entendo que esses julgados acabam por instaurar conflito entre os Poderes, na medida em que interferem na gestão estadual, obstaculizando a execução de decisões políticas tomadas pelo Poder Executivo e acolhidas pelo Poder Legislativo estadual.

As imposições da Justiça do Trabalho, que condicionam a implementação do Plano de Modernização do Estado do Rio Grande do Sul à conclusão de negociações coletivas, impedem a adoção de medidas concretas de gestão que visam a contornar a crise financeira do Estado, sem ter base legal ou constitucional para tanto.

O art. 37, XIX, da Constituição estabelece que *“somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”*.

Em razão do paralelismo das formas, entende-se que também a extinção das referidas entidades da administração indireta depende de lei, não havendo condicionantes outras, como a criada pela Justiça do Trabalho da 4ª Região para sua extinção, qual seja, *“conclusão de negociação coletiva”*.

A necessidade de lei para sua extinção, preservada a competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da administração, é reconhecida pela jurisprudência desta Corte em diversos precedentes, dos quais destaco o seguinte:

**ADPF 486 / RS**

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 364, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. NORMA QUE IMPEDE A ALIENAÇÃO DAS AÇÕES ORDINÁRIAS DO BANCO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - BANERJ - E DETERMINA A ARRECADAÇÃO DE RECEITAS E OS PAGAMENTOS DE DÉBITOS DO ESTADO, EXCLUSIVAMENTE, PELO BANCO ESTADUAL. 1. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 234/RJ, ao apreciar dispositivos da Constituição do Rio de Janeiro que vedavam a alienação de ações de sociedades de economia mista estaduais, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme à Constituição da República, no sentido de serem admitidas essas alienações, condicionando-as à autorização legislativa, por lei em sentido formal, tão-somente quando importarem em perda do controle acionário por parte do Estado. Naquela assentada, se decidiu também que o Chefe do Poder Executivo estadual não poderia ser privado da competência para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual. 2. Conteúdo análogo das normas impugnadas nesta Ação; distinção apenas na vedação dirigida a uma sociedade de economia mista estadual específica, o Banco do Estado do Rio de Janeiro S/A - Banerj. 3. Aperfeiçoado o processo de privatização do Banco do Estado do Rio de Janeiro S/A, na forma da Lei fluminense n. 2.470/1995 e dos Decretos ns. 21.993/1996, 22.731/1997 e 23.191/1997. Condução do processo segundo o que decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar mantida. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente”. (ADI 1.348, Rel. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 21.2.2008)

Portanto, verifica-se que a Constituição atribui ao Chefe do Poder Executivo tratar da organização da administração pública, podendo criar e extinguir entidades da administração indireta, mediante lei, de acordo

**ADPF 486 / RS**

com o melhor interesse da administração, sendo que os funcionários dessas entidades, que devem ser concursados, serão regidos pela CLT, observadas as exceções expressamente previstas na Constituição Federal.

A Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que os servidores das entidades da Administração indireta se sujeitam a diversas normas constitucionais, nos seguintes termos:

“O artigo 173, §1º, II (na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98), impõe a sujeição às normas trabalhistas aos empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de bens de prestação de serviços.

No entanto, a própria Constituição, no capítulo concernente à Administração Pública (art. 37), derroga parcialmente a legislação trabalhista, ao dispor normas que se aplicam a todos os servidores da Administração Pública Direta ou Indireta, merecendo realce: a exigência de concurso público para ingresso; proibição de acumulação de cargos, empregos e funções (com as exceções previstas na própria Constituição). Além disso, as entidades da Administração Indireta estão sujeitas à restrição do artigo 169, §1º (redação da Emenda Constitucional nº 19/98), segundo a qual ‘a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista’.

Essa norma coloca sob controle prévio da Administração Direta os atos que envolvem despesas com pessoal; e completa-se com a norma do artigo 71, III, que sujeita à fiscalização pelo

**ADPF 486 / RS**

Tribunal de Contas a legalidade dos atos de admissão de pessoal da Administração Direta e Indireta.

Ainda não âmbito da Constituição, há que se lembrar que as normas sobre aposentadoria e estabilidade, constantes dos artigos 40 e 41, não se aplicam aos servidores das fundações de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista, pois, sendo regidos, em regra, pela CLT, estão sujeitos às normas do artigo 7º da Constituição, com as derrogações contidas no artigo 37.

Com relação às entidades que exercem atividade econômica, a submissão ao regime da CLT é obrigatória, por força do artigo 173, §1º.

Também não se aplica às referidas entidades de direito privado a norma do artigo 19 das Disposições Transitórias da Constituição, que deu estabilidade aos servidores que, na data da sua promulgação, tivessem cinco anos de exercício contínuo.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 453-454).

Se o próprio texto constitucional não faz nenhuma ressalva quanto à necessidade de conclusão de negociações coletivas, não me parece legítimo que interpretações judiciais imponham requisitos adicionais, inexistentes na Constituição e na legislação regente.

Por oportuno, transcrevo trecho da manifestação da Advocacia-Geral da União, que bem elucida a controvérsia judicial trazida à análise desta Corte:

“(…) No tocante à suposta necessidade de negociação coletiva, cumpre salientar que a decisão do Tribunal Superior do Trabalho proferida no Recurso Ordinário em Dissídio Coletivo nº 309/2009-000-15-0000, precedente que serviu de fundamento às decisões impugnadas, fixou a premissa de que ‘a negociação coletiva é imprescindível para a dispensa em massa de trabalhadores’.

Discutia-se, no referido caso, as rescisões contratuais em massa realizadas pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (EMBRAER), empresa que foi privatizada em 07 de dezembro

**ADPF 486 / RS**

de 1994, estando, portanto, sujeita a regime jurídico exclusivamente privado.

(...)

Ainda que se considerasse a decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região questionada naquela Corte Superior, resta claro que, apesar de declarar a abusividade da dispensa coletiva, fixando indenização a ser paga aos trabalhadores, o juízo de origem reconheceu 'a inexistência de garantia de emprego ou de estabilidade que justifique reintegração, ressalvados os casos de estabilidade provisória previstos em lei ou em normas coletivas, que poderão ser objeto de dissídios individuais'.

Percebe-se, portanto, que as decisões questionadas na presente arguição se firmaram em precedente jurisprudencial que analisou caso substancialmente diverso daqueles oriundos da edição das Leis estaduais nº 14.982/2017, 14.983/2017 e 14.979/2017, pois tratava de empresa regida exclusivamente pelo direito privado, sendo que a exigência de negociação coletiva não foi imposta como forma de compelir a continuidade de seu funcionamento.

De fato, as decisões impugnadas ultrapassam a matéria decidida no âmbito do Recurso Ordinário em Dissídio Coletivo nº 309/2009-000-15-0000, ao proibirem que o Poder Executivo dê cumprimento às Leis estaduais nº 14.979/2017, 14.982/2017 e 14.983/2017. Referida providência esbarra no princípio da separação dos Poderes, na medida em que interfere, indevidamente, na administração estadual, sem respaldo na lei ou na Constituição Federal.

Por derradeiro, registre-se que o artigo 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que prevê a indenização em caso de dispensa arbitrária ou sem justa causa, não diferencia a despedida individual da coletiva. No mesmo sentido dispõe o artigo 477-A da Consolidação das Leis do Trabalho, acrescentado pela Lei federal nº 13.467/2017, que apresenta a seguinte redação:

Art. 477-A. As dispensas imotivadas individuais, plúrimas



**ADPF 486 / RS**

ou coletivas equiparam-se para todos os fins, não havendo necessidade de autorização prévia de entidade sindical ou de celebração de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho para sua efetivação. (Grifou-se)

Conclui-se, assim, que Constituição da República exige para a extinção de autarquias, fundações públicas e sociedades de economia mista a edição de lei específica, o que foi atendido pelas Leis estaduais nº 14.982/2017, 14.983/2017 e 14.979/2017.

Em relação à dispensa de empregados públicos admitidos por concurso, esse Supremo Tribunal Federal exige a motivação do ato em decorrência do princípio da impessoalidade (artigo 37, caput, da Carta), requisito, esse, que também foi atendido na hipótese em exame, haja vista que o desligamento de tais agentes decorre da própria extinção das entidades a que se encontram vinculados.

Desse modo, constata-se que as decisões judiciais impugnadas na presente ação direta, ao exigirem a prévia realização de negociação coletiva para a extinção de entidades da administração pública indireta estadual, não se compatibilizam como Texto Constitucional”.

Por tudo, conclui-se que a extinção de entidades da administração indireta, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, deve ser autorizada por lei. Os direitos dos funcionários dessas entidades, observadas as normas aplicáveis à espécie, serão examinados pela justiça competente, de acordo com o caso concreto. A análise de tais direitos, no entanto, não pode criar condição/requisito ao exercício das competências do Chefe do Poder Executivo e do Poder Legislativo, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes e da legalidade.

Questões específicas quanto à constitucionalidade do programa de desestatização, bem como ao regime e direitos de cada funcionário, extrapolam os limites do controle concentrado, conforme precedentes do STF:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE

**ADPF 486 / RS**

INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. DECRETO 9.351/2018. ATO QUE APROVA AS RECOMENDAÇÕES ESTABELECIDAS NA RESOLUÇÃO 13, DE 23 DE AGOSTO DE 2017, E NA RESOLUÇÃO 30, DE 19 DE MARÇO DE 2018, DO CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, PARA DAR INÍCIO DOS PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS À CONTRATAÇÃO DOS ESTUDOS NECESSÁRIOS À DESESTATIZAÇÃO DAS CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A. (ELETROBRAS). ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 37, XIX, E 173, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATO ADMINISTRATIVO DE NATUREZA REGULAMENTAR E DESTITUÍDO DE GENERALIDADE E DE ABSTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. Os atos regulamentares ou de cunho interno dos órgãos da Administração não podem ser impugnados pela via da ação direta de inconstitucionalidade, porquanto a controvérsia a respeito da harmonia de decreto executivo em face da lei que lhe dá fundamento de validade não caracteriza questão de constitucionalidade, mas sim de legalidade (ADI 996-MC, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 6/5/1994). 2. In casu, impugna-se a validade do Decreto 9.351, de 19 de abril de 2018, que ‘qualifica, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, e incluída no Programa Nacional de Desestatização - PND, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras, para início dos procedimentos necessários à contratação dos estudos pertinentes, tão logo seja aprovado pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.463, de 2018’ e ‘aprova as recomendações estabelecidas na Resolução nº 13, de 23 de agosto de 2017, e na Resolução nº 30, de 19 de março de 2018, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, para início dos procedimentos necessários à contratação dos estudos pertinentes’. Cuida-se de ato administrativo interno, de efeitos concretos, absolutamente

**ADPF 486 / RS**

embrionário no ciclo de políticas públicas, vocacionado ao planejamento desta e voltado a destinatários determinados, componentes da própria Administração. 3. O Decreto impugnado, conseqüentemente, guarda referibilidade com a Lei 13.334/2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, e com a Lei 9.491/1997, que trata do Programa Nacional de Desestatização, não subsistindo como ato autônomo, máxime porque qualquer verificação quanto à sua constitucionalidade não prescindiria da análise da sua compatibilidade com as leis mencionadas. Precedente: ADI 4040, rel. min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 19/6/2013, DJe 1º/7/2013. 4. A reiteração dos argumentos trazidos pelo agravante na petição inicial, os quais foram pormenorizadamente analisados na decisão recorrida, é insuscetível de modificar a decisão agravada. 5. Agravo não provido”. (ADI 5.937 AgR, Rel. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13.9.2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. MEDIDA PROVISORIA N. 506, DE 25/5/1994, ART. 1., E DECRETOS N.S 427, DE 16/01/1992; 473, DE 10/3/1992, E 572, DE 22/6/1992, TODOS CONCERNENTES AO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO, REGULADO PELA LEI N. 8.031, DE 12/4/1990. 2. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 21, XII, 171, II E 176, PAR. 1., DA CONSTITUIÇÃO. 3. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO, RELATIVAMENTE AOS DECRETOS N.S 427, 473 E 572, TODOS DE 1992, POR NÃO SEREM ATOS NORMATIVOS, MAS, TÃO-SÓ, ATOS ADMINISTRATIVOS INDIVIDUAIS E CONCRETOS. 4. DIANTE DA VIABILIDADE DE PRIVATIZAÇÃO DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, NO SISTEMA DA CONSTITUIÇÃO, A LEI N. 8.031, DE 1990, INSTITUIU O PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO, CUJAS MODIFICAÇÕES PODERÃO SER FEITAS POR LEI, DE ACORDO COM A POLÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO A SER SEGUIDA, RESPEITADAS AS

