

PROCURADORIA TRABALHISTA

Parecer nº 02/95 - Raul Teixeira

Subordinação de empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais às normas oriundas de convenção coletiva. Impossibilidade: nulidade das cláusulas que contrariam a política econômico-financeira do Governo. Inteligência do art. 623 da CLT.

Versa a presente consulta, instada pela douta Coordenadoria Geral do Sistema Jurídico, sobre a possibilidade de virem as empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes da administração estadual indireta, a celebrar acordos coletivos isolados com os respectivos sindicatos profissionais de seus empregados.

O tema vertente surgiu a partir de informações prestadas pela Companhia Estadual de Habitação - CEHAB-RJ -, a fls. 5v. de que havia se submetido à Convenção Coletiva de Trabalho celebrada entre os sindicatos representativos das categorias profissionais e econômicas, atuantes na construção civil. É dito, ainda, que "da sua elaboração não participaram a Procuradoria Geral do Estado e a Comissão de Política Salarial" e, ao final, que "as convenções são realizadas(omissis).... sem a participação direta desta Companhia".

Com relação à participação da Procuradoria Geral do Estado, dispõe o art. 4º, § 2º, I, do Decreto nº 10.443, de 09 de outubro de 1987, com a nova redação que lhe foi dada pelo Decreto nº 20.267, de 26 de julho de 1994, *verbis*:

"Art. 4º - A representação judicial das empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais é exercida por seus advogados e obedecerá à orientação estabelecida pela Procuradoria Geral do Estado, sempre que por esta julgada necessária, em benefício da certeza e segurança jurídicas, da uniformidade de atuação judicial, da defesa do erário e do patrimônio público e da ordem jurídica.

§ 1º - A representação judicial a que se refere o *caput* será desempenhada pela Procuradoria Geral do Estado nas causas em que os integrantes do serviço jurídico setorial respectivo sejam interessados, além de outras situações especiais, em que o interesse público e a defesa da ordem jurídica o recomendem.

§ 2º - Incluem-se entre as normas de aplicação obrigatória pelas empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais:

I - A audiência prévia da Procuradoria Geral do Estado para o exame das minutas de acordos coletivos e individuais relacionados com questões trabalhistas e bem assim de minutas de regulamentos de pessoal, nestes compreendidos os Planos de Cargos e Salários;"

Não cogitou o legislador estadual, como bem se verifica do texto legal, da participação daquelas entidades em convenções coletivas, o que nos leva a suspeitar tenha sido menos por descuido e mais pela sua própria impossibilidade.

É que essas empresas, por integrantes da administração indireta, submetem-se a todo o espectro de normas e princípios insculpidos da Carta Magna, *verbí gratia*, a precedência de concurso público para contratação de empregados, a prévia licitação para obras, compras e serviços e principalmente as limitações orçamentárias impostas no art. 169, I, da Carta, *in verbis*:

"Art. 169 - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal a qualquer título, pelos órgãos e entidades 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;"

A propósito, a Lei Complementar nº 82, de 27.03.95, aprovada pelo Congresso Nacional, disciplinou os limites das despesas de que trata o citado art. 169, da Constituição Federal e mencionou expressamente as entidades que ora tratamos:

"Art. 1º - as despesas totais com pessoal ativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, **empresas públicas e sociedades de economia mista**, pagas com receitas correntes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão, em cada exercício financeiro, exceder:

.....(omissis).....

II - no caso dos Estados, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados;

↳ Também a Carta Estadual baliza as finanças dessas entidades, conforme dispõe o art. 206 e incisos:

"Art. 206 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecem:

.....
III - Os orçamentos anuais.....

§ 5º - A lei orçamentária compreenderá:

I - O orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

II - O orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social.

