

# O Estatuto dos Servidores Civis da União

MOACIR DE MATOS PEIXOTO.

**P**ROSSEGUINDO no estudo que encetamos, em número anterior desta Revista, sobre o projeto de Estatuto, ora em curso na Câmara dos Deputados, vamos hoje focalizar o seu prólogo — as Disposições Preliminares.

As disposições preliminares de uma lei constituem a introdução ao assunto versado, refletindo-o como que uma visão panorâmica.

Deverão conter, outrossim, os princípios básicos de extensão e aplicabilidade da lei, aos quais possa o intérprete recorrer, nos casos emergentes da dúvida.

Impõe-se, ainda, que as disposições transitórias contenham os preceitos gerais aplicáveis ao assunto, bem como a matéria que, pela sua natureza, não possa enquadrar-se nos diversos títulos ou capítulos da lei.

Essa orientação, entretanto, não foi observada no projeto elaborado pelo Sr. Antenor Borges e apresentado à Comissão do Serviço Público Civil, da Câmara dos Deputados, sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Com efeito, as Disposições Preliminares desse projeto limitam-se a reproduzir, quase textualmente, os dispositivos correspondentes do atual Estatuto (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939).

Para melhor se aquilatar das falhas e omissões contidas, vamos aqui transcrever os artigos componentes das Disposições Transitórias do aludido projeto:

“Art. 1.º Esta lei regula as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civis da União, dos Territórios.

Parágrafo único. As suas disposições aplicam-se igualmente ao Ministério Público e ao Magistério.

Art. 2.º Funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3.º Cargos públicos, para os efeitos deste Estatuto, são os criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União.

Parágrafo único. O vencimento dos cargos públicos obedecerá a padrões previamente fixados em lei.

Art. 4.º Os cargos são de carreira ou isolados.

Parágrafo único. São de carreira os que se integram em classes e correspondem a uma profissão; isolados, os que não se podem integrar em classes e correspondem a certa e determinada função.

Art. 5.º Classe é um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimento.

Art. 6.º Carreira é um conjunto de classes da mesma profissão, escalonadas, segundo os padrões de vencimentos.

Art. 7.º As atribuições de cada carreira serão definidas em regulamento.

Parágrafo único. Respeitada essa regulamentação, as atribuições inerentes a uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes.

Art. 8.º Quadro é um conjunto de carreiras e cargos isolados.

Art. 9.º Não haverá equivalência entre as diferentes carreiras.

Art. 10. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer.”

Preliminarmente, deveria o projeto dispor, com maior clareza e precisão, sobre o seu campo de aplicação, de sorte que ficassem definidas as suas áreas de obrigatoriedade e a maneira de se exercerem as atribuições de chefia, quanto aos servidores dos Territórios e das Secretarias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Depois, verifica-se que o projeto não cogita dos extranumerários; e isto porque manda extinguir essa categoria de servidores públicos, conforme se vê do seu capítulo final, *verbis*:

## DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 1.º Todos os deveres, direitos e vantagens previstos neste Estatuto para os funcionários efetivos são extensivos aos extranumerários, aos funcionários e extranumerários das autarquias, e aos serventuários da justiça, no que lhes for aplicável e no que não contrariar os preceitos constitucionais.

Art. 2.º Aos funcionários e juizes da Câmara do Reajustamento Econômico, bem como aos funcionários de Comissões Brasileiras de Limites estendem-se os direitos, deveres, vantagens e garantias deste Estatuto.

Art. 3.º E' proibida a admissão de extranumerários.

§ 1.º Quando se tratar de função técnica de caráter comprovadamente transitório, poderá ser contratado, por tempo determinado ou para serviço certo, o pessoal necessário.

§ 2.º As funções de caráter permanente ocupadas pelos atuais extranumerários mensalistas, diaristas, tarefeiros e contratados, são transformadas em cargos públicos, que deverão ser incluídos em quadros especiais de carreira.

§ 3.º Para efeito de regulamentação do parágrafo anterior, considera-se permanente a função que, por sua natureza, atenda a um serviço normal, indispensável à administração, corresponda ou tenha correspondido, sob igual ou diferente denominação, a cargo público efetivo criado em lei.

§ 4.º Aquêles que estiverem exercendo, como extranumerários, funções de caráter transitório, ou forem estrangeiros, passarão à categoria de contratados, prevista no § 1.º.

§ 5.º O Poder Executivo, dentro de 120 dias, providenciará a regulamentação deste artigo.