**ADPF 486 / RS**

NORMAS DA CONSTITUIÇÃO. 5.OS FUNDAMENTOS DA INICIAL NÃO JUSTIFICAM A CONCESSÃO DA CAUTELAR, NÃO SE CARACTERIZANDO, TAMBÉM, O ‘PERICULUM IN MORA’. 6. SE PORVENTURA HOUVER PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESA, QUE SE TENHA COMO CONTRARIO A LEI ESPECIAL REFERIDA OU AOS PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO, HÁ VIAS JUDICIAIS ADEQUADAS, PARA EVENTUALMENTE ATACAR O ATO ADMINISTRATIVO ESPECIFICO, TAL COMO JA SUCEDEU. 7. AÇÃO CONHECIDA, EM PARTE, E, NESSA PARTE, INDEFERIDA A MEDIDA CAUTELAR”. (ADI 1.078 MC, Relator NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 15.6.1994)

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 143, de 03 de abril de 1996, do Estado do Rio Grande do Norte, que instituiu o Programa Estadual de Desestatização - PED. 3. Alegação de que o diploma legal confere ao Governo do Estado amplos poderes para alienar o controle acionário de toda e qualquer empresa controlada direta ou indiretamente pelo Estado. 4. Da análise da Lei Complementar nº 143, depreende-se que o programa de desestatização em exame não confere ao Governador inteira discricção quanto à privatização de empresas controladas pelo Estado, ficando sua execução sujeita à verificação, caso a caso, dos motivos que justifiquem o procedimento respectivo, nos limites definidos na Lei Complementar local. 5. Incabível, no caso concreto, retomar o debate acerca da necessidade, ou não, de lei específica para cada privatização de empresa controlada pelo Estado. 6. Na espécie, a lei norte-rio-grandense dispõe, de forma ampla, sobre o programa de desestatização, ad instar da legislação federal, não se fazendo, destarte, necessária autorização específica. 7. Não configuração do pressuposto da relevância jurídica. 8. Medida cautelar indeferida”. (ADI 1.724 MC, Relator NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 11.12.1997)

**ADPF 486 / RS**

Assim, os atos do Poder Público que afastam a aplicação de lei e limitam a atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo à conclusão de negociação coletiva violam os preceitos fundamentais apontados, razão pela qual devem ser declarados nulos.

**DISPOSITIVO**

Ante o exposto, voto por não conhecer do pedido de aditamento à inicial. No mérito, julgo parcialmente procedente o pedido formulado na petição inicial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, de modo a declarar a nulidade das decisões judiciais que condicionam a rescisão de contratos de trabalho de empregados públicos não estáveis à prévia conclusão de negociação coletiva, de modo a impedir que o Estado realize atos tendentes a descontinuar a atividade das fundações, sociedades de economia mista e autarquia estadual.

16/11/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 486 RIO GRANDE DO SUL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 9ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 18ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SENGE/RS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS EMPREGADOS EM EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E PESQUISAS E DE FUNDAÇÕES ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL - SEMAPI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS E OUTRO(A/S)</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o bem lançado relatório do e. Ministro Gilmar Mendes.

Acompanho o e. Ministro Relator, quanto ao não conhecimento do pedido de aditamento à inicial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, bem como quanto ao conhecimento da presente ação, no que diz respeito aos seus requisitos processuais intrínsecos.

Quanto ao mérito, peço vênias ao e. Ministro Gilmar Mendes, para divergir.

**ADPF 486 / RS**

O objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental é um conjunto de decisões da Justiça Trabalhista da 4ª Região que, aplicando entendimento firmado pelo Tribunal Superior do Trabalho, entenderam necessária a prévia negociação coletiva com o sindicato da categoria antes de levar a efeito demissões em massa dos empregados públicos de entidades da administração pública em processo de extinção.

Os principais argumentos são o da legalidade das extinções das fundações públicas e sociedades de economia mista estaduais e, consequentemente, da legalidade das rescisões contratuais nelas previstas. Também se afirma que a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que, aos empregados públicos não se garante o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.

A doutrina especializada registra que desde o século XIX, o empregador era quem impunha, de forma unilateral, as condições de trabalho, o tempo de duração do serviço, os valores das contraprestações pecuniárias, dentre outros direitos e deveres da relação contratual trabalhista.

O Estado Liberal de Direito, modelo político resultante das revoluções liberais do final do século XVIII, pouco interveio nas relações contratuais trabalhistas até o século XX. Foi somente no século passado, que as lutas dos trabalhadores, impulsionada pelo surgimento dos primeiros exemplos de Estados Sociais de Direito, notadamente no México e na Alemanha, resultou numa expressa e contundente tutela dos direitos sociais fundamentais trabalhistas.

A Justiça Social como vetor e fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, IV, da CRFB), positivado e espraiado pelas normas da Constituição de 1988, é a diretriz segura de que a valorização do trabalho humano objetiva garantir a todos e todas uma existência digna (art. 170 da CRFB), bem como de que o primado do trabalho é a base da ordem social brasileira, tendo por objetivos o bem-estar e a justiça social dos cidadãos e cidadãs brasileiros (art. 193 da CRFB).

**ADPF 486 / RS**

É importante aqui lembrar que a Justiça Social trata das relações do indivíduo com a comunidade em que ele se insere. Assim, a Justiça Social, ao chamar a atenção para aquilo que é justo em comunidade, também, e ao mesmo tempo, determina os deveres de uns em relação aos outros, no seio dessa comunidade. Nesse sentido:

“A justiça social, ao regular as relações do indivíduo com a comunidade, não faz mais do que regular as relações do indivíduo com outros indivíduos, considerados apenas na sua condição de membros da comunidade”. (BARZOTTO, Luis Fernando. Justiça Social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito, in **Revista Jurídica Virtual**, vol. 5, n. 48, p. 1-21, maio 2003, p. 8).

A ordem econômica, conforme dicção da própria literalidade da norma constitucional (art. 170 da CRFB), deve ser balizada pelo princípio da valorização do trabalho humano, conforme observa o Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior:

"A (ordem) econômica deve visar assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social. O objetivo da ordem social é o próprio bem-estar social e a justiça social. A primeira deve garantir que o processo econômico, enquanto produtor, não impeça, mas ao contrário, se oriente para o bem-estar e a justiça sociais. A segunda não os assegura, instrumentalmente, mas os visa, diretamente. Os valores econômicos são valores-meio. Os sociais, valores-fim."(FERRAZ JR., Tércio Sampaio. A legitimidade na Constituição de 1988, in FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio; DINIZ, Maria Helena; GEORGAKILAS, Ritinha Stevenson. Constituição de 1988: legitimidade, vigência, eficácia e supremacia. São Paulo : Editora Atlas, 1989, p. 53)

As relações contratuais, em geral, e as relações contratuais trabalhistas, em particular, devem considerar sujeitos e objetos concretos,



**ADPF 486 / RS**

fazendo referência às pessoas e aos seus comportamentos inseridos no mundo da vida em que tais relações acontecem. Conforme anotei, em contexto paralelo:

“Em dimensão elástica do objeto imediato se localiza um determinado comportamento. A referência mediata é àquilo que é tangível ou corpóreo. Portanto, o que passa a avultar no objeto da relação jurídica são os comportamentos, ou seja, dar relevância, por exemplo, à boa-fé, à confiança, valores que juridicamente passam a ser recuperados. O objeto não é mais algo em si, passa a ter função.” (FACHIN, Luiz Edson. **Teoria Crítica do Direito Civil**, 3ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 108)

Não se olvida que as múltiplas possibilidades de compreensão do fenômeno jurídico podem conduzir a resultados diferentes na hermenêutica constitucional, porém, o estabelecimento de visões contrapostas também pode colaborar para impulsionar formas mais adequadas de enfrentar os desafios contemporâneos. Nesse contexto, já refleti e registrei:

“A crise efetiva do direito contemporâneo pode não tão somente acostar à fragilidade dos pilares da modernidade, passíveis de estarem fincados na universalidade do sujeito, no individualismo e na autonomia; pode, também, cunhar o esboroar da abstração, da racionalidade única, da ausência de contradição no discurso da ciência. Mais ainda, sob as antinomias, o risco e o relativismo, instala-se a possibilidade do respeito à diferença e aos direitos fundamentais olvidados.” (FACHIN, Luiz Edson. **Teoria Crítica do Direito Civil**, 3ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 95-96).

O Estado Social de Direito, considerando essa realidade, deve direcionar todos os seus esforços institucionais para o ser humano considerado em sua comunidade, ou seja, aquela em que o outro é tomado como sujeito de direitos e deveres, digno de inclusão no grupo social e enredado por obrigações recíprocas.

**ADPF 486 / RS**

Pela regra do reconhecimento, todos os sujeitos da comunidade são fins em si mesmos, estimulando-se a mais plena possível igualdade de direitos, de modo que “(...) Cada um só possui os direitos que aceita para os outros, ou seja, cada um é sujeito de direito na mesma medida em que reconhece o outro como sujeito de direito”(BARZOTTO, Luis Fernando. Justiça Social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito, in **Revista Jurídica Virtual**, vol. 5, n. 48, p. 1-21, maio 2003, p. 7).

É consabido que há harmônica convivência entre princípios que inspiram o Estado Liberal de Direito, que prestigia as liberdades, e o Estado Social de Direito, que se compromete com a igualdade, no Texto Constitucional de 1988. Sob a síntese do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, da CRFB), é possível testemunhar que a dinâmica histórica, social e cultural está construindo as balizas concretas do direito do trabalho brasileiro, sempre com as interferências econômicas locais e globais recíprocas no rumo de novas conformações das relações trabalhistas.

Assim sendo, os destinatários das normas constitucionais de 1988 são legitimados para reivindicarem, sob os auspícios da Constituição positivada, direitos sociais fundamentais trabalhistas como corolários primários do modelo político alcunhado de Estado Democrático de Direito. A concretização das normas constitucionais efetiva-se nas relações jurídicas que se firmam em atos, contratos e outras formas de relações civis a que os sujeitos envolvem-se no ordenamento jurídico.

Não raro se associa o fenômeno de mitigação dos direitos fundamentais sociais, especialmente os trabalhistas, em face de contingências da realidade social, econômica e política, as quais supostamente seriam impeditivas da sua plena concretização. Sem maiores divergências, a proteção jurídica ao trabalho é considerada como direito fundamental social, de modo que sempre que são necessários ajustes nas condições jurídicas estabelecidas para o contrato de trabalho, com a finalidade de que sua regulamentação pelas normas infraconstitucionais não afronte diretamente a proteção constitucional que lhe é endereçada.

**ADPF 486 / RS**

Considerando o contexto de concretização da Justiça Social, como fundamento constitucional inarredável do ordenamento jurídico constitucional brasileiro, o fundamento constitucional da dignidade humana será tomado no seu aspecto intersubjetivo, ou seja, a partir de uma concepção em que o ser humano é tido a partir e no contexto de sua relação com os seus pares em comunidade.

Trata-se de uma concepção de dignidade da pessoa humana, como fundamento do ordenamento constitucional, o qual exige proteção concreta e real, com a finalidade de que todos recebam igual consideração e respeito por parte do Estado e da própria comunidade, indicando, portanto, uma inarredável dimensão política de tal princípio fundamental.

Nesse lugar epistêmico de perceber os fatos e avaliar os atos jurídico-constitucionais, o princípio da dignidade humana ocupa o espaço comunitário como produto do reconhecimento de que todos os seres humanos são merecedores de igual respeito e proteção, sem distinções de qualquer natureza. Ingo Sarlet, sobre o tema, sintetiza: *“Neste sentido, há como afirmar que a dignidade (numa acepção também ontológica, embora definitivamente não biológica) é a qualidade reconhecida como intrínseca à pessoa humana, ou da dignidade como reconhecimento, (...)”* (SARLET, Ingo. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível, in SARLET, Ingo (org.). **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do Direito e Direito Constitucional**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005, p. 26)

Numa dimensão mais verticalizada, em relação à teoria do reconhecimento, é possível afirmar que a dignidade exige o respeito e a proteção sempre dirigida ao outro, ou seja, observância de direitos e de forma sempre recíproca. Isso tem como principal consequência a exigência de respeito à dignidade do outro como condição da dignidade própria, exigindo das autoridades públicas e dos indivíduos de toda a comunidade atitudes de igual respeito e consideração mútuas. Beatrice Maurer, nesse diapasão, afirma:

**ADPF 486 / RS**

“Assim também o direito deverá permitir e encorajar todas as circunstâncias necessárias à integridade da dignidade fundamental do ser humano em sua dignidade atuada. Manifestando-se a dignidade em atos, é em todos os níveis que o direito poderá intervir, ordenar, a fim de permitir o melhor desenvolvimento possível das relações entre as pessoas.” (MAURER, Beatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana...ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. in SARLET, Ingo (org.). Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005, p.87)

No contexto do respeito recíproco à dignidade, como dimensão intrínseca da vida em comunidade, deve-se registrar que o princípio da dignidade humana não vincula apenas os atos das autoridades públicas, mas, também, e principalmente, atos dos indivíduos que convivem em comunidade, o que projeta o direito constitucional, especialmente a sua dogmática dos direitos fundamentais, também para as relações privadas.

