

A condição jurídica dos empregados de autarquias

OSCAR SARAIVA

Procurador do Departamento Nacional do Trabalho

1 — O Estatuto dos funcionários públicos, expedido com o decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939, veio trazer à baila um problema que, paralelo ao do funcionalismo, ora resolvido, vem se desenvolvendo entre nós graças à descentralização administrativa que se processa através da criação de autarquias destinadas a atender serviços que ao próprio Estado caberiam. É o problema da condição dos empregados dessas instituições autárquicas.

Estudando êsse problema, convem precisar de início e *per summa capita* o conceito de entidade autárquica, também denominada paraestatal, figura jurídica hoje bastante conhecida e discutida, sobretudo através da doutrina dos publicistas italianos, pois que na Itália é que êsse conceito se delineou com nitidez (1). O Estado moderno, para atender a encargos que dia a dia se ampliam, não se pode cingir aos seus velhos quadros de organização, baseados unicamente nas funções rudimentares do "Etat-gendarme", do Estado que era um simples assistente da vida social que no seu seio se processava, limitando-se a assegurar a ordem pública ou a executar alguns serviços de interesse comum. A rápida expansão do Estado moderno e a sua intervenção em quasi todos os setores da atividade social, no sentido de dirigi-las em benefício da coletividade, fez com que fôssem escolhidas formas de maior maleabilidade administrativa; e, dentre essas, a do serviço delegado a instituição autônoma prevaleceu porque permitia a mais perfeita adap-

tação dos serviços aos propósitos visados, tanto de ordem econômica como de caráter social. Daí a organização de serviços públicos sob aspecto de instituições personalizadas, com independência de administração e patrimônio distinto, subordinadas embora a uma fiscalização ou intervenção direta do Poder Executivo, mais ou menos ampla, mas sempre verificada. A essas instituições, a princípio sem denominação própria que indicasse sua natureza, foram propostas qualificações várias, prevalecendo hoje duas, em voga na Itália, que disputam as preferências dos nossos técnicos e que se encontram ambas em nossa legislação: "instituições paraestatais", e "instituições autárquicas".

As autarquias ou instituições paraestatais são pois, pessoas de direito público, visando fins estatais, organizadas por força de lei e cuja vida se processa sob um controle do Governo, que se manifesta de vários modos.

Qual será a condição dos empregados dessas novas pessoas jurídicas?

Tal questão surgiu, de início, sob aspectos de natureza penal, no exame de delitos praticados por empregados de Caixas Econômicas. E diante do caso novo hesitaram os juristas, formando duas correntes: a daqueles que sustentavam que êsses empregados eram funcionários públicos e a dos que neles viam apenas simples empregados particulares. E o velho hábito de enquadrarem-se realidades novas em moldes antigos deu azo a largas discussões, que ainda hoje se prolongam na doutrina e na jurisprudência, contendendo opi-

(1) Vide um estudo do autor, no Boletim do M. T. I. C., n.º 12, agosto de 1935.

nões *pro* e *contra*, ilustrativas daquilo que afirmamos.

Do mesmo modo surgiram no Departamento Nacional do Trabalho reclamações de empregados de autarquias ora pedindo férias, ora reclamando contra dispensa injusta, e solicitando sempre os benefícios das leis de proteção que regem o emprego privado. Nesse campo fomos dos primeiros a proclamar a condição especial do empregado de instituições autárquicas: nem funcionários públicos, pois que não se achavam investidos em cargo público creado por lei e constante de tabelas orçamentárias, nem empregados particulares sujeitos a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, mas sua condição especial de empregados de pessoas de direito público, de condição *sui generis*, regulando-se as relações de emprego pelas leis creadoras das instituições às quais prestavam serviços. Entendíamos assim que às novas modalidades da instituição deveriam corresponder novas modalidades de emprego. E com esse ponto de vista coincide hoje a opinião de Themístocles Cavalcanti, em suas "Instituições de Direito Administrativo Brasileiro", quando diz que "Nada impõe a que se tenha como funcionários públicos os empregados dessas entidades. Pelo menos nenhuma exigência constitucional pode nos levar a essa conclusão. A lei ordinária deve, em cada caso, determinar a natureza desses empregados, as suas funções e as suas garantias, bem como a forma de provimento de seus cargos". (vol. I, pg. 169).

