

Incidência da multa prevista no art. 467 da CLT em desfavor dos entes da Administração Pública direta, autárquica e fundacional: a questão da revogação do parágrafo único do dispositivo celetário pela Lei nº 10.272/2001

Gabriel Borasque de Paula

MBA em Direito Empresarial – FGV/SP. Especialista em Direito e Processo do Trabalho – FDDJ/SP. Especialista em Direito Processual Civil – UNESP/Franca. Assistente de gabinete do Desembargador Ubirajara Carlos Mendes no Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região.

O mundo jurídico se torna uma babel. A multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta. A segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito, se evapora.¹

Sumário: 1 Aspectos introdutórios – 2 A multa do art. 467 da CLT – 3 Breve histórico de alterações legislativas – 4 Apontamentos finais – Referências

1 Aspectos introdutórios

O presente estudo trata, em apertada síntese, da multa prevista no art. 467 da CLT e da sua aplicação aos entes de direito público interno (União, estados, Distrito Federal e municípios, bem como suas autarquias e fundações públicas).

Observa-se, em diversas demandas trabalhistas, a invocação quase automática da excludente prevista no parágrafo único do dispositivo em comento, que, *a priori*, isentaria a Administração Pública direta, autárquica e fundacional da penalidade aventada.

Todavia, uma análise detida do histórico de modificações legislativas atinentes à norma em apreço revela que o referido parágrafo único se encontra revogado desde 6.9.2001, data de publicação (e início de vigência) da Lei nº 10.272/2001.

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 35.

Veja-se: o fundamento para aplicação da multa do art. 467 da CLT também aos entes de direito público interno – revogação da excludente até então prevista em seu parágrafo único – é peremptório. Entretanto, o raciocínio não é tão simples (tanto que a lei revogadora data de quase quinze anos atrás e, ainda hoje, muitos autores defendem a permanência do parágrafo único no ordenamento jurídico pátrio), exigindo uma breve digressão histórica.

2 A multa do art. 467 da CLT

A redação originária do art. 467 da Consolidação assim determinava:

Em caso de rescisão do contrato de trabalho, motivada pelo empregador ou pelo empregado, e havendo controvérsia sobre parte da importância dos salários, o primeiro é obrigado a pagar a este, à data do seu comparecimento ao tribunal de trabalho, a parte incontroversa dos mesmos salários, sob pena de ser, quanto a essa parte, condenado a pagá-la em dobro.

Como se vê, a finalidade da norma era tutelar os “salários incontroversos” devidos ao obreiro e eventualmente não quitados quando da ruptura contratual, de modo que cabia ao empregador pagá-los por ocasião de seu comparecimento ao “tribunal de trabalho” (audiência inaugural), sob pena de ser condenado ao pagamento em dobro da rubrica.

O dispositivo em comento sofreu duas alterações relevantes.

3 Breve histórico de alterações legislativas

3.1 Inclusão do parágrafo único ao art. 467 da CLT

A primeira modificação, inclusive em termos cronológicos, foi o acréscimo do parágrafo único, com os seguintes dizeres:

O disposto no caput não se aplica à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e as suas autarquias e fundações públicas.

Cuidou-se de típico privilégio de tratamento concedido à Fazenda Pública, eis que se objetivou isentar as pessoas jurídicas ali arroladas da multa equivalente ao “pagamento em dobro dos salários incontroversos”.

A norma em comento foi acrescida ao texto consolidado pela Medida Provisória nº 1984-16, de 6.4.2000 (art. 9º), sendo objeto de reedição pelas seguintes medidas provisórias: MP nº 1.984-17, de 4.5.2000; MP nº 1.984-18, de 1º.6.2000; MP nº 1.984-19, de 29.6.2000; MP nº 1.984-20, de 28.7.2000; MP nº 1.984-21,

de 28.8.2000; MP nº 1.984-22, de 27.9.2000; MP nº 1.984-23, de 26.10.2000; MP nº 1.984-24, de 23.11.2000; MP nº 1.984-25, de 21.12.2000; MP nº 2.102-26, de 27.12.2000; MP nº 2.102-27, de 26.1.2001; MP nº 2.102-28, de 23.2.2001; MP nº 2.102-29, de 27.3.2001; MP nº 2.102-30, de 26.4.2001; MP nº 2.102-31, de 24.5.2001; MP nº 2.102-32, de 21.6.2001; MP nº 2.180-33, de 28.6.2001; MP nº 2.180-34, de 27.7.2001 e MP nº 2.180-35, de 24.8.2001.