A meu ver, as normas constitucionais que garantem ao trabalhador a proteção das negociações coletivas (art. 7º, XXVI, CRFB), inclusive como limite ao poder normativo da Justiça do Trabalho (art. 114, §2º, CRFB), constituem-se em garantias fundamentais constitucionalmente impostas contra toda e qualquer ação, seja do poder público – incluindo o legislador –, seja das entidades privadas, que possa mitigar o poder de negociação e fruição dos direitos sociais do trabalhador.

O único norte hermenêutico, haurido da Constituição de 1988, o qual vem historicamente servindo de supedâneo para as interpretações dadas ao tema, tanto nesta Suprema Corte, quanto na Justiça Especializada, é no sentido de tornar mais evidente o reconhecimento das negociações coletivas como fontes de direitos fundamentais sociais dos trabalhadores.

Quando se está a tratar de conformações legislativas impostas a garantias fundamentais sociais e trabalhistas, como é o caso da arguição de descumprimento de preceito fundamental que ora se aprecia, é preciso

**ADPF 486 / RS**

reafirmar, com a contundência necessária, a própria obrigatoriedade de participação das entidades sindicais na reconfiguração das relações trabalhistas, em face da extinção das empregadoras públicas.

Isso porque, nessa seara, o risco de violação em cascata de direitos fundamentais é iminente e real, pois quando se analisa a função da participação sindical na necessária reconformação de direitos dos trabalhadores, no caso de extinção das entidades públicas em que trabalhavam, não se está a resguardar apenas o âmbito de proteção do direito fundamental à negociação coletiva em si, mas de todo um sistema jurídico-constitucional de direitos fundamentais desse modelo dependentes.

Mesmo que razões sócio-históricas justifiquem a opção de conformar, com respeito ao devido processo legal substantivo, os direitos fundamentais dos trabalhadores das entidades públicas em processo de extinção legalmente autorizado, tais direitos fundamentais sociais não podem ser desconsiderados e desprezados, no contexto de um Estado Democrático de Direito.

A extinção das empregadoras públicas exige, também por parte do legislador ordinário, que sejam observadas as salvaguardas constitucionais expressamente estabelecidas pelo legislador constituinte de 1988, a fim de que os direitos fundamentais em geral, e especialmente aqueles titularizados por sujeitos hipossuficientes, como é o caso dos direitos fundamentais trabalhistas, possam ser efetivamente garantidos e por seus titulares gozados.

Outrossim, considerando a relevância do modelo tripartite, recomendado pela Organização Internacional do Trabalho - OIT, em que Estado, empresas e organizações de trabalhadores firmam o compromisso de encontrar soluções pacificadoras para os conflitos eventualmente estabelecidos no âmbito das relações trabalhistas, registro que mesmo diante da possibilidade de serem extintas as empregadoras vinculadas ao poder público, o modelo constitucional brasileiro garante aos trabalhadores o crivo judicial, *a posteriori*, avalizador do respeito incondicional aos seus direitos fundamentais sociais (art. 5º, XXXV, da

**ADPF 486 / RS**

CRFB).

E ainda, vale o registro de que a participação sindical, como historicamente está construída no Brasil, tem garantia expressa no texto constitucional de 1988, de forma que para os direitos fundamentais específicos em que essa previsão foi uma escolha deliberada do constituinte de 1988, não há espaço para a conformação legislativa ordinária supressora de tais direitos, ainda que diante de autorização legal para a extinção das entidades empregadoras.

E, no particular, a Constituição da República de 1988, ao estabelecer a participação obrigatória do sindicato para a validade do processo negocial, também é reforçada pelas normas da Organização Internacional do Trabalho, como a Convenção 154, sobre o incentivo à Negociação Coletiva, e a Convenção 98, sobre a aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação coletiva, especialmente diante de situações de grande repercussão como é o caso da dispensa de centenas de empregados de entidades em processo legal de extinção.

Ante o exposto, pedindo vênias ao e. Ministro Relator, **julgo improcedente o pedido** da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 486**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 9ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 18ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SENGE/RS

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS EMPREGADOS EM EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E PESQUISAS E DE FUNDAÇÕES ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL - SEMAPI

ADV.(A/S) : GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS (17725/DF) E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator), Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Nunes Marques, que não conheciam do pedido de aditamento à inicial e, no mérito, julgavam parcialmente procedente o pedido formulado na petição inicial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, de modo a declarar a nulidade das decisões judiciais que condicionam a rescisão de contratos de trabalho de empregados públicos não estáveis à prévia conclusão de negociação coletiva, de modo a impedir que o Estado realize atos tendentes a descontinuar a atividade das fundações, sociedades de economia mista e autarquia estadual; e do voto do Ministro Edson Fachin, que julgava improcedente o pedido, pediu vista dos autos a Ministra Rosa Weber. Falaram: pelo requerente, a Dra. Marcia dos Anjos Manoel, Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul; e, pelos *amici curiae* Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - SEMAPI e Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul - SENGE/RS, o Dr. Gustavo Teixeira Ramos. Plenário, Sessão Virtual de 6.11.2020 a 13.11.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 486 RIO GRANDE DO SUL**

**DISPENSA EM MASSA. EMPREGADOS PÚBLICOS. ATO/FATO COLETIVO SUJEITO À INTERVENÇÃO SINDICAL OBRIGATÓRIA (CF, ART. 8º, VI). DEVERES DE PROTEÇÃO DECORRENTES DO PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO DESTINADAS A MITIGAR O DANO. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DIRIMIDA NO JULGAMENTO DO TEMA Nº 638 DA REPERCUSSÃO GERAL. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE, COM RESSALVA DE POSIÇÃO PESSOAL QUANTO À MATÉRIA.**

1. Dispensa coletiva é o rompimento simultâneo de múltiplos contratos de trabalho, por ato do empregador, em decorrência de razões objetivas de caráter econômico, tecnológico, estrutural ou análogo da empresa, com redução, duradoura ou permanente, do quadro de trabalhadores.

2. As relações de trabalho dão ensejo a fatos jurídicos de **caráter individual e específico** (direito individual do trabalho) e também a situações de **natureza social ou coletiva** (direito coletivo do trabalho). A **dispensa em massa**, por envolver direitos e interesses de grupo, classe ou categoria profissional, **ostenta o perfil de ato/fato autenticamente**



ADPF 486 / RS

**coletivo ou social, cuja disciplina jurídica situa-se no campo do direito coletivo do trabalho.** Cuida-se, portanto, de conflito social cuja solução pressupõe a observância do princípio da intervenção sindical **obrigatória** (CF, art. 8º, VI).

3. As consequências das **macro transformações** nos setores público ou privado não podem ser suportadas, **individualmente**, pelos trabalhadores, para que sofram, sozinhos, os efeitos de uma crise socioeconômica abrangente, sem que lhes seja assegurada a proteção coletiva e a coordenação dos interesses da categoria pelos órgãos sindicais.

4. O término coletivo de relações de trabalho impõe ao empregador (público ou privado), **como dever mínimo de proteção, fundado nos princípios da confiança e da boa-fé objetiva**, a adoção de medidas preventivas destinadas a evitar ou mitigar o dano.

5. Traduzem expressão das **obrigações protetivas** decorrentes da boa-fé objetiva, nesse contexto, **os deveres (a) de informação** (oportuna e relevante) e **(b) de consulta** (tempestiva); **(c) de avaliação das alternativas menos danosas**; **(d) de mútua cooperação**; e **(e) de cuidado** (redução do dano).

6. No caso, as dispensas coletivas promovidas pelas entidades da Administração Pública indireta do Estado

**ADPF 486 / RS**

do Rio Grande do Sul – realizadas **sem informação** prévia à categoria, **sem consulta** quanto às consequências da medida radical, **sem a adoção de medidas mitigatórias e sem a busca de soluções negociadas** – mostram-se abusivas e atentatórias à dignidade da pessoa humana, configurando transgressão manifesta aos princípios da boa-fé objetiva e da confiança, bem assim ao postulado da obrigatoriedade da intervenção sindical em conflitos de perfil coletivo (CF, art. 8º, VI);

**7. Não obstante mantendo firme convicção** quanto à imprescindibilidade da negociação coletiva prévia como requisito indispensável à demissão em massa de trabalhadores – forte nos princípios e regras informadores do sistema constitucional de garantias dos direitos fundamentais dos trabalhadores (CF, art. 8º, II e VI) – ajusto meu voto, no entanto, **em atenção e respeito ao princípio da colegialidade**, à tese fixada pelo Plenário desta Corte no julgamento do **Tema nº 638** e dos respectivos embargos de declaração.

**8. Arguição de descumprimento conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente.**

#### **VOTO VISTA**

**A Senhora Ministra Rosa Weber:** 1. Senhores Ministros, pedi vista dos autos diante do relevo constitucional do tema em exame, no qual se discute aspecto intimamente gravado na **matriz nuclear** do sistema

**ADPF 486 / RS**

constitucional de direitos e garantias fundamentais dos trabalhadores.

2. Sobreveio, no entanto, o julgamento plenário do **Tema nº 638** da repercussão geral (*“Necessidade de negociação coletiva para a dispensa em massa de trabalhadores”*), no qual restou fixada **a seguinte tese**:

*“A intervenção sindical prévia é exigência procedimental imprescindível para a dispensa em massa de trabalhadores, que não se confunde com autorização prévia por parte da entidade sindical ou celebração de convenção ou acordo coletivo.”*

3. Transcrevo a ementa da lavra do Min. Edson Fachin, designado redator do acórdão:

CONSTITUCIONAL. DIREITO DOS TRABALHADORES. DISPENSA EM MASSA. INTERVENÇÃO SINDICAL PRÉVIA. EXIGÊNCIA. ART. 7º, INCISOS I e XXVI, da CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Os direitos sociais fundamentais trabalhistas são corolários primários do modelo político alcunhado de Estado Democrático de Direito.

2. As relações contratuais, em geral, e as relações contratuais trabalhistas, em particular, devem considerar sujeitos e objetos concretos.

3. Diante da previsão constitucional expressa do artigo 7º, I e XXVI, da CRFB, é inadmissível o rompimento em massa do vínculo de emprego sem a devida atenção à negociação coletiva.

4. Recurso extraordinário não provido, com fixação majoritária, vencidos os Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski e a Ministra Rosa Weber, da seguinte tese: *“A intervenção sindical prévia é exigência procedimental imprescindível para a dispensa em massa de trabalhadores, que não se confunde com autorização prévia por parte da entidade sindical, ou celebração de convenção ou acordo coletivo”*.

(RE 999435, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em

**ADPF 486 / RS**

08/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL  
- MÉRITO DJe-184 DIVULG 14-09-2022 PUBLIC 15-09-2022)

4. Naquela oportunidade, **acompanhei a corrente majoritária** inaugurada pelo voto do eminente Ministro Edson Fachin, embora a posição prevalecente tenha restado apenas **parcialmente vencedora**, na medida em que não houve adesão da maioria em relação ao entendimento, manifestado pelos Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, **além de mim mesmo**, quanto à necessidade de negociação coletiva prévia como requisito para a dispensa em massa de trabalhadores.

5. Após, em sede de embargos de declaração, **apreciou-se a modulação dos efeitos da decisão**, na qual restou assentado que a exigência de intervenção sindical prévia nas demissões em massa somente passaria a vigor **a partir da data da publicação da ata da sessão de julgamento do mérito** daquele recurso extraordinário com repercussão geral. Eis a ementa do acórdão:

Direito constitucional e do trabalho. Embargos de declaração em recurso extraordinário com repercussão geral. Intervenção sindical prévia à dispensa em massa. Modulação de efeitos da decisão.

1. Embargos de declaração contra acórdão em que se fixou a seguinte tese de julgamento: "A intervenção sindical prévia é exigência procedimental imprescindível para a dispensa em massa de trabalhadores, que não se confunde com autorização prévia por parte da entidade sindical, ou celebração de convenção o acordo coletivo".

2. A aplicação retroativa da tese de julgamento impõe ônus desproporcional aos empregadores, já que: (i) a questão era controvertida e se encontrava em julgamento perante o Supremo Tribunal Federal; e (ii) não havia expressa disposição legal ou constitucional que impusesse a observância desse requisito procedimental nas demissões em massa ou coletivas.

