

A Função Pública na Inglaterra

PAUL-MARIE GAUDEMET

(Tradução de Maria Victoria Caldeira Branco)

EM alguns países, notadamente na França e na Alemanha, o problema da natureza jurídica da relação de emprêgo público provocou amplos debates. Procurando conciliar a exigência do consentimento do funcionário para o ingresso na função pública e a liberdade do Estado de modificar, unilateralmente, a situação de seus agentes, os juristas obedientes à sua tendência mais ou menos liberal, insistiram sobre o caráter contratual ou a natureza estatutária daquele vínculo. Esta controvérsia clássica não parece ter repercutido entre os autores ingleses, mais voltados às especulações teóricas.

Os tribunais evitaram manifestar-se de forma categórica, sobre o laço que une o "civil servant" à Coroa. Parece, contudo, que na Grã-Bretanha, ao inverso do continente, a tese contratual sobrepõe a teoria estatutária. Em conformidade com a concepção liberal pura, a doutrina inglesa entende geralmente que o "civil servant" está ligado à Coroa por um contrato. (1)

A solução filia-se à tradição britânica. A princípio, o laço de função pública era pessoal. Membros da "Casa Real", os altos funcionários a serviço da Coroa, estavam ligados ao Soberano por um contrato. Os vestígios deste sistema primitivo, em que o serviço pessoal do príncipe não se distingue do serviço do Estado, são tenazes. Até o começo deste século, cada mudança de reinado exigia nova nomeação dos "civil servants", porque eles estavam ligados, pessoalmente, ao Rei. A morte do soberano acarretava a ruptura do vínculo de serviço. Somente o "Demise of Crown-Act", em 1901, pôs termo a esta prática. Desde então, o funcionário ficou menos ligado à pessoa do soberano do que ao Estado.

Os agentes subalternos jamais estiveram ligados à pessoa do Rei; estavam, porém, presos por uma relação pessoal de cunho contratual aos altos funcionários que os escolhiam e pagavam, utilizando-se de rendas pessoais ou de taxas previstas para o serviço. Na segunda metade do século XIX extinguiu-se, quase totalmente, o sistema. Êsses "civil servants" passaram a ser nomeados pela Coroa e pagos pelos créditos concedidos pelo Par-

lamento. Ainda aí, o laço da função pública perdia o caráter pessoal. O funcionário prendia-se ao Estado.

Esta despersonalização ameaçava eliminar o caráter contratual da relação de emprêgo público, que a caracterizava, a princípio, mas terminou por sobreviver.

As decisões da justiça sem serem formais inclinavam-se para a concepção contratual.

A propósito dos recursos opostos às demissões, os juízes invocam "les contrats d'emploi au service de la Couronne" (Dunn v. R. 1896, 1 Q. B. 116, p. 119) ou "le contrat de service sous la Couronne" (Gould v. Stuart 1896, A.C. 575). A prática parece também consagrar esta tese. Alguns "civil servants" assinam contrato escrito com os departamentos ministeriais que os empregam. O ato fixa as condições de trabalho do agente cuja natureza contratual não mais pode ser contestada. Em relação a outros "civil servants" a doutrina apela, na falta de ato escrito determinando-lhes os regimes de serviço, para a noção de contrato implícito.

O desenvolvimento dos "Whitley Councils" não fez mais que acentuar este caráter contratual. Permitindo aos "civil servants" a semelhança de trabalhadores privados discutir as condições de trabalho com os representantes do governo considerado como empregador, estes organismos acentuam a natureza contratual da obrigação que os une ao Estado.

A adoção generalizada da teoria contratual ocasiona certas conseqüências práticas, importantes. Ela tende a consagrar a norma, segundo a qual a situação do funcionário não pode ser modificada unilateralmente. Assim, o funcionário, uma vez nomeado, não pode subtrair-se ao vínculo da função pública sem a aprovação de seus superiores: a demissão deve ser aceita. Tão pouco, o Estado pode, unilateralmente, aumentar os encargos ou diminuir estímulos de seus servidores estabelecidos na época de sua admissão. Os "civil servants" não têm um direito expresso à conservação das vantagens que lhes são conferidas por ocasião de seu ingresso no Serviço. Mas o caso estipula a Coroa a não deduzi-los. Assim, as "Ordresen Councils", modificando os regulamentos administrativos internos especificam, muitas vezes, que a alteração "não afeta os direitos, privilégios ou isenções" de que anteriormente se beneficiava o pessoal. É

(1) C.S. EMDEN, *The Civil Servant in the Law and The Constitution* — Londres, Stevens and Sons — 1923, p. 18 e seguintes.

em virtude do mesmo princípio, que leis, como as "Trade-Union and Trade Disputes Act" de 1927 ou as leis reduzindo as pensões, determinam que elas não se aplicam aos funcionários nomeados antes de sua vigência.

