

Acordos Coletivos de Trabalho Contrários ao Interesse Público. Empresas Públicas Estaduais. Conceito de Ato Administrativo Válido. Autotutela e Características Judiciais

Parecer Normativo n.º 30/87, de Hugo de Carvalho Coelho

Exame de acordos coletivos de trabalho celebrados nos últimos dias da administração passada, com repercussões financeiras e administrativas programadas para o atual governo, de modo a prejudicar a Administração, Direta e Indireta, e, enfim, a população do Estado do Rio de Janeiro.

1. O Exm.º Sr. Secretário de Estado de Transportes, envia a esta Procuradoria, solicitando o estudo e a indicação de providências consideradas cabíveis relativamente a acordos coletivos celebrados entre o METRÔ, a CONERJ, a CTC e a SERVE e os sindicatos representativos das respectivas categorias profissionais.

O Exm.º Sr. Procurador-Geral determinou a anexação de contratos coletivos de trabalho celebrados com outros órgãos para exame geral, com proposta de eventual procedimento comum, observadas as peculiaridades porventura existentes.

2. Em exame os seguintes acordos coletivos:

I — Décima Terceira Convenção Coletiva de Trabalho (em realidade Acordo Coletivo) celebrado entre a CONERJ e entidades sindicais representativas das categorias profissionais de seus empregados.

Esse Acordo, após manter as vantagens asseguradas no que lhe antecedeu e de alterar a data-base, estabeleceu em sua cláusula terceira a garantia de os empregados das empresas só poderem ser demitidos por justa causa.

Além disso, concedeu os seguintes benefícios: triênios de 5% sobre a soldada-base, para os marítimos, e sobre o salário-base para os demais empregados (cláusula 4a.); complementação salarial — diferença entre o que o empregado percebe na empresa e o valor do benefício previdenciário, nos casos de acidente do trabalho, aposentadoria por invalidez e auxílio-doença, este último se conseqüente de tuberculose ativa, neoplasias malignas, mal de Hansen e doenças cardíacas (cláusula 8a.); atualização e regulamentação de concessão de seguro em grupo (cláusula 9a.); firmar convênio para atendimento médico-hospitalar, extensivo aos familiares dos empregados (cláusula 10); criar serviço de Assistência Social visando atender as carências

dos empregados, voltando a funcionar o Posto Médico de Niterói (cláusula 11); concessão de passe livre para os aposentados da empresa (cláusula 15); auxílio-refeição de 3% sobre o salário mínimo para os que fizerem mais de duas horas extras diárias (cláusula 16); concessão de auxílio-funeral no valor igual a três salários mínimos em caso de morte do funcionário ou de dependente seu (cláusula 17); concessão de abono de 4% a título de produtividade (cláusula 19); abono-família correspondente a 3% do salário mínimo à esposa sem economia própria e à mãe solteira ou viúva que viva à expensas do empregado (cláusula 21); elevação da gratificação por operação de radar para 10% da soldada-base (cláusula 23).

Este acordo foi celebrado no dia 12 de março de 1987.

Tenho informação, extraprocesso, no sentido de que a **folha de pagamento da CONERJ elevou-se de cerca de Cz\$ 8.000.000,00 para mais ou menos Cz\$ 24.000.000,00.**

II — Acordo Coletivo de Trabalho celebrado em **11 de março de 1987** entre a CTC-RJ e o Sindicato dos Empregados em Escritórios de Empresas de Transportes Rodoviários do Município do Rio de Janeiro, contendo cláusula de garantia de dispensa somente mediante a comprovação de justa causa (cláusula 3a.) e conferindo os seguintes direitos: licença especial e adicional de tempo de serviço (cláusula 2a.); horas extras de 50%, as duas primeiras, e 100% as demais (cláusula 5a., alínea b); abono de falta para o estudante (cláusula 5a., d); fornecimento de uniforme gratuito (cláusula 5a., e); passagem gratuita para os empregados sindicalizados (cláusula 5a., h); estabilidade provisória para os membros de comissão instituída para vigiar o cumprimento de acordo (cláusula 5a., i); implantação de creche (cláusula 5a., l); prêmio-assiduidade e adicional de férias (cláusula 5a., m); prêmio-aposentadoria equivalente à remuneração de dez meses de salário para os empregados que se aposentarem por tempo de serviço (cláusula 5a., n); reajustamento do salário-esposa em 2.000% (cláusula 5a., o); estudo da instituição de 14.º salário a ser pago por ocasião das férias, na base do salário percebido pelo empregado (cláusula 5a., r); liberação de dois empregados, sem prejuízo dos salários, para ficarem à disposição do sindicato (cláusula 5a., t).

III — Termo Aditivo aos Acordos Coletivos de 1985 e 1986, firmado em **27 de fevereiro de 1987** entre a SERVE e o Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Campos, assegurando estabilidade provisória a todos os empregados, ressalvada a dispensa por justa causa e concedendo licença-prêmio e quinquênios.

Acordo Coletivo celebrado em **10 de março de 1987** entre a SERVE e os Sindicatos dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Niterói e de Campos em que deles passaram a fazer parte os Termos Aditivos firmados em 27 de fevereiro.

