

O Estatuto dos Funcionários - sua sistemática

MOACIR DE MATOS PEIXOTO

HÁ mais de dois anos a Associação dos Servidores Civis do Brasil elaborou um projeto de Estatuto dos Funcionários e o enviou à apreciação da Câmara dos Deputados.

Na justificação que acompanhou o aludido projeto, acentuou-se, de início :

“Em face das novas diretivas consagradas na Constituição de 18 de setembro de 1946 impõe-se, com urgência, a revisão da lei básica do funcionalismo: o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Com o advento do regime democrático, as normas disciplinares das atividades dos servidores públicos tornaram-se obsoletas. Já não correspondem às exigências do momento, quando não colidem, expressamente, com dispositivos da Carta constitucional”.

A seguir, mencionou a Associação algumas falhas e omissões do Estatuto vigente, as quais seriam corrigidas no seu projeto.

Não é intuito nosso, neste artigo, analisar os diversos aspectos desse projeto ou do atualmente em trânsito na Câmara dos Deputados, mesmo porque a amplitude do assunto não o permitiria. Limitar-nos-emos a algumas considerações apenas quanto à sistemática adotada na distribuição da matéria.

Dêse ponto de vista, o projeto da Associação adotou quase integralmente o método do atual Estatuto.

Na Câmara foi o projeto examinado pela Subcomissão de Revisão do Estatuto, integrante da Comissão de Constituição e Justiça.

Resolveu essa Subcomissão, da qual fizeram parte os Senhores Plínio Barreto (presidente), Lameira Bittencourt, José M. Crispim, Hermes Lima e Gurgel do Amaral, apresentar um substitutivo a respeito.

Na justificativa do seu trabalho, salientou a Subcomissão :

“Para a redação do novo Estatuto, a Subcomissão guiou-se pelo Estatuto em vigor e pelo projeto organizado pelo D.A.S.P., procurando adaptar um e outro aos princípios constitucionais constantes da Carta de 1946 e às novas exigências do serviço público”.

Diga-se, de passagem, que há equívoco no trecho transcrito: não foi o D.A.S.P., mas sim a Associação dos Servidores Civis do Brasil (A.S.C.B.), que apresentou o projeto primitivo. Talvez a confusão se deva ao fato de alguns servidores do D.A.S.P., na qualidade de membros da A.S.C.B., haverem colaborado no trabalho em referência.

O projeto da Subcomissão aludida adotou também, com mui pequenas modificações, a distribuição da matéria constante do atual Estatuto.

Posteriormente, foi o projeto estudado na Comissão do Serviço Público Civil, tendo sido seu relator o Sr. Antenor Bogéa, cujo parecer é datado de 29-12-47.

Nesse parecer, após consignar ter sido o projeto elaborado na Comissão de Constituição e Justiça, acentuou o relator :

“Seus artífices tomaram como ponto de referência o Estatuto vigente. E não havia como fazê-lo de outro modo. O atual Código dos Funcionários Civis da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939) condensa quase tudo quanto respeita ao funcionalismo e lhe traça normas de ação no serviço público.

Há quem lhe advogue a insubstituição, feitas apenas tenuíssimas correções que o tornem sincronizado com os textos constitucionais relativos ao funcionalismo. Quem assim pensa filia-se ao rol daqueles que erigem certas leis em tabu e erguem-lhes altares para perene reverência e adoração fetichista”.

Por aí se vê que foi mantida, no parecer do relator, a mesma sistemática adotada pela Comissão de Constituição e Justiça, a qual, como vimos, é quase idêntica à do atual Estatuto.

Talvez o Sr. Antenor Bogéa não se tenha detido no exame da sistemática do projeto. Se o houvesse feito, com o espírito liberal e indene ao tabu, de que dá mostra a segunda parte do trecho acima transcrito, certamente teria S. Excelência adotado nova distribuição da matéria, pois a que ficou é defeituosa.

