

## RELAÇÃO COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES INDUSTRIAIS

A relação da organização industrial com outros elos na cadeia de interdependentes da indústria exige uma consideração adequada. A distribuição não é apenas o principal problema da indústria; ela requer a cooperação de um certo número de entidades independentes, unidas exclusivamente pelo seu mútuo interesse.

Esse problema inclui a relação entre o preço de venda e o custo dos vários requisitos funcionais na cadeia distribuidora, o problema do custo alto de mais e de uma compensação insuficiente para cada elemento da cadeia, a questão dos "processos honestos" e as leis de oferta e procura. Cada elo na cadeia distribuidora está ligado a outros por laços muito fortes de interesse mútuo que uma sábia administração procurará estudar, tanto em si mesmos como, também, em suas relações com todo o meio econômico.

Muito se tem sugerido a fim de demonstrar a importância da administração na indústria (quando se diferencia essa administração da direção), e da necessidade de efetuar uma separação mais deliberada entre as funções administrativas e as de gerência. A natureza desses problemas de

administração torna seu estudo e exame mais difíceis. Eles exigem tempo, esforço e pesquisas que seguirão rumos diferentes dos observados no estudo e exame dos problemas de direção. Nenhum deles pode ser menosprezado ou subordinado às atividades rotineiras de todos os dias; todos exigem solução urgente.

Esses problemas constituem um desafio para a indústria. O progresso em matéria de realizações é sempre premiado por novas e maiores responsabilidades. O que a indústria tem feito é apenas uma base para o que deve fazer. Suas conquistas estão aí para todos verem e compreenderem. O que ela deve fazer agora... é estender sua energia, sua capacidade de estudo e seus recursos aos setores mais vastos da administração.

O administrador industrial deve ter desses grandes problemas uma perspectiva tão clara quanto a que tem agora dos planos de produção e distribuição. Caso venha a ter essa perspectiva e caso demonstre ser, nesse setor, o mesmo gênio que é no campo do desenvolvimento industrial, não haverá receios quanto às futuras relações entre a indústria, o governo e a sociedade.

(Continua)

## PESSOAL

# Pessoal para Obras

JOSÉ MEDEIROS

A TOTALIDADE dos tratadistas de Direito Administrativo reconhece a dificuldade em conceituar, em termos precisos, funcionário público. De acordo com a corrente mais numerosa, pode-se dizer que funcionário público é todo aquele que exerce uma função pública. Mas, conforme ensina Themistocles Brandão Cavalcanti, o aposentado ou o disponível continua a possuir a qualidade de funcionário, embora não exerça efetivamente a função. Além disso, há pessoas que exercem função pública, porém não podem ser consideradas funcionários, em hipótese alguma, tais como os jurados. Assim, à vista das imensas dificuldades doutrinárias em conseguirem uma definição precisa de funcionário, convém ficarmos com a explicação dubitativa de Kammerer, no sentido de que

"Tout fonctionnaire effectue un service public, mais tout service public n'est pas effectué par un fonctionnaire".

Aliás, a própria legislação brasileira não é harmônica sobre o assunto. Para os efeitos penais, o conceito de funcionário público é extensivo, elástico, genérico, alcançando até mesmo aqueles que

transitoriamente ou sem remuneração, exerçam cargo, função ou emprêgo público, equiparando-se a estes os servidores autárquicos, conforme estabelece o art. 327 e parágrafo único do Código Penal.

No entanto, para os efeitos administrativos, esse conceito é muito mais restrito, reservando-se a denominação de funcionário público ao indivíduo legalmente investido em cargo público criado por lei, em número certo, com denominação própria e pago pelos cofres da União (arts. 2.º e 3.º do Estatuto dos Funcionários — Decreto-lei número 1.713, de 28-10-39).

Afora os funcionários propriamente ditos, existe no serviço público federal outra modalidade específica de servidor: o extranumerário, que desempenha função, como tal se entendendo o conjunto de atribuições e responsabilidade que caracteriza a natureza do trabalho cometido a essa espécie de servidor.