A priori, seria possível sustentar até mesmo a inconstitucionalidade da norma, porquanto não preenchidos os requisitos de urgência e relevância exigidos pela Carta Republicana de 1988.

Importante ter bem clara a natureza excepcional da medida provisória, consoante magistério de Michel Temer:

As medidas provisórias estão previstas no art. 62 da Constituição. É exceção ao princípio de que ao Legislativo incumbe editar atos que obriguem. A medida provisória não é lei, é ato que tem a “força da lei”. Por que não é lei? Lei é ato nascido no Poder Legislativo que se submete a um regime jurídico predeterminado na Constituição, capaz de inovar originariamente a ordem jurídica, ou seja, criar direitos e deveres. Notem a primeira afirmação: “é ato nascido no Poder Legislativo”, capaz de criar direitos e obrigações. A medida provisória também cria direitos e obrigações, também obriga, porque o constituinte permitiu exceção ao princípio doutrinário segundo o qual legislar incumbe ao Legislativo. Não é lei, porque não nasce no Legislativo. Tem a força de lei, embora emane de uma única pessoa, é unipessoal, não é fruto de representação popular, estabelecida no art. 1º, parágrafo único (todo poder emana do povo). Medida provisória não é lei.²

Ademais, respeitados entendimentos em sentido contrário, a excludente insculpada no parágrafo único não ostenta *discrimen* razoável, vez que não tutela interesse público típico ou primário, preocupando-se tão somente com interesse público secundário (meramente pecuniário) da Fazenda, criando distinção de questionável legitimidade.

É dizer: os entes enumerados no parágrafo único do art. 467, ao contratarem empregados públicos, mediante regime celetista, equiparam-se, em termos de obrigações gerais, ao empregador comum, de modo que as disposições da CLT devem ser aplicadas tanto ao empregador privado quanto ao empregador público, especialmente em se tratando de penalidade por ausência de pagamento de salários incontroversos no momento oportuno (caráter de essencialidade do salário).

Nessa trilha, os dizeres de Mauricio Godinho Delgado:

O legislador presidencial, curiosamente, em certa época, buscou excluir da incidência da penalidade do art. 467 da CLT os entes estatais, antes

² TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 151.

da modificação trazida pela Lei nº 10.272, de setembro de 2001. De fato, por meio de repetidas medidas provisórias, desde a de n. 2102-26, de 27.12.2000, procurou inserir parágrafo único no art. 467, estabelecendo que a pena rescisória estipulada no *caput* do respectivo artigo celetista “... não se aplica à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, e às suas autarquias e fundações públicas”.

A regra, contudo, era flagrantemente inválida, ineficaz, por, a um só tempo, instituir injustificável privilégio para as entidades públicas e grosseira discriminação em desfavor de seus empregados. Tudo isso sem qualquer respaldo em texto constitucional; ao contrário, em direta afronta a princípios e regras inerentes à Constituição. [...]

A par de ser extremado e desproporcional o privilégio instituído, o preceito é francamente discriminatório dos empregados públicos, em comparação com os empregados privados. Não há prazos especiais para cumprimento do contrato de trabalho em favor dos empregadores públicos; há somente prazos *processuais* especiais em seu favor, que não se confundem com prazos de cumprimento contratual. A Constituição de 1988 não criou um regime empregatício especial para o Poder Público; o regime regulado pela CLT é exatamente o mesmo, qualquer que seja a natureza jurídica do sujeito de direito que assume o polo passivo do contrato de trabalho.³

No entanto, a discussão relativa à (in)constitucionalidade do parágrafo único, hoje, mostra-se despicinda.