IV — Acordo Coletivo celebrado entre o Governo do Estado e o Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Niterói, representando os trabalhadores das empresas desapropriadas pelo Decreto 8.711/85 (Viação Estrela Ltda., Viação Nossa Senhora do Amparo e Auto Viação ABC Ltda, bem como as empresas a elas coligadas) em **12 de janeiro de 1987**, que estabeleceu em sua cláusula 1a. só haver possibilidade de despedida de empregados, durante o período de 10 de março de 1987 a 10 de março de 1988, por falta grave ou justa causa, e que, na cláusula 3a. submeteu a validade de qualquer rescisão de contrato de trabalho a prévia e conclusiva manifestação de uma comissão paritária de 6 membros, servindo a conclusão como assessoramento da Presidência da empresa.

V — Acordo Coletivo celebrado entre METRÔ e o Sindicato dos Trabalhadores das Empresas de Transportes Metroviários no Município do Rio de Janeiro, em 22 de dezembro de 1986, onde estabelecido que, no ano de 1987, só haverá despedida de empregados por falta grave ou justa causa (cláusula 2.2); impedido o despedimento de gestante antes de transcorridos 210 dias do término de seu afastamento (2.3) e do empregado afastado por motivo de doença ou de acidente do trabalho antes de 120 dias da alta (2.4), devendo qualquer rescisão ser submetida à apreciação de uma comissão paritária (2.5).

Além disso, confere as seguintes vantagens: pagamento como horas-extras as trabalhadas, nas áreas de Operação; Manutenção e outras, nos dias em que o METRÔ dispensa os demais empregados (4.1); Incorporação ao salário da média das horas-extras trabalhadas nos últimos 24 meses, passando o adicional a incidir sobre o salário com a incorporação e passível de nova incorporação (4.2); **idem** quanto ao adicional noturno (4.3); fornecimento de refeição e transporte nas jornadas prorrogadas por necessidade imperiosa do serviço (4.4); adicional de quebra-de-caixa para os bilheteiros em quantia igual a 5,5% do salário inicial do cargo (4.7); abono pontualidade de 1 a 3 dias a ser gozado nas férias do empregado (6.2); manutenção do salário relativo ao dia de repouso ou feriado, mesmo que o empregado incorra em falta não-abonada (6.4); complementação de auxílio-enfermidade (7.1); auxílio-funeral (7.2); creche própria mantida pelo METRÔ (7.3); manutenção de plantão médico no Centro de Manutenção e Posto Médico no Edifício Sede (7.4); ambulância para atendimentos de emergência durante as 24 horas do dia (7.5); manutenção de restaurante e **trailer** para lanches para fornecimento de refeições a preços compatíveis com o valor do adicional de alimentação (7.6); contratação de empresa especializada para prestação de serviços de assistência médico-hospitalar e odontológica gratuita aos empregados (7.8); implantação de entidade de previdência privada para complemento do valor da aposentadoria dos empregados (7.9); subsídio de 50% do valor do custo do transporte do empregado cuja jornada se inicie entre zero e seis horas ou termine após às 22:50 horas (7.10).

VI — Acordo Coletivo celebrado em **5 de março de 1987** entre a CEG e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas do Rio de Janeiro, no qual a Companhia comprometeu-se a não efetuar nenhuma dispensa a não ser por justa causa ou por término do contrato de trabalho (cláusula 16).

Contém uma gama enorme de benefícios salariais e inclusive de natureza previdenciária, à semelhança das convenções anteriormente vistas.

VII — Resolução n.º 029, firmada por Edir Inácio da Silva, então Secretário de Minas e Energia, que, invocando o Acordo Coletivo celebrado pela CEG, datado de **2 de março de 1987**, adotando como normativo e uniforme o entendimento segundo o qual somente poderão ser despedidos empregados nas empresas vinculadas à referida Secretaria por justa causa ou término de contrato.

VIII — Acordos Coletivos celebrados entre a CERJ e o Sindicato das Indústrias de Energia Elétrica de Niterói, em **20 de novembro de 1986**, onde, apesar de serem conferidas várias vantagens, inclusive a curiosa de licença-maternidade por adoção (cláusula 10), **não há norma instituindo estabilidade**, que, no entanto, veio a ser concedida pela Resolução n.º 29, de 12 de março de 1987, da Secretaria de Minas e Energia.

IX — Acordos Coletivos celebrados entre o BD-Rio e o Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários, celebrados em 1.º de setembro de 1986. No primeiro confere-se uma gama enorme de benefícios, sendo o mais incrível aquele em que o empregador fica obrigado a pagar a "babá" dos filhos dos empregados (Parágrafo único da cláusula 17). No segundo, além de mais benefícios pecuniários, estabelece-se cláusula de garantia contra despedimentos, só possíveis ante justa causa comprovada ou término de período probatório (cláusula 1a.) e, para os empregados com mais de 5 anos de efetivo exercício, o restabelecimento da estabilidade absoluta, ou seja dispensa só por falta grave comprovada em inquérito judicial (cláusula 2a.), conferindo-se, ao mais, vários tipos de estabilidade provisória.

Além de outras razões, o excessivo aumento da folha de pagamento e de encargos assumidos pelo BD-Rio, somado à impossibilidade imediata de reduzir seu inchado quadro de pessoal, ocasionou a **decretação de sua liquidação pelo Banco Central**.

É estranhável ter o BD-Rio escudado sua atuação em Parecer contratado a pessoas (apesar de ilustres) alheias à Administração Pública Estadual, quando deveria valer-se, para tanto, da Procuradoria Geral do Estado, órgão central do sistema jurídico do Estado, que possui Procuradoria Especializada no trato dos problemas trabalhistas.

