

A Legislação Trabalhista como Regime Jurídico do Funcionário Público

PHILADELPHO PINTO DA SILVEIRA

Assistente Jurídico do Ministério do Exército

DE acôrdo com as determinações expressas do Decreto-lei número 4.114, de 14 de fevereiro de 1942, ao pessoal extranumerário das empresas de propriedade da União Federal ou por esta administradas, não se applicava a legislação de proteção ao trabalho, regendo suas relações com o Governo Federal o Decreto-lei nº 240, de 4 de fevereiro de 1938, e leis subseqüentes, e as questões resultantes das relações de trabalho entre aquêlê pessoal e as respectivas empresas seriam dirimidas por leis administrativas, com recurso para a Justiça Ordinária.

A primeira tentativa no sentido de introduzir-se a legislação trabalhista como regime jurídico do servidor público surgiu com o advento da Lei nº 1.890, de 13 de junho de 1953, que mandava aplicar aos mensalistas e diaristas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e das entidades autárquicas, que trabalhassem nas suas organizações econômicas comerciais ou industriais em forma de empresa e não fôsem funcionários públicos ou não gozassem de garantias especiais, vários dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho.

No plano federal, desde logo se mostrou de nenhuma valia, por isso que o pessoal empregado naquelas atividades era constituído de extranumerários, admitidos de acôrdo com as disposições dos arts. 19 e 51, do Decreto-lei nº 284, de 28 de outubro de 1938, disciplinadas pela de nº 240, de 4 de fevereiro de 1938.

Se, na forma do seu art. 54, o regime jurídico dos funcionários públicos lhes era applicado de maneira restrita, — apenas férias, licenças e consignações, o poder público negou-se a lhes proporcionar um regime próprio, talvez baseado no pressuposto de que o pessoal extranumerário era sempre admitido a título precário (art. 2º), por isso demissível *ad nutum*.

Uma vez desvirtuada a finalidade da criação do pessoal extranumerário, naturalmente aquilo que inicialmente lhe fôra negado, espontaneamente começou a lhe ser conferido, como verdadeira imposição da conjuntura.

Veio o instituto da Aposentadoria, através do Decreto-lei nº 3.768, de 28 de outubro de 1941, e, já em 1943, o Decreto-lei nº 5.175, de 7 de janeiro, estendia ao extranumerário as normas do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, referentes aos deveres e ação disciplinar. Com êle também vieram os institutos da Transferência, da Readmissão e da Reversão. O Decreto-lei nº 6.631, de 27 de julho de 1944, disciplinou a concessão de licenças e férias; o de nº 7.502, de 30 de abril de 1945, estendeu mais uma vantagem estatutária — a concessão de diárias; o de nº 9.166, de 12 de abril de 1946, permitiu-lhes o exercício de cargo de provimento em comissão, e o de nº 9.400, de 21 de julho de 1946, a concessão de auxílio-funeral.

A Constituição de 1946, através do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, equiparou aos funcionários aquêles que vinham exercendo funções de natureza permanente há mais de cinco anos, ou foram admitidos em virtude de concurso ou prova de habilitação, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.

Até a interinidade foi aplicada ao pessoal extranumerário pelo Decreto nº 29.997, de 14 de setembro de 1951, sob o título de preenchimento provisório, com tôdas as características das disposições estatutárias.

Por final, o nôvo Estatuto, a Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, em seu art. 252, estendeu o regime jurídico do funcionário aos extranumerários amparados pela Constituição de 1946, e aos demais extranumerários, no que couber.

Ôbviamente, a Lei nº 1.890, de 1953, não atingiu as suas finalidades no serviço federal, porque já encontrou o pessoal a que se destinava perfeitamente equiparado aos funcionários públicos.

Dir-se-ia que o objetivo da lei era dar amparo àquele pessoal pago por economias administrativas, rendas próprias, fundo de serviço, etc. Todavia, também a êles se aplicam as conclusões do Parecer do DASP, ao apreciar o processo nº 5.895/52, no sentido de que

“O serviço prestado à Justiça é inequivocamente serviço público em sentido lato. Se os serventuários judiciários não participam da qualidade de funcionários públicos *stricto sensu*, exercem, no entanto, função pública,

na compreensão genérica do termo. Nem mesmo a circunstância de não perceberem remuneração dos cofres do Estado elimina a natureza publicista de suas atividades”.

O Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo veio pôr termo a quaisquer dúvidas, ao transformar em funcionário público todo aquêlê pessoal, de modo que perderam a razão de ser as disposições do art. 257 do Estatuto.

Com efeito, a Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, trouxe a esperança de que, reformuladas as bases estruturais do serviço público federal, estariam abertos os caminhos à Reforma Administrativa.

Não passaram despercebidas as necessidades de atendimento de serviços inadiáveis, técnicos ou de natureza temporária, e a lei disciplinou a matéria de modo excelente, em seu Capítulo VI.

Desta vez nova experiência se tenta em matéria de dar regime jurídico trabalhista ao pessoal que empresta sua colaboração ao serviço público federal, através do seu art. 24, *verbis*,

“O pessoal temporário e o de obras ficarão sujeitos ao regime de emprêgo previsto na Consolidação das Leis do trabalho e na legislação vigente peculiar àquele regime de emprêgo”.

compreendendo-se, por pessoal temporário, aquêlê definido nos seus arts. 23, II, a, e 26.

A matéria foi regulada pelo Decreto nº 50.314, de 4 de março de 1961, que, em seu art. 5º, define a sujeição à legislação trabalhista.

Dois pontos ficaram bem claros na Lei — o pessoal temporário atenderá, tão-sòmente, às atividades de *natureza transitória ou eventual*, e o especialista temporário, às atividades técnico-especializadas, para cuja execução não disponha o serviço de funcionário habilitado, *por prazo não excedente de um exercício financeiro*, de modo que o ato regulamentar, em seu art. 14, ao dispor que os contratos individuais de trabalho serão sempre por prazo determinado, deixou uma situação dúbia, que pode ensejar contratos renováveis ou por prazo superior a um ano.

Entretanto, se obedecida a lei, os frutos seriam os melhores possíveis. Lamentavelmente, com honrosas exceções, o administrador preferiu lançar mão do serviço de pessoal pago mediante recibo, para a execução de encargos de natureza permanente, o que atende à vocação empreguista do administrador pátrio, com pruridos da já ultrapassada época do *spoil system*.

Assim, muito embora se afirme enfaticamente que tal situação não caracteriza relação de emprêgo (Decreto nº 50.314/61, parágrafo único do art. 3º; Decreto nº 57.630, de 14 de janeiro de 1966, art. 7º; Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, artigo 111), a Justiça do Trabalho, através de reiteradas decisões de suas Juntas, vem afirmando e confirmando o vínculo empregatício, o que é juridicamente correto.

Iniciada a Reforma Administrativa, além de não haver uniformidade de tratamento no que se refere ao pessoal das autarquias em extinção, surpreendeu-nos a certeza de que a administração não se deu conta das implicações devidas à introdução do regime jurídico trabalhista no serviço público federal.

Com efeito, a Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, ao extinguir a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), dispõe que o seu pessoal *poderá* ser aproveitado na SUDAM; o não aproveitado será distribuído aos demais órgãos da administração federal, impondo que

“O servidor do órgão extinto ao ser admitido pela SUDAM passa a reger-se pela Legislação Trabalhista e será considerado, em caráter excepcional, automaticamente licenciado de sua função pública, sem vencimentos, por esta, e, em prazo não excedente a 2 (dois) anos (art. 58)”.

o que constitui modalidade não prevista no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, para depois manifestar sua opção.

Determina, ainda, aquêle diploma legal, que

“Esgotado o prazo de 2 (dois) anos a contar da publicação desta lei, a SUDAM não poderá ter em sua lotação de servidores pessoal algum no gozo da qualidade do funcionário público (§ 3º do art. 59)”.

O Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, ao criar a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, considera em extinção dos quadros de pessoal dos órgãos da antiga autarquia, porém tomou o cuidado de salvaguardar, desde logo, os direitos dos seus ocupantes, estabelecendo as normas para o seu aproveitamento.