Com efeito, a partir da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001, publicada no *DOU* em 27.8.2001, não houve mais reedições relativas à matéria.

Registre-se, por lealdade ao debate, que parcela considerável dos estudiosos entende que o parágrafo único (que afasta a incidência da multa prevista no *caput* do art. 467 da CLT para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional) permanece em vigor, ante o teor do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.2001, publicada no *DOU* em 12.9.2001, que dispõe:

Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

De fato, a simples ausência de reedição da MP nº 2.180-35 não seria argumento suficiente para sustentar a revogação do parágrafo único, mormente quando o poder constituinte derivado, por meio da EC nº 32/2001, estabeleceu a vigência das medidas provisórias anteriores a 12.9.2001 até posterior e explícita revogação por outra MP ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Porém, o art. 467 da CLT sofreu uma segunda modificação substancial, neste interregno, que afetou diretamente a conclusão supraconsignada.

³ DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 11. ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 1.160-1.161.

3.2 Alteração da redação do art. 467 pela Lei nº 10.272/2001

A Lei nº 10.272 de 5.9.2001, publicada em 6.09.2001, conferiu nova redação ao art. 467 da Consolidação, consoante se observa de seu inteiro teor, inclusive sua ementa:

Altera a redação do art. 467 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que dispõe sobre o pagamento de verbas rescisórias em juízo.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 467 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 467. Em caso de rescisão de contrato de trabalho, havendo controvérsia sobre o montante das verbas rescisórias, o empregador é obrigado a pagar ao trabalhador, à data do comparecimento à Justiça do Trabalho, a parte incontroversa dessas verbas, sob pena de pagá-las acrescidas de cinquenta por cento”. (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Grifos nossos)

Nota-se, assim, que a Lei nº 10.272, publicada e com vigência a partir de 6.9.2001, revogou o disposto na MP nº 2180-35, que lhe é anterior, pois datada de 24.8.2001 e publicada em 27.8.2001.

Em outras palavras: a lei ordinária, ao conferir nova redação ao art. 467 da CLT (em sua inteireza, e não apenas ao *caput*), regulou por completo a matéria (alterando, inclusive, o percentual da multa e a sua base de cálculo), sendo posterior à MP, cuja vigência perdurou tão somente de 27.8.2001 a 5.9.2001, ou seja, exatos dez dias.

Frise-se, nesse particular, que não há óbice algum para que a lei ordinária revogue medida provisória.

Por expressa determinação constitucional, a medida provisória tem força de lei (art. 62, *caput*, da CF). A bem da verdade, por interpretação sistêmica do art. 62, §1º, III, da Carta Magna, é possível equiparar a MP à lei ordinária, uma vez que é vedada a edição de medida provisória sobre matéria reservada à lei complementar.

Dessarte, plenamente válida a revogação da MP nº 2.180-35 (equiparada à lei ordinária) pela Lei (ordinária) nº 10.272/2001, pois: *a)* esta última regulou inteiramente a matéria de que tratava a anterior; *b)* a lei é posterior à MP; e *c)* cuida-se de normas de mesma hierarquia – tudo em conformidade com as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42), especialmente seu art. 2º, §1º.

A complexidade (subjéctiva e objectiva) do processo legislativo brasileiro, redundando, frequentemente, em conflitos normativos que exigem esforço adicional do hermeneuta na tarefa de interpretar e aplicar o direito posto.

Nessa toada, percucientes os ensinamentos de Maria Helena Diniz:

É inegável a existência de conflitos normativos, porque a realidade demonstra que essa rigorosa coerência lógica não é requisito essencial do direito, mas do sistema jurídico. Deveras, não há como negar a possibilidade de os órgãos jurídicos estabelecerem normas que entrem em conflito umas com as outras. Em razão da impossibilidade do legislador conhecer todas as normas que existem no ordenamento jurídico, é plausível a edição de normas antinômicas, de sorte que a antinomia, diante da dinamicidade do direito, poderá ser encarada pelo jurista como decorrência da própria estrutura do sistema jurídico que, além de dinâmico, é aberto e prospectivo. [...]