**ADPF 486 / RS**

3. Modulação dos efeitos da decisão, de modo a explicitar que a exigência de intervenção sindical prévia vincula apenas as demissões em massa ocorridas após a publicação da ata do julgamento de mérito.

4. Embargos de declaração acolhidos em parte.

(RE 999435 ED, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-04-2023 PUBLIC 25-04-2023)

6. Vê-se, daí, que já se acha **integralmente dirimida** por esta Corte a controvérsia constitucional posta nestes autos.

7. **Não obstante mantendo firme convicção** quanto à imprescindibilidade da negociação coletiva prévia como requisito indispensável à demissão em massa de trabalhadores – forte nos princípios e regras informadores do sistema constitucional de garantias dos direitos fundamentais dos trabalhadores (CF, art. 8º, II e VI) – devo ajustar meu voto, no entanto, **em atenção e respeito ao princípio da colegialidade**, à tese fixada pelo Plenário desta Corte no julgamento do Tema nº 638 e dos respectivos embargos de declaração.

**A controvérsia**

8. Em causa, a validade jurídica da demissão coletiva de **803 (oitocentos e três) empregados públicos não estáveis**, decorrente da extinção de autarquias, fundações e empresas estatais do Estado do Rio Grande do Sul, motivada pela crise econômica enfrentada por aquela unidade da Federação.

9. Atenta à delicadeza da matéria, rememoro os aspectos principais da controvérsia e seu desdobramento até aqui.

10. Trata-se de arguição de descumprimento ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul objetivando questionar decisões judiciais proferidas por órgãos da Justiça do Trabalho, de primeira e segunda instâncias, sediados no Estado do Rio Grande do

**ADPF 486 / RS**

Sul (4ª Região).

Apoiam-se, os atos judiciais impugnados, em precedente do E. Tribunal Superior do Trabalho, no qual restou assentado que a dispensa em massa de trabalhadores configura ato/fato de natureza coletiva do trabalho, sujeito, por isso mesmo, ao princípio constitucional da intervenção sindical obrigatória (CF, art. 8º, VI).

11. Afirma o Chefe do Poder Executivo estadual gaúcho que, dando cumprimento ao Plano de Recuperação Fiscal (Decreto presidencial nº 9.109/2017), o Governo estadual elaborou o Programa de Modernização do Estado do Rio Grande do Sul, cujas medidas envolvem a extinção de:

(i) seis fundações públicas estaduais de direito privado (autorizada pela Lei estadual 14.982/2017)<sup>1</sup>: Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, Fundação de ciência e Tecnologia, Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser – FEE, Fundação Piratini, Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH e Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN;

(ii) uma sociedade de economia mista: Companhia Riograndense de Artes Gráficas – CORAG; e

(iii) uma autarquia estadual: Superintendência de Portos e Hidrovias – SPH (art. 4º, § 3º da Lei estadual 14.893 objeto da ADI 5690, Relator Ministro Dias Toffoli)

12. Aduz o autor que *“a extinção das referidas entidades, então, foi determinada por motivos econômicos, técnicos e estruturais, os quais culminaram na edição de ato de vontade política, o qual propõe, de um lado, a redução da prestação de serviços públicos não essenciais e, de outro, a despedida de 803 empregados públicos não estáveis àquelas vinculados, com a consequente redução da folha de pessoal suportada por este Estado, visando ao cumprimento de Regime de Recuperação Fiscal já à época, em negociação”*.

13. Argumenta que as Leis estaduais nºs 14.982/2017, 14.983/2017 e

---

1 <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.982.pdf>

**ADPF 486 / RS**

14.979/2017 preveem a rescisão do contrato de trabalho dos empregados públicos estaduais, motivada pela extinção dos quadros de pessoal, com o pagamento das verbas rescisórias decorrentes de demissão sem justa causa.

14. Sustenta com ofensa aos princípios da legalidade e da separação de poderes, pela Justiça do Trabalho, por desconsiderado o direito potestativo do Estado de rescindir motivadamente os contratos de seus empregados. Aponta violação dos arts. 7º, I; 22, I; 169 da **Constituição Federal** e 10, I, do ADCT.

15. Alega, ainda, que *“as decisões judiciais proferidas desconsideram em absoluto o entendimento pacífico desta e. STF no sentido de que, aos empregados públicos, NÃO é garantido o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho – ADI n. 492-1, ADI n. 559-6 e ARE 647.436 [...]”*. Aponta violação dos arts. 2º; 60, § 4º, III; 22, I; 114, e 169, § 1º, II, da Constituição Federal.

16. Em 10.10.2017, o Ministro Relator deferiu liminar *“para determinar a suspensão de todos os processos em curso e dos efeitos de decisões judiciais proferidas pelos Juízos vinculados ao Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região que condicionem a extinção de entidades da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul à conclusão de negociações coletivas no âmbito da Justiça do Trabalho.”*.

17. **Aditada a inicial**, pelo autor, para alcançar a suspensão dos efeitos de **novas decisões judiciais** *“a fim de estenderem-se os efeitos da decisão liminar anteriormente proferida para igualmente suspender os efeitos das decisões que obstem a imediata despedida dos empregados públicos não-estáveis, na medida em que ampliam o conceito da estabilidade para além daquela prevista nos arts. 19 do ADCT e 41 da CRFG com redação anterior à EC 19/98”*.

18. O Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido:

*“Dispensa de empregados públicos. Decisões do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, de primeira e segunda instâncias que condicionam a extinção de fundações, sociedade de economia mista e autarquia estadual à realização de prévia*

**ADPF 486 / RS**

negociação coletiva. Alegada violação aos artigos 1º/ 2º; 5º, inciso II; 18; 37, *caput*; 48, inciso X; 60, § 4º, inciso III; 84, inciso II; e 169, todos da Constituição da República. Os atos questionados estabelecem formalidade que carece de motivação constitucional para a extinção de entidades da administração pública indireta. Os empregados públicos sujeitam-se a regime jurídico híbrido, de modo que sua dispensa deve ocorrer de forma motivada, em respeito ao princípio da pessoalidade. Requisito devidamente preenchido, haja vista que o desligamento dos agentes públicos decorre da própria extinção das entidades envolvidas. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo requerente.”

19. O Procurador-Geral da República opina pelo não conhecimento do aditamento e, no mérito, pela improcedência dos pedidos:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PEDIDO INICIAL. DECISÕES DA JUSTIÇA DO TRABALHO QUE IMPEDEM DESLIGAMENTOS IMEDIATOS DE EMPREGADOS DE ENTIDADES PÚBLICAS EM EXTINÇÃO. NECESSIDADE DE PRÉVIA NEGOCIAÇÃO COLETIVA. ALEGADA OFENSA À AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ENTE FEDERADO. ARTS. 1º, 2º, 5º-II, 18, 37, 48-X, 60-§4º-III, 84-II e 169 DA CONSTITUIÇÃO. ADITAMENTO AO PEDIDO. DECISÕES LIMINARES QUE IMPEDEM O IMEDIATO DESLIGAMENTO DE EMPREGADOS DAS ENTIDADES PÚBLICAS EM EXTINÇÃO. DIREITO A ESTABILIDADE. SUCESSÃO DE EMPREGADORES. DIREITO A MOTIVAÇÃO DA DISPENSA VINCULADA AO SUCESSOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 22-I, 37-II, 37- §2º, 39 e 41, CAPUT E §3º DA CONSTITUIÇÃO. INADEQUAÇÃO DA ADPF QUANTO AO PEDIDO ADITADO. TUTELA DE SITUAÇÕES JURÍDICAS INDIVIDUAIS E CONCRETAS. AUSÊNCIA DE AFRONTA A PRECEITO FUNDAMENTAL. INDEFERIMENTO.



**ADPF 486 / RS**

1. Incabível em ADPF o pedido formulado em aditamento, que implica apreciar situações jurídicas individuais e concretas dos empregados públicos atingidos pelas medidas de reestruturação administrativa promovidas pelo Estado do Rio Grande do Sul, especialmente considerando a pluralidade de fundamentos em que se esteiam as decisões liminares impugnadas e a diversidade de regimes jurídicos a que estão sujeitos os entes administrativos em processo de extinção, os quais não são, entre si, semelhantes organicamente. Precedentes.

2. Inviável aditamento em ação de controle concentrado, que amplia o objeto da ação sem identidade substancial com o pedido inicial. Inaugurando nova controvérsia jurídica, sem relação de prejudicialidade com o pedido, o aditamento constitui inovação a ser evitada. Precedente.

3. As competências constitucionais imputadas aos entes e agentes administrativos (CR, arts. 18, 61-§ 1º-II e 84-III-IVb) não afastam de sua atuação o controle de legalidade, pelo Poder Judiciário, mesmo no plano das competências discricionárias, plenamente fiscalizáveis à luz do princípio da proporcionalidade. Não obstante a relevância do argumento pautado na severa crise financeira, a justificar a redução do quadro de pessoal do ente público, os fins almejados pelo requerente não justificam a superação dos direitos de acesso aos tribunais (CR, art. 5º, XXXV), de duração razoável do processo (CR, art. 5º-LXXVIII) e ao devido processo legal (CR, art. 5º-LIV) como garantias inafastáveis do Estado Democrático de Direito, sob cujo império os fins não justificam os meios.

4. Os servidores públicos civis, destinatários que são dos direitos fundamentais à livre associação sindical e à greve (CR, art. 37-VI-VII c/c art. 8º-III), são plenamente dotados de legitimidade para entabular negociação coletiva com a administração pública (RE 693.456/RJ).

5. A rescisão simultânea e coletiva de centenas de contratos de emprego público, pelo impacto social que dela decorre e pela natureza coletiva dos direitos afetados, constitui

**ADPF 486 / RS**

matéria própria de negociação coletiva com as entidades sindicais representativas dos trabalhadores, especialmente considerando a suprallegalidade das normas da Convenção nº 151 da OIT, que estabelecem a obrigação dos Estados signatários de promover processos de negociação ou métodos que permitam a participação dos representantes dos agentes públicos na determinação das condições de emprego. Precedentes.

6. Não se vislumbra ofensa a preceitos fundamentais na exigência de negociação coletiva prévia às dispensas coletivas de empregados públicos, tendo em vista que a procedimentalização negocial das dispensas em massa no âmbito da função pública vincula o Poder Público ao princípio democrático, ao novel princípio da juridicidade administrativa, aos valores sociais do trabalho (CR, art. 1º-IV) e à jusfundamentalidade da Convenção nº 151 da OIT.

7. Voltando-se o pedido formulado em aditamento contra decisões liminares que garantem a manutenção dos empregos públicos até decisão definitiva de mérito, sob juízo precário de probabilidade, e considerando o amplo espectro de variáveis que envolvem o tema da estabilidade dos empregados públicos envolvidos, em face dos diversos regimes jurídicos a que se sujeitam as entidades públicas empregadoras, além da possibilidade de incidência de regras infraconstitucionais que disciplinam a sucessão de empregadores, inviável se mostra a declaração de constitucionalidade das Leis estaduais nº 14.983/2017, 14.979/2017 e 14.982/2017, para o fim pretendido pelo autor, de autorizar a demissão imediata de todos os empregados admitidos e que tenham completado o estágio probatório antes da entrada em vigor da EC 19/1999, sem o devido contraditório e o exercício da ampla defesa (CR, art. 5º, LIV).

8. É justificável a manutenção cautelosa dos empregos públicos até julgamento definitivo do mérito. O direito à estabilidade do servidor público é instrumento de higidez do quadro funcional do Poder Público, constituindo garantia

**ADPF 486 / RS**

constitucional de impessoalidade e respeito aos demais princípios que regem a administração pública.

**- Parecer pelo não conhecimento do pedido formulado em aditamento e, no mérito, pela improcedência de ambos os pedidos.”**

20. O Ministro Relator votou pelo não conhecimento do aditamento à inicial e, no mérito, pela procedência do pedido, para declarar a nulidade das decisões judiciais impugnadas, conforme ementa disponível na sessão de julgamento virtual:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2. Decisões da Justiça do Trabalho da 4ª Região, primeira e segunda instâncias, que suspenderam o programa de desestatização do Estado do Rio Grande do Sul. Leis Estaduais 14.979, 14.982 e 14.983, de 16 de janeiro de 2017.

3. Pedido de aditamento à inicial e concessão de nova medida cautelar para suspender decisões judiciais trabalhistas que consideraram aplicável o art. 41 da Constituição Federal a todos os empregados públicos concursados com mais de 3 anos de serviço público.

4. Impossibilidade. Princípio da subsidiariedade para propositura de ADPF não atendido.

**5. Pedido de aditamento da inicial não conhecido.**

6. Conclusão de negociação coletiva prévia à rescisão dos contratos de trabalho dos empregados não estáveis como condição para a extinção das autarquias, sociedade de economia mista e fundações públicas estaduais previstas nas leis em questão.