Apesar dessa relevante tentativa de precisar os servidores públicos, forçoso é concluir que semelhante precisão não alcançou a finalidade desejada, porquanto ainda existem numerosas pes-

soas que trabalham para o Governo Federal, sem que esteja definida sua situação jurídico-funcional, sendo de destacar entre elas o denominado pessoal para obras. O Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, dedicou-lhe um capítulo especial, estabelecendo que a despesa com o pagamento desse pessoal correria à conta da verba de obras (art. 38). No entanto, apressou-se a esclarecer que o pessoal em aprêço não seria classificado entre os extranumerários, ficando sujeito somente às disposições legais que a êle se referissem de modo expresso (parágrafo único). E, mais adiante, estabeleceu norma demasiado restritiva, que pode ser considerada autêntica heresia jurídico-administrativa:

“O pessoal para obras não tem direito a nenhuma outra vantagem ou regalia, além do respectivo salário, pago na base de dia de trabalho efetivamente realizado” (art. 39, § 4.º).

Além disso, previu que esse pessoal seria automaticamente dispensado com a conclusão dos trabalhos para os quais tenha sido admitido, não se contando o tempo para nenhum efeito, nem mesmo quando posteriormente admitido em outra função de caráter permanente (§ 5.º do transcrito artigo).

Em face desses dispositivos, não se aplica ao pessoal para obras o Decreto-lei n.º 3.768, de 28 de outubro de 1941, que dispõe sobre a aposentadoria do pessoal extranumerário da União, nem os direitos consignados no Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, que diz respeito apenas às diversas modalidades de extranumerário.

Do mesmo modo, não lhe são aplicáveis as licenças e férias, previstas apenas para os extranumerários diaristas e tarefeiros, pelo Decreto-lei n.º 6.631, de 27 de junho de 1944, assim como o auxílio para funeral à família, concedido pelo Decreto-lei n.º 9.400, de 21 de junho de 1946.

Mesmo em referência ao regime de previdência social a que se deve subordinar o pessoal para obras, inúmeras dúvidas foram suscitadas. Com o elogiável intuito de amparar essa espécie *sui-generis* de trabalhador do Estado, o Departamento Administrativo do Serviço Público propôs ao Presidente da República fôsse o mesmo incluído, sem exceção, entre os associados do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, assegurando-lhe as vantagens estabelecidas na legislação concernente àqueles, salientando que esse critério era o mais prático, uma vez que os beneficiados não sofreriam solução de continuidade na assistência social a que tivessem direito, na hipótese de passarem para outro ramo de atividade (Exposição de Motivos n.º 1.554, de 23-8-39 — *Diário Oficial* de 30-9-39).

Posteriormente, todavia, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio se manifestou de maneira contrária a esse ponto de vista, sob a alegação justificável de que o princípio geral sempre adotado é o de contribuição global por empresa, independentemente da profissão exercida pelos empregados. Acrescendo, logo a seguir, como que

fotografando determinadas situações *de fato*, embora se esbatendo contra os rochedos da lei:

“O caráter eminentemente adventício do “pessoal de obras” não deve ser considerado como suficiente para deixar-se de observar aquêle princípio básico já mencionado, pois o que ocorre, na prática, é a existência de “pessoal de obras” com 20, 30 e mais anos de serviço contínuo e efetivo”.

Dêsse modo, à vista do que expusera, o aludido Ministério propôs fôsse revogado o entendimento sugerido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, o que mereceu aprovação presidencial (Exposição de Motivos n.º 753, de 12-12-45 — *Diário Oficial* de 2-1-46).

