A C Ó R D Ã O
(Ac. SDI - 2622/94)
VA/bz

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - APLICABILIDADE DA ESTABILIDADE EM PERÍODO PRÉ-ELEITORAL
Para os fins da Lei 7.773/89, o empregado de sociedade de economia mista é tido, latu sensu como servidor público, no que tange à estabilidade provisória contida neste preceito legal. Assim o impõe o art. 37, caput, da Carta de 1988, ao pautar toda a atividade administrativa pelo princípio da moralidade (inclusive no que tange à Administração Pública Indireta). Neste raciocínio não se vulnera o disposto no art. 173, § 1º, da Carta Federal. É que este preceito constitucional consigna garantia estabelecida em favor da livre iniciativa, vedando que o Estado estabeleça privilégios legais em favor de suas empresas paraestatais. Já a aplicação da estabilidade em tela não pode ser tida como privilégio, mas como ônus ao qual estão jungidas as empresas paraestatais precisamente por serem gestoras de patrimônios públicos.
Embargos conhecidos e acolhidos.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos em Recurso de Revista nº TST-E-RR-24.763/91.4, em que é Embargante **MOACIR FIGUEIREDO** e Embargada **CIA.AGRÍCOLA DE MINAS GERAIS - CAMIG.**

A Eg.3ªTurma deu provimento ao recurso de revista da reclamada, às fls.662/666, para julgar procedente a ação declaratória ajuizada pela empresa e explicitar que a ela não se aplica o disposto no art.15, da Lei nº 7773/89, excluindo da condenação a reintegração postulada pelo reclamante.

Irresignado, o demandante interpôs os presentes embargos à SDI, às fls.668/670, com base em divergência jurisprudencial e ofensa ao próprio art.15 da mencionada Lei, alegando ser aplicável a estabilidade provisória em período eleitoral também aos empregados de sociedades de economia mista.

/ca/cs

Admitido através do r.despacho de fls.672, o recurso recebeu as contra-razões de fls.673/675.

A d.Procuradoria Geral opinou pelo conhecimento e acolhimento dos embargos.

É o relatório.

V O T O

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - APLICABILIDADE DA ESTABILIDADE EM PERÍODO PRÉ-ELEITORAL

Restou asseverado na decisão recorrida que o "o art.18 do ADCT extinguiu o efeito jurídico de qualquer ato legislativo (Lei nº 7773/89), que tivesse por objeto a concessão de estabilidade a servidor da administração direta ou indireta. Por outro lado, o art.19 do mesmo ADCT, ao enumerar os servidores públicos civis da União, dos Estados e dos Municípios, bem como da administração direta, autárquica e fundacional, deixou de lado aqueles da administração indireta, gênero da espécie sociedade de economia mista, razão pela qual é inviável reconhecer aos empregados das sociedades de economia mista a chamada estabilidade pré-eleitoral".

O segundo aresto de fls.670 esposa tese contrária ao consignar que aplicam-se aos empregados de sociedade de economia mista, estatutários ou celetistas, as regras da Lei 7773/89.

Conheço por divergência de teses, ressaltando que ofensa à literalidade do art.15 da Lei 7773/89 não há por ser a matéria de cunho nitidamente interpretativo.

MÉRITO

Em que pese a existência de opiniões contrárias, entendo assistir razão ao reclamante.

Questiona-se sobre a aplicabilidade ou não do art.15 da Lei nº 7.773/89, a denominada Lei Eleitoral, aos empregados de Sociedade de Economia Mista e Empresas Públicas. Com efeito esse mandamento legal dispõe, verbis:

/calc

> *" 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". (Grifei)*

Primeiramente, é de se ver que o comando legal transcrito retro estende-se, como dele se lê, à Administração Pública Indireta. Ora, desde a edição do Decreto-Lei 200/67 as sociedades de economia mista e empresas públicas integram a Administração Pública Indireta.