Também sem qualquer cobertura estatutária, prevê que os servidores pertencentes aos quadros em extinção, ou quaisquer servidores públicos ou autárquicos da União, poderão firmar contrato de trabalho com a Fundação, sob o regime da legislação trabalhista (arts. 19 a 22), suspensa a vinculação com o serviço público ... sem prazo determinado ...

Extinto o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), o Decreto-lei nº 224, de 28 de fevereiro de 1967, resguardou os direitos do pessoal que servia à autarquia sob regime estatutário e prevê a redistribuição daqueles sob regime trabalhista, em órgão da administração centralizada ou autárquica da União Federal (§ 4º do art. 5º).

Dispondo sobre a administração do Instituto Nacional da Previdência Social, o Decreto-lei nº 225, da mesma data, também considera gradativamente extintos os quadros de pessoal dos antigos Institutos, ressalvados os direitos dos seus ocupantes.

Estatui, em seu art. 6º, que o regime jurídico do pessoal do INPS será o da legislação trabalhista... mediante prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos...

Aqui, também, se prevê a contratação de servidores autárquicos, sob regime trabalhista, suspensa a vinculação estatutária, sem prazo determinado.

Por seu turno, o Decreto nº 281, de 28 de fevereiro deste ano, ao extinguir o Instituto Nacional do Mate, simplesmente deixou ao Poder Executivo a tarefa de dispor sobre o aproveitamento do seu pessoal.

Para não alongar a exposição, temos, finalmente, a extinção da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, com a criação da SUDESUL, através do Decreto-lei nº 301, daquela data, dispondo que o pessoal da extinta autarquia *poderá* ser aproveitado pela novel entidade, prevendo sobre a redistribuição do que lhe não fôr necessário, permitindo, ainda, a contratação, mediante regime trabalhista, sob a esdrúxula modalidade de suspensão do regime estatutário, por prazo indeterminado.

Desde logo, evidencia-se que as inovações contrariam os próprios cânones estabelecidos no Decreto-lei nº 200, de 1967, eis que, se as Fundações, equiparadas às Empresas Públicas, e às Sociedades de Economia Mista têm personalidade jurídica de direito privado, as Autarquias não a tem, por isso que se tratam de meros serviços autônomos que não perdem a natureza essencialmente publicista de atividade administrativa (art. 5º).

Destarte, repentinamente, vimos completamente subvertida a norma de atendimento do Serviço Civil do Poder Executivo, isto é,

I — quando se trate de atividade permanente da administração, por funcionários:

II — quando se trate de atividade transitória ou eventual:

a) por pessoal temporário admitido à conta de dotação global, recurso próprio do serviço ou fundo especial criado em lei;

b) por pessoal de obras admitido para realização de obras públicas, durante sua execução (Lei nº 3.780, de 1960, art. 23)".

Diga-se de passagem, que o próprio Decreto-lei nº 200, de 1967, é incoerente em suas disposições, pois, se de um lado dispõe que

"Nos termos da legislação trabalhista, poderão ser contratados especialistas para atender às exigências de trabalho técnico em institutos, órgãos de pesquisa e outras entidades especializadas da Administração Direta ou autárquica, segundo critérios que, para êsse fim, serão estabelecidos em regulamento",

permite que o funcionário possa optar pela mudança de regime jurídico, levando-nos a admitir que estariam revogadas as citadas disposições da Lei nº 3.780, de 1960, pois, na verdade, temos hoje,

a) Pessoal permanente;

b) Pessoal permanente em quadros especiais;

c) Pessoal permanente sob regime trabalhista;

d) Pessoal eventual (art. 111) exercendo atividades de caráter permanente; e

e) Pessoal temporário exercendo atividades de caráter permanente.

Tendo em vista as disposições constitucionais (arts. 119, I e 134), ficam, pois, os servidores públicos como que sujeitos a duas jurisdições, a Federal e a Trabalhista.

Por final, com vistas à Seção VII — Dos Funcionários Públicos, da vigente Constituição do Brasil, e o que estatui o seu art. 104, *verbis*

"Aplica-se a legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada",

afigura-se-me que a introdução do regime jurídico trabalhista fora dos casos ali mencionados, quer na administração direta, quer na descentralizada, é obviamente inconstitucional, precisando ser revista, a partir de 15 de março de 1967.