↳ Deflui, do tudo até aqui abordado, que a forma descentralizada de administração pública, como tal entendido os entes paraestatais que ora tratamos, embora muitas vezes atuando em áreas onde o Poder Público percebe desaconselhável sua atuação direta, **integra plenamente a política econômico-financeira do Estado.**

Como então se poderia vislumbrar a subordinação daquelas entidades a normas coletivas que promanam de convenção onde se estipulam condições de trabalho, entre sindicatos das categorias econômicas e profissionais, sem que a empresa dela participe?

Entendemos inviável tal subordinação.

Devemos reconhecer, todavia, que a matéria é controvertida, tendo a doutrina e a jurisprudência oscilado ao longo do tempo.

A crise do Estado Brasileiro, no limiar dos anos 80, desencadeou, por parte das autoridades econômicas, um controle mais efetivo sobre as paraestatais, que, até então, tinham comportamento totalmente dissonante da política governamental. Diversos órgãos, de natureza fiscalizatória, são criados com o fito de controlar despesas, acompanhar desempenhos e coibir abusos no âmbito daqueles entes. Surgem então a **SEST (Secretaria Especial de Empresas Estatais)** e o **CISE (Conselho Interministerial de Salários de Empresas Estatais)**.

A legislação salarial editada à época (Lei nº 6.708, de 30.10.79 e Lei nº 7.238, de 29.10.84) expressamente subordinava a celebra-

ção de acordos coletivos, por parte das paraestatais, à apreciação prévia do Conselho Nacional de Política Salarial.

É certo que a Emenda Constitucional nº 1/69, dispunha em seu art. 170, § 2º, **in verbis**:

"Art. 170.....

.....(omissis).....

§ 2º - Na exploração, pelo Estado, de atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações."

A jurisprudência trabalhista rumou, inicialmente, pela linha da subordinação:

"Nos termos do § 2º, do art. 170 da Constituição Federal, estão as sociedades de economia mista obrigadas a cumprir as normas de convenções coletivas, ainda mais quando sequer alegam que se dirigiram a qualquer órgão do governo, solicitando permissão para participarem de pactos coletivos de trabalho" (AC. TRT, 8ª Região, RO - 1620/86).

"Sendo a reclamada uma sociedade de economia mista está, nos termos do § 2º do art. 170, da Constituição Federal, obrigada a cumprir as mesmas normas aplicáveis às empresas privadas." (Ac. TRT, 8ª Região, RO - 1234/85).

"Os empregados de empresa pública são alcançados por Convenção Coletiva de Trabalho ao teor do § 2º do art. 170 da Constituição". (Ac. TRT, 10ª Região, RO - 1659/83).

Foi o próprio TST, no entanto, quem reverteu a tendência jurisprudencial, talvez sensibilizado pelo esforço do governo, no sentido de coibir as despesas daquelas entidades:

"Sociedades de economia mista - Aumento salarial - Ausência de formalidade fixada no art. 12 da Lei nº 6.708/79. Sem a prévia audiência das CNPS, não tem aplicação à Sociedade de Economia Mista as Convenções Coletivas que contenham cláusulas de natureza econômica ou disponham sobre aumento coletivo de salário."

A Colenda Corte Trabalhista consolidou sua posição através do Enunciado nº 280 de 22.02.88, **verbis**:

↳ "Enunciado 280 - Convenção Coletiva, formalizada sem a prévia audiência do órgão oficial competente, não obriga sociedade de economia mista."

Posteriormente à edição do citado Enunciado nº 280, o Supremo Tribunal Federal em acórdão publicado em 27.04.89, enfrentan-

do a questão ainda sob a ótica da Emenda de 1969, entendeu de forma diversa:

"Sendo a convenção coletiva fonte formal de direito do trabalho, mesmo secundária à lei ou por ela condicionada, mas de toda a sorte, uma regra jurídica, dotada de abstração e normatividade, não poderia o acórdão recorrido ter excluído, dos efeitos dela, a empregadora, pela consideração de ser uma sociedade de economia mista da União.

