ANULAÇÃO PELO PODER PÚBLICO, DE CONTRATO DE TRABALHO

UNICAP
BC

José Soares Filho *

CDU 342

1. Introdução

Administrações estaduais e municipais, em nosso país, tomaram ultimamente, no âmbito de atuação respectivo, medidas em relação a seu quadro de servidores que provocaram impacto social desfavorável politicamente aos chefes dos Executivos correspondentes.

Tais medidas importaram, especificamente, em afastamento, dos quadros de serviço público estadual e municipal, de milhares de pessoas que haviam sido nomeadas nas administrações anteriores, no interregno de 18.6.86 a 15.3.87. Isso porque a Lei Federal de nº 7.493, de 17.6.86, em seu artigo 19, proibia, terminantemente, qualquer ato administrativo do Poder Público Estadual, Municipal, do Distrito Federal ou dos Territórios, naquele período, que pudesse caracterizar favorecimento com repercussão nas eleições gerais realizadas, no País, em 15.11.86. E, assim, governadores de Estados, cujos mandatos se iniciaram em 15.3.87, e prefeitos, cujos mandatos continuaram a partir de 1986, baixaram atos exonerando aqueles servidores, de um modo geral regidos pela CLT, sob a justificativa de que os respectivos contratos de trabalho eram nulos de pleno direito, ante os expressos termos do dispositivo legal em apreço.

Naturalmente, esses atos provocaram reação da parte dos atingidos por seus efeitos, os quais em grande número recorreram à Justiça do Trabalho objetivando tornar sem validade as medidas administrativas em foco,

*) José Soares Filho é juiz do trabalho na 6ª Região, presidente da 5ª J.C.J. do Recife(PE), e professor de Direito no DCJ da UNICAP.

tachando-as, em alguns casos, de revanchismo político, ou fruto de arbítrio administrativo. Alegavam, como fundamento de sua causa, dentre outros fatos: a) que não haviam sido contratados no período de vigência da Lei nº 7.493/86, estando, pois, fora do alcance da proibição a que ela se refere; ora, os respectivos contratos foram firmados – tanto pelo registro em suas CTPS, quanto por instrumentos próprios – em datas anteriores a 18.6.86, eis que o contrato de trabalho vigora a partir de sua assinatura, não importando que o trabalhador contratado venha a entrar em exercício de suas funções posteriormente; b) em relação ao Estado de Pernambuco, havia lei estadual que dispunha que nenhum servidor de sua administração, direta ou indireta, podia ser dispensado de ofício, salvo por justa causa, apurável em processo regular; e tal fato não ocorreria na situação "sub judice", motivo por que a demissão dos servidores em causa era ineficaz, visto que eles gozavam de estabilidade no emprego, concedida voluntariamente pelo empregador, através do poder normativo competente, ou seja, o Legislativo Estadual; c) ao Poder Público (Executivo) não cabia anular atos administrativos seus, notadamente contratos de trabalho, o que seria da competência exclusiva do Judiciário. Pleiteavam, por conseguinte, sua reintegração no emprego, com pagamento de salários vencidos e vincendos e demais consectários legais.

2. O Estado, empregador

O Estado-membro, assim como a União, ou o Município, ou o Distrito Federal, ou Território, quando contrata servidor pelo regime celetista, equipara-se ao empregador privado para os efeitos da relação de trabalho, aplicando-se-lhe, entrementes, a legislação consolidada. Aí, o Estado abdica de seu "jus imperii", relacionando-se com o empregado (servidor) ao nível de empregador da iniciativa privada. Tanto assim, que ele se sujeita às normas de direito comum que regem as relações de trabalho nesse campo.

Desse modo, em consonância com o disposto no artigo 444 da CLT, pode o Estado (ou qualquer das outras pessoas jurídicas de direito público mencionadas) promover, ainda que pela via legislativa, melhores condições a seus empregados (servidores) celetistas. Tal medida vale como ato de empregador e não, propriamente, como ato legislativo, aplicável "erga omnes". Ora, a União Federal tem competência para legislar sobre matéria trabalhista – com força de aplicação genérica –, como reza o artigo 8º, XVII, "b", da Constituição Federal vigente. Disso resulta que a estabilidade instituída por lei estadual é admitida, legitimamente, como vantagem contratual concedida pelo Estado a seus servidores celetistas, passando a integrar os respectivos contratos de trabalho. Ora, como doutrina Mario de la Cueva, "toda prestación ofrecida al trabajador, cualquiera sea el nombre que se le hubiere dado, crea un derecho em su favor" (in Derecho Mexicano del Trabajo, tomo I, cuarta edición, Editorial Porrua S.A., Mexico, 1954, página 647).

