

Lei Eleitoral e Regulamento de Pessoal das Empresas Públicas

Parecer n.º 9/84 — Hugo de Carvalho Coelho

Regulamento de Pessoal da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro — EMOP. Ordem de Serviço n.º 004/83-DAF/EMOP. Promoção. Anuênio. Lei Eleitoral n.º 6.798/82.

RELATÓRIO

1 — Inicia-se este processo com o ofício n.º 216-PR-EMOP, denunciando ao Exm.º Sr. Secretário de Obras e Meio Ambiente as alterações introduzidas no plano de remuneração do pessoal da empresa, notadamente a fixação de promoções anuais automáticas (anuênios), cujo Regulamento de Pessoal, aprovado em 29-07-82, define como a “modalidade de provimento ocorrida pela passagem do servidor de uma categoria para outra, decorrido o interstício de 1 (um) ano”.

1.2 — Entretanto, prossegue o documento, o Regulamento anterior, aprovado em 08-01-76, estabelecia um regime trienal de promoções, cabendo notar que o Regulamento de 29-07-82 visou substituir o interstício exigido para a promoção, de 3 (três) para 1 (um) anos, mas, apesar disso, manteve a concessão do adicional por triênio de trabalho cumprido, criando uma cumulatividade de vantagens por tempo de serviço.

1.3 — Informa a seguir que, em 10-03-83 foi expedida pela Diretoria de Administração e Finanças (às vésperas, portanto, do término do mandato) a O.S. 004/83, em decorrência de recomendação do então Conselho Diretor, que, resumidamente:

a) instituiu o desdobramento do quadro de pessoal em Quadro de Nível Superior-QSN, Quadro de Nível Médio-QNM e Quadro de Apoio-QA;

b) em cada quadro criou níveis de 1 a 30 para permitir a promoção anual dos empregados da EMOP;

c) determinou a data de 10-03-83 para o início da contagem do interstício dos empregados admitidos até 15-11-80, e, para os demais, a partir da data da contratação, enquadramento ou disposição, com o intuito evidente de fazer retroagir o benefício em favor deles;

d) institui tabela salarial para os 3 quadros e, em cada um deles 30 níveis de promoção anual.

1.4 — Mostra, ainda, que a tabela salarial foi instituída de forma irracional, uma vez que sem base técnica e inviabilizando a empresa, fixou aumentos percentuais até o ano 2013, resultando daí as seguntes e irresponsáveis anomalias:

a) A tabela para o Quadro de Apoio estabelece que ao fim de 30 anos, o salário de um servidor estará multiplicado por 5,3 vezes (em termos reais). Isso significa que dentro de 30 anos, um contínuo que fosse admitido na Empresa receberia, em termos de moeda de hoje, Cz\$ 88.600,00, para trabalhar ao lado de outro contínuo com 30 anos de Empresa, ganhando Cz\$ 465.700,00, salário superior ao de um advogado também recém-admitido, E, se se levar em conta a superposição dos adicionais de triênio, no 27.º ano, aquele contínuo estará ganhando 8,3 vezes mais, ou seja, em nível superior à remuneração de um engenheiro recém-admitido.

b) Discrepâncias análogas observam-se na tabela para o Quadro Médio, que faz crescer os salários, em 30 anos, de 3,1 vezes e, considerados os adicionais de triênios, 5 vezes; e na tabela para o Quadro Superior, 3,7,7,1, vezes (sempre em termos reais).

1.5 — Decorre daí, continua a peça inaugural, haver a referida Ordem de Serviço (a) determinado de maneira categórica a automaticidade das promoções anuais sem qualquer vinculação com o volume de trabalho ou com o desempenho funcional do servidor (b) instituído percentuais arbitrários de aumento real (c) para um distante horizonte de trinta anos.

1.6 — Destaca, a seguir, que a Ordem de Serviço em tela foi baixada em 10-03-83, ocasião em que estava vedada a prática de atos que importassem em concessão de quaisquer dos benefícios previstos no artigo 9.º da Lei n.º 6.978, de 19-01-82.

1.7 — Entendendo o subscritor do Ofício ser a indigitada Ordem de Serviço nula de pleno direito, sugeriu a audiência deste Órgão.

1.8 — A pedido meu, veio ao processo o Regulamento de Pessoal aprovado em 29 de julho de 1982.