Entretanto, parece-nos que, revogado o entendimento anterior, não foi fixado explicitamente novo critério a ser adotado, porquanto o mesmo Ministério do Trabalho submeteu normas ao Presidente da República, pela Exposição de Motivos n.º 852, de 30-9-47, daí advindo a expedição da Circular n.º 10-48, da Secretaria da Presidência da República, publicada no *Diário Oficial* de 27-10-48, determinando a observância das seguintes normas relativas à inscrição do pessoal para obras nas instituições de previdência social:

a) As repartições que disponham de pessoal, inclusive para obras, não sujeito ao regime do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, deverão obrigatoriamente inscrevê-lo como contribuinte do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (I.A.P.I.), ou em se tratando de serviços públicos de água, esgotos, transportes, luz, força, telégrafos, portos e congêneres, na Caixa de Aposentadoria e Pensões (C.A.P.) em cujo âmbito territorial estiverem incluídos (Decreto n.º 20.465, de 1 de outubro de 1931);

b) As repartições federais ou autárquicas que tenham a seu serviço, pessoal nas condições indicadas no item anterior, deverão providenciar, com urgência, o relacionamento nominal, com a indicação do tempo de serviço e o salário ou salários percebidos, e remetê-lo em duas vias, à repartição pagadora, para efeito do desconto de 5% para a instituição de previdência social, como cota do segurado, além da jóia inicial e dos sucessivos aumentos, no caso das C.A.P.;

c) Sobre os totais das fôlhas do mês, deverão as repartições pagadoras destinar ao I.A.P.I. ou C.A.P. importância equivalente a 5%, representando a cota do empregador, além do correspondente às jóias e aumentos sucessivos, pagos pelos segurados, no caso das C.A.P., e ½% devido à Legião Brasileira de Assistência (Decreto-lei n.º 8.252, de 29 de novembro de 1945) e ainda o que fôr também devido, conforme o tipo de atividade, ao SENAI, SENAC, SESI ou SESC;

d) A cota dos segurados juntamente com a de empregador e as demais deverão ser recolhidas pelas repartições pagadoras, impreterivelmente, até o último dia do mês seguinte ao vencido, em conta especial no Banco do Brasil ou suas agências, a crédito da C.A.P. respectiva ou dos órgãos locais do I.A.P.I.;

e) No caso das C.A.P., caberá, ainda, fazer, juntamente com os recolhimentos a que alude o item IV, o relativo à "cota de previdência" cobrada do público, correspondente a 2% sobre as taxas de serviços, nos termos do Decreto número 20.465, de 1 de outubro de 1931, e Lei n.º 159, de 30 de dezembro de 1935;

f) Para regularização da situação quanto às cotas atrasadas no I.A.P.I. e nas C.A.P., a averbação do tempo de serviço nessas últimas, deverão as repartições pagadoras entrar em entendimento direto com as respectivas instituições de previdência social, para levantamento dos débitos remetendo, em seguida, ao órgão próprio, o pedido de crédito, bem como para efeito de inclusão da necessária dotação na proposta orçamentária do exercício seguinte.

A princípio, o Decreto-lei n.º 5.473, de ... 11-5-43, que instituiu o salário adicional para a indústria, estabeleceu que essa modalidade complementar de retribuição ao trabalho era extensiva aos empregados em serviços ou obras, tanto do Governo Federal como dos governos estaduais, municipais ou de organizações paraestatais (parágrafo único do art. 1.º), abrangendo, por conseguinte, o pessoal para obras.

Posteriormente, esclarecendo que "o salário adicional, tal como foi instituído, é um simples reajustamento do salário mínimo e não pode, portanto, ser atribuído senão aos trabalhadores sujeitos a esse regime", o Departamento Administrativo do Serviço Público, pela Exposição de Motivos n.º 110, de 20-1-44, publicada no *Diário Oficial* de 3-2-44, propôs a revogação daquele dispositivo legal, tendo em vista, ainda, a indispensável distinção firmada entre empregados da indústria privada e servidores do Estado, incluindo nestes também o pessoal para obras, tendo sido a medida proposta concretizada no Decreto-lei número 6.232, de 1-2-44.