3. Nulidade absoluta de atos administrativos face à Lei nº 7.493/86

A Lei Federal nº 7.493/86 dispõe, em seu artigo 19:

> "São Vedados e considerados nulos de pleno direito, não gerando obrigação 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 pelo Estatuto ou pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, ou processar 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".

Destarte, lei estadual que instituiu estabilidade (contratual) para servidores do Estado, do Município, do Distrito Federal ou de Território, no período a que diz respeito a proibição (taxativa) da Lei Federal nº 7.493/86, não pode prevalecer, por representar vantagem vedada por esse Diploma Legal, em seu artigo 19, que teve como escopo impedir prática de proselitismo com ônus para a administração pública, o que é moralizador e, portanto, de relevante interesse social.

Verdade é que a Lei Federal nº 7.493/86 não contém proibição expressa de concessão, pelo Poder Público, de estabilidade a seus servidores. Mas não se deve dar à norma legal interpretação puramente literal e, sim, perquirir seu sentido mais profundo, qual seja sua finalidade social, a "mens legis", para dessa interpretação inferir o âmbito e a intensidade de sua aplicação, dentre outros de seus aspectos, em conformidade, aliás, com o artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil. E, assim procedendo, fácil é deduzir que a proibição do dispositivo do artigo 19 da Lei Federal nº 7.493/86 alcança todo tipo de favorecimento concedido por órgão da administração pública a servidor seu, como, por exemplo, estabilidade no emprego.

Nesse sentido decidiu o TRT da 10ª Região, em acórdão da lavra do eminente Juiz Fernando Américo Veiga Damasceno, cujos fundamentos transcrevemos a seguir:

"Não se diga que o texto legal não fala em estabilidade. É princípio clássico de hermenêutica que a Lei não deve ser interpretada apenas literalmente.
Ao vedar 'readaptações', sem dúvida que se pretendeu englocar todas as formas de alteração contratual benéficas ao empregado, entre as quais a concessão de estabilidade contratual. Não se diga também que não foi respeitado o contido no artigo 444 da CLT. A lei em questão é da mesma hierarquia da CLT e, por ser posterior, alterou-a quanto a este objeto.
Não se diga, finalmente, que o dispositivo legal não pode ser interpretado contra o empregado, face ao entendimento de que um dos princípios basilares do Direito do Trabalho é o da continuidade da relação de emprego, cuja consagração máxima ocorre com a estabilidade, procurando assim atingir o efetivo melhoramento da condição de vida dos trabalhadores. Convém lembrar que o artigo 8º da CLT dispõe que nenhum interesse de classe ou particular pode prevalecer sobre o interesse público.
E, como bem infocou a R. da decisão recorrida, a concessão de estabilidade contratual possivelmente deixou à margem os interesses superiores do Município".
(Ac. TRT-10ª Região, RO-2913/84, publicado em "Orientador Trabalhista", ano de 1986, vol. I, páginas 78/79).

Nenhum efeito jurídico tem, pois, o benefício instituído pela lei estadual aludida, isto é, estabilidade contratual, por força da proibição emanada do art. 19 da Lei Federal nº 7.493/86, que fulmina de nulidade absoluta a concessão de tal benefício. Em conseqüência, os servidores contemplados com essa vantagem não podem usufruí-la, ou seja, não lhes cabe o gozo da estabilidade no emprego em referência nem, obviamente, sua reintegração nos respectivos cargos, ou empregos, no órgão público correspondente, bem assim o pagamento de salários vencidos e vincendos, com outras prestações decorrentes da permanência do contrato laboral.