Art. 4.º Os concursos cujas inscrições tiverem sido encerradas em data anterior a primeiro de julho de 1947

deverão realizar-se dentro de seis meses, a contar da publicação deste Estatuto.

Parece-nos, todavia, de suma inconveniência a extinção dos extranumerários.

Essa categoria de servidores se destina a preencher urgentes deficiências de pessoal.

Assim, por exemplo, quando a lei cria determinada repartição, não é possível prever, de pronto, o pessoal exatamente necessário ao seu funcionamento eficiente. Só depois da instalação se poderá fixar o número de servidores e, então, impõe-se a admissão de extranumerários, como medida pronta para a solução do problema.

O mesmo se observa no concernente à ampliação dos serviços de repartição já existente, visto como a criação de funções de extranumerário se faz muito mais rapidamente que a instituição de cargos públicos, pois esta sempre depende de lei — (Const. art. 65, n.º IV).

Já a criação daquelas funções é muito mais expedita, pois depende de:

I — decreto executivo, tratando de mensalistas;

II — assinatura de contrato, com prévia autorização do Presidente da República, quanto a contratados;

III — portaria do Ministro, em relação a diaristas;

IV — ato do chefe da repartição, no que diz respeito aos tarefeiros.

Demais, as funções de extranumerário, em sua grande maioria, são de natureza subalterna e de nível inferior de salário; assim, não se justifica a expedição de lei, com a solenidade e as demoras características, para a simples criação das funções de servente, marinheiro, trabalhador, etc.

Outra inconveniência, decorrente da extinção dos extranumerários, será a relativa ao provimento. Se tôdas as funções passarem a cargos públicos, o respectivo provimento caberá, obrigatoriamente, ao Presidente da República (Const., art. 87, n.º V), cujo tempo ficará, assim, quase inteiramente absorvido com nomeações, aposentadorias, exonerações, readmissões, transferências de serventes, trabalhadores, atendentes, marinheiros, etc. Cumpre notar que se podem estimar em cerca de 300.000 as funções de extranumerário da União, as quais passariam a cargos públicos.

Na verdade, existem muitas impropriedades na classificação dos extranumerários, máxime quanto aos mensalistas que, em muitos casos, melhor se enquadrariam como ocupantes de cargos públicos; como exemplo típico se pode apontar a situação dos assistentes de administração, dos médicos, dos assistentes-jurídicos, etc.

Essas impropriedades, porém, se poderão corrigir mediante o estudo dos casos concretos, sem que para isso seja mister extinguir *todos* os extranumerários.

Portanto, ao invés de extinguir, pura e simplesmente, os extranumerários, melhor seria que o

projeto cogitasse de dar-lhes situação jurídica, condizente com a natureza das atribuições cometidas a esses servidores, de modo que lhes fôssem oferecidos certos direitos e vantagens, atualmente privativos dos funcionários.

Ao mesmo tempo, poder-se-iam expungir diversos abusos constantes da legislação vigente, os quais desvirtuam as verdadeiras finalidades da existência dessa modalidade de pessoal.

Também se deveria estabelecer a situação jurídica do pessoal para obras, que constitui categoria à parte, pois não se compreende nos funcionários, nem nos extranumerários.

Quanto aos cargos públicos, poder-se-ia adotar melhor classificação, que caracterizasse as diversas modalidades em consonância com a prática.

Na conceituação dos cargos públicos, cumpre notar que o princípio lógico, racional, que deve reger a espécie, é o de que todos devem ser criados por lei, inclusive os das Secretarias do Poder Legislativo.

Não vemos razão para a exceção usual, de serem os cargos públicos daquelas Secretarias criados mediante simples resolução da Câmara interessada.

E' verdade que o art. 40 da Constituição dispõe:

“A cada uma das câmaras compete *dispor*, em regimento interno, sobre sua organização, polícia, *criação* e provimento de cargos”.

Mas uma coisa é *dispor sobre a criação de cargos* e outra, bem diferente, é *criar cargos*.

Dispor sobre a criação de cargos é estabelecer o processo, a maneira ou as providências tendentes à instituição de cargos públicos, a qual só se poderá ultimar mediante lei; em última análise é indicar a competência da iniciativa de criação de cargos.

E a prova disso é que o dispositivo em apêço também alude ao provimento; no entanto, ninguém pretenderá prover um cargo da Secretaria da Câmara ou do Senado, mediante resolução da Casa, como se faz com a criação.