II

A LEI ELEITORAL

2 — Dispõe o artigo 9.º da Lei n.º 6.798, de 19-01-82:

“São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa ju-

rídica interessada, nem nenhum direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre os 90 dias anteriores à data das eleições de 15 de novembro, e o término do mandato do Governador do Estado; importam em nomear, contratar, designar, readaptar funcionário ou proceder a quaisquer outras formas de provimento no quadro da administração direta e das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista dos Estados e Municípios.”

A lei eleitoral, como se vê, é drástica ao cominar a pena de nulidade de pleno direito para os atos nela indicados, que, assim, não geram direitos nem obrigações.

2.1 — A Justiça do Trabalho tem entendido que o contrato de trabalho celebrado por entidade de direito público, empresa pública ou sociedade de economia mista no período que precede e sucede imediatamente às eleições parlamentares, é nulo de pleno direito (cf. **Dicionário de Decisões Trabalhistas**, 14.^a ed., Bonfim/S. Santos, 1977, p. 330, n.º 2.210).

Ora, se assim entende no tocante à contratação, é evidente que, por princípio de coerência, terá que entender quanto aos demais atos que a lei eleitoral fulmina com a pena de nulidade.

2.2 — A lei eleitoral, defendem alguns, não se dirige à proibição de éditos de normas ou regras gerais abstratas, mas a atos concretos derivados de sua aplicação, ou de normas anteriores.

A assim se entender, não se aplicaria ao caso a nulidade determinada no artigo supracitado, porque a norma impugnada, dirigindo-se a todos os empregados da EMOP, sem particularizar este ou aquele servidor ou esta ou aquela categoria funcional, tem evidente caráter geral e abstrato.

2.3 — Para mim, no entanto, no elenco de atos que a lei fulmina com nulidade absoluta alguns — a contratação, a nomeação, a designação e a readaptação — só podem ser entendidos como particulares, individuais. Mas, as promoções podem se apresentar como atos individuais, ou como atos gerais, como ocorre na presente hipótese.

2.4 — É que a lei tem em mira, ao proibir tais atos no período dos 90 dias anteriores às eleições, evitar os aliciamentos eleitorais pelos detentores do poder estatal. E, ao proibi-los no período que vai das eleições até o término do mandato do governador que vai ser substituído, visa evitar que a administração daquele cujo partido político perdeu as eleições, inviabilize a administração de seu sucessor, com atos de desmedido e desarrazoado aumento de despesa com pessoal, como também aqui ocorreu.

2.5 — Que o ato denunciado (fls. 8 a 11) importa em **provimento**, não deixa a menor dúvida o Regulamento de Pessoal aprovado em 29-07-84, como se pode ver nos artigos abaixo transcritos:

TÍTULO IV — DO PROVIMENTO

Art. 13 — Os cargos efetivos serão providos por:

- I — Admissão
- II — Requisição
- III — **Promoção**
- IV — Reenquadramento

CAPÍTULO III — DA PROMOÇÃO

Art. 22 — Promoção é a **modalidade de provimento** ocorrida pela passagem do servidor de uma categoria para outra, dentro do mesmo cargo, decorrido o interstício de 1 (um) ano de efetivo exercício.

2.6 — Que foi ele praticado dentro do período proibido pela Lei Eleitoral, também não há dúvidas, eis que foi a Ordem de Serviço n.º 004/83-DAF-EMOP baixada no dia 10 de março de 1983 e, portanto, 4 dias antes do término do mandato do Governador do Estado.

2.7 — Para mim, portanto, o ato é nulo, não gerando direitos nem obrigações. Sendo absoluta a nulidade, o ato padece de vício tão grave que o invalida desde o momento de sua concepção, como se não existisse.

III

O REGULAMENTO EMPRESARIAL

3 — Ressalte-se, inicialmente, como importantes para o desenvolvimento do tema a ser focalizado, dois princípios fundamentais.

O primeiro deles emergente do disposto no artigo 460 da CLT, **in verbis**:

“Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e, ainda assim, desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.”

O segundo, consubstanciado na Súmula n.º 51 do Tribunal Superior do Trabalho:

“As cláusulas regulamentares, que revoguem ou alterem vantagens deferidas anteriormente, só atingirão os traba-

lhadores admitidos após a revogação ou alteração do regulamento.”