4. Início da vigência do contrato de trabalho

A tese de que a vigência do contrato de trabalho, regido pela CLT,

começa da assinatura da CTPS pelo empregador e da assinatura do instrumento contratual, independentemente do início da atividade para a qual o obreiro foi contratado, não tem fundamento jurídico. Com efeito, trata-se, aí, de um contrato-realidade, que só existe, para os efeitos legais, quando passa a ser executado, seja porque o trabalhador vem a exercer suas funções, seja porque está à disposição do empregador (art. 4º, caput, da CLT). A simples formalidade da assinatura do instrumento do contrato, ou a anotação da Carteira de Trabalho pelo empregador, é irrelevante para caracterizar a vigência do pacto, ou, em outras palavras, da relação de emprego (art. 442 da CLT).

Como ilustração que corrobora esse ponto de vista, cite-se a abalisada opinião da renomada jurista italiana Riva Sanseverino em sua obra "Curso de Direito do Trabalho", 1976, São Paulo, Ed. Ltr, página 171, onde ela, citando o ilustre Barassi (in Contrato di Lavoro nel Diritto Positivo Italiano – 2ª ed., Milano, 1915-1917), assim se expressa:

> "O contrato de trabalho começa, portanto, a produzir os seus efeitos típicos somente no momento em que o trabalhador inicia a prestação a favor da outra parte".

Ademais, a antedatação dos contratos de trabalho – feita com o intuito de escapar a contratação à nulidade cominada pelo artigo 19 da Lei Federal nº 7.493/86 – é fraudulenta, caracterizando falsidade ideológica, por não traduzir a realidade sobre que versa. Por conseguinte, os instrumentos contratuais e, especificamente, o registro das CTPS, no caso, não constituem elementos idôneos de prova, mesmo porque "as anotações apostas pelo empregador na Carteira Profissional do empregado não geram presunção **juris et de jure,** mas apenas **juris tantum**" (Enunciado da Súmula de jurisprudência do TST de nº 12), sendo, destarte, ilidível por prova bastante em sentido contrário.

5. Efeitos da anulação do contrato de trabalho

Ao contrato de trabalho se aplicam os princípios gerais e hipóteses de nulidade dos atos jurídicos em geral, previstas no artigo 145 do Código Civil, bem assim a do artigo 9º da CLT, segundo o qual o contrato será nulo quando celebrado com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação das normas de proteção ao trabalho.

O contrato de trabalho é nulo quando constituído contrariamente ao interesse público, que deve prevalecer sobre o interesse particular (art. 8º da CLT). É, por exemplo, o caso do artigo 19 da Lei nº 7.493/86, que vedava terminantemente qualquer ato administrativo (especialmente contrato) que importasse em favorecimento político, no período de 18.6.86 (data em que entrou em vigor a referida lei) a 15.3.87 (data do término do mandato

do Governador do Estado), considerando-o nulo de pleno direito (nulidade absoluta). Aí, a lei taxativamente declara a nulidade e nega efeito ao ato (art. 145, V, do C. Civil).

Segundo os princípios do direito comum, a nulidade do contrato produz a dissolução "ex tunc" da relação jurídica respectiva, ou seja, retroage ao momento de sua formação. Ora, o que é nulo nenhum efeito produz ("quod nullum est nullum effectum producit"). Em conseqüência, o resultado do contrato deve ser restituído a "status quo ante", como se não tivesse sido produzido.

Em relação ao contrato de trabalho, o efeito da nulidade não tem a mesma amplitude que no contrato regido pelo direito comum, pois, sendo de trato sucessivo, seus efeitos, uma vez produzidos, não podem extinguir-se retroativamente. É que se torna inviável ao empregador devolver ao empregado a respectiva prestação de serviço e, em compensação, os salários (contraprestação) que já foram pagos não devem ser restituídos, e os vencidos deverão ser pagos, em sendo anulado o contrato laboral, seja porque correspondem a uma prestação definitivamente realizada, seja porque sua devolução concorreria para enriquecimento ilícito do empregador, o que é inadmissível juridicamente. Aliás, essa exceção ao princípio do efeito retroativo da nulidade não é peculiar ao contrato de trabalho, mas a todos os contratos sucessivos, porque "a própria natureza das coisas impõe tal solução", como observa DE PAGE (in "Traité élémentaire de droit civil belge", II, 1934, página 686), citado por Délio Maranhão in Instituições de Direito do Trabalho, vol. I, 10ª ed., 1987, Bibl. Jur. Freitas Bastos, página 222.