Entretanto, estas restrições à modificação unilateral das condições de trabalho dos "civil servants" são mais aparentes do que reais. Elas deixam subsistir a onipotência constitucional do Parlamento. Uma lei pode sempre modificar os direitos do "civil servant". E há mais. A própria Coroa possui meios de agravar a situação de seus agentes. É um princípio fundamental do direito inglês, da função pública que os "civil servants" são demissíveis "at pleasure". O direito de demissão da Coroa é considerado uma cláusula implícita do contrato da função pública. (2)

Ele permite, eventualmente, ao governo obter a aquiescência de seus agentes a uma diminuição de seus proventos. A ameaça da demissão bastaria para impedi-los de reclamar a continuidade de sua situação. Dá admitir-se que a Coroa possa reduzir a retribuição dos "civil servants". Este direito é considerado como uma consequência da demissibilidade "at pleasure". Se a Coroa pode dispensar seus agentes ao seu arbítrio, poderá também atenuar o rigor da decisão, oferecendo-lhes a permanência por menor remuneração. O "civil servant" poderá, neste caso, recusar a proposta, e deixar o serviço sem risco de processo por abandono do emprêgo — tese expressamente consagrada pelos tribunais que consideram uma redução nos vencimentos ou um descenso como uma demissão, seguida de nomeação menos vantajosa. (3)

Assim a natureza contratual do vínculo da função pública retira a flexibilidade do regime jurídico do "Civil Service" e se adapta às constantes necessidades dos serviços públicos. Condicionado pela cláusula da demissibilidade "at pleasure", o contrato da função pública não oferece mais garantia aos "civil servants" do que uma situação estatutária. Menos porém, do que a natureza jurídica do laço da função pública, interessam aos "civil servants" os meios de sua constituição.

A FORMAÇÃO DO VÍNCULO DA FUNÇÃO PÚBLICA

A formação do vínculo da função pública acarreta um sério problema de política administrativa. A escolha do método pelo qual o Estado selecionará os seus agentes, importa em resolver o problema de recrutamento. Os organizadores do "Civil Service" a isto se dedicam com especial cuidado. Suas soluções são geralmente reputadas excelentes, e citadas como exemplo.

Dois princípios condizentes com a concepção liberal inglesa, os orientam: a preocupação de eliminar, no recrutamento, as influências partidárias, a fim de assegurar a neutralidade política da admi-

nistração e o propósito de escolher os agentes, segundo suas qualidades e conhecimentos gerais antes, do que em razão de suas capacidades técnicas e aptidões particulares.

Êstes princípios são postos em prática por uma Comissão especial: a "Civil Service Commission". Êste órgão deve preparar o recrutamento do "Civil Service" e resguardá-lo das influências partidárias. Os Comissários são nomeados pelo Rei, mediante ato próprio. Êles não se devem influenciar em suas decisões, senão pelo interesse geral do serviço, desviando-se de toda cogitação política. Cabe-lhes entregar aos candidatos, depois do exame, um certificado de aptidão sem o qual, nenhum dêles pode, em princípio, ser nomeado por um chefe de departamento, a não ser em caráter temporário.

A unidade do órgão de recrutamento firma a unidade do "Civil Service", mas ela impõe à "Civil Service Commission" uma tarefa imensa. Os Comissários são autorizados a contratar assistentes, com a homologação da Tesouraria, para ajudá-los em sua missão. Êles organizam os exames e as provas de aptidão não somente para os postos do "Civil Service", como também para uma parte dos candidatos ao "Foreign Service", aos cadetes da Aviação e da Marinha e certos cargos técnicos.

Incumbe-lhes baixar, com a aprovação da Tesouraria, os regulamentos fixando as condições de entrega dos certificados de aptidão. Êstes regulamentos são publicados na "Gazeta de Londres". A publicidade garante-lhes a imparcialidade. Êstes regulamentos estabelecem os princípios que presidem ao recrutamento e fixam as suas modalidades.