X — Acordo celebrado nos autos do processo TRT-DC-17/87 entre a FUNDREM e sindicatos representativos das categorias profissionais de seus empregados e que foi homologado em 10.03.87, no qual, a par de vantagens semelhantes às encontradas nos acordos coletivos anteriores, foi, também, conferida garantia de não poder o empregado ser despedido, a não ser por justa causa. Aqui, uma particularidade; a cláusula de garantia de emprego só abriga os empregados admitidos até a data da assinatura do acordo judicial.

XI — Acordo Coletivo celebrado entre a CEDAE e entidades sindicais representativas de seus empregados em 30 de junho de 1986, concedendo os mais variados benefícios, inclusive financiamento, sem quaisquer acréscimos, destinado à compra de material escolar para os filhos e dependentes dos empregados (cláusula 14).

Acordo Coletivo celebrado em 11 de março de 1987, corrigindo níveis salariais, aumentando a verba prevista na cláusula 14 do acordo anterior, se comprometendo a implantar, em 120 dias, o Plano de Assistência Médica e a contratar, com a assistência das entidades sindicais signatárias, os empregados que prestam serviços à empresa como contratados de empresas locadoras de mão-de-obra.

Esses dois instrumentos não contêm cláusula de garantia de emprego, que, no entanto, pode ter sido conferida em ato anterior ou em ato posterior, o que o processo E-14/32424/87 não aclara.

3. O Contrato Coletivo de Trabalho, misto de contrato e lei, cria normas coletivas obrigatórias para as partes. É fonte autônoma do Direito do Trabalho.

MARIO DE LA CUEVA (*Derecho Mexicano del Trabajo*, v. II, p. 465) anota ser ele o esforço de democratização do direito, por constituir uma oportunidade para que os membros de uma determinada classe possam fixar as condições para reger suas relações com os empregadores.

E prossegue (*ob. cit.*, p. 470) asseverando: “A função do contrato coletivo de trabalho é triplíce. É fonte de direito com plena validade e obrigatoriedade. Por outro lado serve o contrato coletivo para tornar concretas as determinações do direito do trabalho; as normas jurídicas são geralmente abstratas e se fazem concretas com os contratos coletivos. Finalmente, tem o contrato coletivo, como missão, melhorar, em benefício dos trabalhadores, o direito legislado, o que significa enorme vantagem: é veículo de progresso para a classe trabalhadora e salva a lentidão da lei; pois bem, esse papel está reservado ao contrato coletivo, facilmente amoldável às necessidades do momento, porque pode variar e porque sua modificação é fácil, já que sua vigência é a curto prazo (entre nós o prazo máximo é de dois anos, segundo o disposto no § 3.º do art. 614 da CLT) e, ainda, porque basta a vontade das partes para modificar seu conteúdo”.

Em nosso direito positivo a contratação coletiva assume as seguintes nomenclaturas e características: **Convenção Coletiva de Trabalho**, quando celebrada entre dois ou mais sindicatos representativos de categorias profissionais e econômicas, para estipulação de condições de trabalho aplicáveis no âmbito de suas representações (CLT, art. 611); **Acordo Coletivo de Trabalho**, quando celebrado entre um ou mais sindicatos representativos de categorias profissionais e uma ou mais empresas, para estipulação de condições de trabalho aplicáveis aos empregados da empresa ou das empresas celebrantes (CLT, art. 611, § 1.º).

A expressão contrato coletivo foi afastada de nosso Direito, por considerarem renomados autores que poderia levar à confusão como contrato civil, com o qual não se assemelha por não regular interesses individuais, mas interesses de um grupo. Preferiu-se a denominação convenção, com sua subespécie acordo, por se fundar o instituto na teoria da **lei delegada**, que se assenta na faculdade que tem o Estado de delegar a associações representativas de grupos profissionais e econômicos, o direito de promulgarem suas próprias leis, cuja extensão e vigência depende de manifestação do mesmo Estado.

A própria regulamentação legal concede aos sindicatos a prerrogativa de legislar, em âmbito menor, para as relações contratuais da classe, como verdadeira lei de grupo. Isso não retira das cláusulas de uma convenção ou acordo coletivo seu caráter normativo pois, segundo o escólio de CARNELUTTI (*Sistema de Derecho Procesal Civil*, trad. esp., 1944, v. III, p. 759), é “cierto que el mandato colectivo tiene una extensión menor que la norma legal, puesto que se refiere a la **categoría** y no a la **Nación**, pero esta es una diferencia que no sirve para excluirlo del campo de las normas jurídicas, ya que la Nación es el límite máximo y no el límite mínimo de extensión de la norma y, por consiguiente, pueden existir normas legales o consuetudinarias que se refieren a una colectividad menor (por ejemplo, leis limitadas a una región o a una provincia; usos locales)”.

4. Entretanto, todas essas características não tiram das convenções e acordos coletivos seu caráter de **ato jurídico**, porque celebrados entre os convenientes com o fim de adquirir, resguardar, modificar ou extinguir direitos.

Como tais, podem ser nulos ou anuláveis.

Os requisitos para a validade do ato convencional coletivo devem, assim, ser encontrados no exame da legislação vigente; não só na Consolidação das Leis do Trabalho, mas nas regras do Direito Civil e, no particular, do Direito Administrativo, por força de disposição constante do Texto Consolidado:

“Art. 8.º — As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, de-

cidirão, conforme o caso, pela Jurisprudência, por analogia, por equidade e outros **princípios gerais de direito**, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, **mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público**".