3.1 — É indubitoso, no Direito do Trabalho, que o Regulamento empresarial, seja em peças avulsas, seja como um todo, assim que divulgado e aceito, tácita ou expressamente, pelo empregado, passa a fazer corpo uno com o contrato individual de trabalho, integra-o como cláusula contratual a ele aderente.

A partir daí só pode ser alterado por mútuo consentimento, expresso ou tácito, e mesmo assim desde que não cause prejuízos ao empregado, sob pena da fulminação de nulidade prevista nos artigos 468 (regra especial) e 9.º (regra geral) da CLT.

“A alteração regulamentar introduzida pelo empregador e que alcance situações preexistentes sofre o crivo do artigo 458 da CLT.” (Ac. TST — Pleno — processo ERR 3.270/79 — rel. Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO — **ob. cit.**, 19.ª ed., n.º 4.085 p. 486).

3.2 — Os contratos são celebrados para serem cumpridos: **pacta sunt servanda**. Assim, qualquer alteração que não decorra de um estatuto legal ao qual está ele subordinado, há de resultar do mútuo acordo de vontades.

Do princípio da obrigatoriedade de cumprimento das cláusulas estipuladas no contrato de trabalho tem-se não ser possível alterá-lo pela vontade de uma das partes. Por isso, prescreve o citado artigo 468 só ser lícita a alteração das condições por mútuo consenso.

Inadmitida a alteração unilateral, a que decorre do comum acordo, respeitados os limites estatutários legais, seria no contrato de trabalho, como em qualquer outro, consequência do princípio de sua força obrigatória. O Direito do Trabalho, tem, no entanto, um sentido indistigável de proteção ao empregado, ou seja, do economicamente mais fraco dentre as partes contratantes.

Assim, reforça o direito esta inferioridade e, presumindo a coação do empregador, não permite, mesmo que por acordo, alteração da qual decorra, direta ou indiretamente, prejuízo para o empregado, conforme se denota pela leitura do prefalado artigo 468 (cf. DELIO MARANHÃO, **Direito do Trabalho**, 10.ª edição, p. 199 e seguintes).

3.3 — Em face de tudo isso e considerando que o regulamento empresarial é editado unilateralmente, foi que o Tribunal Superior do Trabalho promulgou a Súmula n.º 51.

É claro que o regulamento de empresa sendo ato unilateral, só poderá vir a integrar os contratos de trabalho celebrados após sua edição, porque o empregado manifestara sua adesão no momento da contratação. Daí porque só poder a revogação ou alteração incidir sobre os novos pactos laborais, pois a vontade dos empregados contratados anteriormente à revogação ou alteração já estava manifes-

tada quanto ao regulamento em vigor na ocasião em que foram contratados. E já fazendo parte integrante de seus contratos, o regulamento posterior não lhes pode ser imposto, por importar em alteração contratual unilateral, vedada por lei.

Mas, se os empregados antigos aceitarem, tácita ou expressamente, as novas normas regulamentares, poderão essas passar a integrar seus contratos de trabalhos, desde que não lhes tragam prejuízos diretos ou indiretos. Se trouxerem, o consentimento de nada valerá, e mantidas ficarão as normas anteriores.

3.4 — Na hipótese, ao que fui informado pessoalmente, não houve qualquer ato expresso de adesão dos empregados ao novo regulamento, e a Ordem de Serviço n.º 004/83-DAF/EMOP, não chegou a ser posta em execução.

3.4.1 — Em que pesem algumas opiniões em contrário, para mim, não tendo havido expresso consentimento dos empregados — o tácito não há que se cogitar por não ter sido posto em execução —, o Regulamento de Pessoal da EMOP, aprovado em 29 de julho de 1982, não se aplica aos empregados contratados antes desta data.

E não se aplica porque importaria em alterar unilateralmente contratos de trabalho, o que é vedado pelo artigo 468 da CLT.

Os que opinam em sentido contrário acham que as cláusulas regulamentares quando benéficas ao empregado passam a integrar o contrato, independentemente de seu consentimento, o que, no meu modo de ver, contraria frontalmente a lei.

Inúmeros, no entanto, são os acórdãos dos tribunais do trabalho em sentido oposto ao meu pensamento, o que me leva a considerar perigosa para os interesses da empresa a tese que defendo.