A antinomia aparente se dará se os critérios para solucioná-lo forem normas integrantes do ordenamento jurídico. Realmente, os critérios hierárquico, cronológico e da especialidade são critérios normativos, princípios jurídico-positivos pressupostos implícita ou explicitamente pela lei, apesar de se aproximarem muito das presunções. Sendo solucionado o conflito normativo na subsunção por um daqueles critérios, ter-se-á uma simples antinomia aparente.⁴

Na hipótese em exame, tem-se verdadeira “antinomia aparente”, porquanto o critério cronológico revela-se suficiente para solucionar o conflito, de maneira que a norma anterior sucumbe à posterior (*lex posterior derogat legi priori*), notadamente quando esta regula a matéria por inteiro.

Reitere-se, nesse particular, que a Lei nº 10.272/01 expressamente consignou: “o art. 467 da Consolidação das Leis do Trabalho [...] passa a vigorar com a seguinte redação”. Portanto, não alterou simplesmente a cabeça, mas a inteireza do dispositivo, conferindo-lhe nova redação (interpretação gramatical e/ou literal da norma).

Gustavo Filipe Barbosa Garcia, um dos poucos autores a abordar a questão sob este viés, sustenta posição similar à ora defendida, *verbis*:

A já mencionada Lei 10.272, que alterou a redação do art. 467 da CLT, entrou em vigor em 6 de setembro de 2001, data de sua publicação no DOU, nos termos do seu art. 2º. Antes de sua vigência, o mencionado dispositivo tinha o parágrafo único, acrescentado por Medida Provisória. Portanto, antes da vigência da Lei 10.272, assim se encontrava a CLT:

“Art. 467. omissis.

Parágrafo único. omissis” (parágrafo acrescentado pela Medida Provisória 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, publicada no Diário Oficial da União de 27.08.2001).

A referida Lei 10.272, em seu art. 1º, estabeleceu:

“O art. 467 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei 5.452, de 1.º de maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 467. Omissis.’ (NR)”.

⁴ DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 69-71.

Como é visível, a Lei 10.272/2001, ao conferir esta nova redação, estabeleceu que o art. 467 da CLT não é integrado por qualquer parágrafo único. O que existia, introduzido por medida provisória, acabou sendo revogado. Isso fica ainda mais claro quando se observa que a lei mencionada, após alterar o “Art. 467”, não fez constar qualquer sinal gráfico (“...”), em seguida à redação determinada, que pudesse indicar a manutenção do parágrafo único anteriormente existente.

Frise-se que esta lei vigorou a partir de 06.09.2001, data posterior ao início da vigência da última edição da medida provisória em questão (27.08.2001).

Para que não parem dúvidas, basta lembrar que a lei, ao grafar com “...”, embora esteja alterando a norma, mantém o que vem em seguida, na forma disposta antes da alteração, no caso, o parágrafo. Com a Lei 10.272, no entanto, reitera-se, isso não ocorreu, de modo que esta lei posterior não manteve em vigência o parágrafo único, acrescido por medida provisória anterior.

No caso, ocorreu a revogação do mencionado parágrafo por lei posterior, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942), art. 2.º, caput e §1.º. Mais especificamente, a Lei 10.272/2001, ao dar nova redação ao art. 467 da CLT, regulou inteiramente a matéria de que tratava este dispositivo em sua redação anterior. Aliás, entendendo que a revogação foi evidente, pois a lei posterior excluiu o parágrafo, na medida em que não previu a sua existência.

É importante realçar ser irrelevante se isso era ou não o desejo do legislador: no Estado (Democrático) de Direito, estamos sob o império da lei, e não dos homens, nem mesmo daqueles a quem foi atribuído o poder-dever de formular normas jurídicas. Trata-se do princípio, fundamental, da legalidade, e que representa garantia de estatura constitucional (arts. 1.º e 5.º, inciso II, da CF/1988).

