

ESTABILIDADE PROVISÓRIA CONCEDIDA POR FORÇA DA LEI N. 7.773/89 EM PERÍODO PRÉ E PÓS-ELEITORAL. APLICABILIDADE AOS EMPREGADOS EM SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS

Vantuil Abdala (*)

Questiona-se sobre a aplicabilidade ou não do art. 15 da Lei n. 7.773/89, a denominada Lei Eleitoral, aos empregados de Sociedade de Economia Mista e Empresas Públicas. Com efeito esse mandamento legal dispõe, **verbis**:

"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 n. 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 n. 7.773/89 é, inequivocamente, garantir a observância da moralidade administrativa, preservando a **res publica** contra desvios de poder motivados pela ingerência de forças 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 adquirirem efetividade – nem tampouco estabilidade – no cargo (segunda hipótese).

O princípio da moralidade, já à época da edição da Lei n. 7.773/89, norteara, por força de dispositivo constitucional, toda a atividade administrativa públi-

(*) Ministro Togado de Carreira do Tribunal Superior do Trabalho.

ca (art. 37, **caput**), inclusive da Administração Indireta. Tal fato nos indica, de pronto, que os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais destinados ao resguardo da moralidade administrativa aplicar-se-ão, conseqüentemente, 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, pág. 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 n. 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 n. 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 a toda Administração Pública, inclusive a 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 n. 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 monopólio 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 Pública 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.

A fim 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, livres de tais ônus financeiros, 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).

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

"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 si". (Ac. 2ª Turma do TST, n. 3.919/91, RR-12.996/90, Rel. Min. Vantuil Abdala).

"A finalidade do art. 173, da Constituição Federal é coibir o protecionismo econômico com que o Estado costuma tratar suas empresas, ou seja, aquele dispositivo nada mais é do que a aplicação prática do princípio da livre concorrência, consagrado no art. 170, inciso IV, da Carta de 1988. Ora, a lei ordinária, ao vedar a prática de determinados atos durante o pe-

ríodo eleitoral, de modo algum ofende aquele princípio maior. Muito ao contrário, garante a efectividade de um outro princípio, também constitucional, o da moralidade da administração pública, ao qual estão submetidas inclusive as empresas públicas e as sociedades de economia mista, haja vista o disposto no art. 37, **caput**, especialmente incisos XVII, XIX e XX.

.....
A lei eleitoral poderia facilmente ser burlada, se por acaso não se aplicasse à empresa em questão o citado art. 15, e a razão é notória: podendo contratar servidores através das economias mistas, é perfeitamente previsível o formidável crescimento do quadro de pessoal daquelas empresas com fins escusos, em flagrante prejuízo para o 'Estado Democrático de Direito' (art. 1º, da Constituição)". (Ac. TRT 3ª Região, RO-316/90, Rel. Juiz Arnaldo Plíneo Gonçalves).

Semelhante é o magistério do festejado Professor **Celso Antônio Bandeira de Mello**:

"De toda sorte, o fato é que a personalidade jurídica de direito privado conferida à sociedade de economia mista ou empresas públicas, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, não significa, nem poderia significar, que, por tal circunstância, desgarem da órbita pública ou que, comparativamente com as pessoas jurídicas de direito público seja menor o **nível de seus comprometimentos** com os objetivos que transcendem interesses privados. Muito menos, então, caberia imaginar 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 n. 97/24, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991, pág. 31).

Destarte 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.