

Período pré-eleitoral. Lei n.º 7.783, de 1989. Autonomia de Estados federados. Rompimento de vínculo trabalhista

Parecer Normativo n.º 35/89, de Victor Farjalla

Para aproveitamento da norma do artigo 15 da Lei n.º 7.783, de 08 de junho de 1989, deve-se-lhe assegurar interpretação lógica e razoável, que harmonize seus fins com a autonomia dos Estados e dos Municípios, e que, no tocante à proibição de demitir servidores da Administração Indireta ou Fundacional, se restrinja à dispensa arbitrária, entendida esta a que não se fundar em motivo disciplinar, técnico, econômico ou financeiro expressamente determinado e vinculante, subordinado o desligamento a critérios de seleção, previamente estabelecidos, que observem os princípios da impessoalidade e da moralidade.

— I —

Trata-se de consulta a respeito da aplicabilidade do artigo 15 da Lei n.º 7.783, de 08 de junho de 1989, especialmente no tocante à demissão de servidores contratados da Administração Indireta.

Dispõe a norma em questão:

“Art. 15 — 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 o trigésimo dia da publicação desta lei e o término do mandato do Presidente da República, importarem em nomear, admitir ou contratar ou exonerar *ex-officio*, demitir, dispensar, transferir ou suprimir vantagens de qualquer espécie de servidor público, estatutário ou não, da Administração Pública Direta ou Indireta e Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios.”

— II —

Como se observa, a disposição se insere em lei federal que visa a disciplinar a eleição para a Presidência da República deste ano.

Tradicionalmente, constata-se a preocupação do legislador em evitar o uso indevido pela autoridade dos atos de gestão que lhe são próprios, para fins eleitorais, especialmente os relacionados com a administração de pessoal.

É, outrossim, conhecida a discussão sobre se tal dispositivo es-

taria, realmente, ao alcance do legislador federal, tendo em vista a ingerência que reflete na autonomia dos Estados e dos Municípios para a organização de seus serviços. NELSON NASCIMENTO DIZ, ilustre Procurador deste Estado, em Parecer constante do Ofício n.º 41/NND, assim opinou sobre o tema, referindo-se então, à Lei n.º 7.332, de 1.º de julho de 1985:

“Estando os atos vedados inscritos na competência constitucionalmente reconhecida aos Estados-membros e aos Municípios como decorrência da autonomia que lhes é assegurada, a constitucionalidade da norma em questão, posta em lei ordinária, há de ser indagada em face da competência do legislador federal para expedir-la.

Decorreria tal competência da previsão encontrada no art. 8.º, XVII, letra *b*, da Constituição Federal, que diz competir à União legislar sobre *direito eleitoral*.

Temos dúvida em reconhecer na norma em exame matéria eleitoral, ao menos com a extensão nela consagrada.”

Ocorre que, mesmo o insigne parecerista não deixou de admitir o inequívoco caráter moralizador da norma, que, segundo ele, “visa a afastar a influência do poder da autoridade pública de interferir na lisa do processo eleitoral pela prática de atos de empreguismo.”

É, pois, penso eu, tarefa salutar que se faça um esforço hermenêutico em prol do aproveitamento da regra, já que a todos interessa, indubitavelmente, um pleito eleitoral digno de um Estado Democrático de Direito. Neste ponto,

“Prefira-se a inteligência dos textos que torne viável seu objetivo, em vez da que os reduza à inutilidade.” (*Digesto*, Liv. 34, Tit. 5, p. 2)

— III —

A Constituição Federal de 1988 manteve a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (art. 22, I).

Tem-se, ademais, por recebida, e com maior sentido, pela nova Ordem, o disposto no art. 237 do Código Eleitoral, que determina:

“Art. 237 — A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso de poder da autoridade, em desfavor da liberdade de votos, serão colpidos e punidos.”

Na análise destas disposições, chega-se à interpretação que assegura ao artigo 15 da Lei n.º 7.783 plena eficácia na órbita jurídica, sem afronta à autonomia dos Estado-membros e dos Municípios.

Com efeito, o teor do artigo 237 do Código Eleitoral fornece, desenganadamente, ao intérprete a moldura de adaptação da norma do artigo 15 em tela, notadamente quando elege o desvio ou abuso de poder da autoridade como elementos configuradores da intenção fraudulenta. Estarão, portanto, fora do alcance da norma proibitiva aque-

les atos quando praticados no exercício regular do poder-dever da Administração, indispensáveis que se apresentem à oferta de serviço público satisfatório, adequado e inadiável às necessidades da comunidade, no âmbito da competência de cada unidade da Federação.