Parágrafo único. **O Direito comum será fonte subsidiária do direito do trabalho**, naquilo em que não for incompatível com os princípios fundamentais deste."

MARIO DE LACUEVA, (ob. cit., p. 637), ante o direito mexicano, aponta como requisitos que podem invalidar os contratos coletivos: a incapacidade dos sujeitos, a inexistência de manifestação ou a configuração de vícios de vontade e a ilicitude do objeto. Entre nós além dessas, outras podem ser alinhadas, como por exemplo a nulidade da cláusula que contrariar a política econômico-financeira ou a política salarial do governo, a nulidade da convenção por falta de deliberação ou de **quorum** na Assembléia Geral especialmente convocada para autorizar a celebração, pela não-celebração por escrito, etc.

5. Pela disposição do artigo 145 do Código Civil, são **nulos** os atos jurídicos: I — quando praticados por pessoa absolutamente incapaz; II — quando for ilícito ou impossível seu objeto; III — quando não revestir a forma prescrita em lei; IV — quando for preterida alguma solemnidade que a lei considere essencial para a sua validade; V — quando a lei taxativamente o declarar nulo ou lhe negar efeito.

E, são anuláveis (art. 157): I — por incapacidade relativa do agente; II — por vício resultante de erro, dolo, coação, simulação ou fraude.

Temos aí a clássica distinção entre nulidades absolutas (ou nulidades) e nulidades relativas (ou anulabilidades), em que, as primeiras procedem de causas que contaminam o ato em sua estrutura objetiva e que o interesse geral faz sancionar, de modo absoluto, e as segundas defluem de causas subjetivas, quer referentes à incapacidade do agente, quer por vício que afetou a declaração de vontade.

E, como acabou por reconhecer o insigne CARVALHO SANTOS (cf. **Rep. Inc. do Direito Brasileiro**, v. 3, p. 311) declarado simpatizante da tricotomia (atos inexistentes, nulos e anuláveis) imaginada pelos franceses, "no sistema de nosso código civil o ato inexistente se confunde com o ato nulo".

Quod nullum est nullum producit effectum, parêmia que, segundo ALCINO PINTO FALCÃO (parte Geral do Código Civil, Ed. Konfino, 1959, p. 279) deve interpretar-se no sentido de que o negócio jurídico nulo não produz os efeitos jurídicos queridos pelas partes, porque, como leciona PAUL OERTMANN (citado pelo jurista pátrio) "refere-se a nulidade à mais grave imperfeição que pode ocorrer no ato jurídico e que impede que o mesmo produza os efeitos jurídicos a que era desti-

nado; por isso é que se diz que o negócio é nulo quando, em razão de alguma circunstância impeditiva, não tem aptidão jurídica para produzir o efeito jurídico almejado".

Portanto, e a observação também é de ALCINO PINTO FALCÃO (ob. e pág. cit.), "**para o ordenamento jurídico o negócio nulo é tratado com se se não houvesse praticado**".

6. A função executiva da Administração Pública é realizada através de **atos jurídicos** que recebem a especial denominação de **atos administrativos**, porque, na lição de HELY LOPES MEIRELLES (**Direito Administrativo Brasileiro**, 3a. ed., p. 114), este se diferencia daquele apenas por ser uma categoria informada pela **finalidade pública**, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir.

É ainda o administrativista pátrio quem mostra existirem cinco elementos necessários à formação válida do ato administrativo: competência, **finalidade**, forma, motivo e objeto e, em certos atos, o mérito e o procedimento administrativo. Afirmando, categoricamente, que "**sem a convergência desses elementos não se aperfeiçoa o ato, e conseqüentemente, não terá condições de eficácia para produzir efeitos válidos.**" (ob. cit., p. 116).

Mais adiante, ao estudar a finalidade do ato, assevera: "Desde que a Administração Pública só se justifica como fator de realização do interesse coletivo, seus atos hão de se dirigir sempre para um **fim público**, SENDO NULOS QUANDO SATISFIZEREM PRETENSÕES DESCOINCIDENTES DO INTERESSE COLETIVO" (ob. cit., p. 117)

Temos assim que a não-observância da finalidade do ato, seja por se afastar de norma legal expressa, seja por não obedecer ao ordenamento implícito nos atos da Administração, caracteriza o desvio de poder, que dá ensejo à invalidade do ato administrativo.

O uso do poder é uma prerrogativa da autoridade pública. Mas, deve ser utilizado normalmente, pois, senão, incorrerá em **abuso de poder**, que se caracteriza quando a autoridade competente para a prática do ato ultrapassa os limites de suas atribuições ou **se desvia das finalidades administrativas**.

Abuso de poder que, seja por excesso de poder, seja por desvio de finalidade, "como todo ato ilícito, reveste as formas mais diversas. Ora se apresenta ostensivo como a truculência, às vezes dissimulado como o estelionato, e **não raro encoberto na aparência ilusória dos atos legais**. Em qualquer desses aspectos — flagrante ou disfarçado — o abuso do poder é sempre uma ilegalidade invalidadora do ato que o contém". (HELY LOPES MEIRELLES, ob. cit., p. 81).

7. Nosso direito positivo taxativamente declara nulo os atos lesivos do patrimônio público, quando praticados com abuso de poder, por desvio de finalidade (Lei n.º 4.717, de 29.06.85, art. 2.º).