.....
Ao dar, ao citado dispositivo, interpretação capaz de abranger as sentenças normativas ou convenções coletivas de caráter intersindical, para excluir, dos efeitos de tais estipulações o empregado de sociedade de economia mista, o acórdão recorrido contrariou a norma de isonomia contida no art. 170, § 2º, da Constituição. Recurso Provido."

(STE - RE - 112.242-1-PA, Ac. TP, 27.04.89, Min. Rel. Octávio Gallotti).

É importante ressaltar, insistimos, que o **decisum** do Pretório Excelso foi prolatado à luz da Carta Anterior, não levando em consideração as já mencionadas limitações trazidas pela atual Constituição e, principalmente, as da Lei Complementar federal nº 82, de 27.03.95, que, a nosso ver, alteraram, fundamentalmente, qualquer posicionamento anteriormente assumido.

De qualquer sorte, a inaplicabilidade das disposições convencionais aos entes paraestatais por impossibilidade de consulta prévia às instâncias governamentais controladoras da política econômico-financeira, bem como pela limitação imposta pela própria Lei Complementar nº 82, vai encontrar agasalho no art. 623, do texto consolidado, *in verbis*:

" Art. 623 - Será nula de pleno direito disposição de Convenção ou Acordo que, direta ou indiretamente, contraria proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, não produzindo quaisquer efeitos perante autoridades e repartições públicas, inclusive para fins de revisão de preços e tarifas de mercadorias e serviços."

Alvitre-se que, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a norma disciplinar obriga a audiência prévia da Procuradoria Geral do Estado e do Conselho de Política Salarial para a celebração de acordos coletivos envolvendo empresas públicas e sociedades de economia mista.

Nessa linha de raciocínio, é de todo recomendável, até para que não ocorram situações como a da CEHAB-RJ, que, quando da aproximação da data-base da categoria dos empregados, não deve a empresa permanecer na posição passiva, mas, ao contrário, procurar isoladamente, face à particularização dos interesses envolvidos, a busca da negociação coletiva.

Tal conclusão, aliás, vem do próprio art. 611 da CLT, que disciplina em seu § 1º:

"Art. 611.....

.....(omissis).....

§ 1º - É facultado aos sindicatos representativos de categorias profissionais celebrar Acordos Coletivos com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das empresas acordantes às respectivas relações de trabalho."

Aduza-se que a figura jurídica do acordo coletivo é relativamente recente em nosso direito positivo, sendo introduzida pelo Decreto-lei nº 229, de 1967, que deu nova redação ao citado art. 611, estando hoje definitivamente incorporada à ordem constitucional vigente (art. 7º, XXXVI).

Com intuito de prover orientação jurídica para os entes da administração indireta que defrontam-se com situações como a aqui enfocada, particularmente a **CEHAB-RJ**, alvitramos alguns aspectos da legislação que devem ser observados.

Dispõe o art. 616, §§ 1º, 2º e 3º, da CLT:

"Art. 616 - Os sindicatos representativos de categorias econômicas ou profissionais e as empresas, inclusive as que não tenham representação sindical, quando provocados, não podem recusar-se à negociação coletiva.

§ 1º - Verificando-se recusa à negociação coletiva, cabe aos sindicatos ou empresas interessadas dar ciência do fato, conforme o caso, ao departamento nacional do trabalho ou aos órgãos regionais do Ministério do Trabalho, para convocação compulsória dos sindicatos ou empresas recalcitrantes.

§ 2º - No caso de persistir a recusa à negociação coletiva, pelo desatendimento às convocações feitas pela Diretoria de Relações de Trabalho ou órgãos regionais do Ministério do Trabalho, ou se malograr a negociação entabulada, é facultado aos sindicatos ou empresas interessadas a instauração de dissídio coletivo.

§ 3º - Havendo convenção, acordo ou sentença normativa, o dissídio deve ser instaurado dentro dos sessenta dias anteriores ao respectivo termo final, para que o novo instrumento possa ter vigência no dia imediato a esse termo.