Não fora assim e se poderia extrair da norma efeito contrário aos fins que busca, na medida que à União se asseguraria o domínio da parte da atividade administrativa dos Estados-membros e dos Municípios, com inegável repercussão, no todo, durante o período eleitoral, com presumíveis benefícios resultantes do trancamento da rotina de atendimento dos serviços públicos locais. A maior ou menor flexibilidade da norma, por interesse exclusivo da União, estaria apta a dimensionar o fluxo de atendimento destes serviços, em absurda ingerência.

Eis aí, pois, o verdadeiro balizamento exegético do artigo 15 da Lei nº 7.783/89, que permitirá sua aplicação sem traumas ou preconceitos, nos seus justos e adequados limites.

— IV —

No que se refere, especificamente, à demissão ou dispensa de servidores da Administração Indireta ou Fundacional, pode-se construir, com meridiana clareza, a adequada acepção em que se põe a vedação do ato de ruptura unilateral do vínculo de trabalho subordinado.

A propósito, tem-se que o contrato de trabalho pode ser rompido por iniciativa do empregador por mais de uma forma, com ou sem razão.

Ninguém duvida, por isso, que é necessário distinguir o tipo de dispensa ou demissão de servidor que se encontra vedado pela norma eleitoral, mesmo porque, se todos estivessem, haveria de se manter servidor ainda que improbo até o término do mandato do Presidente da República.

Ora, se não há ressalva no texto e, contudo, tem-se convicção de que a demissão por justa causa não está proibida, porque não concluir que deixou o legislador ao intérprete a função de dar à norma o seu perfeito alcance teleológico, afastando-se a mera literalidade? Assim, a demissão que está proibida pelo artigo 15 da Lei nº 7.783/89 é, exclusivamente, a arbitrária.

Para apoio desta conclusão, cumpre destacar, inicialmente, que se está diante de norma excepcional, na medida que instaura período de anormalidade na rotina da Administração, impondo-se interpretá-la restritivamente, por sua natureza (CARLOS MAXIMILIANO, *in Hermenêutica e Aplicação do Direito*).

Felto o registro, tem-se que restariam por iniciativa do empregador, salvo as hipóteses de justa causa, a dispensa arbitrária e a sem justa causa, ambas admissíveis para o rompimento unilateral do vínculo, ainda que possam ensejar direito a indenização.

No caso, porém, é de nulidade que trata a norma excepcional e,

conseqüentemente, de diferente tratamento na sanção: a reintegração ao invés de indenização.

O Direito do Trabalho no Brasil ainda está a espera da lei complementar que tornará nítida, quanto aos efeitos, a diferença entre despedida arbitrária e a sem justa causa, na forma prevista pelo art. 7º, I, da Constituição Federal.

Ocorre que, mesmo à míngua da lei encomendada, não é difícil, seguindo a lição de AMAURI MASCARO DO NASCIMENTO, em sua obra "Direito do Trabalho na Constituição de 1988", reconhecer que já há, a partir da própria Carta Magna, nítida distinção no Direito Pátrio entre despedida arbitrária e a sem justa causa.

Por despedida arbitrária se entende a que se apresenta desprovida de qualquer motivo justo. Para os alemães, "socialmente justificável", "causa real e séria" para os franceses. No Brasil, "a que não se fundar em motivo disciplinar, técnico, econômico ou financeiro" (art. 165 da Consolidação das Leis do Trabalho).

Veja-se, portanto, que o espectro da dispensa sem justa causa está jungido à falta de qualquer das razões enumeradas no artigo 482 da Consolidação das Leis do Trabalho, enquanto que a dispensa arbitrária está reduzida ao que representa, para alguns, o exercício abusivo da faculdade de rescisão unilateral do vínculo pelo empregador.

— V —

O Estado, através de sua Administração Indireta, utiliza-se de empresas públicas e de sociedades de economia mista nas chamadas atividades econômicas, para dotá-las da necessária agilidade na prática de atos tendentes à realização de seus objetivos, liberando-as ainda que parcialmente, das amarras que controlam os movimentos da Administração Direta ou autárquica. A submissão destas empresas ao regime jurídico próprio das empresas privadas (art. 173, § 2º, CF) não é, tão-somente, um fator de igualdade, favorável à livre iniciativa e aos terceiros que com elas se relacionam, mas, também, nítida expressão do envolvimento destas entidades com a realidade do mundo econômico em que resolveram viver.