Veja-se que a mens legis do art.15, da Lei 7.773/89 é, inequivocamente, garantir a observância da moralidade administrativa, preservando a res publica contra desvios de poder motivados pela ingerência de força emergentes nos períodos eleitorais. Tanto assim que não somente foi vedada a dispensa de servidores, mas, por igual, a admissão dos mesmos, salvo nos casos de aprovação em concurso público ou para cargos em comissão. É que nestes casos, a moralidade administrativa resta preservada, quer pela realização de concurso público (primeira hipótese), quer pelo fato de que os nomeados não adquirem efetividade - nem tampouco estabilidade - no cargo (segunda hipótese).

O princípio da moralidade, já à época da edição da Lei 7.773/89, norteava, por força de dispositivo constitucional, toda a atividade administrativa pública (art.37,caput), inclusive da Administração Indireta. Tal fato nos indica, de pronto, que os dispositivos constitucionais e infra-constitucionais destinados ao resguardo da moralidade adminstrativa aplicar-se-ão, consequentemente, a todos os entes da Administração Indireta. E, como já dito, as sociedades de economia mista e empresas públicas integram o conceito legal de Administração Indireta (DL 200/67).

Aliás, o administrador público, ao pautar suas atividades, não tem parâmetro mais objetivo para aferir a moralidade in concreto que o disposto em lei. Por esta razão é que leciona Pinto Ferreira, ao comentar o art. 37, caput, da Constituição Federal:

> *"Outro princípio importante a que se refere o texto constitucional é o princípio da moralidade administrativa, também conhecido pelo nome de princípio da probidade administrativa.Como afirma Hauriou, o sistematizador do conceito, 'não se trata da moral comum, mas sim de moral jurídica, entendida como conjunto de regras tiradas da disciplina interior da Administração'."*
> *("Comentários à Constituição Brasileira", 1ª Ed., Saraiva, São Paulo, 1990, pg. 363).*

Perguntar-se-ia, ainda, se o empregado de sociedade de economia mista ou de empresa pública poderia ser considerado servidor público, eis que o art.15, da Lei 7.773/89, vale-se da expressão "servidor público".

O conceito de servidor público tem uma acepção estrita, bem como possui um sentido lato. E é neste sentido mais amplo que deve ser compreendida a expressão "servidor público" no contexto da Lei 7.773/89. Veja-se que o próprio texto constitucional, de forma expressa, estende aos empregados de sociedade de economia mista e de empresas públicas a proibição de acumular cargos (art.37, XVII). Tal fato é indício seguro de que os empregados de empresas paraestatais têm, do ponto de vista constitucional, tratamento de servidores públicos no que tange aos preceitos que objetivam a preservação dos princípios contidos no art.37, caput. E assim o é porque os princípios mencionados aplicam-se à toda Administração Pública, inclusive à Indireta. Ou seja, o Texto Constitucional guarda, no particular, a necessária coerência normativa sistemática.

Nem se diga que o disposto no art.173, § 1º, da Constituição Federal, seria óbice à aplicação do art.15, da Lei 7.773/89, aos empregados de empresas paraestatais.

Ainda que pessoas jurídicas de direito privado, e ainda que submetidas ao mesmo regime jurídico típico da

iniciativa privada no que tange a suas obrigações trabalhistas e tributárias, as empresas paraestatais não perdem a condição de instrumentos do Estado para a consecução do interesse coletivo. Ao atuar na área empresarial, a Administração o faz em duas hipóteses: a) para que se dê cumprimento a princípio legal ou constitucional que estabelece monópolio do Estado (v.g., a exploração de petróleo), ou b) para suprir necessidade de atuação em determinado setor econômico que, embora relevante do ponto de vista social, não vem atraindo as atenções do setor privado ou vem pelo setor privado tendo tratamento aquém dos interesses coletivos.

Em qualquer destas hipóteses, a Administração Públicas move-se pelo interesse coletivo, interesse este que é, por determinação constitucional,o fundamento indispensável para que o Estado venha a explorar atividade econômica (CF, art.173, caput). A ordem econômica nacional, como se depreende da Carta Maior, pauta-se pela prevalência da iniciativa privada na exploração de setores da economia, como regra geral.