**7. Violação aos preceitos fundamentais do princípio da separação dos poderes e do princípio da legalidade.**

8. Medida cautelar deferida para suspender as decisões da Justiça do Trabalho até julgamento do mérito da arguição.

9. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente, de modo a afastar a interpretação das normas constitucionais e legais constante de

**ADPF 486 / RS**

decisões judiciais que condicionam a extinção de entidades da administração indireta à conclusão de negociação coletiva.”

21. O Ministro Edson Fachin inaugurou a **divergência**, julgando improcedente o pedido, à compreensão de que submetida a extinção das empregadoras públicas aos direitos fundamentais dos trabalhadores previstos na Constituição Federal, notadamente no que diz com a proteção das negociações coletivas (**art. 7º, XXVI, CF**), como limite às ações do poder público, inclusive do legislador, bem como das entidades privadas, direcionadas à mitigação do poder de negociação e fruição dos direitos sociais do trabalhador.

22. **Acompanharam o Relator**, os Ministros Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Nunes Marques.

23. Como dito, pedi vista dos autos e ora apresento voto pelo qual, desde já adianto, rogando vênia ao eminente Relator, **acompanho o dissenso** inaugurado pelo Ministro Edson Fachin, embora ajustando minha posição, como dito, à tese fixada no Tema nº 638.

24. Rejeito o pedido de aditamento, nos termos do voto proferido pelo Relator.

Presentes os pressupostos formais de admissibilidade, **passo ao exame do mérito**.

**Mérito**

25. Enfatizo, de antemão, **não estar em discussão**, no caso, os direitos dos **servidores públicos efetivos ou comissionados**, nem tampouco quaisquer aspectos relacionados aos institutos da **garantia de emprego ou da estabilidade** dos empregados públicos.

26. **Sob nenhum prisma**, defende-se o reconhecimento de suposto direito dos empregados públicos **a não serem dispensados**, com ou sem justa causa, por razões objetivas de índole econômica, tecnológica, estrutural ou análoga, no contexto das dispensa coletivas ou em massa.

27. **A controvérsia posta cinge-se** a saber se a extinção coletiva de contratos de trabalho (dispensa coletiva) qualifica-se como fenômeno

**ADPF 486 / RS**

jurídico **equiparável à dispensa individual**, sujeitando-se, exclusivamente, aos princípios e regras do direito individual do trabalho, ou se a demissão em massa configura **ato/fato pertinente ao segmento do direito coletivo do trabalho**, envolvendo a tutela de direitos e interesses coletivos dos trabalhadores, a invocar os princípios e regras constitucionais regentes do direito coletivo do trabalho.

28. Antecipo, desde logo, a conclusão – que, a meu juízo, mostra-se **autoevidente** – de que a dispensa em massa de trabalhadores ostenta a qualidade de autêntico ato/fato **coletivo**. Com efeito, a dispensa em massa claramente repercute na esfera dos direitos e interesses, transindividuais e indivisíveis, de um **grupo, categoria ou classe** de pessoas (os trabalhadores) **ligadas entre si ou com a parte contrária** (o empregador) por uma **relação jurídica base** (o contrato de trabalho), tal como qualquer litígio de perfil coletivo.

**Inequívoco** que as dispensas em massa caracterizam fenômeno sociojurídico manifestamente **diverso** da extinção do contrato **individual** do trabalho. Somente a **recusa concreta** ao reconhecimento do **valor social** do trabalho (CF, art. 1º, IV), da **dimensão social** dos direitos relativos aos trabalhadores (CF, art. 6º), da própria categoria dos **direitos coletivos** do trabalho (CF, art. 8º) e do primado do trabalho como base da ordem e da justiça **social** (CF, art. 193, *caput*) é **capaz de justificar a negação das dimensões coletivas e sociais** ínsitas às dispensas em massa de trabalhadores.

Em tudo incompatível com o espírito e com os fundamentos que dão suporte à Constituição o esforço exegético necessário à **redução da dimensão coletiva e social** do fenômeno das dispensas em massa à **esfera individual** das relações atomizadas entre o empregador e cada um dos trabalhadores dispensados.

A mera referibilidade do conteúdo do direito coletivo ao direito individual do trabalho (afinal, as relações coletivas buscam, sobretudo, a produção de normas dirigidas à regulação das relações individuais de trabalho) não é capaz, por si só, de afastar o reconhecimento da função justtrabalhista essencial desse segmento abrangente do direito do trabalho,

**ADPF 486 / RS**

destinado à “*melhoria das condições de pactuação da força de trabalho na ordem socioeconômica*” (Maurício Godinho Delgado, “Direito Coletivo do Trabalho”, p. 26, 7ª ed., 2017, LTr). É assim em relação ao direito de greve, aos dissídios coletivos do trabalho, à mediação e à arbitragem, às convenções e acordos coletivos de trabalho e também o é quanto à dispensa em massa de trabalhadores.

**Dispensa coletiva no Brasil**

29. No âmbito do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, a OIT define a **terminação coletiva das relações de trabalho** como aquela **motivada por razões econômicas, tecnológicas, estruturais ou análogas**.

Em ensaio doutrinário seminal, o eminente doutrinador Orlando Gomes – apreciando os problemas do “*desemprego tecnológico*” (extinção em massa de postos de trabalho em decorrência da evolução tecnológica na indústria e no comércio) – analisa os aspectos jurídicos essenciais ao fenômeno da dispensa coletiva. Segundo o autor, “*dispensa coletiva é a rescisão simultânea, por motivo único, de uma pluralidade de contratos de trabalho numa empresa, sem substituição dos empregados dispensados*” (Orlando Gomes, “Dispensa Coletiva na Reestruturação da Empresa – Aspectos Jurídicos do Desemprego Tecnológico”, LTr. 38/575-579, 1974).

Na **dispensa coletiva**, a causa motivadora da extinção dos contratos de trabalho é comum a todos os empregados atingidos e não possui natureza sancionatória. Trata-se, na realidade, de uma necessidade da empresa, que, por razões de ordem técnica ou financeira, deixou de ter interesse na exploração da atividade ou perdeu a capacidade financeira de manter os trabalhadores. Em ambos os casos, os postos de trabalho são extintos de modo **definitivo ou duradouro**.

Já a **dispensa plúrima**, por outro lado, de acordo com Orlando Gomes, não objetiva reduzir permanentemente o quadro de pessoal. Cuida-se da dispensa simultânea de múltiplos empregados por razões vinculadas a cada um deles. O autor menciona como exemplo a dispensa plúrima de um grupo de trabalhadores por motivo de insubordinação

**ADPF 486 / RS**

generalizada no setor correspondente da empresa. Dispensados os empregados insurretos, outros trabalhadores serão imediatamente contratados para ocupar os postos de trabalho vagos.

A diferença entre a dispensa coletiva e a dispensa plúrima, desse modo, **não é quantitativa**, pois não diz respeito ao número total de pessoas atingidas.

Dois aspectos fundamentais permitem distinguir uma modalidade de dispensa da outra:

(a) A dispensa coletiva é motivada por **razões objetivas relacionadas à empresa** (aspectos econômicos, estruturais, tecnológicos ou conjunturais do negócio), enquanto a dispensa plúrima decorre de **motivos subjetivos vinculados a cada um dos empregados atingidos**;

(b) A dispensa coletiva reduz o quadro de pessoal de modo **duradouro ou definitivo**; Já a dispensa plúrima enseja redução **efêmera** desse quadro, apenas pelo tempo necessário ao preenchimento das vagas por novos contratados.

Até o advento da Lei nº 13.467/2017 (art. 477-A), não havia no ordenamento positivo brasileiro regramento específico disciplinando os efeitos jurídicos da dispensa coletiva ou o modo de dirimir os conflitos coletivos dela decorrentes.

A ausência de regime jurídico adequado e compatível com a natureza coletiva do fenômeno das dispensas em massa, contudo, não obsta a aplicação do ordenamento jurídico vigente conforme os valores e as normas fundamentais previstas na Constituição (CPC, art. 1º), nem impede o exercício pelo Poder Judiciário da tarefa de atender aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana (CPC, art. 8º).

Consabido que, em tema de direito do trabalho, *“na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes,*

**ADPF 486 / RS**

o *direito comparado*” (CLT, art. 8º, caput), sem prejuízo da aplicação subsidiária do *“direito comum”* (CLT, art. 8º, § 1º).

Impende, diante do caráter coletivo do litígio posto, encontrar a solução jurídica capaz de atender aos interesses dos trabalhadores, das empresas e das comunidades impactadas pelos prejuízos socioeconômicos da dispensa em massa.

**A centralidade do trabalho digno como vetor da justiça social**

30. É certo que a pretensão manifestada nesta arguição de descumprimento traduz expressão de uma tendência – cujo expoente principal, na atualidade, é a Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista) – de diminuição da intervenção e influência das entidades sindicais nas relações empregatícias e no exercício do poder empresarial.

Não se pode perder de perspectiva, contudo, que o direito coletivo do trabalho busca restabelecer o justo equilíbrio de forças no âmbito de relações sociais marcadas pela vigorosa assimetria de poder. **Diante de situações fáticas de desequilíbrio, como aquelas decorrentes da dispensa em massa, preterir a atuação dos órgãos sindicais significa criar obstáculo intransponível à efetivação dos direitos sociais e individuais fundamentais dos trabalhadores.**

31. A administração da crise social provocada pelas dispensas em massa exige um esforço solidário das categorias econômicas e profissionais envolvidas, dos Poderes Públicos e da sociedade em geral, considerados os valores e objetivos fundamentais do Brasil, especialmente assegurar a todos existência digna (CF, art. 170, caput, e art. 1º, III), erradicar a pobreza (CF, art. 3º, III) e garantir a todos os direitos sociais fundamentais à educação, alimentação, saúde e moradia (CF, art. 6º), **o que somente poderá ser atingido com o reconhecimento do trabalho digno como vetor da justiça social.**

Através do **trabalho digno** a pessoa humana estabelece sua profissão e afirma-se perante a sociedade, constrói sua **identidade** pessoal, desenvolve os aspectos essenciais de sua **vida privada** e



**ADPF 486 / RS**

reivindica as condições necessárias ao seu **desenvolvimento pessoal, familiar e social**, tais como a educação, a saúde, a alimentação, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança e a previdência social (CF, art. 6º).

O trabalho, como elemento indissociável da dignidade, determina não apenas a dimensão econômica da pessoa – como meio destinado ao sustento do trabalhador e de sua família –, mas também lhe assegura uma via de acesso ao **desenvolvimento integral de sua personalidade** em todas as suas dimensões éticas, culturais, familiares, afetivas e sociais.

Por isso, a pessoa humana desprovida das garantias inerentes ao trabalho digno, **acha-se privada de sua própria cidadania**, assim compreendida como as condições essenciais ao exercício de suas liberdades e ao acesso a seus direitos.

Nesse sentido, o compromisso assumido pelos povos e nações livres ao proclamarem os Direitos Universais do Homem (DDUH, 1948) tem o significado de representar a afirmação de que **a pessoa humana não estará mais abandonada à própria sorte na busca pela realização de sua dignidade**, pois os direitos que lhe asseguram a preservação integral de sua humanidade serão promovidos *em conjunto com a comunidade humana* em cooperação de esforços em favor do respeito universal e efetivo à dignidade da pessoa humana.

Esse compromisso fundamental eleva a **dignidade da pessoa humana (e, conseqüentemente, a valorização do trabalho)** ao patamar de **valor-fonte de todo o ordenamento jurídico** e impõe aos Poderes Públicos a tarefa de **conformar todas as esferas de ordenação jurídica da vida privada e do convívio social a esse parâmetro axiológico**.

Daí o reconhecimento da **centralidade do trabalho digno** na Constituição Federal de 1988, como **fundamento** do Estado (CF, art. 1º, III e IV), **objetivo** da República (CF, art. 3º, I a IV), **direito social fundamental** da pessoa humana (CF, art. 6º, *caput*, e art. 7º) e princípio estruturante **da ordem econômica** (CF, art. 170, *caput*, III, VII e VIII) e **da ordem social** brasileira (CF, art. 193, *caput*).

O valor da dignidade humana, em face dessa nova perspectiva

**ADPF 486 / RS**

constitucional, **assume a função de revelar o norte a ser observado na solução dos conflitos** entre o *desenvolvimento nacional* e a *preservação dos direitos dos trabalhadores*.

A ordem jurídica estatal, certamente, **não tem por objetivo perpetuar um estado de imobilidade social** diante das coisas novas, das inovações criadas pelo mundo atual e daquelas que já se anunciam em face de um futuro próximo, delineado pelo fenômeno da expansão dos processos de **globalização das finanças, da economia, do comércio, do trabalho e da cultura**.