Por isso, é inerente a tais empresas da Administração Indireta o dever de eficiência, de racionalização dos custos, inclusive, os de pessoal, reduzindo-os mesmo, sempre que tais medidas se fizerem necessárias à própria subsistência da entidade e à continuidade dos serviços que presta. Afinal, sua meta é o atendimento do interesse público.

Se assim é, escapa à competência da União imiscuir-se na administração das empresas dos Estados-Membros, eis que, exclusivamente a estes, até por força da responsabilidade decorrente, cabe o controle de tais atividades e o direcionamento dos seus gastos, no exercício de legítima discricionariedade administrativa, limitada, apenas, pelas normas constitucionais próprias.

De conseguinte, do mesmo modo que não é razoável admitir que, por ingerência da União, ficasse a Administração estadual impedida de admitir servidores para atendimento de necessidade pública inadmiável, no âmbito de sua competência, também não há pensar pudesse estar proibida de dispensar servidores, quando se evidenciar como indispensável à sobrevivência de uma empresa pública, por exemplo.

Não custa lembrar que a norma do artigo 15 da Lei n.º 7.783/89 não tem o condão de congelar a imagem do tempo em que editada, sendo lícito presumir que surjam situações durante o período eleitoral, que exijam medidas de imediato saneamento das carências verificadas.

Tratando-se, assim, na especificidade da consulta, de servidores contratados sob o regime trabalhista e não amparados por estabilidade legal ou contratual, somente a despedida arbitrária está proibida pelo artigo 15 da Lei 7.783/89, por deixar presumir o exercício de autoridade em desfavor da liberdade do voto, tornando-se passível de vedação e punição por legislação eleitoral.

Finalmente, para garantia do equilíbrio entre os direitos que se quer resguardar, é fundamental que qualquer dispensa de servidores, neste período, seja precedida de programa de redução de pessoal, com critérios que deixem evidentes os motivos determinantes, para o devido controle, e que observem os princípios de impessoalidade e moralidade (art. 37, CF), entre os quais, se não se tratar de extinção de setor, o maior tempo de serviço e o próprio concurso interno para permanência.

É o parecer, smj.

Victor Farjalla
Procurador do Estado
Assessor Técnico da Subprocuradoria Geral do Estado

VISTO.

De acordo com o parecer em epígrafe. (Ofício n.º 09/80 — VF).

A preocupação do legislador federal em evitar o uso indevido dos atos de gestão com fins eleitorais, não pode nem deve obstar — como efetivamente não tem esse propósito — os atos praticados no regular exercício do poder/dever da Administração Pública.

Assim, especificamente no que se refere à demissão ou dispensa de servidores da administração indireta ou fundacional, a vedação abrange a despedida arbitrária — a que se apresenta desprovida de qualquer motivo justo — mas não aquela fundada em motivos disciplinar, técnico, econômico ou financeiro.

É essencial, contudo, para a garantia do equilíbrio entre os princípios apontados, que qualquer dispensa neste período, seja devidamente fundada, de maneira a deixar evidentes os motivos determinantes do ato, para o controle adequado, estabelecendo-se critérios objetivos, tais como o tempo de serviço, ou o concurso interno para permanência, quando não se tratar da pura e simples extinção de toda uma se-

ção, departamento ou setor, por motivos técnicos, financeiros, econômicos ou operacionais.

Encaminhe-se ao Gabinete Civil, a fim de ser submetido ao Exce-lentíssimo Senhor Governador, propondo seja dado caráter normativo ao mencionado parecer, na forma do artigo 6.º, inciso XXV, da Lei Complementar n.º 15, de 25.11.80.

Em 05 de setembro de 1989.

José Eduardo Santos Neves
Procurador-Geral do Estado

Atribuo caráter normativo e determino a publicação, no *Diário Oficial*, do parecer da Procuradoria Geral do Estado, aprovado pelo Visto de 5.9.89, acima referido, na forma da Lei Complementar n.º 15, de 25.11.80, artigo 6.º, inciso XXV, em face da proposição de fls. 17.

Publique-se.

Em 6 de setembro de 1989

W. Moreira Franco
Governador do Estado