Afim de dar cumprimento a esta regra geral é que foi editado o art.173, § 1º, da Constituição Federal. Por este preceito constitucional, evita-se que o Estado, possuidor de imensos recursos financeiros e de inúmeros privilégios legais, estabeleça concorrência desleal para com a iniciativa privada através de suas empresas paraestatais. Não fosse o art.173, § 1º, da Constituição Federal, o Estado (responsável também pela criação da ordem jurídica) poderia desonerar as empresas de sua propriedade de encargos tributários e trabalhistas dos quais não se pode esquivar a iniciativa privada. Assim, livre tais ônus finaceiros, as empresas públicas e sociedade de economia mista inibiriam ainda mais o ingresso da iniciativa privada nos setores em que aquelas primeiras vieram a atuar justamente porque neles a participação da iniciativa privada é insuficiente.

Conclui-se, destarte, que o art.173, § 1º, da Constituição Federal, é garantia estabelecida em favor da livre iniciativa e da livre concorrência. Por esta razão, não é incompatível com a estabilidade provisória prevista na Lei 7.773/89. Esta estabilidade não se constitui em privilégio da Administração Pública. É, antes, restrição firmada em defesa do erário público e da moralidade administrativa, como também o é a já mencionada vedação de acumulação de cargos e empregos em entes paraestatais (CF, art.37, XVII).

/cs/cs

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

A aplicação do art.15, da Lei 7.773/89 aos empregados de sociedade de economia mista e empresas públicas já tem achado guarida jurisprudencial, como se vê:

> ***"SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - APLICABILIDAE DA ESTABILIDADE PROVISÓRIA PREVISTA NA LEI 7773/89***
> ***Para os fins da Lei 7.773/89, o empregado de sociedade de economia mista é tido, latu sensu como servidor público, no que tange à estabilidade provisória contida neste preceito legal. Assim o impõe o art. 37, caput, da Carta de 1988, ao pautar toda a atividade administrativa pelo princípio da moralidade (inclusive no que tange à Administração Pública Indireta). Neste raciocínio não se vulnera o disposto no art. 173, § 1º, da Carta Federal. É que este preceito constitucional consigna garantia estabelecida em favor da livre iniciativa, vedando que o Estado estabeleça privilégios legais em favor de suas empresas paraestatais. Já a aplicação da estabilidade em tela não pode ser tida como privilégio, mas como ônus ao qual estão jungidas as empresas paraestatais precisamente por serem gestoras de patrimônios públicos".***
> *(Ac. SDI nº 2394/92, ERR 24.767/91.4, Rel.Min. Vantuil Abdala)*

> ***"SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. APLICABILIDADE DE ESTABILIDADE PROVISÓRIA EM PERÍODO ELEITORAL. LEI 7.773/89.***
> ***A estabilidade provisória em período eleitoral é aplicável às sociedades de economia mista, mesmo ante o que dispõe o art. 170, § 1º, da CF. Na hipótese, o intuito da norma legal proibitiva é resguardar o princípio da moralidade, agasalhado pelo art. 37, caput, da CF; cuida-se, assim, de compatibilidade os preceitos da Constituição Federal entre sí".***
> *(Ac.2ªT nº 3.919/91, RR 12.996/90, Rel.Min. Vantuil Abdala).*

/ca/cs

que estejam libertas dos procedimentos defensivos dos recursos e interesses públicos nelas entranhados. Por isto, assujeitam-se a um conjunto de regras de direito público - que vincam sua originalidade em contraste com as demais pessoas de direito privado".
("Sociedades mistas, empresas públicas e o regime de Direito Público", in Revista de Direito Público, nº 97/24, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991, pg. 31).

Diz-se, ainda, que o art.39, da Constituição Federal, exclui os empregados de sociedade de economia mista do conceito de servidor público.

Ora, é de se ver, primeiramente, que o art.39 referido, não vem estabelecer um conceito de servidor público. Antes, dispõe sobre a criação de um regime jurídico único a ser aplicável aos servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional.