E, nesta ordem de idéias, a não se adotar meu pensamento, terá que se admitir que, apesar da nulidade da Ordem de Serviço, permanece o direito às promoções anuais, que devem ser objeto de nova regulamentação por parte da empresa.

3.4.2 — Mas, tendo em vista a nulidade absoluta que fulmina a Ordem de Serviço n.º 004, o Regulamento de 1982, não entrou em exercício, o que significa não haver sido nenhum empregado beneficiado com a dita promoção anual.

Mesmo entendendo-se que as modificações unilaterais havidas no regulamento da empresa, quando benéficas, passam a integrar os contratos de trabalho dos empregados, há que se indagar a partir de que momento nasce o direito a essa integração.

Parece óbvio que, enquanto as modificações existem apenas em abstrato, como um planejamento a ser executado, como uma melhoria a ser concedida, o que existe é **expectativa de direito**, sem proteção legal específica.

Somente quando a nova vantagem é recebida, anotada nas CTPSS, ou quando tem sua execução especificamente e validamente regulamentada, de modo a que não restem dúvidas quanto a executoriedade da cláusula benéfica — ato concreto do empregador e não apenas boas intenções —, somente daí para a frente nascem direitos para o empregado.

(Não se olvide que aqui está se cogitando de casos de espontaneidade do empregador e não de imposições legais, de imposições normativas ou de imposições bilateralmente contratadas).

Ressalte-se aqui a existência de duas experiências anteriores (docs. anexos), em que a tese acima ficou consagrada, merecendo realce as seguintes palavras da Dra. EMMA BAPTISTA BUARQUE DE AMORIM, ao decidir a reclamação 9.^a JCJ-781/82:

“Sobre a aplicação do Plano de Empregos e Salários, fundamento do pedido de diferenças salariais, certo não ter razão o reclamante.

A documentação apresentada, e com isto concorda o reclamante, demonstra que, em verdade, **não chegou tal Plano a ser colocado em prática**, inexistindo nos autos qualquer elemento probatório no sentido de que tenha quer o reclamante, quer outro empregado, recebido os salários fixados no referido Plano.

Não há, portanto, como falar-se em redução salarial ou prejuízo para o reclamante, eis que a majoração do salário era **tão-somente uma possibilidade** com que lhes acenava a administração da reclamada.”

E, ainda, a ementa do acórdão proferido no processo TRT-RO-3.725/72 (2.^a JCJ-484/72), em que foi relator o Juiz FLAVIO RODRIGUES SILVA:

“Aumento concedido sob a Presidência do Presidente do Conselho Diretor Interino, revogado dias após da promulgação sob a Presidência do efetivo, não pode gerar direito adquirido aos que foram beneficiados.

Um aumento de salário só se incorpora de direito ao **status** do empregado quando se efetiva e materializa com o pagamento deste. Enquanto isto não se dá, há, apenas e tão-somente **expectativa de direito.**” (meus destaques).

3.4.3 — Veja-se, ainda, que a promoção-anuênio constitui na realidade um aumento indireto dos salários, contrariando as normas federais de política salarial, porque os empregados da EMOP passarão a perceber, anualmente, salários acima dos índices fixados para o INPC (correção semestral) e de produtividade (aumento anual).

Dita promoção, constituindo-se em aumento salarial só poderá vigorar se devidamente aprovada pelo Exm.^o Governador do Estado (Lei Estadual n.^o 720, de 30-12-83, art. 10).

IV

CONCLUSÃO

4 — Por todo o articulado, parece-me que a Ordem de Serviço n.^o 004/83-DAF/EMOP é nula de pleno direito ante o disposto no artigo 9.^o da Lei Eleitoral, e que o Regulamento de Pessoal, aprovado em 29-07-82, por não ter tido execução, pelo menos na parte relativa à promoção anual, pode ser alterado.

4.1 — É meu parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 28 de outubro de 1984.

Hugo de Carvalho Coelho

Procurador do Estado

VISTO

De acordo.

A Secretaria de Estado de Governo.

Rio de Janeiro, 19 de novembro de 1984.

Eduardo Seabra Fagundes

Procurador-Geral do Estado

Proc. n.^o E-07/000724/84.