Em sua origem e até o princípio dêste século, a seleção dos candidatos se realizava, unicamente, por meio de exames escritos. Êste sistema, introduzido em 1855, em reação contra os abusos do favoritismo, foi preferido às provas orais. Permittendo o anonimato, parecia apresentar mais garantias de imparcialidade. A experiência demonstrou a insuficiência do exame escrito, para avaliação da personalidade do candidato. A partir de 1905, os Comissários introduziram o sistema das provas orais. Estas, ocuparam, no início, um campo limitado. O seu uso se desenvolveu, consideravelmente, a partir de 1920. Como os Comissários atribuísem maior importância às qualidades pessoais dos candidatos do que aos seus conhecimentos técnicos, eram levados a acentuar a importância do exame oral. Atualmente, êstes ocupam lugar essencial nos métodos de seleção da "Civil Service Commission".

A guerra de 1939-1945, marcou, profundamente, o sistema de recrutamento. Na Grã-Bretanha, como na maioria dos países beligerantes, o problema da nomeação dos funcionários, apresentou-se, após a cessação das hostilidades, sob um aspecto especial. A suspensão do recrutamento durante a guerra deixava inúmeras vagas. O governo empenhou-se em reservar três quartos delas aos ex-combatentes, que tendo passado no serviço

(2) C. S. EMDEN, ver *ob. cit.*

(3) C. S. EMDEN, ver *ob. cit.* p. 22.

ativo, o tempo que, normalmente, deviam dedicar aos estudos universitários, apresentavam uma formação muito diversa da normalidade dos candidatos. A idade não lhes permitia, em geral, se entregar a longos estudos preparatórios. Era necessário suprir as vagas e incorporar ao serviço administrativo os candidatos vítimas da guerra. O problema, que se colocara em condições análogas em 1918, foi estudado desde o início da nova guerra mundial. A partir de 1941, o primeiro Comissário da "Civil Service Commission", se preocupou em adaptar os métodos de seleção às novas circunstâncias. Depois de longas discussões com as Universidades, um plano de reforma foi submetido à Tesouraria. Em fevereiro de 1944, todo o problema de recrutamento do após-guerra foi encaminhado ao *National Whitley Council*. Em novembro, um livro branco foi publicado. Nêle se preconizavam os novos métodos seletivos para o período de reconstrução. Este plano, adotado pelas Comunas em dezembro de 1944, lança as bases do novo sistema de recrutamento: suspensão temporária dos processos normais de recrutamento; organização de concursos especiais segundo métodos originais para os candidatos vítimas da guerra, para os quais se reservariam cargos; instauração de concursos permitindo aos funcionários, já integrados no "Civil Service", o acesso às classes superiores.

Estes novos métodos foram postos em vigor em agosto de 1945. Entretanto, os processos clássicos de recrutamento foram progressivamente retomados a partir de 1948. O período de reconstrução expirou em 31 de dezembro de 1949, mas os métodos modernos de seleção continuaram a ser utilizados. Servem, ainda, para o recrutamento de 25% das vagas da *Administrative Class*. A título de experiência, até 1957, os candidatos à *Administrative Class* podem escolher o concurso do tipo tradicional ou submeter-se às provas instituídas durante o período de reconstrução. Podem, mesmo, prestar o concurso sob ambas as formas. Os processos tradicionais de recrutamento não excluem os novos métodos.

A) OS PROCESSOS TRADICIONAIS DE RECRUTAMENTO

A "Civil Service Commission" não pode conceder aos candidatos o certificado de aptidão necessário à nomeação senão depois de verificados a aptidão geral e os conhecimentos profissionais.

As condições gerais a serem satisfeitas pelos candidatos são inúmeras. Um requisito de idade é imposto nos regulamentos próprios aos diversos serviços. A idade do candidato é considerada com a dedução do tempo de serviço militar. Se os regulamentos não fixam um limite de idade para a função, os Comissários apreciam-na, de acordo com as exigências peculiares ao serviço. Em princípio, nenhuma nomeação pode ser feita acima de 50 anos, sem autorização especial da Tesouraria. O limite de idade pode ser reduzido para o candidato, a pedido de um departamento e de acordo com a

Tesouraria, se o recrutamento não foi realizado por meio de concurso.