De fato a matéria constante do projeto, com as modificações decorrentes do parecer do relator da Comissão do Serviço Público Civil, foi distribuída de acordo com o seguinte esquema:

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

TÍTULO I — PROVIMENTO E VACÂNCIA DOS CARGOS PÚBLICOS

| | |
|----------|------------------------------------|
| CAPÍTULO | I — |
| CAPÍTULO | II — <i>Das Nomeações</i> |
| CAPÍTULO | III — <i>Dos Concursos</i> |
| CAPÍTULO | IV — <i>Da Posse</i> |
| CAPÍTULO | V — <i>Da Fiança</i> |
| CAPÍTULO | VI — <i>Do Exercício</i> |
| CAPÍTULO | VII — <i>Da Promoção</i> |
| CAPÍTULO | VIII — <i>Da Transferência</i> |
| CAPÍTULO | IX — <i>Da Readaptação</i> |
| CAPÍTULO | X — <i>Da Remoção</i> |
| CAPÍTULO | XI — <i>Da Permuta</i> |
| CAPÍTULO | XII — <i>Da Reintegração</i> |
| CAPÍTULO | XIII — <i>Da Readmissão</i> |
| CAPÍTULO | XIV — <i>Da Reversão</i> |
| CAPÍTULO | XV — <i>Do Aproveitamento</i> |
| CAPÍTULO | XVI — <i>Da Função Gratificada</i> |
| CAPÍTULO | XVII — <i>Da Substituição</i> |
| CAPÍTULO | XVIII — <i>Da Vacância</i> |
| CAPÍTULO | XIX — <i>Do Tempo de Serviço</i> |

TÍTULO II — DAS CONCESSÕES

- CAPÍTULO I —
 CAPÍTULO II — *Da Estabilidade e Disponibilidade*
 CAPÍTULO III — *Da Aposentadoria*

TÍTULO III — DIREITOS E VANTAGENS

- CAPÍTULO I — *Disposições Gerais*
 CAPÍTULO II — *Do Vencimento e da Remuneração*
 CAPÍTULO III — *Das Gratificações*
 CAPÍTULO IV — *Das Diárias*
 CAPÍTULO V — *Das Ajudas de Custo*
 CAPÍTULO VI — *Das Férias*
 CAPÍTULO VII — *Das Licenças*

- Seção I — *Disposições Gerais.*
 Seção II — *Licença-prêmio.*
 Seção III — *Licença para tratamento de saúde.*
 Seção IV — *Licença ao funcionário atacado de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia.*
 Seção V — *Licença à funcionária gestante.*
 Seção VI — *Licença por motivo de doença em pessoa da família.*
 Seção VII — *Licença para o Serviço Militar.*
 Seção VIII — *Licença para tratar de interesses particulares.*
 Seção IX — *Licença à funcionária casada com funcionário ou militar.*

TÍTULO IV —

- CAPÍTULO I — *Dos Deveres e da Ação Disciplinar*
 CAPÍTULO II — *Das Responsabilidades*
 CAPÍTULO III — *Das Penalidades*
 CAPÍTULO IV — *Do Processo Administrativo*
 CAPÍTULO V — *Da Prisão e da Suspensão Preventiva.*
 CAPÍTULO VI — *Da Revisão do Processo Administrativo.*

DISPOSIÇÕES FINAIS

CAPÍTULO ÚNICO — DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Analisando essa distribuição, vemos que, no Título I, o Capítulo I não tem denominação. Isso, naturalmente, deve ser defeito de revisão (embora a mesma coisa aconteça com o projeto da Comissão de Constituição e Justiça), pois tudo leva a crer que esse capítulo deva ser encimado por "Do Provedimento", tal como acontece com o Estatuto vigente.

Mas nesse título há certas falhas de natureza grave, relativas à inclusão de matérias que são estranhas ao seu assunto.

Assim, o Capítulo III desse Título trata dos concursos, matéria que, positivamente, não se compreende no provedimento e muito menos na vacância de cargos públicos. Em alguns casos, o

concurso é requisito exigido para a nomeação; esta, sim, é que é forma de provedimento. Por conseguinte, os concursos deviam estar abrangidos no capítulo referente às nomeações, sem que se ligassem diretamente ao provedimento.

Os Capítulos IV, V e VI, respectivamente Da Posse, Da Fiança e Do Exercício, são apenas atos complementares do provedimento e como tal é que deveriam situar-se no Título, isto é, como partes integrantes de um capítulo.