Tendo em vista o encarecimento progressivo do custo de vida, que determinou o aumento também progressivo da retribuição ao trabalho humano, o pessoal para obras não podia ficar à margem dessa tendência inflacionista.

Em virtude do art. 39 do Decreto-lei n.º 240, de 1938, competia ao chefe do serviço responsável pelas obras apenas admitir pessoal até o salário diário máximo de Cr\$ 30,00, cabendo aos ministros de Estado o ato necessário quando excedesse a essa quantia até Cr\$ 50,00, deduzindo-se, daí, que o limite máximo de retribuição concedível ao pessoal para obras era o dessa última importância.

Mais tarde, o Decreto-lei n.º 4.683, de .... 11-9-42, deu nova redação a esse dispositivo, a fim de declarar que o chefe da repartição ou serviço poderia admitir pessoal para obras até o salário diário de Cr\$ 30,00, competindo tal atribuição ao Ministro de Estado, quando o salário fôsse até Cr\$ 60,00. No entanto, ampliando bastante

o limite anterior, estabeleceu que o Presidente da República poderia admitir esse pessoal até o salário de Cr\$ 100,00.

Posteriormente, o Decreto-lei n.º 9.045, de 8-3-46, modificou novamente a limitação, salientando ser da alçada do chefe da repartição ou serviço a admissão, desde que o salário diário não ultrapassasse de Cr\$ 45,00, daí em diante, até Cr\$ 90,00, apenas o Ministro de Estado poderia admitir, dependendo sempre da autorização presidencial, quando excedesse dessa última quantia. Além disso, o mencionado diploma legal fixou taxativamente o limite máximo de Cr\$ 150,00, para o salário diário do pessoal para obras.

A legislação referente ao extranumerário sofreu um desenvolvimento gradativo, embora muito aquém do progresso *de fato* alcançado por essa classe de servidores públicos, como já procurei patentear em trabalho anterior, publicado nesta Revista, em seu número de abril de 1949. Entretanto, a legislação sobre o pessoal para obras estagnou na fonte de origem, porquanto, exceto na parte referente ao limite do salário, não foi além dos preceitos consignados no aludido Decreto-lei n.º 240, de 1938, que se tornaram indiscutivelmente caducos com o perpassar dos tempos.

Assim, a essa modalidade de trabalhador do Estado não são aplicáveis as disposições referentes aos servidores públicos, visto considerarem-se como tais apenas os funcionários e extranumerários. Do mesmo modo, não lhe é extensiva a legislação trabalhista, consolidada pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1-5-43, encontrando-se, portanto, à margem dos direitos ou vantagens concedidas a outras classes trabalhadoras.

Aliás, a própria lei que instituiu essa modalidade de trabalhador não lhe fixou atribuições definidas, nem estabeleceu normas rígidas para sua admissão. Esse fato criou uma situação *sui generis*, qual seja a admissão desse pessoal para os misteres mais diversos, dada a ausência de restrições em seu processamento.

Em virtude dessa circunstância, verificou-se um fenômeno interessante: trabalhadores, que deveriam ser admitidos a título precaríssimo e por prazo relativamente curto, contando cinco ou mais anos de serviço ininterrupto, desempenhando funções permanentes, não obstante o caráter precário de sua investidura legal, embora sem possuir legislação própria de proteção ao trabalho, em condição de evidente inferioridade com os obreiros de empresas particulares. Isso porque a falta de rigidez da lei que criou o pessoal para obras permitiu que as repartições ampliassem demasiadamente as atribuições desse pessoal, acrescida da circunstância da facilidade em movimentar os recursos orçamentários próprios para o pagamento respectivo.

E' bem verdade que nem sempre a culpa dessa anomalia cabe à Administração, mas à complexidade do serviço público, porquanto muitas vezes determinados trabalhos são instalados com natureza nitidamente transitória, mas se transformam depois em permanente, em face do desenvolvimento das atividades estatais.