Os candidatos devem ser de nacionalidade britânica. O "Aliens Restriction (Amendment) Act" de 1919, exclui os estrangeiros do "Civil Service". Regulamentos posteriores, exigem dos candidatos a nacionalidade de origem e até mesmo, como para os candidatos aos cargos diplomáticos, o nascimento deles e de seus pais, em território britânico.

Os candidatos não recebem certificado de aptidão, se não comprovam boa saúde e idoneidade moral.

Somente após a verificação destas condições gerais, o "Civil Service Commission" cuida do exame de sua aptidão profissional.

Como regra, a "Civil Service Commission" somente entrega os certificados de aptidão, após a realização dos concursos ou exames.

A nomeação é feita pelo chefe do departamento. As provas tendem a revelar as qualidades intelectuais dos candidatos e a extensão de sua cultura, mais do que os conhecimentos especializados.

Conforme a concepção britânica do funcionário-cidadão, os comissários preferem o homem honesto, o "gentleman" embora inexperiente, ao técnico vicioso pela deformação profissional.

Os concursos compreendem, geralmente, uma prova escrita, que deve revelar o grau de instrução geral do candidato. Para o acesso aos cargos inferiores do "Civil Service", as provas se restringem, em geral, a êsse exame escrito, suficiente para revelar conhecimentos elementares. Para a *Administrative Class* e a *Executive Class*, o exame escrito é completado com uma prova oral: a "interview". É uma conversação que permite aos examinadores formular ao candidato questões gerais e avaliar, pelas respostas, sua capacidade de julgamento e sua formação.

Para as funções técnicas a "interview" prevalece quase sempre sobre as provas escritas. Nessa hipótese, porém, o candidato deve provar qualificações técnicas especiais. Para estas funções, o departamento em que ocorre a vaga publica um aviso solicitando candidatos, que se submetem a uma comissão de seleção composta, em geral, de um representante da "Civil Service Commission" e do Chefe do Serviço interessado. Depois da "interview" a banca escolhe um dos candidatos e o departamento ministerial realiza a nomeação, condicionada a apresentação do diploma ou certificado profissional. É o sistema utilizado para a seleção de engenheiros, químicos, agrônomos e outros servidores técnicos do "Civil Service".

O uso da "interview", na escolha de funcionários, é característico do recrutamento britânico e tem dado bons resultados. Foi imitada no estrangeiro, notadamente na Bélgica.

Mas, foram, sobretudo, os sistemas de recrutamento usados na Grã-Bretanha, durante o período de reconstrução, que deram ao método da "interview" toda sua amplitude.

B) OS PROCESSOS DE RECRUTAMENTO NO PERÍODO DA RECONSTRUÇÃO

Inspirados, por vêzes, nos métodos utilizados, logo após a 1.^a guerra mundial, os processos de seleção adotados no período da reconstrução, admitem, também, interessantes inovações. Os mais importantes foram empregados na escolha dos candidatos à *Administrative Class* e aos cargos superiores do "Foreign Service". Seus resultados não poderiam ser julgados em definitivo, senão à luz de experiência mais longa, embora pareçam, desde logo, favoráveis. Por isto, êstes métodos foram prolongados além do término do período de reconstrução, de modo a conduzir a experiência até 1957. Os novos métodos asseguram o recrutamento da quarta parte das vagas da *Administrative Class* e de quase todos os cargos superiores do "Foreign Service". Entretanto, os métodos de seleção diferem, segundo as classes do "Civil Service". O valor das provas escritas e orais varia segundo a natureza das vagas a ocupar.

Para o recrutamento da *Administrative Class*, uma prova escrita eliminatória permite excluir os candidatos visivelmente deficientes. Assegurando uma primeira seleção, pela eliminação dos incapazes, não é computada para a classificação final. A nomeação depende, unicamente, da nota obtida depois da "interview", diante do Bureau de Seleção Final ("Final Selection Board" ou F.S.B.) cuja apreciação depende, todavia, dos resultados das provas prestadas, anteriormente pelos candidatos.

Para o acesso à *Executive Class*, ao contrário, a classificação depende ao mesmo tempo, da nota do exame escrito e da "interview".

Para a *Clerical Class* e a *Sub Clerical Class*, o concurso comporta somente o exame escrito.

Para as classes científicas e técnicas, os candidatos são submetidos apenas às provas orais, mas devem evidenciar qualificações especiais ou a posse de diplomas.

Orais ou escritas, as provas exigidas dos candidatos são tôdas originais.