Sendo, hoje, a busca de conciliação o princípio que deve nortear toda e qualquer tentativa de negociação coletiva (art. 114, §§ 1º e 2º, CF), conveniente se faz que a empresa, quando a sessenta dias da data-base da categoria profissional dos empregados, notifique o(s) sindicato(s) para dar início às tratativas com vistas à celebração de acordo coletivo. No silêncio ou negativa do(s) sindicato(s) deve ser requerido à Delegacia Regional do Trabalho a instauração de mesa de negociação com o mesmo propósito anteriormente mencionado, enfatizando, então, que a particularização dos interesses em questão clamam a celebração de acordo em separado, inviabilizada, pois, a subordinação da empresa à convenção coletiva. Persistindo o impasse, deve a empresa ajuizar dissídio coletivo, dentro do prazo previsto no § 3º do art. 616 do Texto Consolidado.

Enfrentando controvérsia surgida após a Carta de 1988, sobre possível ilegitimidade *ad causam* das empresas para ajuizarem, isoladamente, ação dissídial (art. 114, § 2º, CF), o Colendo TST pacificou a *quaestio*, através da Instrução Normativa nº 04/93, que dispõe no item IV:

“.....

IV - tem legitimidade para o ajuizamento do dissídio coletivo as entidades sindicais e os empregadores, estes, quando não haja entidade sindical representativa **ou os interesses em conflito sejam particularizados**” (destaque nosso).

Observe-se que a Corte Suprema do Trabalho condicionou à existência de interesses particularizados para que se legitime isoladamente o empregador no pólo ativo da ação de dissídio coletivo.

Inegavelmente, a impossibilidade de contrariar a política econômico-financeira da entidade federativa a que se vinculam, principalmente no que concerne às limitações de despesas já apontadas, tornam **extremamente particularizados todos os interesses que envolvem os entes paraestatais e seus empregados** em sede de negociação coletiva.

Por síntese final, concluímos, em resposta à indagação formulada pela douta PG-10, que (1) as entidades da administração indireta mencionadas não se submetem às disposições firmadas em convenções coletivas, sendo nulas, em relação a elas, as cláusulas delas decorrentes, por contrariar normas disciplinadoras da política econômico-financeira, nos termos do art. 623, da CLT, bem como as próprias limitações orçamentárias da Carta Magna e (2) que devem, aquelas entidades, promover tentativas com vistas à celebração de acordos

coletivos isolados e, na impossibilidade desses, ajuizar dissídios coletivos.

É o parecer.

Raul Teixeira
Procurador do Estado

Sr. Procurador-Geral,

Exibo minha concordância com o Parecer nº 02/95-RT, da lavra do Dr. Raul Teixeira, exarado a fls. 21-40.

Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1995

Giuseppe Bonelli
Procurador-Chefe da Procuradoria Trabalhista

O processo me foi presente nesta data. Ao Sr. Subprocurador-Geral Luiz Carlos Guimarães Castro, para a competente decisão.

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 1996

Joaquim Ferreira Filho
Procurador do Estado

VISTO

Aprovo o Parecer nº 02/95 (fls. 21-40) do ilustre Procurador Raul Teixeira, acolhido pela douta Chefia da Procuradoria Trabalhista. O entendimento esposado firma-se no da Procuradoria Geral do Estado, em face das características especiais das empresas estatais, que confrontam com as normas oriundas de convenções coletivas, em contrariedade à política econômico-financeira. O arrimo da jurisprudência, da lei ordinária e dos princípios e preceitos constitucionais regentes da Despesa Pública está sobejamente demonstrado nas manifestações da douta Procuradoria Especializada.

Ao Gabinete Civil, sugerindo encaminhamento subsequente à Secretaria do Estado de Habitação e Assuntos Fundiários.

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 1996

Luiz Carlos Guimarães Castro
Subprocurador-Geral do Estado

Proc. nº E-29/000259/95