A nova realidade social acha-se inevitavelmente vinculada ao desenvolvimento exponencial das tecnologias e à integração entre as diversas sociedades globais, com graves repercussões (positivas e negativas) na esfera das relações sociais e trabalhistas. Diante desse imprevisível mundo novo que se revela com maior velocidade do que nossa capacidade de compreendê-lo, **impõe-se a reafirmação dos compromissos com a proteção à dignidade da pessoa humana** firmados nos planos nacional e internacional.

Isso significa dar **primazia à garantia do trabalho digno** como modelo de prestação de serviços destinado a transcender a dicotomia estabelecida entre crescimento econômico e desenvolvimento social, restabelecendo a **posição nuclear** ocupada pela dignidade da pessoa na esfera das relações produtivas e trabalhistas.

A maximização da produção e do consumo à custa da dignidade do trabalhador, das suas relações familiares e do convívio comunitário não cumpre nenhuma função que possa ser qualificada como social. Não se deve confundir os *princípios do mercado* com os *princípios da República*, reduzindo toda a amplitude das relações sociais e humanas a termos econômicos.

Os desequilíbrios sociais resultantes do processo de expansão econômica, política e cultural, em nível mundial, devem ser enfrentados restabelecendo-se a **justa hierarquia** entre os interesses da produção e do consumo e o valor da dignidade da pessoa humana.

**O trabalho digno** não é obstáculo ao progresso econômico nem

**ADPF 486 / RS**

barreira ao desenvolvimento nacional: **é a forma de prestação de serviço que dá sentido a toda atividade econômica.**

O trabalho possui a vocação de democratizar o acesso à vida digna. A produção e o consumo **também**. Ambos estão interligados em função e em destino. Não se pode qualificar como positivo o desempenho econômico de uma sociedade sem avaliar a qualidade de vida que ela é capaz de proporcionar à sua população. Conferir dimensão humana e social ao trabalho não significa rejeitar a lógica do mercado e da economia, pois a razão do mercado e da economia é justamente aumentar e efetividade da distribuição de bens de modo a favorecer o desenvolvimento social e humano.

Cumprido ao Estado, no contexto dessa relação complexa entre trabalhadores e empresários, *“dar vida a sistemas econômicos nos quais a antinomia entre trabalho e capital seja superada”* (João Paulo II, *Laborem Exercens*, item n. 13).

Essa antinomia histórica entre trabalho e capital só pode ser superada a partir da compreensão de que ambos dividem os mesmos propósitos comuns: **o desenvolvimento social e a valorização da dignidade da pessoa humana.**

A produção e o consumo objetivam proporcionar melhoria da qualidade de vida às pessoas. O trabalho confere dignidade à pessoa ao viabilizar o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua autonomia existencial. Quando os polos do ciclo produtivo se põem em antagonismo, o trabalho se torna cruel e desumano e o progresso econômico fator de desequilíbrio e injustiça social.

O **equilíbrio** entre essas duas forças complementares resulta na consagração **do primado da justiça social**, cuja finalidade, como expressamente proclamado pela Constituição Federal de 1988, **consiste em assegurar a todos a existência digna** (CF, art. 170, *caput*).

Essa **relação de complementaridade** entre trabalho e capital somente poderá ser atingida com o fim do antagonismo entre essas forças produtivas através do reconhecimento da **centralidade do trabalho digno**

**ADPF 486 / RS**

como vetor da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na exata medida do que estabelece a Constituição Federal (CF, art. 3º, I).

**Direito individual e direito coletivo do trabalho**

32. No caso, a dispensa em massa de 803 (oitocentos e três) trabalhadores, motivada por razões econômicas e conjunturais, caracteriza, inequivocamente, dispensa coletiva, fenômeno de imensurável relevo social.

**Nada justifica a aplicação, pura e simples, do regime pertinente às dispensas individuais no contexto próprio ao término coletivo de relações de trabalho.** Tal como consignado no precedente paradigmático emanado do Tribunal Superior do Trabalho, *“a dispensa coletiva (...) é fato distinto da dispensa individual em sua estrutura, dimensão, profundidade, efeitos, impactos e repercussões”*. Sujeita-se, portanto, a regras e princípios específicos **diversos** do direito individual do trabalho.

33. Sabe-se que, no âmbito das relações de trabalho, o empregador sempre figura como ser coletivo, na medida em que suas decisões tem o potencial de atingir uma coletividade de trabalhadores. Já o empregado, individualmente, possui capacidade limitada de negociação, restrita a esfera de seus direitos individuais. É por isso que a atuação coletiva dos trabalhadores, por meio do respectivo sindicato, **objetiva restabelecer o justo equilíbrio de poderes e a isonomia na esfera das negociações trabalhistas.**

Daí a necessidade de distinguir os **atos individuais ou específicos** e os **atos sociais ou coletivos** no contexto das dinâmicas de trabalho. Como bem esclarece o acórdão paradigma proferido pelo TST, o comportamento omissivo e voluntário de um único trabalhador que deixa de cumprir suas funções caracteriza fato individual e específico capaz de configurar justa causa para a dispensa (CLT, art. 482). Por outro lado, a cessação coletiva do trabalho representa um fato coletivo, tutelado pela Constituição, correspondente ao direito de greve (CF, art. 9º).

Isso evidencia, como acentuado, que o direito individual do trabalho

**ADPF 486 / RS**

não é capaz de regular todos os aspectos das relações de trabalho, cabendo reconhecer a indispensabilidade da intervenção sindical nas negociações pertinentes aos fatos coletivos do trabalho, tal como afirmado pela Constituição Federal ao estabelecer a **obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho** (CF, art. 8º, VI).

34. Consabido que a nova ordem constitucional de 1988 marcou a transição entre um modelo de organização sindical identificado pelo elevado intervencionismo estatal e um novo regime fundado nos ideais democráticos, dentre os quais a valorização da autonomia dos grupos profissionais e econômicos, inclusive o Poder Público (CF, art. 37, VII), para negociarem as normas que regerão o contrato de trabalho.

Nesse sentido, foram assegurados **a liberdade e a autonomia sindical** (CF, art. 8º, caput e I); **a função representativa das entidades sindicais** (CF, art. 8º, III); **o reconhecimento da força normativa das convenções e acordos coletivos de trabalho** (CF, art. 7º, XXVI), **desde que celebrados com a participação obrigatória dos sindicatos** (CF, art. 8º, VI); **o direito de greve** (CF, art. 9º); **o processo coletivo do trabalho** (CF, art. 144, § 2º), entre outros avanços democráticos no sentido de reconhecer o papel fundamental desempenhado pelos entes sindicais na tutela coletiva de direitos dos trabalhadores.

Inegável, diante desse quadro, que a Constituição Federal de 1988 prestigiou a negociação coletiva, **sempre com a obrigatória participação dos sindicatos profissionais** (CF, art. 8º, VI), como modelo prioritário de composição dos conflitos coletivos de trabalho.

A adoção do modelo de solução negociada dos conflitos coletivos de trabalho reflete a incorporação ao ordenamento positivo brasileiro dos valores e diretrizes informadores do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos. Nessa linha, destaco as seguintes convenções internacionais:

**Convenção OIT nº 98/1949 – Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva** (Decreto nº 33.196, de 29.6.53)

**ADPF 486 / RS**

“Art. 4º — **Deverão ser tomadas**, se necessário for, medidas apropriadas às condições nacionais, **para fomentar e promover o pleno desenvolvimento e utilização dos meios de negociação voluntária** entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores com o objetivo de regular, por meio de convenções, os termos e condições de emprego.” (Grifou-se)

**Convenção OIT nº 154/1981 – Fomento à Negociação Coletiva** (Decreto n. 1.256, de 29.9.1994)

“Art. 5

**1. Deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais no estímulo à negociação coletiva.**

2. As medidas a que se refere o parágrafo 1 deste artigo devem prover que:

a) a negociação coletiva seja possibilitada a todos os empregadores e a todas as categorias de trabalhadores dos ramos de atividade a que aplique a presente Convenção;

b) a negociação coletiva seja progressivamente estendida a todas as matérias a que se referem os anexos a, b e c do artigo 2 da presente Convenção;

c) seja estimulado o estabelecimento de normas de procedimentos acordadas entre as organizações de empregadores e as organizações de trabalhadores;

d) a negociação coletiva não seja impedida devido à inexistência ou ao caráter impróprio de tais normas;

e) os órgãos e procedimentos de resolução dos conflitos trabalhistas sejam concedidos de tal maneira que possam contribuir para o estímulo à negociação coletiva.”

**Recomendação nº 163/1981 – Promoção da Negociação Coletiva** (suplementa a Convenção OIT nº 154/1981)

**ADPF 486 / RS**

**“8. Se necessárias, devem ser tomadas medidas condizentes com as condições nacionais para que os procedimentos para a solução de conflitos trabalhistas ajudem as partes a encontrar elas próprias a solução da disputa, quer o conflito tenha surgido durante a negociação de acordos, quer tenha surgido com relação à interpretação e à aplicação de acordos ou esteja coberto pela Recomendação sobre o Exame de Queixas, de 1967.”**

Como se vê, a Constituição Federal de 1988, alinhada com o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, reconhece a existência de interesses coletivos dos trabalhadores em relação aos quais deve prevalecer a solução negociada dos conflitos, **sempre com a participação obrigatória da entidade sindical representante dos trabalhadores** (CF, art. 8º, VI), para que lhes seja assegurado o **direito de igualdade** (CF, art. 5º), o **respeito à dignidade da pessoa humana** (CF, art. 1º, III), a **valorização do trabalho e do emprego** (CF, art. 1º, 6º e 170, III), a **observância do papel social da propriedade** (CF, art. 5º, XXIII) e a **defesa adequada dos interesses difusos e interesses coletivos dos trabalhadores** (CF, art. 8º, III).

**Em suma**, as relações de trabalho dão ensejo a fatos jurídicos de natureza individual e específica e também a fatos de índole social ou coletiva, envolvendo, neste caso, direitos e interesses de um grupo ou categoria profissional. Em situações de dispensa em massa, a tutela adequada dos interesses dos trabalhadores pressupõe o reconhecimento da natureza coletiva do conflito existente e, em consequência, a observância do princípio da obrigatoriedade da intervenção sindical (CF, art. 8º, VI), como forma de restabelecer o justo equilíbrio entre os polos antagônicos e assegurar a isonomia entre as partes.

### **O princípio da boa-fé nas relações de trabalho**

35. Há a considerar, ainda, **os deveres das partes** da relação

**ADPF 486 / RS**

trabalhista decorrentes da observância do princípio da **confiança e da boa-fé objetiva**.

Consabido que as relações jurídicas, inclusive aquelas decorrentes do vínculo trabalhista, encerram um feixe de obrigações relacionadas não apenas ao adimplemento da prestação principal, **mas também à tutela da dignidade dos contratantes e da incolumidade do seu patrimônio**.

Conforme o magistério de JUDITH MARTINS-COSTA (“A Boa-Fé no Direito Privado – Critérios para Sua Aplicação”, p. 239, 2ª ed., Saraiva, 2018), “*A boa-fé gera **deveres anexos aos deveres de prestação e deveres de proteção***”. Segundo a autora, os deveres gerados pela incidência da boa-fé objetiva atendem aos *interesses da prestação* (adimplir a adequadamente a obrigação) ou aos *interesses de proteção* (proteger as partes contra danos injustos).

Em síntese, os **deveres de prestação** são aqueles relacionados ao adimplemento da obrigação primária e às condutas acessórias necessárias à execução adequada do objeto principal da obrigação; os **deveres de proteção** “*se diferenciam dos deveres de prestação (principais e secundários, bem como os deveres anexos aos de prestação), por estarem voltados ao escopo de implementar uma ‘ordem de proteção entre as partes’ (deveres de proteção ou deveres laterais)*” (ibid, p. 244).

Como dito, “*a função dos deveres de proteção é proteger a contraparte, afastar ou minimizar os riscos e os eventuais prejuízos que podem atingir a própria pessoa (direitos de personalidade, etc) e seu patrimônio*”, conforme esclarece EZEQUIEL MORAIS (“A Boa-Fé Objetiva Pré-Contratual – Deveres Anexos de Conduta”, não paginado, Thomson Reuters Brasil, 2019).