Elas tendem mais a fazer sobressair as qualidades pessoais do homem do que os seus conhecimentos de Administração. As mais interessantes, são aquelas utilizadas para o recrutamento da *Administrative Class*.

Ê delas que a seguir nos ocuparemos.

1) As provas de admissão

Estas provas são escritas, e não têm por objeto revelar o nível de instrução dos candidatos. Servem para mostrar suas aptidões gerais. Não têm também nenhum caráter técnico.

Elas compreendem, de início, três provas de inglês, em que os candidatos devem demonstrar o domínio do idioma. Na primeira, o candidato deve resumir um texto de literatura clássica e interpretar certas passagens difíceis; pode, assim,

mostrar sua clareza de espírito. Na segunda é chamado a dissertar sobre um assunto geral a propósito do qual manifesta suas qualidades de julgamento. A terceira é uma composição de cultura geral, versando um conjunto de assuntos variados; os candidatos devem desenvolver 3 questões entre doze assuntos da atualidade, que lhe são propostos.

Segue-se uma prova simples de aritmética, na qual o candidato demonstrará antes suas qualidades de raciocínio do que seus conhecimentos matemáticos.

Por fim, um teste de inteligência cujo coeficiente é o dôbro do das outras provas, constitui a maior originalidade do sistema. Os testes de inteligência já tinham sido utilizados em seguida à 1.^a guerra mundial. Êles objetivam revelar a vivacidade de espírito dos candidatos, sem dêles exigir nenhum conhecimento especial. O teste compreende numerosas questões simples que devem ser respondidas em curto espaço de tempo. Permite avaliar a aptidão do candidato para trabalhar rapidamente e com sangue frio. Êstes testes de inteligência são empregados tanto no recrutamento de datilógrafos como no de diplomatas. Oferecem resultados cujo valor tem sido apreciado, de diversos modos.

Para os candidatos às classes subalternas, os resultados dos testes de inteligência parecem satisfatórios. Permitem distingui-los segundo a vivacidade de espírito necessária à execução rápida de suas tarefas. Para os candidatos às classes superiores, êstes testes parecem menos valiosos. Trata-se então de pessoas que, possuindo, em geral, grau universitário, desfrutam de inteligência mais desenvolvida. O problema é assim, de separar os candidatos cuja inteligência é excepcionalmente brilhante, daqueles cuja vivacidade de espírito é apenas mediana. Ora o teste de inteligência é muito mais apto a eliminar os candidatos de espírito obscuro, do que fazer sobressair os espíritos esclarecidos. Os ingleses afirmam, usualmente, que um mau teste é o produto de "asno", ao passo que um bom teste não é, necessariamente, o sinal de uma "águia". O especialista em palavras cruzadas, soluciona, em geral, a contento o teste de inteligência, o que não significa que esteja naturalmente qualificado para a alta administração. Se os testes de inteligência foram, entretanto, mantidos para a seleção de candidatos às altas funções administrativas, é que se pôde observar no conjunto uma certa correlação entre os resultados dêstes testes e os outros elementos de apreciação.

Do mesmo modo, a insuficiência dos testes escritos para distinguir os candidatos mais capacitados não tem grande inconveniente. A prova escrita não tem, para os candidatos à *Administrative Class*, mais do que um papel eliminatório. Seus resultados não entram na classificação final; servem simplesmente ao "Civil Service Selection Board" para estabelecer a lista dos candidatos admitidos às provas orais. O "curriculum vitae" dos candidatos e os relatórios eventualmente for-

recidos a respeito deles, pelas autoridades universitárias ou militares ou seus antigos patrões, são igualmente levados em consideração. Para serem admitidos, os candidatos deviam, originariamente, totalizar, no mínimo, 365 pontos sobre um máximo de 600. Como respostas a certas críticas formuladas, notadamente por Bevin, e a fim de permitir maior número de concorrentes à demissão, esta média foi ligeiramente diminuída. São assim, as provas de admissão, principalmente orais, que, no sistema de reconstrução, prevalecem para a seleção dos candidatos à *Administrative Class* ou aos postos superiores do "Foreign Service."

2) As provas de admissão diante do "Civil Service Selection Board"

As provas de admissão devem revelar a personalidade do candidato. Eles tendem a destacar suas qualidades humanas, mais do que seus conhecimentos técnicos. É a perspicácia, o caráter, o discernimento do candidato mais do que seus conhecimentos de direito, matemática, ou economia política, que é preciso levar em conta. Por essa forma, o sistema se entrosa na concepção britânica da função pública. Para compor o "Civil Service", mais vale escolher homens de valor do que especialistas ou técnicos.

