

FRENTE DE TRABALHO

Autoria:

Sidnei Di Bacco

Advogado

Questões a serem debatidas:

a) a prefeitura municipal pode constituir frentes de trabalho para efetuar serviços de limpeza pública (varrição de ruas, limpeza de bueiros, etc.)?

b) qual a forma de contratação e de pagamento dos profissionais contratados?

c) os gastos são considerados como "despesa com pessoal"?

A instituição de frentes de trabalho representa questão delicada, merecedora de profunda reflexão, pois facilmente degenera-se para meio de contratar agentes públicos com burla à exigência de prévio concurso público.

Portanto, as frentes de trabalho devem ser vistas como excepcionais e destinadas a um fim exclusivo: minorar grave problema social existente no município (por exemplo, dar ocupação a "bóias-frias" em épocas de entressafra). Trata-se, portanto, de programa eminentemente assistencial e humanitário, voltado a ajudar pessoas em situação de carestia. Não deve ser manejado com propósitos egoístas, por exemplo, com o objetivo de suprir a deficiência de servidores públicos e/ou de contratar agentes públicos sem certame público.

A organização de frentes de trabalho é instrumento frequentemente utilizado para combater o desemprego e os efeitos da seca. Exemplo do primeiro caso é o Estado do Paraná, que, em 1996, através da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho, repassou aos municípios recursos financeiros destinados à criação de frentes de trabalho para combater o desemprego de bóias-frias em épocas de entressafra. No segundo caso, tem-se a SUDENE e o seu Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca, o qual contempla, entre outras, as denominadas "frentes produtivas de trabalho".



O Tribunal de Contas do Paraná já se manifestou a respeito da matéria:

Consulta. Recursos repassados ao município, destinados à "frente de trabalho" para minorar o problema social causado pelo desemprego de bóias-frias, em épocas de entre-safra. Não há necessidade de realização de teste seletivo, conforme o artigo 37, IX, da CF/88 e art. 27, IX, "a" e "b", da CE/89, tendo em vista que o Estado não atuará como empregador, mas como garantidor da estabilidade social.

(Protocolo 169707/1996, Resolução 15273/1996)

O tema também já mereceu a atenção do legislador pátrio, através da edição da Lei 9608/1998 (com alterações promovidas pelas Leis 10748/2003 e 10940/2004):

Art. 1º. Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

§ único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º. O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Art. 3º. O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

§ único. As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

Art. 3º-A. Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro ao prestador de serviço voluntário com idade de dezesseis a vinte e quatro anos integrante de família com renda mensal "per capita" de até meio salário mínimo.

§ 1º. O auxílio financeiro a que se refere o "caput" terá valor de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e será custeado com recursos da União por um período máximo de seis meses, sendo destinado preferencialmente:

I - aos jovens egressos de unidades prisionais ou que estejam cumprindo medidas sócio-educativas; e

II - a grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego.

§ 2º. O auxílio financeiro poderá ser pago por órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios.

§ 3º. É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o 2º (segundo) grau.

§ 4º. Para efeitos do disposto neste artigo, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.

Embora a Lei 9608/1998 refira-se a "serviço voluntário", admite que a atividade seja remunerada, até o valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), pelo prazo máximo de seis meses. Aliás, a precariedade (sazonalidade e provisoriedade) é nota característica do programa, não se podendo admitir que a ajuda financeira seja permanente, ou, ao menos, que sempre as mesmas pessoas se beneficiem do favor público.

Não se vislumbra óbices, contudo, ao pagamento dos serviços na forma de salário "in natura", por exemplo, através da entrega de cestas básicas, procedimento, aliás, até recomendável, pois compatível com a natureza assistencial do trabalho voluntário.

Inexiste vínculo empregatício (art. 1º, § único, Lei 9608/1998) e não há necessidade de realização de teste seletivo, pois o município não atuará como empregador e sim como garantidor da estabilidade social (redação da jurisprudência do Tribunal de Contas do Paraná transcrita retro).

Sugere-se que o poder executivo envie projeto de lei à apreciação da câmara municipal, regulamentando a instituição de frentes de trabalho no município. O projeto deverá conter os seguintes tópicos:

- a) rol de problemas sociais a serem atacados;
- b) número máximo de contratados a cada evento social gravoso e/ou período de tempo;



c) valor da remuneração dos trabalhadores e forma de pagamento – a adoção de diárias é recomendável, sugerindo-se o máximo de 1/30 (um trinta avos) do salário mínimo;

d) atividades a serem exercidas pelos trabalhadores – por exemplo, coleta de lixo, limpeza e manutenção de esgotos, ruas, praças e prédios públicos;

e) autorização para a contratação direta, sem realização de teste seletivo e/ou concurso público – recomenda-se seja firmada parceria com o sindicato dos trabalhadores rurais local e/ou com a agência local da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, que se encarregarão de cadastrar e selecionar os beneficiários; o pagamento dos trabalhadores também poderá ser feito através das referidas instituições;

f) identificação da dotação orçamentária a ser utilizada para a contabilização das despesas – preferencialmente na assistência social.

A vigência da frente de trabalho deverá ser pelo período máximo de 180 dias (Lei 9608/1998, art. 3º-A, § 1º; Lei 8666/1993, art. 24, inciso IV, por analogia). As contratações deverão beneficiar trabalhadores carentes e desempregados, residentes no município.

É recomendável a expedição de decreto declarando a situação de emergência e/ou de calamidade pública enfrentada pelo município (art. 24, inciso IV, da Lei 8666/1993, por analogia).

As contratações visam a resolver um problema social, assim, os respectivos dispêndios têm natureza assistencial e não salarial, o que os afasta do conceito de “despesa com pessoal”. Todavia, o art. 18, § 1º, LRF, determina que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “outras despesas de pessoal”. Instalada a dúvida, e para evitar problemas com os órgãos de controle externo, aconselha-se que o município insira os gastos com frentes de trabalho na despesa com pessoal, ainda que a remuneração seja paga através de cestas básicas (pois caracterizada como salário “in natura”).