

ADMINISTRAÇÃO GERAL

APERFEIÇOAMENTO

Direitos, Deveres e Regime Disciplinar

ALUÍSIO MOREIRA

O Dr. ALUÍSIO XAVIER MOREIRA, Técnico de Administração do D.A.S.P., presta bom serviço aos estudiosos de administração pública com a publicação de uma série de artigos seus sobre problemas de pessoal, série esta iniciada, aliás, no número de março de 1952 da "Revista do Serviço Público", em sua Seção Administração Geral — Subseção Aperfeiçoamento, por se tratar das súmulas de aulas que ministrou e que foram revistas e ampliadas, de certo, para facilitar aos nossos leitores o contato com o pensamento técnico num campo de preocupações culturais em que a bibliografia em português é relativamente escassa.

Com sua condensação dos problemas, normas, processos e doutrinas que dominam em nosso sistema seletivo; com o esquema a que obedece o seu trabalho intitulado "Recrutamento" e a maneira por que instrui o leitor sobre os temas "Ajustamento Funcional", "Estágio Probatório", "Avaliação da Eficiência", "Promoção", "Transferência e Remoção" e "Treinamento", oferece-nos o Dr. ALUÍSIO XAVIER MOREIRA uma excelente colaboração, de boa índole didática, endereçada, principalmente, àqueles menos familiarizados com o assunto mas que desejam conquistar um ponto de apoio, uma cabeça de ponte, ainda que limitada

e sumária, para daí empreender uma tarefa de maior porte, isto é, de investigações e estudos superiores da administração pública.

No trabalho que ora publicamos, examina o autor a questão dos direitos e vantagens dos servidores civis, suas responsabilidades, deveres e restrições a que estão sujeitos. Poderia parecer aos especialistas na matéria que a divulgação dessas apostilas carece de uma justificativa. A "Revista do Serviço Público" considera, no entanto, o seu grande valor não só porque elas representam mais uma facilidade para o estudioso de administração em sua fase elementar como também oferece uma diretriz segura para os que desejam aperfeiçoar-se, especializando-se, nesse setor de conhecimentos desde que a bibliografia nelas consignada é a única fonte de pesquisa à disposição. Esta se encontra esquematicamente traduzida nos artigos desta série de modo a poupar ao interessado um mais intenso esforço de busca e indagação. Por outro lado, é mister que promovamos toda a sorte de oportunidades de aquisição de conhecimentos práticos e teóricos para que o número de funcionários capazes aumente cada vez mais. Isto reverterá em proveito do serviço civil e do público em geral sob a forma de maior eficiência.

SUMÁRIO: I — Conceituação; II — Direito e vantagem — Distinção; III — Direitos dos funcionários — Restrições; IV — Deveres dos funcionários; V — Responsabilidades a que estão sujeitos os funcionários; VI — Penas disciplinares; VII — Elementos fundamentais a um adequado regime disciplinar — Bibliografia.

I — CONCEITUAÇÃO

AS relações existentes entre os funcionários e o Estado determinaram a necessidade de uma sistematização jurídica na qual ficassem compreendidos os direitos e vantagens e os deveres e obrigações decorrentes do exercício da função pú-

blica. São o que se convencionou chamar de direitos e deveres dos funcionários.

Direitos e deveres dos funcionários são aqueles que o Estatuto, o regulamento ou as leis específicas reconhecem e discriminam. Essa discriminação constitui o que se denomina *sistema disciplinar*, conjunto de normas e regras, no qual os servidores públicos encontrarão, por um lado, meios suficientes para fazerem valer os seus direitos no caso de violação e, por outro, sanções adequadas que lhes serão aplicadas quando se verificar a inobservância de quaisquer daqueles deveres e obrigações.

II — DIREITO E VANTAGEM — DISTINÇÃO

Costuma-se, geralmente, confundir direito com vantagem, motivo por que torna-se necessário

fazer uma distinção entre ambos. Partindo da premissa de que sem lei não há direito para o funcionário, podemos afirmar que *direito* é aquilo que o Estado imperiosamente impõe, por lei, ao funcionário, e *vantagem* aquilo que o Estado concede ao funcionário e que este, *sponte sua*, aceita ou deixa de aceitar. Exemplificando: a percepção de vencimento é um direito assegurado ao funcionário; ao passo que o auxílio para compensar as diferenças de caixa é uma espécie de vantagem.

III — DIREITOS DOS FUNCIONÁRIOS — RESTRIÇÕES

Conforme já foi salientado, os direitos, assim como os deveres dos funcionários são aqueles que a lei reconhece e discrimina. Essa discriminação dos direitos e deveres decorrentes da função pública varia de país para país e de jurisdição para jurisdição, muito influindo para tanto o regime governamental adotado ou o grau de progresso alcançado pela administração pública.

Dentre os direitos que o nosso Estatuto confere no seu Título III cumpre destacar :

- Vencimento ou remuneração, dentro das condições estabelecidas pelo Estado;
- Estabilidade;
- Férias;
- Licenças remuneradas em qualquer de suas modalidades;
- Disponibilidade, sendo de notar que em certos casos assume o caráter de penalidade;
- Aposentadoria (não se refere aqui à aposentadoria-prêmio, que, a seu juízo, o Estado concede aos funcionários que contarem mais de 35 anos de efetivo exercício);
- Petição e recurso;
- Defesa em processo administrativo.

Se bem que alguns poucos autores (PACINOTTI entre os estrangeiros e GUIMARÃES MENEGALE entre os nacionais) considerem a promoção como um direito, a quase unanimidade dos tratadistas e os sistemas adotados na maioria dos países repelem a idéia do reconhecimento da promoção como um direito adquirido do funcionário.

Semelhante ponto de vista poderia ter acolhida nas administrações públicas que adotassem a teoria contratual para explicar as relações entre os funcionários e o Estado; dentro, porém, da tese estatutária tal modo de entender não encontra qualquer amparo.

Aquêles são, portanto, alguns dos direitos que o Estatuto reconhece aos que, na qualidade de funcionários, prestam serviços ao Estado. Convém ressaltar, no entanto, que, pelo fato de servir ao Estado, não perdem os funcionários sua qualidade de cidadãos e, dessa forma, gozam igualmente dos direitos que a Constituição e as leis conferem a todos os indivíduos. Não obstante, é certo que, devido sua dupla condição de Poder Público e de patrão, certas restrições são feitas aos direitos dos funcionários públicos em comparação com os direitos gozados pelos demais cidadãos. Nestas condições, não é permitido ao funcionário o direito de sindicalização; da mesma forma, lhe é proibido incitar ou aderir a greves,

bem como censurar, pela imprensa ou qualquer outro meio, as autoridades ou criticar os atos da administração.

IV — DEVERES DOS FUNCIONÁRIOS

A idéia de direitos contém a de deveres que lhe é correlata — *jus et obligatio sunt*. O que equivale dizer : todo direito gera um dever. Toda norma jurídica que confere determinados direitos a um indivíduo impõe-lhe, correspondentemente, certos deveres de conduta, que podem ser positivos ou negativos, conforme determinem uma ação ou imponham uma abstenção.

Os deveres dos funcionários podem ser classificados em duas categorias distintas :

- 1.º) deveres relativos à função pública, atinentes, portanto, à condição de funcionário público; e
- 2.º) deveres decorrentes das próprias atribuições do cargo.

Há certos deveres que são *gerais*, isto é, comuns a todos os funcionários, em virtude de sua qualidade de servidores públicos, como, por exemplo, o dever de cumprir as ordens emanadas dos seus superiores hierárquicos, cabendo-lhes o recurso da representação quando forem manifestamente ilegais. Por outro lado, há deveres que são *específicos*, ou seja, resultantes da própria natureza das atribuições do cargo, como, por exemplo, o dever do sigilo, essencial para o desempenho das funções de diplomata.

MOSHER e KINGSLEY, no entanto, classificam os deveres dos servidores públicos da seguinte forma :

- 1.º) o dever de exercer, criteriosa e eficientemente, as atribuições do cargo;
- 2.º) o dever de respeitar a forma de governo; e
- 3.º) o dever de abster-se de toda atividade, inconciliável com a sua qualidade de funcionário público.

O Estatuto dos Funcionários Públicos no seu Título IV, Capítulo II, faz uma longa discriminação dos deveres a que se devem subordinar os servidores, dentre os quais salientamos os seguintes :

1. *Dever da prestação de serviços, pelo qual cumpre ao funcionário :*
 - a) comparecer à hora regulamentar;
 - b) prestar, pessoalmente, o serviço;
 - c) desempenhar suas funções com zelo e presteza.
2. *Dever de obediência às ordens dos superiores, representando quando forem ilegais;*
3. *Dever do sigilo, ou seja, guardar sigilo sobre os assuntos da repartição;*
4. *Dever de urbanidade, isto é, tratar bem as partes, atendendo-as sem preferências pessoais;*
5. *Dever de lealdade às instituições constitucionais e administrativas.*

V — RESPONSABILIDADES A QUE ESTÃO SUJEITOS OS FUNCIONÁRIOS

Os funcionários estão sujeitos a responsabilidades, ou melhor, são responsáveis pelos atos que

praticam no exercício das funções que lhes são cometidas. Tais responsabilidades podem ser :

- decorrentes das regras orgânicas da função pública;
- penais;
- cíveis.

Segundo GUIMARÃES MENEGALE, para determinarmos a natureza da responsabilidade em que, num determinado caso, incorre o funcionário, devemos considerar :

a) se o funcionário infringe norma regulamentar da atividade administrativa do Estado, sem efeito em relação a terceiros, particulares, trata-se de *responsabilidade disciplinar*;

b) se a falta tem caráter de delito, ainda que cometida especificamente no exercício das funções, a responsabilidade é *penal*;

c) se a falta funcional causa dano a terceiro, que tanto pode ser o Estado ou indivíduos particulares, dá-se a *"responsabilidade civil"*. ("Direito Administrativo e Ciência da Administração". — Tomo I — pág. 227).

Essas três espécies de responsabilidades podem co-existir em um mesmo fato, acarretando punições distintas, cada qual dentro da esfera própria de competência. Conforme dispõe o art. 230 do Estatuto, a responsabilidade administrativa (isto é, disciplinar) não exime o funcionário da responsabilidade civil ou criminal que no caso couber, nem o pagamento da indenização a que ficar obrigado, o exime da pena disciplinar em que incorrer.

A responsabilidade disciplinar ou administrativa consiste na infringência das regras orgânicas da função pública e seus característicos essenciais são :

- a) o autor da falta é funcionário público;
- b) a falta se relaciona com deveres atinentes à sua qualidade de funcionário;
- c) não constitui delito.

A sanção imposta ao funcionário incurso em responsabilidade administrativa atinge-o em seus direitos de servidor público e, traduz-se, na prática, na aplicação de penas disciplinares.

A responsabilidade penal decorre da transgressão, por parte do servidor público, de dispositivos do Código Penal referentes aos crimes contra a Administração em geral. Considera-se funcionário público para efeito penal aquele que exerça cargo ou função pública, ainda que transitòriamente e sem perceber qualquer retribuição.

A responsabilidade civil não atinge o funcionário diretamente, pois, segundo dispõe o artigo 194 da Constituição

"as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros".

Essas pessoas jurídicas poderão, todavia, intentar ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando houver culpa destes.

VI — PENAS DISCIPLINARES

Os atos praticados pelos funcionários públicos, considerados como infringentes das regras da disciplina, estão sujeitos a sanções disciplinares que são as constantes do art. 201 do Estatuto dos Funcionários :

1. Repreensão;
2. Multa;
3. Suspensão;
4. Destituição de função;
5. Demissão;
6. Cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

VII — ELEMENTOS FUNDAMENTAIS A UM ADEQUADO REGIME DISCIPLINAR

Segundo PINTO PESSOA SOBRINHO e NAZARÉ TEIXEIRA DIAS são os seguintes os pontos básicos de um bom regime disciplinar :

- a) indicação minuciosa dos deveres, proibições e obrigações a que está sujeito o funcionário;
- b) indicação das penalidades aplicáveis no caso de infração dos deveres;
- c) designação das autoridades competentes para aplicá-las;
- d) direito de defesa, que deve sempre ser assegurado;
- e) previsão de recursos de que poderá se valer o funcionário para corrigir injustiças.

BIBLIOGRAFIA

1. TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *O Funcionário Público e o seu Estatuto*.
2. J. GUIMARÃES MENEGALE — *Direito Administrativo e Ciência da Administração* — Tomo I.
3. PINTO PESSOA SOBRINHO e NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal*.
4. RUIZ Y GOMES — *Princípios Generales de Derecho Administrativo*.
5. ROGER BONNARD — *Précis de Droit Administratif* — Vol. III.
6. G. DEMARTIAL — *Le Statut des Fonctionnaires*.
7. J. E. PIZARRO DRUMOND — *Da decisão disciplinar e sua natureza jurídica* — (Tese) — Pub. avulsa n.º 341-50 — D.A.S.P.
8. J. A. DE CARVALHO E MELO — *Deveres e Responsabilidades* — (Artigo) — "Revista do Serviço Público", — fev. de 1943, pág. 70.
9. L.V.B. DE OURO PRÊTO — *Dos Deveres e da Ação Disciplinar* — Série de artigos da "Revista do Serviço Público" — agosto, set., out. e dez. de 1944.