Conjugada essa disposição, com a regra do citado art. 145, V, do Código Civil, que considera nulos os atos jurídicos quando a lei taxativamente o declarar nulo ou lhe negar efeito, temos que os atos praticados pelos administradores, com abuso de poder, por desvio de finalidade, são absolutamente nulos, inexistentes, não produzem os efeitos desejados, devem ser tratados como se não houvessem sido praticados.

Cabe, nesse passo, ressaltar que além das autoridades públicas propriamente ditas, os dirigentes de autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas e, até mesmo, os executores de serviços concedidos ou permitidos praticam atos que se equiparam aos atos administrativos típicos, os quais podem ser legítimos ou eivados de vício que os tornem nulos ou anuláveis.

8. Como o ato praticado com desvio de finalidade ou se consuma às escondidas ou se disfarça sob capa de legalidade ou de interesse público, sua prova só pode ser a ditada por **indícios ou circunstâncias**, ante o exame de seus antecedentes e de sua destinação.

Após as eleições de 15 de novembro de 1986 e a posse dos governadores eleitos, a Nação assiste, pela divulgação dos meios de comunicação, desfilar incontáveis e graves escândalos administrativos, resultantes de levantamentos de situações deixadas pelos Governos anteriores, onde relegado o interesse público em favor de sentimentos subalternos.

A opinião pública, no entanto, deverá ir à indignação quando conhecer em toda a sua extensão o **abuso de poder, por desvio de finalidade** do anterior Governo do Estado do Rio de Janeiro, que ao apagar das luzes, promulgou por decurso de prazo, diversas leis, e celebrou os acordos coletivos aqui focalizados, com o claro sentido de causar graves prejuízos ao Erário do Estado do Rio de Janeiro, prejudicando, por um ano ou mais, toda e qualquer ação administrativa do atual Governo e, quem sabe, até como medida punitiva à população que não elegeu o candidato de sua preferência.

O uso da competência de iniciativa de leis e de celebração de acordos coletivos, lesivos ao patrimônio estadual e desviados de motivos de interesse público, fica patente na medida em que, dispondo de quatro anos de mandato para tais iniciativas, só veio a concretizá-las após derrotados nas urnas, e na undécima hora.

Quanto às leis, o Supremo Tribunal Federal, atendendo liminarmente representação apresentada pelo Exm.º Sr. Procurador-Geral da República, suspendeu seus efeitos. Mas os acordos coletivos eivados do mesmo vício, só agora vieram à lume e, sob a capa de conceder benefícios a determinados grupos, elevou violentamente os gastos com pessoal, aumentou os quadros e proibiu a dispensa, quando sabida-

mente os órgãos da administração indireta beneficiados são, senão em sua totalidade, mas em sua grande maioria, altamente deficitários, sobrevivendo de verbas que lhe são repassadas pelo Estado.

A situação de descalabro financeiro em que o Governo anterior deixou o Estado do Rio de Janeiro é fato público e notório, fortemente sinalizada pela **intervenção administrativa no BANERJ** e pela traumatizante **liquidação do BD-Rio**. Ambas as medidas de iniciativa do Banco Central: a primeira para tentar salvar a principal entidade financeira do Estado; a segunda por haver sido constatada a inviabilidade da continuidade da empresa, não só por outras razões, mas também pelo excesso de pessoal com alta remuneração e benefícios desmedidos, protegidos por garantia de emprego.

As duas medidas, de extrema gravidade, constituem nítida comprovação de que o erário estadual não pode suportar os ônus, de efeito retardado, engendrados pelo Governo anterior. Veja-se que só em uma companhia, a CONERJ, sabidamente deficitária, a folha de pagamento aumentou, em números redondos e aproximados, de Cz\$ 8.000.000,00, em janeiro/87, para Cz\$ 24.000.000,00, em abril/87.

Nota-se que a ausência de motivos de interesse público foi mascarada com a aparente satisfação de reivindicação de grupos de trabalhadores, cuidadosa e emocionalmente cultivadas ao longo de todo o mandato do Governo antecedente, que, de um lado captava simpatia desses eleitores e, por outro, retardava as medidas que contemplassem as aludidas aspirações, de tal forma que, em havendo sucesso nas eleições a celebração dos acordos ficaria na dependência das possibilidades do Erário e, na ocorrência de insucesso eleitoral (como veio a acontecer), a assinatura maciça, no último momento, dos atos concessivos de desmedidos benefícios, de maneira a inviabilizar o gerenciamento dos recursos humanos e o desempenho da nova administração.

9. Resta agora examinar o que se pode fazer para tentar corrigir as distorções criadas pelo Governo anterior com o sentido de inviabilizar o atual, quer quanto aos que foram contratados durante o período de vedação eleitoral, quer quanto aos que o foram antes ou depois desse período e quer no tocante à invalidação dos acordos celebrados.

10. As pessoas que foram admitidas como empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e até mesmo na Administração Direta e Autárquica, incide a norma constante do art. 19 da Lei nº 7.493, de 17 de junho de 1986, *in verbis*:

“Art. 19 — São vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada e nenhum direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre a publicação desta lei e o término do mandato do Governador do Es-

tado, importarem em nomear, contratar, exonerar *ex-officio* ou dispensar, transferir, designar, readaptar, servidor público regido por Estatuto ou pela Consolidação das Leis do Trabalho — CLT ou proceder a quaisquer outras formas de provimento na Administração Direta e nas autarquias, nas sociedades de economia mista, empresas públicas, e fundações, instituídas ou mantidas pelo Poder Público, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou Territórios.