Por êsse motivo, percebe-se a quase inadiável necessidade de repetir-se um fenômeno administrativo muito comum em nosso país: a obrigação de amparar o pessoal para obras, mediante lei, concedendo-lhe uma situação mais segura, com a finalidade de conciliar os interesses do Estado com os dos interessados. Assim, se a administração tiver interesse em conservar a modalidade de pes-

soal para obras, seria conveniente estudar, desde logo, uma fórmula capaz de regularizar a sua situação, fixando pormenorizadamente atribuições e normas de admissão, bem como estabelecendo regime de proteção ao trabalho mais consentâneo com o progresso atingido pela nossa legislação de previdência e assistência social.

## ORÇAMENTO

# Princípios e prática na administração financeira

JOSÉ V. O. MARTINS

**E**XISTE no Brasil uma tendência bem pronunciada para hostilizar a fundamentação teórica dos processos, sobretudo quando êles dizem respeito à administração financeira. A influência dessa mentalidade tem mesmo procurado envolver as expressões culturais mais sólidas dos grupos que representam a soberania popular nos conselhos do poder. E' natural que êsses grupos sejam, justamente, os mais visados por essa onda de influência contrária às inovações impostas pelos progressos da investigação científica, em virtude de deterem grande parcela do poder.

Os que se conformam com o anacronismo da situação costumam, via de regra, agir, movidos pela idéia de que todo mal que nos aflige, no setor da administração, reside no fato de, no passado, comô ainda em grande parte agora, têmos primado por um teorismo inócua, quando não prejudicial. Daí a decisão de tudo empreenderem na hora presente, inclusive com um certo exagêro, para se revelarem superpragmáticos, relegando, de plano, tôda e qualquer sugestão que não traduza fatos passíveis de contagem ou aferição imediatas.

Êsse estado de espírito de tal modo se tem afirmado, em extensão e profundidade, que nem mesmo para a justificação de fatos, obviamente resultantes de causas as mais complexas, admite a interferência dos fatores básicos da informação teórica. O que equivale a dizer: não aquiesce a que se invoque a autoridade dos princípios teóricos, por recear que a disciplina de tais regras venha a se transformar em obstáculo à flexibilidade da ação administrativa.

Ao caso se adaptam os exemplos frisantes propiciados pelo conteúdo dos princípios financeiros da unidade e da universalidade orçamentárias, con-

forme melhor poderemos examinar, mais adiante, ao versarmos o problema em seus têmos concretos.

No entretanto, cumpre reconhecer que, o que na realidade mais tem contribuído para cristalizar êsse estado de aversão à formulação teórica, é o espírito jacente da tradicional gerência colonialista, se rebelando, surdamente, contra a sistemática do contrôle, constante importantíssima da própria forma de vida democrática, de há tempos consagrada pela legislação dos povos mais adiantados do mundo. Não há dúvida que possuímos um arcabouço democrático do melhor jaez. Mas, infelizmente ainda, não aprendemos a sentir e a viver as excelências de suas indiscutíveis vantagens. E' uma questão de desenvolvimento e progresso educacional. Daí, os choques, os atritos, as rebeldias, as tentativas de evasão, as distorções das fórmulas universalmente provadas e aceitas e o inevitável estado de frustração a ameaçar os núcleos dirigentes do país.

A experiência, porém, tem nos revelado que se a importância dos interesses em jôgo não assume maior expressão, com facilidade se consegue aplicar ao caso em exame a plenitude dos princípios informadores. E assim, se se trata de receitas, normalmente se obtém a sua integração no esquema de recursos no orçamento da entidade a que pertencer, e pois, no fundo geral da receita pública. Quando, porém, se trata de uma parcela vultosa, e em tórno de sua órbita gravitam interesses de grande monta, aí então não há força argumentativa capaz de levar os interessados a concordar em que se aplique à parcela em discussão os princípios salutarés da universalidade e unidade orçamentárias.

As modernas cartas constitucionais, inclusive as do Brasil, têm consagrado a excelência dêsses