Para chegar a este resultado, os candidatos eram, de início, convocados, em grupos de 21 ou de 24, à "Manor House", "Stoke d'Abernon" (Surrey). Era uma casa de campo que "sem ser luxuosa era confortável e agradável". Os candidatos divididos em 3 equipes de 7 ou 8, aí deviam residir 3 dias para serem examinados pelo C.I.S.S.B. Este, composto de um presidente e 9 membros divididos em 3 grupos, cada um compreendendo um presidente, um psicólogo e um observador. Cada grupo era encarregado em especial de uma equipe de candidato. O ambiente assemelhava-se ao de um "week-end" entre amigos. Os candidatos eram submetidos durante sua permanência a uma série de provas, das quais os membros do "Civil Service Selection Board", instalados igualmente na residência, observavam os resultados.

Os exames eram numerosos e variados, abrangendo: testes psicológicos, exercícios práticos e "interviews".

O sistema de seleção dos candidatos à *Administrative Class* e aos cargos superiores do "Foreign Service" apresenta uma grande perfeição técnica. A variedade e a escolha judiciosa das provas permitem aos candidatos capazes de se fazerem distinguir. Os testes não exigem conhecimentos técnicos. Evitam todo "handicap" àqueles cujos estudos foram interrompidos pela guerra. Aliás, a composição dos grupos de examinadores garante, tanto quanto possível, a imparcialidade dos julgamentos.

Dispensando o conhecimento técnico do candidato, corre-se o risco de introduzir no "Civil Service" espíritos brilhantes, mas incapazes de ação. Não será isto encorajar à indolência os jovens mais

bem dotados? O perigo parece ter-se feito notar. Hoje, os candidatos não mais podem concorrer segundo os processos do C.I.S.S.B., a menos que já possuam graus universitários.

O fato de deixar à discrição do F.S.B. a escolha dos "civil servants" não é isento de perigo. Pode-se temer que as decisões do F.S.B. não se libertem de uma concepção uniforme e estereotipada do "civil servant". A apreciação subjetiva dos membros do F.S.B. conduz ao perigo de não se obter, na escolha dos agentes, toda a variedade desejável. Alguns receiam que o F.S.B. tenda a se tornar doutrinário e não saiba adaptar às novas exigências, o seu ideal do "civil servant". O perigo é real e inerente a todo sistema de recrutamento único; é o preço de unidade do "Civil Service". Deve-se, contudo, notar que o perigo foi parcialmente evitado pelos britânicos. A presença no F.S.B. de membros estranhos à administração reduz o risco da esclerose do recrutamento e assegura que as necessidades mutáveis dos administrados não serão esquecidas pelas autoridades encarregadas da seleção dos funcionários.

A RUPTURA DO LAÇO DA FUNÇÃO PÚBLICA

Se os ingleses se esforçam em estabelecer o laço da função pública em benefício de pessoas capazes de servir útilmente à administração, dão a êle uma certa fragilidade a fim de estimular o zelo do "civil servant". Sem dúvida, o "Civil Service" não consagra, ao contrário da administração helvética, o princípio das nomeações temporárias, renováveis cada 4 anos. A eficácia do serviço exige a estabilidade dos empregos que a própria prática suíça já obrigava a considerar. Mas os ingleses desconhecem o funcionário vitalício do direito alemão. O "Civil Service" não é como o "Berufsbeamtentum" alemão, uma casta cujos membros estão ligados permanentemente ao Estado. O laço que une o "Civil Service" à Coroa é frágil. O princípio da demissibilidade "at pleasure" é consagrado.

Ainda aqui a prática corrigiu os excessos que o princípio poderia conter. O governo se abstém de fazer demissões de maneira arbitrária, como o direito estrito lhe permite. Desde muito, a regra não causa maior prejuízo aos "civil servants". A Coroa é um empregador modelo e os diretores do pessoal sempre foram, em relação aos servidores da Coroa, antes benevolentes do que rigorosos.

Em suma, quatro processos essenciais são utilizados para desfazer o laço da função pública: a suspensão, a aposentadoria, a exoneração e a demissão que apesar da regra da demissibilidade "at pleasure" é excepcional.