§ 1.º — Excetuam-se do disposto neste artigo:

I — nomeação de aprovados em concurso público ou de ascensão funcional;

II — nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de função de confiança;

III — nomeação para cargos de Magistratura, do Ministério Público, de Procuradores do Estado e dos Tribunais de Contas;

IV — nomeação ou contratação considerada imprescindível pela Justiça Eleitoral, para a realização de recadastramento eleitoral.

§ 2.º — Os atos editados com base no § 1.º deste artigo deverão ser fundamentados e publicados dentro de 48 (quarenta e oito) horas após a sua edição, no respectivo órgão oficial.

§ 3.º — O atraso na publicação do *Diário Oficial* relativo aos 15 (quinze) dias que antecedem o prazo inicial a que se refere este artigo implica a nulidade automática dos atos relativos a pessoal nele inseridos, salvo se provocado por caso fortuito ou força maior.”

Nem se diga, como pretendem algumas poucas vozes, que o dispositivo é inconstitucional por ofender os princípios de auto-organização de seus serviços das unidades menores da federação.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de proclamar a constitucionalidade de disposições proibitivas da Lei Eleitoral com referência à prática de atos pertinentes a servidores públicos em geral da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como ocorreu no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 92.728-BA (Tribunal Pleno), do qual foi relator o Exmo. Sr. Ministro CORDEIRO GUERRA.

Ao acompanhar o voto do Exmo. Sr. Ministro Relator, pela conclusão quanto à incidência da vedação da prática dos atos mencionados na então Lei Eleitoral (Lei n.º 6.091, de 1974 — art. 13), o Exmo. Sr. Ministro RAFAEL MAYER não considerou que tal lei estivesse embasada na disposição do artigo 10.º da Constituição Federal, mas na competência da União para dispor sobre direito eleitoral, no que foi acompanhado pelo Exmo. Sr. Ministro DÉCIO MIRANDA, sendo de se destacar do voto do atual Ministro-Presidente de nossa mais alta Corte de Justiça:

“Em que pese a erudita formulação do voto do eminente Ministro NERI DA SILVEIRA, peço vênias para acompanhar os votos dos eminentes Ministro Relator e FIRMINO PAZ, que resguardam a validade da Lei n.º 6.091, pondo-se em consonância com os precedentes de ambas as Turmas do Supremo Tribunal, que implicitamente admitiram-na, não me parecendo que o diploma legal revele aquela flagrante incompatibilidade com texto constitucional que justifique a declaração de sua inconstitucionalidade.

Tenho que a lei complementar, prevista no art. 151 do texto maior, trata os casos de inelegibilidade, com vista a preservar o regime democrático, a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou abuso da função pública ou do poder econômico.

Restrita e delimitada à incapacitação do direito de ser votado, essa lei complementar não exaure as providências legislativas, de natureza diversa da instituição de inelegibilidade, que visem a oferecer garantias à integridade e liberdade da manifestação do corpo eleitoral.

Ao legislador competente, que é o federal, para dispor sobre direito eleitoral (art. 8.º VII, b da CF), está reservado o editar normas, de âmbito nacional, que visem a assegurar a organização e o exercício do direito de sufrágio, implícito o estabelecimento de condições que garantam a lisura, a autenticidade e a liberdade da manifestação do corpo eleitoral.

Nesse propósito, a legislação eleitoral sempre se pautou por incriminar tanto a interferência do poder econômico, quanto o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, como em benefício de candidato ou de partido político, fazendo da circunstância um motivo de anulação da votação, como está no art. 222 c/c e art. 237 do Código Eleitoral.

A Lei n.º 6.091/74 adota providências específicas nessa mesma linha de preocupações. O seu art. 13 retoma a providência que já se fizera valer em emenda constitucional, e sobre cuja razoabilidade e pertinência, diante dos nossos costumes políticos, ninguém põe a menor dúvida, há uma presunção da lei, a dispensar a verificação em concreto, de que as nomeações feitas no período eleitoral constituem uma típica captação de clientela política, mediante a utilização de meios públicos, de modo a propiciar a corrupção eleitoral e fomentar a desigualdade dos prêmios partidários.

Assim, embora pertinente a fatos da vida administrativa de entidades públicas, o preceito legal em foco constitui, pelo conteúdo e valor, inequívoca norma de direito eleitoral, pois como disse bem o ilustre Promotor Público da Ba-

hia, ELZIO FERREIRA DE SOUZA, "o direito eleitoral não tem somente como objetivo garantir o direito ao voto; procura também estabelecer as condições para que o resultado das eleições resultem de uma livre manifestação popular" (fls. 155).

Lei nacional, ela se endereça à observância irrestrita de todas as unidades componentes da Federação, tanto mais que, pelo seu cunho de direito eleitoral, interessa à própria nação como meio de expressar a sua organização e representação política.

É de ver que, diante dela, a autonomia administrativa do município, constitucionalmente assegurada, não é afetada em sua substância, senão que apenas inibido, provisoriamente, o seu exercício no setor limitado de provimento de cargos ou contratações consideradas não indispensáveis aos serviços públicos essenciais, e assim em obséquio a um valor fundamental do ordenamento político do País. Aliás, desse condicionamento legal se beneficia a outra e mais importante vertente da autonomia municipal, que é a autonomia política, representada na eleição dos Prefeitos e Vereadores (art. 15, I).