Ante essas condições, a nulidade do contrato de trabalho surte efeito a partir de sua declaração pelo poder competente, seja o administrativo, seja o judiciário. Em outras palavras, tal efeito produz-se "ex-nunc".

6. Anulação de atos administrativos pelo Poder Público

Segundo a maciça opinião dos jurisconsultos sobre a matéria, a exemplo de Hely Lopes Meirelles, "a anulação dos atos administrativos pela própria Administração constitui a forma normal de invalidação de atividade ilegítima do Poder Público. Essa faculdade assenta no poder de autotutela do Estado. É uma justiça interna, exercida pelas autoridades administrativas em defesa da instituição e da legalidade de seus atos" (in Direito Administrativo Brasileiro, 13ª ed., 1987, Ed. Rev. dos Tribunais, página 166 in fine e 167 caput). Adiante, na mesma obra, explicita esse consagrado autor:

> "Pacífica é hoje a tese de que, se a Administração praticou ato ilegal pode anulá-lo por seus próprios meios (STF, Súmula 473). Para a anulação do ato ilegal (não confundir com ato inconveniente ou ino-

portuno, que rende ensejo à revogação e não a anulação) não se exigem formalidades especiais, nem há prazo determinado para a invalidação, salvo quando norma legal o fixar expressamente. O essencial é que a autoridade que o invalidar demonstre, no devido processo legal, a nulidade com que foi praticado. Evidenciada a infração à lei, fica justificada a anulação administrativa" (op. cit., página 167).

Arremata Hely Lopes Meirelles, sobre o assunto:

> "Desde que a Administração reconheça que praticou um ato contrário ao direito vigente, cumpre-lhe anulá-lo e quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa. Se o não fizer, poderá o interessado pedir ao Judiciário que verifique a ilegalidade do ato e declare a sua invalidade, através da anulação" (op. cit., página 163).

A jurisprudência predominante, cristalizada na Súmula de nº 473 do Supremo Tribunal Federal, ratifica esse entendimento. Diz o enunciado dessa Súmula:

"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ressalvada a apreciação judicial".

7. Conclusão

Do exposto, conclui-se:

a) a vigência do contrato de trabalho conta-se do início da atividade laborativa pelo empregado e não, apenas, da assinatura de sua carteira de trabalho ou da assinatura do instrumento contratual, salvo se o obreiro ficar à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens (art. 4º, caput, da CLT);

b) as vantagens instituídas pelo Poder Público em favor de seus servidores regidos pela CLT, ainda que por via legislativa, representam atos de empregador, passando a integrar os respectivos contratos de tra-

balho, equiparando-se a pessoa jurídica de direito público interno, aí, ao empregador privado e sujeitando-se, conseqüentemente, às normas de direito comum aplicáveis às relações individuais de trabalho;

c) a proibição (taxativa) cominada pelo artigo 19 da Lei nº 7.493/86 compreende não somente os casos ali mencionados (exemplificadamente), mas também todo ato administrativo, em relação ao pessoal, que importe em favorecimento deste, como, v.g., o que institui estabilidade contratual;

d) compete, e incumbe, à Administração Pública, prioritariamente, anular seus atos contrários ao direito vigente, o que constitui a forma normal de invalidação de atividade ilegítima do Poder Público, ressalvado o direito do interessado de requerer ao Poder Judiciário que verifique a ilegalidade do ato e declare a sua invalidade, através da anulação;

e) no que tange ao contrato de trabalho, os efeitos da anulação se produzem a partir da declaração de sua nulidade, vale dizer, "ex-nunc", não retroagindo ao "status quo ante" ("ex tunc"). Isso porque o empregador não pode devolver ao empregado a força de trabalho despendida por este e o obreiro, em compensação, não deve restituir àquele os salários recebidos (os vencidos e ainda não pagos deverão ser integralizados), sob pena de enriquecimento público de uma das partes do contrato, o que repugna à ordem jurídica.