1. A suspensão

A suspensão não rompe, definitivamente, o vínculo da função pública. Ela, temporariamente, desliga o funcionário de certas obrigações e priva-o de alguns de seus direitos.

O chefe de departamento pode sempre suspender um funcionário. Não é necessário utilizar-se de processo especial. Este sistema, também conhecido nas legislações estrangeiras, permite afastar, rapidamente, do serviço o funcionário sem importar em medida definitiva. A suspensão é sempre aplicada ao funcionário que responde a processo penal. A permanência no cargo poderia constituir causa de escândalo. Uma sanção definitiva, por outro lado, seria injustificada desde que a culpabilidade ainda não está provada. A suspensão é pronunciada até o término do processo.

Suspensão, o funcionário deixa o exercício do cargo. Afastá-lo de suas funções é o fim essencial visado pela medida. Continua, entretanto, a fazer parte do serviço público, sujeito às obrigações e à disciplina geral dos "civil servants".

O pagamento do funcionário suspenso pode ser retirado total ou parcialmente. Com a expiração do prazo da suspensão, as quantias retidas podem ser pagas ao funcionário. Serão, em caso contrário, confiscadas, em parte ou no todo.

A suspensão é, às vezes, uma medida preliminar à sanção disciplinar. Neste caso, todas as acusações levantadas contra o funcionário devem ser-lhe comunicadas por escrito, antes da aplicação da pena definitiva, que põe termo à suspensão.

A suspensão pode, igualmente, terminar pela volta do agente ao serviço. Isto se opera sem formalidade uma vez que o vínculo da função pública não foi desfeito.

2. Aposentadoria

A aposentadoria enfraquece, mais acentuadamente, o vínculo de função pública do que a suspensão. É, geralmente, definitiva. Todavia, não rompe completamente o laço que une o funcionário do "Civil Service". O aposentado fica sujeito a algumas obrigações relativas à função pública. Beneficia-se também de proventos resultantes de sua condição funcional.

A aposentadoria pode ser declarada, em princípio, logo que o funcionário atinja a idade de 60 anos; torna-se obrigatória quando ele ultrapassa 65 anos. Contudo, a Tesouraria pode solicitar ao chefe de departamento uma prorrogação da atividade, durante mais 5 anos, se a aposentadoria for prejudicial ao serviço.

A aposentadoria antecipada é admitida, mediante invalidez comprovada. Neste caso será concedida uma pensão por invalidez. A aposentadoria pode ainda, ser antecipada, em caso de supressão de cargo, ou, reorganização de serviços; uma pensão poderá ser então concedida, não excedendo, porém, àquela que seria concedida por motivo de invalidez. No caso de incapacidade funcional do funcionário, o governo tem a faculdade de demiti-lo. Nesta hipótese, o funcionário não tem direito à pensão, mas, no máximo, a um pagamento a título de indenização. Este sistema impedia, quase sempre, os chefes de departamento ministe-

rial de se desembaraçar dos agentes incapazes. É constrangedor despedir um velho servidor tornado incapaz, sem lhe assegurar a subsistência. Assim, o "Civil Service" se achava embaraçado com agentes pouco ativos que lhe prejudicavam o rendimento, mas em relação aos quais os dirigentes hesitavam em declarar a dispensa. Para remediar a situação, o governo, empenhado em manter a eficácia do Serviço, procurou facilitar as aposentadorias antecipadas dos agentes, sem necessidade de motivação especial. O "Superannuation Act" de 1949 foi decretado. Inspirada nas soluções adotadas no "Foreign Service", esta lei permite a aposentadoria antecipada, com concessão de pensão proporcional, aos funcionários de mais de 50 anos de idade, quando "no interesse da eficiência do serviço".

O funcionário aposentado antes de 60 anos de idade, pode ser obrigado a voltar ao serviço.

O vínculo da função pública não se desfaz, definitivamente. Em caso de recusa, o funcionário perde o direito à pensão ou à indenização. Reassumindo o cargo, ele vai perceber, em vez do vencimento igual ao de sua antiga função ou a daquela em que for reaproveitado, se mais elevado.

C) A EXONERAÇÃO (RESIGNATION)

Com a exoneração, o laço da função pública se rompe por iniciativa do funcionário. Como convém a um regime de função pública liberal, a exoneração é sempre possível. O funcionário que é um "civil" e deve ficar alheio às obrigações militares não pode ser coagido a continuar no "Civil Service".