Este regime veio a ser a Lei 8.112/90 e, sem dúvida, não poderia, mesmo, abarcar os empregados de sociedades de economia mista, pena de violação do art.173, § 1º da Constituição Federal. Ocorre, porém, que o tema em debate requer seja fixado um conceito de servidor público não para os fins da sua integração ao chamado regime jurídico único, sucedâneo do regime dito estatutário. Antes, o conceito de servidor público no caso dos autos há que ser compatível com a mens legis da lei que institui a estabilidade em exame, que é, como já se disse, a preservação da moralidade pública (princípio ao qual toda a Administração Indireta acha-se jungida - inclusive, portanto, as sociedades de economia mista, por força do Decreto-Lei 200/67).

Ainda se invoca a Lei 8.027/90 para apoiar a tese de que os empregados de sociedade de economia mista não integram o conceito de servidores públicos.

Esta lei mencionada, anterior à edição do Regime Jurídico Único (Lei 8.12/90), veio, como dispõe sua ementa, estabelecer "as normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas". Por ela foram, numa antecipação do que viria a constar da Lei 8.112/90, fixados direitos e deveres funcionais destes servidores, inclusive

/ca/cs

sujeitando-os às penalidades administrativas típicas dos regimes jurídicos ditos "estatutários".

Vale notar, por exemplo, que na Lei 8.027/90 foram estabelecidos prazos prescricionais para a punição de ilícitos funcionais de dois e cinco anos a depender da fasta cometida. Tal norma é absolutamente incompatível com o princípio da imediatamente entre a falta e a punição, princípio este imperante na ordem jurídica trabalhista. Por este pequeno exemplo, vê-se que a Lei 8.027/90, a exemplo da Lei 8.112/90 (que, como se disse, viria a integrar no seu bojo grande parte das normas contidas naquela primeira) não poderia ser estendida aos empregados de sociedades de economia mista, pena de vulneração do art.173, § 1º da Constituição Federal.

Também neste caso há que se observar que, semelhantemente à análise feita no tópico "a" retro, o conceito de servidor público constante da Lei 8.027/90 desserve ao deslinde da questão presente, já que, in casu, é mister harmonizar o conceito de servidor público com o intuito da lei que confere estabilidade provisória em período eleitoral. Este intuito é, repita-se, a preservação da moralidade administrativa, princípio ao qual as sociedades de economia mista também se acham atreladas (art.37, caput, da CF).

Não é por outra razão que a própria Lei 8.027/90, em seu art.1º, dispõe, verbis:

> *" Art.1º. Para os efeitos desta lei, servidor público é a pessoal legalmente investida em cargo ou em emprego público na administração direta, nas autarquias ou nas fundações públicas". (grifei)*

A Lei 8.027/90, de per si, reconhece que o conceito de servidor público nela contido restringe-se aos limites do que nela é disposto.

Concluiu-se, destarte, que a aplicação do art.15, da Lei 7.773/89 às sociedades de economia mista e empresas públicas é exegese que, além de contar com apoio na interpretação sistemática da Ordem Constitucional, impõe-se, posto que, com pequeno ônus para os entes paraestatais referidos, vem a ser valiosa garantia da observância da moralidade pública.

/cs/cs

Acolho, pois, os embargos para restabelecer a decisão regional.

É o meu voto.

ISTO POSTO

ACORDAM os Ministros da Seção Especializada em Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade, conhecer os embargos por divergência jurisprudencial e, no mérito, pelo voto prevalente do Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente, acolhê-los para restabelecer o v. acórdão regional, vencidos os Excelentíssimos Senhores Ministros Guimarães Falcão, Ermes Pedro Pedrassani, Afonso Celso e Cnéa Moreira, que os rejeitavam.

Brasília, 02 de agosto de 1.994.

JOSÉ AJURICABA DA COSTA E SILVA
Vice-Presidente, no exercício
da Presidência

VANTUIL ABDALA
Relator

Ciente:

LUIZ DA SILVA FLORES
Sub-Procurador Geral do Trabalho