Assim, pois, a situação do empregado de instituição autárquica não se regendo nem pelo estatuto do funcionário público, nem pelas leis de proteção ao emprego privado, salvo exceções expressas, subordina-se aos atos institucionais ou reguladores das próprias autarquias. E é precisamente esse fato que dá origem a situações as mais variadas.

Em verdade, as autarquias, creadas para atender a necessidades diversas, variam extraordinariamente em sua estrutura, e se umas apresentam-se revestidas de organização administrativa precisa e com fronteiras definidas, outras nasceram sob o signo do "homogêneo confuso" e ainda não evoluíram suficientemente para que se possa caracterizar com precisão sua qualidade, aproximando-se ora do Estado, a ponto de muitas vezes confundirem-se com a sua administração, ora afastando-se do tipo estatal, para se caracterizarem como sociedades mercantis. Muitas silenciam no

tocante à condição do seu pessoal. E quanto às que dispõem sobre tal assunto, são múltiplas as diretrizes. Apenas nos domínios de previdência social, as instituições que dela se incumbem, as Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões, formam, sob a disciplina do Conselho Nacional do Trabalho, um grupo que apresenta entre si grandes analogias, embora entre elas não haja ainda a identidade de tratamento para os empregados respectivos como seria de se desejar. Nesse particular a *padronização* empreendida pelo referido Conselho representa obra notável pelo propósito de uniformizar situações idênticas que não comportam com justiça tratamento diverso. É também de ser notado, como molde digno de cópia, o Decreto 1.918, de 19 de agosto de 1937, que regulamenta o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Esse regulamento dispõe com precisão sobre os direitos e deveres dos empregados do Instituto, sobre as condições de sua investidura, acesso e remuneração, e na parte final contém preceitos salutares, sendo de notar a parte que diz respeito ao processo do inquérito administrativo, que poderia com proveito ter sido aproveitada no Estatuto do Funcionário Público.

Ha porém, necessidade não só de proceder-se a uniformização, na medida do possível, das regras atinentes à condição de empregados de instituições paraestatais, como sobretudo de fixar sua posição em face do próprio Estado, especialmente seu estatuto positivo e negativo. Se de uma parte será justo declarar os direitos que lhes assistem, por outro lado é imprescindível que se precisem seus deveres e impedimentos. A esse respeito observo uma tendência legislativa, a de equiparar o funcionário de autarquias ao funcionário público. Assim o Decreto-lei 24, de novembro de 1937, vedando as acumulações de cargos públicos, estendeu os seus preceitos "aos empregados de caixas econômicas, do Banco do Brasil, Lloyd Brasileiro, Instituto Nacional de Previdência e institutos e caixas de aposentadoria e pensões", embora tivesse agido com melhor técnica legislativa usando a expressão genérica "autarquia" em vez de enumerar apenas algumas dentre elas. E do mesmo modo o Decreto-lei n. 1.402, de 5 de julho de 1932, que dispõe sobre a sindicalização, estabeleceu a equiparação declarando, em seu art. 53: "Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais".

De qualquer modo, porém, o problema precisa hoje ser encarado em seu conjunto e resolvido sob pontos de vista uniformes, não devendo prevalecer a situação atual, que encerra não raro graves injustiças, pois que certas instituições não asseguram a seus empregados qualquer espécie de garantia ou proteção. Como as autarquias se subordinam a diversos órgãos do Poder Exe-

cutivo, algumas vezes à própria Presidência da República, seria de interêsse que o DASP, órgão de coordenação, tomasse a si a incumbência de um exame conjunto da matéria, para o estabelecimento de preceitos que, respeitando embora as peculiaridades das instituições, firmassem princípios gerais disciplinadores do assunto, definindo a posição de uma classe hoje numerosa e estabelecendo com certeza seus direitos e obrigações.