De acordo com a concepção contratual da função pública a exoneração não se efetiva, a não ser depois de aceita pela autoridade superior. A aceitação nunca é recusada. A exigência dela permite, entretanto, manter um certo prazo entre o momento em que o funcionário manifesta a vontade de sair do serviço e a cessação de suas funções. O prazo varia segundo as administrações. É necessário para assegurar o bom funcionamento do serviço e evitar interrupções bruscas. Impede também que os "civil servants" se subtraíam, pela exoneração, às sanções disciplinares.

Se o funcionário conserva o direito de exoneração, deve a administração impedir que elas se tornem frequentes. O "Civil Service" britânico, ao contrário do "Civil Service" americano, é uma carreira. Seus organizadores temem que as possibilidades de se exonerar, em condições demasiado vantajosas estimulem os funcionários a deixar, prematuramente, o serviço para se dedicar aos empreendimentos industriais, que lhes oferecem maiores salários. Por isto, o funcionário que se demite antes de 60 anos perde o direito à pensão. Além disso, o funcionário que se exonera não é jamais readmitido no "Civil Service".

Existe uma exceção especial a esse princípio com respeito a mulheres. Até 1946, elas eram obri-

gadas a se exonerar, por motivo de casamento. Atualmente, a exoneração, sem ser obrigatória, é estimulada. A exoneração de mulher, em virtude do casamento, pode comportar uma indenização. Se a mulher tem então mais de 6 anos de serviço pode beneficiar-se com um pagamento correspondente a um mês de vencimento, por um ano de serviço, até o máximo de 12 meses. Além disso, se ficar viúva ou se seu marido não pode mais atender à manutenção da família, ela poderá ser readmitida, apesar da exoneração anterior.

A mulher funcionária não deve ser prejudicada em virtude da exoneração a que foi senão obrigada, pelo menos estimulada, e que assim mais se assemelha a uma demissão. A solução parece lógica.

D) A DEMISSÃO (DISMISSAL)

É um princípio geral do direito inglês, que a Coroa pode demitir o "Civil Servant" "at its pleasure". Este direito não é uma prerrogativa especial da Coroa. Resulta de cláusula tácita do contrato da função pública. Ela existe sempre que uma disposição estatutária expressa não a suprimir em relação a determinada categoria de seus agentes. A regra se impõe, em princípio, a todo o funcionalismo e apresenta várias conseqüências.

Ela impede um funcionário de contratar outro funcionário por duração determinada. O "Civil Service" desconhece, em princípio, as nomeações "temporárias" tão freqüentes no regime alemão da função pública.

Veda, também, os funcionários reclamar indenização em virtude de demissão.

Demitidos, êles não podem reclamar violação do contrato.

Este princípio é uma garantia do bom funcionamento do serviço. O temor da demissão estimula o zêlo do funcionário que uma demasiada garantia poderia amortecer. Nenhum processo especial é necessário, se a Coroa deseja fazer cessar o vínculo que liga o funcionário ao Estado. Dêsse modo, raramente, um processo disciplinar é instaurado, porque a sanção mais grave pode ser aplicada sem formalidade.

Outra conseqüência da demissibilidade "at pleasure" é a possibilidade dada à autoridade hierárquica de rebaixar o funcionário de cargo sem estar obrigado a processo especial. O decesso se traduz em uma demissão seguida de uma nomeação em grau inferior.

A liberdade da demissão compreende a de rebaixamento. Ainda aqui, a ameaça do decesso pode estimular eficazmente o zêlo do "Civil Service".

A regra da liberdade de demissão poderia conduzir à instabilidade funcional tornando-se nociva ao bom funcionamento do "Civil Service". A prática removeu o inconveniente. O govêrno não abusa do direito de demissão, evitando atos arbitrários. Sòmente em caso de falta grave do agente verifica-se a demissão. Apesar da fragilidade aparente do vínculo da função pública, a estabilidade do servidor civil britânico é comparável à dos funcionários do continente. Como de hábito à disparidade dos princípios jurídicos se sobrepõem as exigências práticas comuns. A necessidade geral da continuidade do serviço levou à adoção, à margem das regras jurídicas distintas, de soluções práticas idênticas. Elas asseguram a estabilidade dos funcionários.

Conferida no interêsse do serviço, esta estabilidade é preciosa para os servidores civis. Sem constituir um direito representa uma das regalias mais importantes do seu estatuto.