De qualquer modo, o que a medida provisória em questão excluía (no tocante à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas autarquias e fundações públicas) era o dever jurídico de, uma vez extinto o contrato de trabalho, pagar os salários incontroversos até a data do comparecimento à Justiça do Trabalho, sob pena de seu pagamento em dobro, ou seja, o que dispunha a antiga redação do art. 467 da CLT. Tendo sido alterado o comando normativo desse dispositivo da CLT, não se pode presumir, sem lei que assim disponha, que esses entes de direito público não tenham o dever de pagamento das verbas rescisórias incontroversas até a data da audiência inaugural, sob pena de pagá-las com acréscimo de 50% (art. 467 da CLT, com redação determinada pela Lei 10.272/2001).

Por outras palavras, o art. 9º da Medida Provisória 2.180-35 excluía a incidência de um dever jurídico que não mais vigora (antiga redação do art. 467), com o que, sem dúvida, perdeu o seu objeto. Ausente qualquer norma jurídica que, após a Lei 10.272/2001, determine a exclusão do novo conteúdo normativo do art. 467 da CLT, é vedado ao intérprete fazê-lo.⁵ (Grifos nossos)

⁵ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito do trabalho*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 455-457.

Logo, ainda que se sustente que o art. 2º da EC nº 32/2001 manteve a vigência das medidas provisórias anteriores à sua publicação (12.9.2001), mesmo não reeditadas (caso da MP nº 2.180-35, datada de 24.8.2001 e publicada em 27.8.2001), não se pode olvidar que, quando da edição da referida emenda constitucional (11.9.2011), a medida provisória em comento já se encontrava revogada, desde 6.9.2001, pela Lei nº 10.272/2001.

4 Apontamentos finais

Diante da complexidade do processo legislativo brasileiro e do emaranhado de normas dele resultante, cabe ao intérprete utilizar-se das ferramentas que o próprio sistema jurídico fornece para aplicação e realização do direito em concreto.

Na especial hipótese do art. 467 da CLT, a interpretação literal e sistemática, bem como a análise histórico-evolutiva das alterações legislativas pertinentes, autorizam concluir pela revogação da Medida Provisória nº 2.180-35 pela Lei nº 10.272/2001, na esteira, ainda, das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42), especialmente seu art. 2º, §1º.

Convém destacar, nesse passo, que o sítio oficial do Planalto corrobora as conclusões aqui consignadas, ao considerar revogado o parágrafo único que integrava, até 6.9.2001, o art. 467 celetário.⁶

Assim, respeitadas os entendimentos dissonantes, parece indene de dúvidas que, a partir da vigência da Lei nº 10.272/2001, ou seja, desde 6.9.2001, não mais subsiste, no ordenamento jurídico brasileiro, fundamento legal hábil a isentar a Administração Pública direta, autárquica e fundacional da multa prevista no art. 467 do diploma consolidado.

Nesse diapasão, independentemente da natureza jurídica do empregador (pessoa jurídica de direito privado ou pessoa jurídica de direito público), e uma vez preenchidos os requisitos do art. 467 da CLT (existência de verbas rescisórias incontroversas não pagas aliada à ausência de quitação no momento processual oportuno – “data do comparecimento à Justiça do Trabalho”), de rigor a incidência da penalidade em tela, em favor do trabalhador, inexistindo qualquer distinção legal, neste ponto, entre os empregados público e privado.

Referências

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 11. ed. São Paulo: LTr, 2012.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

⁶ Consoante se apreende em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito do trabalho*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PAULA, Gabriel Borasque de. Incidência da multa prevista no art. 467 da CLT em desfavor dos entes da Administração Pública direta, autárquica e fundacional: a questão da revogação do parágrafo único do dispositivo celetário pela Lei nº 10.272/2001. *Revista Fórum Trabalhista – RFT*, Belo Horizonte, ano 4, n. 17, p. 107-115, abr./jun. 2015.