As relações obrigacionais, inclusive aquelas decorrentes do contrato de trabalho, sujeitam-se aos postulados informadores da boa-fé objetiva e da confiança, pois “*Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé*” (CC, art. 422, c/c o art. 8º da CLT). Isso significa que, mesmo diante da ausência de regime legal específico para as situações de dispensa em



**ADPF 486 / RS**

massa, **ainda sim o empregador deve observar, no mínimo, as cautelas necessárias à preservação da incolumidade psicológica, moral e patrimonial dos trabalhadores, adotando as medidas de proteção informadas pelo princípio da boa-fé objetiva.**

Vale esclarecer que os danos provocados pela quebra dos deveres de prestação (interesses da prestação) **não se identificam** com os danos causados pela transgressão aos deveres de proteção (interesses de proteção). Para ilustrar essa ideia, suponha-se que o empregador humilhou o trabalhador ao quitar as verbas rescisórias, nesse caso, o dever de prestação estará satisfeito (interesse de prestação), **mas o dever de proteção terá sido violado** (interesse de proteção), pois o trabalhador teve sua dignidade lesada, sofrendo ofensa moral ou existencial sujeita a **reparação autônoma** em relação à prestação principal do contrato (CLT, art. 223-B).

As obrigações decorrentes da boa-fé objetiva, destinadas a evitar ou minimizar o risco de dano a que estão expostos os contratantes, podem apresentar conteúdo **negativo** (não fazer) ou **positivo** (fazer ou colaborar). Destacam-se os seguintes deveres de conduta fundados na boa-fé objetiva, segundo EZEQUIEL MORAIS: (i) **dever de cooperação e colaboração**; (ii) **dever de informação plena, de esclarecimento e de transparência**; (iii) **dever de agir conforme a confiança depositada**; (iv) **dever de proteção e cuidado**; (v) **dever de lealdade e fidelidade**; (vi) **dever de conservação e guarda**; (vii) **dever de respeito**; (viii) **dever de agir conforme a razoabilidade**; e (ix) **dever de probidade e honestidade** (ibid, não paginado).

36. Sob essa perspectiva, em situações de dispensa em massa, o empregador tem o dever jurídico, fundado no princípio da boa-fé objetiva (dever de proteção), de adotar todas as medidas necessárias à minimizar o dano sofrido pela coletividade de trabalhadores afetada. Para tanto, imprescindível a intervenção sindical, destinada à assegurar a defesa dos interesses e direitos coletivos ou individuais da categoria (CF, art. 8º, III e VI).

Assim, diante de um quadro de crise enfrentado pela empresa em

**ADPF 486 / RS**

face de circunstâncias econômicas, estruturais, tecnológicas ou conjunturais do negócio, impõe-se ao empregador, como dever mínimo de proteção, observar as medidas de mitigação do dano iminente, satisfazendo, pelo menos, os deveres de informação, consulta, cooperação, proteção e cuidado, valendo destacar as seguintes medidas:

(a) **informação.** Inicialmente, o empregador deve fornecer à entidade sindical responsável, em tempo oportuno, todas as informações necessárias ao adequado conhecimento da situação, especialmente o motivo da dispensa, o número de trabalhadores impactados e o prazo provável de encerramento dos contratos;

(b) **consulta.** Com as informações, a categoria é capaz de contribuir efetivamente com o enfrentamento da crise, sugerindo medidas para evitar dispensas injustificadas e mitigar os efeitos prejudiciais da dispensa em massa;

(b) **avaliação de outras medidas menos lesivas.** Em conjunto com a representação dos trabalhadores, a empresa pode avaliar a possibilidade de adoção de outras medidas, menos gravosas, como o programa de demissão voluntária, a redução da jornada de trabalho, a suspensão do contrato de trabalho, entre outras;

(d) **notificação à autoridade competente.** É de se ponderar a notificação aos órgãos estatais competentes, objetivando a colaboração na mediação do conflito e a viabilização do atendimento adequado aos trabalhadores a ser prestado pelos serviços sociais de atendimento aos desempregados;

(e) **mitigação dos efeitos adversos da dispensa coletiva.** Em comum acordo, a entidade sindical e o empregador devem buscar soluções negociadas destinadas a neutralizar os impactos sociais da dispensa em massa, envolvendo, p. ex., medidas de proteção à saúde dos trabalhadores e de sua família (como a manutenção temporária dos planos de saúde), indenizações especiais (aviso temporário estendido), garantia de preferência em contratações futuras e outras que se mostrarem adequadas diante de cada situação.

**ADPF 486 / RS**

37. No caso, como dito, o Estado do Rio Grande do Sul, diante de situação de crise econômica, procedeu diretamente à dispensa coletiva dos trabalhadores, **sem fornecer informações oportunas** aos sindicatos profissionais **nem consultá-los** quanto a efetivação da medida radical, com evidente quebra do vínculo de confiança e de lealdade com o grupo atingido. **Nenhuma medida de proteção** à incolumidade moral e financeira dos empregados foi adotada, restando totalmente abandonados, como meros instrumentos de trabalho, sem consideração alguma a sua condição de pessoas dotadas de dignidade, sem atenção às necessidades das famílias, sem nenhuma preocupação com o dano social provocado na comunidade.

À frente desse cenário, a Justiça do Trabalho gaúcha nada mais fez do que determinar a observância, pelas entidades estatais empregadoras, dos deveres obrigacionais decorrentes do **postulado da boa-fé objetiva**, declarando a ilicitude da dispensa coletiva realizada **sem atenção ao direito de informação** da categoria, **sem consulta** à entidade sindical, **sem avaliação da necessidade** da medida adotada, **sem a ponderação em torno de alternativas** menos lesivas, **sem a busca de solução negociada** e, especialmente, **sem a intervenção obrigatória da entidade sindical** (CF, art. 8º, VI).

38. Desse modo, por transgressão manifesta aos princípios da boa-fé objetiva e da confiança, bem assim por inobservância do postulado da obrigatoriedade da intervenção sindical em conflitos de perfil coletivo (CF, art. 8º, VI), mostra-se abusiva e atentatória à dignidade da pessoa humana as dispensas coletivas promovidas pelos órgãos da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul, realizadas sem prévia tentativa de solução negociada, da qual resultou graves impactos socioeconômicos aos trabalhadores e à comunidade atingida.

**Conclusão**

(i) Nas relações de trabalho, à falta de disposições legais ou

**ADPF 486 / RS**

contratuais, o Poder Judiciário decide, conforme o caso, com observância dos princípios e normas gerais de direito, da jurisprudência, do emprego da analogia e, inclusive, da equidade (CLT, art. 8º, caput), sem prejuízo da aplicação subsidiária do “*direito comum*” (CLT, art. 8º, § 1º);

(ii) Em sede doutrinária e jurisprudencial a dispensa coletiva é caracterizada como a extinção simultânea de múltiplos contratos de trabalho, por razões objetivas da empresa de caráter econômico, tecnológico, estrutural ou análogo, de modo duradouro ou permanente;

(iii) As relações de trabalho dão ensejo a fatos jurídicos de natureza individual e específica e também a fatos de índole social ou coletiva, envolvendo, neste caso, direitos e interesses de um grupo ou categoria profissional. Em situações de dispensa em massa, a tutela adequada dos interesses dos trabalhadores pressupõe o reconhecimento da natureza coletiva do conflito existente e, em consequência, a observância do princípio da obrigatoriedade da intervenção sindical (CF, art. 8º, VI), como forma de restabelecer o justo equilíbrio entre os polos antagônicos e assegurar a isonomia entre as partes;

(iv) O término coletivo das relações de emprego impõe ao empregador o dever jurídico, **fundado no princípio da boa-fé objetiva** (CC, art. 422), de adotar todas as medidas necessárias à minimizar o dano sofrido pela coletividade de trabalhadores afetada. Para tanto, imprescindível a intervenção sindical, destinada à assegurar a defesa dos interesses e direitos coletivos ou individuais da categoria (CF, art. 8º, III);

(v) Diante do quadro de crise enfrentado pela empresa em face de circunstâncias econômicas, estruturais, tecnológicas ou conjunturais do negócio, **impõe-se ao empregador, como dever mínimo de proteção, observar as medidas de mitigação do dano**, cumprindo, pelo menos, os deveres de informação, consulta, cooperação, proteção e cuidado, entre outras medidas de proteção fundadas no princípio da boa-fé objetiva;

(vi) A dispensa coletiva promovida pelas entidades da Administração Pública indireta do Estado do Rio Grande do Sul, realizada sem prévia tentativa de solução negociada, mostra-se abusiva e

**ADPF 486 / RS**

atentatória à dignidade da pessoa humana, configurando transgressão manifesta aos princípios da boa-fé objetiva e da confiança, bem assim ao postulado da obrigatoriedade da intervenção sindical em conflitos de perfil coletivo (CF, art. 8º, VI);

39. Feitas essas considerações, **em observância do princípio da colegialidade**, como dito no início deste voto, devo ajustar meu entendimento à tese fixada pelo Plenário desta Corte no recente julgamento do **Tema nº 638** da repercussão geral (*“Necessidade de negociação coletiva para a dispensa em massa de trabalhadores”*) e da respectiva modulação dos efeitos.

40. Ante o exposto, **conheço** da arguição de descumprimento e julgo **parcialmente procedente** o pedido, para fixar interpretação conforme à Constituição, nos seguintes termos:

I - A intervenção sindical prévia é exigência procedimental imprescindível para a dispensa em massa de trabalhadores, que não se confunde com autorização prévia por parte da entidade sindical ou celebração de convenção ou acordo coletivo, **conforme decidido no Tema nº 638/RG**;

II – Modulam-se os efeitos desta decisão, de modo que a exigência de intervenção sindical prévia vincula apenas as demissões em massa ocorridas **após a publicação da ata do julgamento do mérito** do RE 999.435, red. p/o acórdão Min. Edson Fachin (ata de julgamento publicada em 14.6.2022).

**É como voto.**

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 486 RIO GRANDE DO SUL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 9ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: JUIZ DO TRABALHO DA 18ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SENGE/RS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS EMPREGADOS EM EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E PESQUISAS E DE FUNDAÇÕES ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL - SEMAPI</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS E OUTRO(A/S)</b>

**VOTO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:**

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL E DO TRABALHO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OBRIGATORIEDADE DE PRÉVIA NEGOCIAÇÃO COLETIVA À DISPENSA EM MASSA DE TRABALHADORES EM RAZÃO DA EXTINÇÃO DE

**ADPF 486 / RS**

ENTIDADES ESTATAIS.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra um conjunto de decisões da Justiça do Trabalho que condiciona a extinção de entidades da Administração Pública estadual à conclusão de negociações coletivas relativas à dispensa de trabalhadores dos referidos entes.
2. Inaplicabilidade do entendimento firmado no RE 999.435 (tema 638 da repercussão geral), no sentido de que a intervenção sindical prévia é exigência procedimental imprescindível às demissões em massa. Controvérsia analisada unicamente sob o ponto de vista da iniciativa privada.
3. A hipótese em análise é distinta e exige o exame de outros parâmetros constitucionais, em especial o princípio da separação dos poderes (arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF/88) e a competência do Chefe do Poder Executivo para exercer a direção superior da Administração (art. 84, II, da CF/88).
4. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a organização da administração pública, no que se inclui a competência para a extinção de empresas estatais. O requisito constitucional à extinção de entidades da administração indireta é, por paralelismo das formas, a edição de lei específica (art. 37, XIX, da

**ADPF 486 / RS**

CF/88).

5. Embora a extinção de um grande número de contratos de trabalho seja um efeito negativo da reestruturação administrativa, não cabe à Justiça do Trabalho a imposição de requisito não previsto em lei ou na Constituição a obstaculizar tal reestruturação, sob pena de afronta à separação de poderes.

6. Pedido julgado procedente.

1. Trata-se arguição de descumprimento de preceito fundamental com pedido de medida liminar, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, contra um conjunto de decisões da Justiça do Trabalho (juízos da 9ª e da 18ª Varas do Trabalho de Porto Alegre/RS e Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região) que condiciona a extinção de entidades da Administração Pública estadual à conclusão de negociações coletivas relativas à dispensa de trabalhadores dos referidos entes.

2. Narra que a extinção das referidas entidades decorre da implementação do Plano de Modernização do Estado do Rio Grande do Sul, adotado em um contexto de severa crise das finanças públicas no ente estatal. Nesse cenário, as Leis Estaduais n<sup>os</sup> 14.979, 14.982 e 14.983, todas de 16 de janeiro de 2017, preveem a extinção de oito entidades da administração pública indireta, com o objetivo de reduzir a prestação de serviços públicos não essenciais e reduzir os gastos com a folha de pessoal. Essas medidas visam ao cumprimento do Regime de Recuperação Fiscal, já em negociação à época.

3. Aduz que as decisões da Justiça do Trabalho se fundamentam em acórdão proferido pelo Tribunal Superior do Trabalho



**ADPF 486 / RS**

no caso Embraer (RODC-309/2009-000-15-004), a fim de assentar que a negociação coletiva é imprescindível para a dispensa em massa de trabalhadores. Contudo, as decisões ignoram a natureza pública das entidades envolvidas e violam uma série de preceitos fundamentais, especialmente os princípios republicano, da legalidade e da separação dos poderes.