Lei de competência federal, de cunho nacional e de conteúdo legítimo, não se lhe pode opor a norma local, ainda que competente. **Bundesrecht bricht Landesrecht.**

Por isso, **data venia**, acompanho o voto do eminente Relator, não conhecendo do recurso." (RTJ-103, pp. 224 a 242).

Nulos os atos por força de disposição que assim expressamente os considera (Cód. Civil, art. 145, V), não geram efeitos, não havendo que se falar em rescisão dos contratos de trabalho dos admitidos no período proibido.

Aliás, tais empregados, se é que ainda estão, já não mais deviam estar trabalhando, por força dos Decretos n.ºs. 9.824 e 9.832, ambos de 15 de março deste ano, inclusive com a sustação do pagamento regular a partir da referida data.

Nem se argumente que o caso não seria de nulidade porque o mencionado Decreto n.º 9.824/87 fala em rescisão dos contratos de trabalho dos servidores da administração indireta.

No preciso ensinamento de DÉLIO MARANHÃO (*Instituições de Direito do Trabalho*, v. I, pp. 407, 408 e 412), as formas de dissolução dos contratos de trabalho são: a rescisão, a resolução, a **rescisão** e a força maior.

A rescisão dá-se pelo mútuo consenso e, nos casos em que a lei o permite, pela vontade unilateral das partes.

A resolução corre quando há inexecução faltosa por parte de um dos contratantes-ou quando o contrato é subordinado a uma condição resolutiva.

A rescisão verifica-se no caso de nulidade do contrato e "se qualquer das partes, como sabemos, pode, sempre dar por findo o contrato de trabalho (rescisão unilateral), é evidente que também poderá **rescindi-lo em caso de nulidade**".

Finalmente a força maior refere-se à impossibilidade da execução do contrato.

Se essa é a terminologia jurídico-trabalhista, só se pode entender que a norma estadual referiu-se à hipótese de **nulidade** dos contratos celebrados no período de vedação, porque a lei (um decreto é lei em sentido amplo) não usa palavras vãs, supérfluas ou dúbias.

A teoria das nulidades do Direito Civil aplica-se às inteiras ao Direito do Trabalho, apenas na nulidade absoluta não se pode devolver as partes ao **statu quo ante**, por não haver como devolver a força de trabalho despendida pelo empregado e, para que não haja locupletamento ilícito, a ele é devida a remuneração dos dias trabalhados. E só.

11. A respeito dos empregados admitidos antes ou depois do período de vedação previsto na Lei n.º 7.493/86 os acordos em exame vedam a rescisão unilateral de seus contratos de trabalho, ante garantia de só poderem ser despedidos por justa causa.

Mas essas, como examinado, são cláusulas inseridas em acordos coletivos nulos, ante o abuso de poder, por desvio de finalidade, verificado na sua celebração.

Assim sendo, os administradores atuais, no exercício de poder de comando e usando do direito potestativo reconhecido em nossa legislação, devem demitir todos os que, à sua avaliação, sejam desnecessários ao bom funcionamento das empresas, companhias e fundações.

12. Quanto à unidade dos acordos celebrados com desvio de finalidade, sem descartar o estudo da viabilidade de outras medidas, poder-se-á ingressar com ação declaratória para se obter o reconhecimento do vício invalidador dos atos.

A competência para conhecimento e julgamento da ação será da Justiça do Trabalho, por força da prescrição contida no art. 142 da Constituição Federal, segundo a qual lhe compete conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores e, mediante lei, outras controvérsias oriundas de relações de trabalho.

13. Deve, outrossim, ser imediatamente tornada sem efeito a resolução n.º 029/87 da Secretaria de Minas e Energia.

14. É meu parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 13 de maio de 1987.

Hugo de Carvalho Coelho.

Procurador-Chefe da Procuradoria Trabalhista

VISTO

Aprovo o percuciente e exaustivo parecer do ilustre Procurador HUGO DE CARVALHO COELHO, Procurador-Chefe da Procuradoria Trabalhista.

Proponho seja recomendado a todos os titulares das Secretarias de Estado Interessadas (especialmente Transportes, Desenvolvimento Urbano e Regional, Minas e Energia e Indústria e Comércio) e às direções das respectivas entidades vinculadas (CONERJ, CTC-RJ, SERVE, METRÔ, CEG, BD-RIO, FUNDREM e CEDAE, entre outras em situação semelhante) e ainda ao próprio Estado, com relação ao acordo coletivo celebrado com o Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Niterói e de Campos, que devem dar — se ainda não foi feito — imediata execução ao que determinam os Decretos estaduais n.ºs 9.824 e 9.832, ambos de 15 de março do corrente ano, procedendo a rescisão de todos os empregados contratados no período compreendido entre **17 de junho de 1986 e 15 de março próximo passado**, no qual, nos termos da legislação eleitoral (Lei n.º 7.493, de 17 de junho de 1986), eram

“...Vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigações de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada e nenhum direito para o beneficiário, os atos que, no período compreendido entre a publicação desta Lei e o término do mandato do Governador do Estado, importarem em nomear, contratar, exonerar **ex-officio** ou dispensar, transferir, designar, readaptar, servidor público regido por estatuto ou pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, ou proceder a quaisquer outras formas de provimento na Administração Direta e nas Autarquias, nas Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas, e Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, dos Estados, Distrito Federal, dos Municípios ou Territórios ”

Assinalo, por oportuno, que neste caso não se trata de qualquer aversão ao princípio da estabilidade da relação de emprego, pelo qual

este Governo tem manifestado reiterado apreço. Mas, por um lado, de nulidade e desvio de poder que inquinam tais atos e contratos, firmados contra expressa letra da Lei, no período eleitoral, com a conseqüente exclusão de qualquer efeito porventura deles decorrentes, inclusive e necessariamente a própria relação de emprego e sua indigitada estabilidade. E por outro lado, de concessão dessa questionada estabilidade, imotivadamente, por mera liberalidade, a curtíssimo prazo, em detrimento da grande maioria dos celetistas contratados pelo Estado, ou por sua Administração Indireta, que somente em condições compatíveis tiveram reconhecido esse especial e valioso atributo da relação de emprego, que pressupõe um mínimo de capacidade laborativa previamente demonstrada em prazo razoável.