O Capítulo XVI — Da Função Gratificada — também não se relaciona, senão remotamente e sob certos aspectos, com o provedimento e a vacância, pelo que não deveria ser parte componente do Título I.

O Capítulo XVII — Da Substituição — só diz respeito às nomeações, pelo que seria mais aconselhável incluí-lo como seção do Capítulo II, de modo que não se ligasse diretamente ao Título I.

Os Capítulos X e XIX, respectivamente — Da Remoção e Do Tempo de Serviço — nada têm a ver com o provedimento ou a vacância, exceto relações de natureza remota, que não justificam, portanto, a inclusão no Título I. Trata-se inequivocamente de matéria autônoma, que deveria constar de títulos à parte.

O Título II — Das Concessões — além de conter o Capítulo I sem intitulação (o que talvez seja equívoco, pois naturalmente se trata de Disposições Gerais), abrange os Capítulos II — Da Estabilidade e Disponibilidade — e III — Da Aposentadoria.

Não é admissível, porém, que se considerem tais institutos apenas como concessões. Trata-se, sem dúvida alguma, de direitos e no título competente é que deveriam estar incluídos.

De resto, seria preferível que se fundisse o referido título com o seguinte, sob a denominação genérica de — Direitos, Vantagens e Concessões — renumerando-se, como é óbvio, todos os capítulos.

Neste último título, o III — Direitos e Vantagens — nota-se que alguns assuntos tiveram desenvolvimento apropriado, em capítulo à parte, o mesmo não acontecendo, todavia, com outras matérias, de igual ou quicá maior importância.

Com efeito não há capítulo destinado a honorários, a salário-família, a auxílio para diferenças de caixa e a outras vantagens, enumeradas em itens distintos, no art. 126 do projeto (o qual integra o Capítulo I — Disposições Gerais).

Tal defeito de sistemática transparece mais ainda, com o fato de serem disciplinadas em capítulos autônomos as demais vantagens constantes do mesmo art. 126: gratificações, diárias, ajudas de custo e férias (Capítulos III, IV, V e VI).

No Capítulo VII — Das Licenças — cada seção, excetuada a primeira, repete a palavra "licença", o que seria desnecessário, desde que esse vocábulo já está indicado no capítulo.

Demais, a Seção IV — Licença ao Funcionário atacado de Tuberculose Ativa, Alienação

Mental, Neoplasia Maligna, Cegueira, Lepra ou Paralisia — além de ter a intitulação por demais extensa, não apresenta características que a diferenciem da seção anterior, a III — Licença para Tratamento de Saúde.

De fato, qualquer licença por motivo de alguma das referidas moléstias tem por finalidade o tratamento da saúde do servidor e, destarte, bem se enquadraria na Seção III.

Por outro lado, se na Seção III está incluído o caso de acidente no trabalho (art. 194), que tem características bem mais definidas que as demais espécies de licença, não se justifica reservar seção à parte para as hipóteses previstas na Seção IV.

Essa falha, do ponto de vista da sistemática, também se encontra no vigente Estatuto. De acôrdo com êste, porém, os funcionários atacados de qualquer daquelas moléstias obtêm licença com vencimento integral, ao passo que, por outra doença, o vencimento sofre descontos a partir do 13.º mês da licença. Isso, embora não constitua justificação plausível, pelo menos explica o critério adotado, de destinar seção à parte para as referidas modalidades.

No projeto em análise, contudo, é assegurado vencimento integral em qualquer caso (verifiquem-se os arts. 193 e 197), de modo que não há explicação, sequer, para a separação adotada.

O Título IV não contém indicação da matéria tratada. Parece tratar-se de equívoco, pois deve referir-se a — Dos Deveres e da Ação Disciplinar — sendo o seu Capítulo I relativo a — Dos Deveres — apenas. Pelo menos é isso o que acontece com o vigente Estatuto, cujas disposições, a êsse respeito, são similares às do projeto.

Dêsse título, o Capítulo II — Das Responsabilidades — melhor ficaria situado como Disposições Gerais, de vez que a responsabilidade não se contém apenas na instância administrativa, nem se reduz a determinar penalidades, mas compreende, outrossim, as ações competentes no cível e no crime. E', assim, parte geral, de que as penalidades conseqüentes são integrantes.

O Capítulo — Da Prisão e da Suspensão Preventiva — também está mal definido, porquanto, na verdade, se trata de prisão administrativa e de suspensão preventiva.

Não é aconselhável, a nosso ver, a seriação dos capítulos dêsse título. Com efeito, primeiro se deveria tratar da apuração de irregularidades, para, então, se indicarem as penalidades, que passariam, dêste modo, a constituir o último capítulo.

Demais, não constituindo penalidades, a prisão administrativa e a suspensão preventiva deveriam ser tratadas antes até da indicação dos deveres, porque são medidas concernentes à prevenção de irregularidades, donde serem mais afins das disposições gerais sobre a ação disciplinar.

Após as Disposições Finais, contém o projeto um Capítulo Único — Disposições Transitórias — quando o lógico seria que esta última expressão precedesse àquela: Disposições Transi-

tórias — Capítulo Único. Aliás, seria desnecessária a indicação de capítulo, tratando-se de disposições transitórias.

Em face de todo o exposto, abalancamo-nos a imaginar um esquema para a distribuição da matéria do Estatuto dos Funcionários.

E' bem de ver que êsse esquema introduz algumas modificações de fundo, contendo idéias novas a respeito.

Por exemplo, não nos parece que haja conveniência, para a administração, em suprimir desde já os extranumerários ou em efetivá-los sumariamente.

Só o aspecto da centralização daí decorrente, com a obrigatoriedade, em face do art. 87, item V, da Constituição, de serem todos os provimentos (até de um mensageiro, um trabalhador de campo, etc.) da competência exclusiva do Presidente da República, bastaria para demonstrar a inconveniência da medida.

Melhor será que aos extranumerários se garantam todos os direitos estatutários compatíveis com a sua situação jurídica.

Por causa dessa e de outras inovações de menor importância, o esquema proposto contém matéria estranha ao atual Estatuto e ao projeto em curso no Congresso Nacional. Isso, porém, não prejudica a apreciação da sistemática preconizada.

Eis o esquema :

ESTATUTO DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

TÍTULO I — DO PROVIMENTO

CAPÍTULO I — *Disposições Gerais*

CAPÍTULO II — *Da Nomeação e da Admissão*

Seção I — Disposições Gerais.

Seção II — Dos Concursos.

Seção III — Da Interinidade.

Seção IV — Do Estágio Probatório.

Seção V — Da Substituição.

CAPÍTULO III — *Da Promoção e da Melhoria*

CAPÍTULO IV — *Da Transferência*

CAPÍTULO V — *Da Reintegração*

CAPÍTULO VI — *Da Reversão*

CAPÍTULO VIII — *Do Aproveitamento*

CAPÍTULO IX — *Dos Atos Complementares*

Seção I — Da Posse.

Seção II — Da Fiança.

Seção III — Do Exercício.

TÍTULO II — DA REMOÇÃO

TÍTULO III — DA READAPTAÇÃO

TÍTULO IV — DO TEMPO DE SERVIÇO

TÍTULO V — DA FREQUÊNCIA E DO HORÁRIO

TÍTULO VI — DA VACÂNCIA

CAPÍTULO I — *Disposições Gerais*

CAPÍTULO II — *Da Exoneração e da Dispensa*

CAPÍTULO III — *Da Demissão e da Destituição*

CAPÍTULO IV — *Da Disponibilidade*

CAPÍTULO V — *Da Aposentadoria*

TÍTULO VII — DOS DIREITOS, VANTAGENS E CONCESSÕES

- CAPÍTULO I — Disposições Gerais
 CAPÍTULO II — Do Vencimento e do Salário
 CAPÍTULO III — Do Salário-família
 CAPÍTULO IV — Do Auxílio para Diferença de Caixa
 CAPÍTULO V — Da Cota Parte de Multa e Percentagens
 CAPÍTULO VI — Da Ajuda de Custo
 CAPÍTULO VII — Das Diárias
 CAPÍTULO VIII — Das Gratificações
 CAPÍTULO IX — Dos Honorários
 CAPÍTULO X — Do Prêmio de Assiduidade
 CAPÍTULO XI — Das Férias
 CAPÍTULO XII — Das Licenças

- Seção I — Disposições Gerais.
 Seção II — Tratamento da Própria Saúde.
 Seção III — Doenças em Pessoa da Família.
 Seção IV — Serviço Militar e Outros Encargos Obrigatórios.
 Seção V — Motivo de Gravidez.
 Seção VI — Motivo Especial.
 Seção VII — Acompanhar o Marido.
 Seção VIII — Interesses Particulares.

- CAPÍTULO XIII — Da Estabilidade
 CAPÍTULO XIV — Do Direito de Petição
 CAPÍTULO XV — Da Acumulação
 CAPÍTULO XVI — Das Concessões

TÍTULO VIII — DOS DEVERES E DA AÇÃO DISCIPLINAR

- CAPÍTULO I — Disposições Gerais
 CAPÍTULO II — Da Prisão Administrativa e da Suspensão Preventiva
 CAPÍTULO III — Dos Deveres e Proibições
 CAPÍTULO IV — Da Apuração de Irregularidades
 Seção I — Disposições Gerais.
 Seção II — Dos Meios Sumários.
 Seção III — Do Inquérito Administrativo.
 CAPÍTULO V — Da Punibilidade
 Seção I — Disposições Gerais.
 Seção II — Das Penalidades.
 Seção III — Das Faltas Disciplinares e Sua Punição.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Essa, a sistemática que propomos para o futuro Estatuto, pois a mesma observa princípios lógicos e à primeira vista compreensíveis, quanto à distribuição da matéria.

A sistemática acima exposta obedeceu o trabalho sobre o Estatuto dos Servidores Civis da União, que apresentamos ao D.A.S.P., como subsídio ao estudo do assunto, e que foi distribuído aos Diretores de Pessoal dos Ministérios, pela Circular DP-17/49 (D.O. de 14-7-49). Esse trabalho consiste em um projeto completo sobre a matéria e deverá ser discutido pelo Conselho de Administração, presidido pelo Diretor-Geral do D. A. S. P.

Talvez, em outro artigo, possamos analisar o conteúdo, propriamente dito, do Estatuto, e então justificaremos algumas das inovações propostas.

*

* *

“O equilíbrio monetário, para ser estável, depende essencialmente de condições profundas, ligadas ao desenvolvimento econômico do país. Papel é crédito; ouro é dinheiro; e não se passa do regime do crédito ao da moeda, simplesmente porque se retira da circulação o papel, trazendo ao mercado, mediante operações financeiras, uma corrente metálica, que não encontre nas condições reais dêle álveo permanente. O ouro não pode conservar-se na circulação de um país, se a fortuna pública, isto é, a acumulação e a produção o não retém nele”. Rui, *Queda do Império*, tomo VII, pág. 177.

*

* *

PENSAMENTO DOS PARLAMENTARES

“O descanso semanal remunerado é um benefício menos para o trabalhador, que o recebe, do que para aqueles que dirigem o trabalho”.

“... o trabalhador bem remunerado produz com mais eficiência; as suas condições higênicas se aperfeiçoam em relação com a melhor paga.

“... a paga mais elevada resultará em melhor produção e no bem da coletividade, de um modo geral”.

(dep. Antônio Silva, D.C.N. 1-9-1949, pág. 7.867).

“A política imigratória do Brasil está errada desde o início. O erro não é deste ou daquele governo, porque jamais se fez política imigratória em nosso país; tudo foi sempre feito por processos empíricos; por outro lado, o lavrador brasileiro jamais teve assistência por parte de governo algum, precisamente por falta de legislação apropriada a esse fim”.

(sen. Dario Cardoso, D.N.C. 24-8-49, pág. 7.587).

“Pode-se dizer que a democracia parlamentar é uma expressão da nossa civilização Cristã, que se consagra à defesa da dignidade do indivíduo”.

(Lord William Allen Jowit, D.C.N. 1-9-49, pág. 7.887).