4. Em 1º.11.2017, o Estado do Rio Grande do Sul formulou pedido de aditamento da petição inicial, de modo a incluir novas decisões judiciais entre os atos impugnados, “afastando-se a vedação de rescisão dos contratos dos empregados públicos não-estáveis na forma da melhor interpretação do art. 41 da CRFB e garantindo-se a higidez dos atos administrativos de aproveitamento de forma restrita aos empregados estáveis na forma dos artigos 19 do ADCT e 41 da CFRB (redação original)”.

5. Em sessão virtual realizada entre 6 e 13 de novembro de 2020, o Min. Gilmar Mendes, relator, votou pelo não conhecimento do pedido de aditamento à inicial e pela procedência do pedido inicial “de modo a declarar a nulidade das decisões judiciais que condicionam a rescisão de contratos de trabalho de empregados públicos não estáveis à prévia conclusão de negociação coletiva, de modo a impedir que o Estado realize atos tendentes a descontinuar a atividade das fundações, sociedades de economia mista e autarquia estadual”. Seu voto foi acompanhado pelos Ministros Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e pela Ministra Cármen Lúcia. Já o Min. Edson Fachin inaugurou divergência e votou pela improcedência do pedido. Entendeu que a intervenção sindical é condição de validade às dispensas em massa.

6. Na sessão iniciada em 23.06.2023, a Min. Rosa Weber apresenta voto-vista no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido para fixar interpretação conforme à Constituição, nos seguintes termos:

**ADPF 486 / RS**

“I - A intervenção sindical prévia é exigência procedimental imprescindível para a dispensa em massa de trabalhadores, que não se confunde com autorização prévia por parte da entidade sindical ou celebração de convenção ou acordo coletivo, conforme decidido no Tema nº 638/RG;

II – Modulam-se os efeitos desta decisão, de modo que a exigência de intervenção sindical prévia vincula apenas as demissões em massa ocorridas após a publicação da ata do julgamento do mérito do RE 999.435, red. p/o acórdão Min. Edson Fachin (ata de julgamento publicada em 14.6.2022).”

7. Acompanho integralmente o eminente relator. Quanto ao pedido de aditamento, o requerente questiona decisões com fundamento diverso do objeto inicial da arguição e, portanto, representa indevida ampliação da causa de pedir da ação. No que se refere ao mérito, faço breves considerações de modo a demonstrar a inaplicabilidade do entendimento firmado no tema 638 da repercussão geral ao presente caso.

8. No RE 999.435 (Red. p/o acórdão o Min. Edson Fachin, j. em 08.06.2022), paradigma do tema 638 da repercussão geral, o STF analisou se a negociação coletiva prévia é requisito indispensável à validade de dispensas em massa. O principal argumento a ser enfrentado era se o requisito impunha limitação indevida ao poder de gestão do empregador, em afronta ao princípio da livre iniciativa (arts. 1º, IV e 170, II e IV, parágrafo único, da CF/88).

9. Nessa oportunidade, registrei que a demissão coletiva é, indubitavelmente, um fato socialmente relevante, não apenas pelo impacto sobre os milhares de trabalhadores afetados, como também pelas consequências sobre toda a comunidade onde vivem esses trabalhadores, que evidentemente têm uma queda, quando não uma cessação, do seu poder aquisitivo. Com fundamento nos arts. 7º, I e XXVI, e 8º, III e VI, da

**ADPF 486 / RS**

CF/88<sup>1</sup>, votei no sentido de que, nas dispensas coletivas, a intervenção sindical traduz-se como um requisito procedimental, impondo um diálogo mínimo entre empregador e o sindicato profissional. Ao final, o Plenário, fixou a tese tal como por mim proposta: *“A intervenção sindical prévia é exigência procedimental imprescindível para a dispensa em massa de trabalhadores, que não se confunde com autorização prévia por parte da entidade sindical, ou celebração de convenção o acordo coletivo”*.

10. Entendo que a hipótese dos presentes autos é distinta daquela analisada na repercussão geral. O caso em análise diz respeito a demissões decorrentes da extinção de empresas estatais. Não se trata, portanto, de analisar eventual afronta à livre iniciativa decorrente da limitação do direito potestativo do empregador de dispensa de seus funcionários. Aqui, os parâmetros constitucionais são diversos, quais sejam, o Princípio da Separação dos Poderes (arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF/88) e a competência do Chefe do Poder Executivo para exercer a direção superior da Administração (art. 84, II, da CF/88).

11. O caso Embraer, julgado pelo Tribunal Superior do Trabalho, objeto do RE 999.435, que tem servido de fundamento as decisões impugnadas, refere-se a rescisões contratuais em massa realizadas por empresa que foi privatizada em 07 de dezembro de 1994, tornando-se uma sociedade empresarial privada e de capital aberto, sem controle por parte da União. Está, portanto, sujeita a regime jurídico privado. Além disso, a negociação coletiva não foi imposta como forma

---

1 Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; (...)

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: (...)

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; (...)

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

**ADPF 486 / RS**

de compelir a continuidade de seu funcionamento,

12. De acordo com o arts. 61, § 1º, II, *a e e*, 84, II, da CF/88<sup>2</sup> e com a jurisprudência pacífica deste Tribunal, cabe ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a organização da administração pública, no que se inclui a competência para a extinção de empresas estatais. De fato, o único requisito constitucional à extinção de entidades da administração indireta é, por paralelismo das formas, a edição de lei específica, na forma do art. 37, XIX, da Constituição<sup>3</sup>.

13. Desse modo, embora a extinção de um grande número de contratos de trabalho seja um efeito negativo da reestruturação administrativa, não cabe à Justiça do Trabalho a imposição de requisito

---

2 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 ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

3 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**ADPF 486 / RS**

não previsto em lei ou na Constituição a obstaculizar tal reestruturação, sob pena de afronta à separação de poderes.

14. Sobre o tema, destaco que, na ADI 5.690, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 11.11.2021, este Tribunal afirmou a constitucionalidade do § 1º do art. 4º da Lei nº 14.983/2017, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a extinção da Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH), autarquia estadual. O dispositivo específico impugnado prevê a extinção dos contratos de trabalho dos empregados não estabilizados. Nessa oportunidade, o Plenário consignou que a competência do Chefe do Executivo para promover a reestruturação da administração pública não pode ser limitada puramente para manter vigentes os contratos de trabalho dos empregados públicos.

**“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Preliminar. Ilegitimidade ad causam da Federação Nacional dos Portuários (FNP). Artigo 4º, § 1º, da Lei nº 14.983 do Estado do Rio Grande do Sul, de 16 de janeiro de 2017. Extinção da Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH). Autarquia estadual. Possibilidade de extinção de pessoa jurídica da Administração Indireta em virtude de reestruturação administrativa. Inaplicabilidade do art. 169 e parágrafos da Constituição Federal. Rescisão dos contratos de trabalho em decorrência da extinção da autarquia. Submissão dos atuais agentes administrativos da entidade autárquica às regras trabalhistas (CLT). Possibilidade. Inteligência do art. 41 da Constituição Federal após o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Lei estadual que prevê o pagamento das verbas rescisórias e ressalva situações excepcionais de agentes autárquicos que hajam adquirido estabilidade em decorrência de norma constitucional ou legal ou tenham tido essa qualidade reconhecida por decisão judicial. Medida cautelar indeferida. Conversão em julgamento de mérito. Improcedência da ação.**

1. A Federação Nacional dos Portuários (FNP) não se

**ADPF 486 / RS**

qualifica como confederação sindical, na forma da lei de regência. Não se enquadra, portanto, no art. 103, inciso IX, da Constituição Federal, de modo que não detém legitimidade ad causam para propor ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Precedentes: ADI nº 4.750/RJ-AgR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 15/6/15; ADI nº 4.440/DF-AgR, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 29/5/15.

2. O art. 169, § 3º, da CF/88 prevê medidas de saneamento (redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança, bem como exoneração de servidores não estáveis), as quais visam ao ajuste dos gastos públicos com folha de pagamento aos limites legais estabelecidos para a realização de despesas dessa natureza, a fim de que seja mantido o equilíbrio orçamentário do órgão público ou da entidade da administração indireta.

3. No caso dos autos, o que ocorreu não foi apenas um saneamento de contas no qual se teria desrespeitado o procedimento previsto na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas a extinção de autarquia estadual dentro de um plano maior de reestruturação administrativa. Não há falar, portanto, na ordem de preferência no corte de gastos prevista no art. 169, § 3º, da CF/88 se toda a estrutura organizacional que desempenhava um determinado serviço vai deixar de existir, de modo que todos os prestadores de serviço, independentemente do vínculo que mantenham com a administração, serão atingidos.

4. Não há na Constituição norma que impeça o governador do Estado de realizar a reestruturação administrativa somente para manter vigentes os contratos de trabalho de seus empregados. Assim como cabe ao chefe do Poder Executivo o juízo de conveniência acerca da criação das estruturas administrativas vinculadas ao Poder Executivo, também compete a ele avaliar a conveniência de sua extinção mediante lei, inserindo-se tal conduta no âmbito dos planos de governo.

**ADPF 486 / RS**

5. Os agentes administrativos que atualmente prestam serviço à Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH) são empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e, por isso, não adquirem estabilidade. O STF, no julgamento do RE nº 589.998/PI (Relator Ministro Ricardo Lewandowski), submetido ao regime da repercussão geral, já firmou o entendimento de que o empregado público não adquire estabilidade, devendo, contudo, sua dispensa ser devidamente motivada. O fato de a Constituição da República exigir para o provimento de empregos públicos a realização prévia de concurso público de provas ou provas e títulos não implica que o empregado poderá adquirir a estabilidade.

6. Apesar de gravosa a consequência da rescisão dos contratos, a norma impugnada prevê o pagamento das respectivas verbas rescisórias, na forma da legislação trabalhista, e ressalva a situação dos empregados que, em razão de previsão constitucional, legal ou decisão judicial, hajam adquirido a condição de estáveis.

7. Embora aplicado o rito da medida cautelar (art. 10 da Lei nº 9.868/99), tendo em vista que o feito foi devidamente instruído, havendo todos os envolvidos aduzido fundamentos suficientes para o julgamento definitivo da ação, converteu-se o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito da ação direta, a qual foi julgada improcedente, declarando-se a constitucionalidade do § 1º do art. 4º da Lei nº 14.983 do Estado do Rio Grande do Sul, de 17 de janeiro de 2017.

8. Ação direta julgada improcedente.” (ADI 5.690, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 11.11.2021, grifos acrescentados)

15. Diante do exposto, acompanho o relator e voto pela procedência do pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental, de modo a declarar a nulidade das decisões judiciais que condicionam a rescisão de contratos de trabalho de empregados públicos de empresa estatal em extinção à prévia conclusão de negociação coletiva.

**ADPF 486 / RS**

16. É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 486**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 9ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : JUIZ DO TRABALHO DA 18ª VARA DO TRABALHO DE PORTO ALEGRE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SENGE/RS

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS EMPREGADOS EM EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E PESQUISAS E DE FUNDAÇÕES ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL - SEMAPI

ADV.(A/S) : GUSTAVO TEIXEIRA RAMOS (17725/DF) E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator), Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Nunes Marques, que não conheciam do pedido de aditamento à inicial e, no mérito, julgavam parcialmente procedente o pedido formulado na petição inicial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, de modo a declarar a nulidade das decisões judiciais que condicionam a rescisão de contratos de trabalho de empregados públicos não estáveis à prévia conclusão de negociação coletiva, de modo a impedir que o Estado realize atos tendentes a descontinuar a atividade das fundações, sociedades de economia mista e autarquia estadual; e do voto do Ministro Edson Fachin, que julgava improcedente o pedido, pediu vista dos autos a Ministra Rosa Weber. Falaram: pelo requerente, a Dra. Marcia dos Anjos Manoel, Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul; e, pelos *amici curiae* Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - SEMAPI e Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul - SENGE/RS, o Dr. Gustavo Teixeira Ramos. Plenário, Sessão Virtual de 6.11.2020 a 13.11.2020.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, não conheceu do pedido de aditamento à inicial e, no mérito, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na petição inicial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, de modo a declarar a nulidade das decisões judiciais que condicionam a rescisão de

contratos de trabalho de empregados públicos não estáveis à prévia conclusão de negociação coletiva, de modo a impedir que o Estado realize atos tendentes a descontinuar a atividade das fundações, sociedades de economia mista e autarquia estadual, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente), nos termos de seus votos. Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Marco Aurélio, que votara em assentada anterior. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário