

O Pessoal de Obras

Evolução das Normas de Amparo a êsse Grupo de Trabalhadores do Estado

OSCAR SARAIVA

O REGIME jurídico dos servidores públicos, no Brasil, encerra grave anomalia no que se refere à condição de numeroso grupo de trabalhadores que a legislação qualifica genericamente de *pessoal de obras*. É verdade que a doutrina predominante diferencia nitidamente os funcionários públicos e aqueles que, executando funções de natureza braçal, se podem qualificar como operários. Nesse sentido é a lição clara de P. STAINOF:

“Le principe capital pour la distinction entre le fonctionnaire et l'ouvrier, ou l'employé privé, repose avant tout sur deux idées qui sont en même temps à la base de deux éléments fondamentaux de la notion de fonctionnaire: l'idée de l'incorporation dans les grades de la hiérarchie et l'idée de service public. Ainsi donc, le fonctionnaire serait incorporé dans les grades permanents de la hiérarchie d'un service public, tandis que l'ouvrier est embauché dans une entreprise privée, ou s'il est embauché par l'Etat, il n'est pas incorporé dans les grades permanents de la hiérarchie administrative, mais il est tout simplement engagé comme un auxiliaire salarié qui n'est qu'un ouvrier privé de l'Etat.” (“*Le Fonctionnaire*”, pág. 88.)

Também entre nós já o douto VIVEIROS DE CASTRO assim se referia ao pessoal operário:

“Quando, porém, êstes agentes são destinados a serviço meramente mecânico, ou braçal, ajustados, pagos ou despedidos, em virtude de contrato meramente particular com o chefe administrativo a quem estão subordinados, não lhes cabe a denominação de empregados públicos no sentido restrito, e sim a de meros serventes, operários ou jornaleiros.” (*Direito Administrativo*, pág. 559, 3.^a edição).

Contudo, forçoso é advertir que as atribuições estatais cada vez ultrapassam mais o exercício das funções que se podem qualificar como de *império*. As atividades de natureza industrial se expandem dia a dia, mercê do crescente intervencionismo a que se vê obrigado o Estado moderno, e ante as necessidades da vida coletiva, nem sempre atendidas pelas iniciativas privadas.

Dêsse modo, a observação do Estado, como empregador, mostra que de par com os seus funcionários, admitidos como tais, e que recebem tratamento em legislação especial amplamente assecuratória de situação jurídica vantajosa, existem numerosos trabalhadores que se vêm encaixando paulatinamente entre as categorias de servidores que a lei classifica como extranumerários.

Além dos extranumerários, porém, que vêm sendo amparados pela progressiva extensão da legislação expedida para os funcionários propriamente ditos, e em cujo meio se encontram servidores no exercício de atividades em tudo semelhantes às dêsses funcionários, a ponto que difícil se torna diferenciá-los, se nos ativermos ao critério puro e simples de suas funções, além dêsses extranumerários, dizíamos, encontramos entretanto muitos trabalhadores sem qualificação específica, a que a lei genericamente denomina de *pessoal de obras*.

A êsse grupo, a legislação de pessoal seguindo as diretrizes do Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, deixou à margem de qualquer disciplina ou proteção jurídica, segundo o que nesse diploma estabelecera e que os textos subsequentes mantiveram, quando estatuiu que —

— “O pessoal de obras não tem direito a nenhuma vantagem ou regalia, além do respectivo salário pago na base do dia de trabalho efetivamente realizado.”

Sempre nos pareceu que semelhante tratamento não encontrava justificativa jurídica, e nem sequer administrativa, para que fôssem postos à margem da lei, trabalhadores incumbidos de serviços do Estado, ainda mesmo que transitórios. Essa própria transitoriedade, que ainda serve de justificativa para o tratamento discriminatório contra o pessoal de obras, é mais aparente do que real, de vez que se as obras, isoladamente consideradas, terminam com sua conclusão, outras se tornam necessárias, de sorte que, dentro das suas verbas de obras, está sempre o Estado realizando serviços, praticamente com o mesmo pessoal. Daí dizermos que é apenas aparente a transitoriedade que se quer atribuir a essa relação de trabalho. A prevalecer o argumento da transitoriedade das obras, lógico seria que todos os empreiteiros particulares se liberassem também dos encargos da legislação do trabalho, conclusão que por si só evidencia o desacerto do fundamento.

Contra semelhante estado de coisas manifestamo-nos, por diversas vezes, sustentando ser paradoxal que o Estado brasileiro, que incluía em suas Constituições, — na de 1934, na Carta de 1937 e finalmente na de 1946, — os postulados

básicos de proteção ao trabalho, tais como recomendados às Nações civilizadas, pelo Tratado de Versailles, repudiasse a aplicação desses princípios, em se tratando de trabalhadores a seu próprio serviço.

Assim também entendeu o autorizado THEMISTOCLES CAVALCANTI, em trecho, breve mas incisivo, de sua conhecida obra "O Funcionário Público e seu Estatuto", ao mostrar que —

"Embora a lei procure criar uma situação muito peculiar para estas categorias de servidores do Estado, colocados entre os funcionários públicos e os que gozam das vantagens da legislação trabalhista, o certo é que, cada vez mais se justifica a outorga das vantagens da legislação social.

O tempo de serviço deve acarretar a estabilidade, o direito à aposentadoria e à pensão, às férias, à licença enfim tudo quanto disser respeito às necessidades decorrentes da relação de trabalho entre eles e o Estado." (Pág. 109.)

E' verdade que nem toda legislação do trabalho se poderia aplicar a esse grupo. Mas os princípios básicos dessa legislação de nenhum modo deveriam ser afastados, e não seria de admitir permanecessem esses trabalhadores reduzidos apenas, como o declarou o Decreto-lei n.º 240, ao direito à percepção do salário pelo dia de trabalho realizado, e sem quaisquer das outras garantias sociais, a todos os demais trabalhadores reconhecidas.

A Lei de Acidentes do Trabalho, expedida pelo Decreto-lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944, veio alterar essa situação, ao determinar a extensão de suas normas ao pessoal de obras da União, Estados, Territórios e Municípios, iniciando, com esse preceito, a tendência da legislação em favor da inclusão dessa categoria de trabalhadores nos limites de um melhor amparo jurídico.

Posteriormente, a Circular da Presidência da República, n.º 10, de 1948, estatuiu de modo geral sobre a inclusão do pessoal de obras no regime de seguros sociais, sufragando a tese defendida pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, de que o regime de previdência do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários se lhes aplicava, tese essa que não vinha encontrando reconhecimento por parte de órgãos federais incumbidos de sua aplicação.

E completando essa providência, a Lei número 1.110 "B", de 24 de maio de 1950, em seus artigos 2.º e 3.º dispôs —

"Art. 2.º Aos trabalhadores de obras da União, que contarem mais de trinta e cinco anos de serviço e não estiverem inscritos, por proibição legal ou regulamentar, como associados de instituição de previdência social, será concedida, desde que tenham mais de sessenta e cinco anos

de idade, pensão especial correspondente à metade do salário mensal que hajam percebido no último ano de trabalho.

Art. 3.º As pensões estabelecidas no art. 2.º serão concedidas por decreto do Presidente da República mediante processo encaminhado ao Ministro da Fazenda pelo Ministério em que o beneficiário servir."

Quando da expedição da lei reguladora da remuneração do repouso semanal, foi também afirmada a aplicabilidade dessa lei aos trabalhadores do Estado, não encontrando, porém, acolhida o ponto de vista que nesse sentido manifestamos em parecer. Veio, porém, a Lei n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952, ratificar a concessão desse benefício aos trabalhadores de obras, outorgando-lhes ainda o direito a férias anuais, nos termos de seu art. 13, *verbis*:

"O pessoal de obras ficará sujeito ao regime previsto na Consolidação das Leis do Trabalho para efeito de férias e repouso semanal remunerado.

Parágrafo único. O pessoal de obras, nomeado ou admitido em qualquer das categorias de servidor público da União, contará, para efeito de aposentadoria, o tempo de serviço efetivamente prestado em obras realizadas por administração direta do Estado."

Conforme se pode verificar, desse texto citado afinal, foi bem acentuado o progresso da nossa legislação, desde a exclusão do pessoal de obras de qualquer favor, determinada pelo Decreto-lei n.º 240, até o reconhecimento, atual, de várias das garantias previstas na legislação do trabalho, além do enquadramento desses trabalhadores no campo da previdência social, evidenciando-se nesse progresso a crescente influência do Direito do Trabalho sobre o Direito Administrativo. Resta esperar, contudo, que desapareça o tratamento discriminatório que este dava aos trabalhadores de obras, e que aos mesmos se estendam todos os preceitos do Direito do Trabalho que não sejam incompatíveis com a disciplina jurídica do Estado e da relação que este mantém com os respectivos servidores.

Por fim, convirá atender aos aspectos práticos que os textos que invocamos suscitam, e para a execução dos quais nem sempre costumam providenciar as repartições aos mesmos obrigadas. E o melhor meio de obter-se essa fiel aplicação será, a nosso ver, a expedição de regulamento que, conjugando as normas legislativas vigentes, e esparsas que enumeramos, estabeleça, no âmbito administrativo, as formas práticas necessárias à efetiva observância de cada uma delas. Com essa providência serão evitados os males facilmente compreensíveis da inexecução, pelo Estado, de obrigações que lhe incumbem perante seus próprios trabalhadores.