A situação descrita, a par de contrariar, à evidência, o interesse público em valores essenciais, consoante cabalmente demonstrado no aludido parecer, cria incontornável constrangimento e incompatibilidade entre esses supostos empregados e a administração e o pessoal de empresas e órgãos públicos, regularmente admitido.

Nesses termos, não cabe ao Poder Executivo especular quanto ao ajuizamento e resultado de eventuais reclamações perante a Justiça do Trabalho, pois, desde que a Administração reconheça que foi praticado ato contrário ao direito vigente, cumpre-lhe o poder/dever de anulá-lo e quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa, pacífica hoje a tese de que se a Administração praticou ato ilegal, pode anulá-lo por seus próprios meios (HELY LOPES MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, 12.^a edição, p. 163 e 167; STF, Súmula 473).

Acrescente-se, diante dos incisivos fundamentos do voto do Ministro RAFAEL MAYER, transcrito no reportado parecer (in RTJ, v. 103, fls. 241), destacando claramente o conteúdo ético e o sentido teleológico, do artigo 19, da Lei n.º 7.493/86 — expressamente referido no Decreto estadual n.º 9.832/87 — que sem dúvida a indicação dos atos naquele dispositivo é meramente enunciativa. A vedação se estende, lógica e irrecusavelmente, a todo e qualquer ato que, em tese, possa configurar a increpada corrupção eleitoral, por ter sido perpetrado no aludido termo. Assim igualmente nulas as contratações em empresas gerenciadas pelo Estado, qualquer que seja a sua natureza, ainda que formalmente possam não configurar empresa pública ou sociedade de economia mista, mas sobre as quais, efetiva ou virtualmente, disponha a Administração Pública do poder de admitir e contratar.

Não há porque temer injustiças. No caso de se tratar de funcionário imprescindível à administração e à empresa, que efetivamente esteja trabalhando, cujos vencimentos e gratificações sejam compatíveis, após a necessária proclamação da nulidade do contrato firmado no período eleitoral, nada impedirá seja proposta pelo órgão competente,

justificadamente, a sua admissão, normal e regular, ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, nos termos da legislação vigente.

À Secretaria de Estado de Governo, para os devidos fins.

Rio de Janeiro, 15 de maio de 1987

Hélio Saboya
Procurador-Geral do Estado

Cargo em Comissão: Incorporação aos Vencimentos do Valor do Símbolo do Cargo.

Parecer Normativo n.º 31/87, Pedro Augusto Guimarães

Cargo em Comissão: Incorporação aos vencimentos do valor do símbolo do cargo.

Pedido de incorporação, do valor do mesmo símbolo correspondente ao mesmo cargo em comissão, pelo decurso de mais um lapso de tempo previsto em lei para a incorporação. Entendimento a ser conferido à matéria.

CÍCERO AUGUSTO DE MARSILLAC FONTES BARBOSA, Delegado de Polícia de 1.ª classe, já tendo sido incorporado a seus vencimentos o valor correspondente ao Cargo em Comissão DAS-7, desde 30.06.78, quando completou dez anos ininterruptos no exercício das Funções do cargo requer, já agora invocando a Lei n.º 1.103, de 26.12.86, uma segunda incorporação do valor do mesmo símbolo DAS-7, alegando já ter completado mais 8 (oito) anos no desempenho daquele cargo. Argumenta em prol da sua pretensão com o que chamou de caráter de periodicidade que cerca a concessão da vantagem, na forma da redação do **caput** do art. 10 da Lei n.º 530, de 04.03.82.

O requerimento vem instruído com os documentos de fls. 4 a 9 que demonstram a outorga da incorporação da vantagem, nos termos da citada Lei n.º 530/82.

A fls. 10v./11v. constam os dados referentes ao assentamento funcional do requerente provando que, desde 07.03.66 até a data presente, vem exercendo continuamente cargos em Comissão.

A fls. 12 a Assejur da SSP informa já existir manifestação daquela Assessoria sobre pedido idêntico, fazendo acostar, a fls. 13/16, xerocópia do parecer exarado no Processo n.º E-09/00264/203/87 em nome de HILDEBERTO JOSÉ DA SILVA que, a seu turno, revela a existência de opinamento no mesmo sentido exarado pela Assessoria do Município do Rio de Janeiro e que vem acostado às fls. 17/23.

A fls. 24 o Chefe de Gabinete da SEPC solicita a audiência desta Procuradoria Geral.

Também o assunto em pauta já foi objeto de exame por parte do signatário do presente, levado a efeito, por duas vezes, no Processo n.º E-14/32-441/85, em nome do eminente Procurador do Estado, JOAQUIM TORRES ARAÚJO, à época ocupando a Subprocuradoria-Geral do Estado e cujas cópias juntamos para mais completa instrução do processado.