Demais, não há motivos de ordem lógica ou legal que estabeleçam diferença entre um cargo de qualquer daquelas Secretarias e um cargo do Poder Legislativo ou de algum Ministério: todos são cargos federais e, assim, estão sujeitos à criação por lei especial, na conformidade do art. 65, n.º IV, da Constituição, *verbis*:

“Art. 65. Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:

.....  
IV — Criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhes os vencimentos, *sempre por lei especial*”.

Seria conveniente que das Disposições Transitórias ainda constassem certos princípios gerais, esparsos na legislação vigente sobre pessoal, tais

como os referentes a cargos provisórios excedentes e extintos; a funções gratificadas; a Quadros ou Partes de Quadro Permanente ou Suplementares.

Do mesmo modo se disciplinariam as funções de extranumerários, dando-se-lhes classificação equivalente à dos cargos públicos.

Ao pessoal de obras seria de justiça estenderem-se os benefícios da legislação trabalhista, que é a que melhor se ajusta às suas atribuições. Cumpre notar que hoje em dia êsse pessoal quase não goza de direito algum, sendo verdadeiro pária da administração pública.

Em face das considerações acima expendidas e a título de sugestão, com o escopo de contribuir para o aprimoramento dos estudos em tôrno do problema, apresentamos o seguinte esboço das *Disposições Preliminares* do Estatuto dos Servidores Civis da União:

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1.º Esta lei regula as condições de provimento dos cargos públicos e das funções de extranumerários, os direitos e vantagens, bem como os deveres e responsabilidades dos servidores da União e dos Territórios Federais.

§ 1.º As suas disposições aplicam-se igualmente ao Ministério Público e ao Magistério, bem como, no que não colidirem com os dispositivos constitucionais, aos servidores das Secretarias do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

§ 2.º As atribuições conferidas, por êste Estatuto, ao Presidente da República e aos Ministros de Estado, serão exercidas:

a) em relação aos servidores dos Territórios, pelo Governador e pelo Secretário, respectivamente;

b) no concernente aos servidores das Secretarias do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, pela autoridade competente, de acôrdo com o regimento, pela que expedir as nomeações e pela que se lhe seguir na ordem hierárquica, respectivamente.

Art. 2.º Os servidores civis se classificam em:

I — Funcionários Públicos;

II — Extranumerários.

Parágrafo único. Poderá haver, ainda, pessoal admitido para atender a obras de natureza transitória.

Art. 3.º Funcionário é o servidor legalmente investido em cargo público.

Art. 4.º Cargos públicos, para os efeitos dêste Estatuto, são os criados por lei, em número certo, com denominação própria e cujo pagamento corre por dotação orçamentária própria.

Parágrafo único. O vencimento dos cargos públicos obedecerá a padrões previamente fixados em lei.

Art. 5.º Os cargos públicos são efetivos ou em comissão.

Art. 6.º Os cargos efetivos são:

a) de carreira, quando se integram em classes e correspondem a uma profissão;

b) isolados, quando não se podem integrar em classes e correspondem a certa e determinada atribuição.

Parágrafo único. Os cargos efetivos, cuja manutenção se considerar desnecessária ao serviço público, serão, conforme seja mais aconselhável a constituição das carreiras, considerados extintos e incluídos em Quadro ou Parte Suplementar, ou denominados de excedentes, integrando carreira de Quadro ou Parte Permanente.

Art. 7.º Os cargos em comissão, que também correspondem a certa e determinada atribuição, em regra de

chefia ou direção, serão providos apenas por nomeação mediante o critério de livre escolha do Presidente da República.

Art. 8.º Classe é um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimento.

Art. 9.º Carreira é um conjunto de classes da mesma profissão, escalonadas segundo os padrões de vencimento.

§ 1.º Na classe inicial da carreira poderá haver cargos provisórios, em número igual ao de vagos existentes nas classes superiores, os quais serão extintos à medida que forem sendo providos os referidos vagos.

§ 2.º O número de cargos providos em cada carreira, incluídos os excedentes e os provisórios, não poderá ser superior ao total de cargos fixados para a carreira.

Art. 10. As atribuições dos cargos isolados e de cada carreira serão definidas em regulamento.

Parágrafo único. Respeitada essa regulamentação, as atribuições inerentes a uma carreira poderão ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes.

Art. 11. Função gratificada é o conjunto de encargos de confiança cometido ao servidor, sem prejuízo das atribuições que lhe são próprias.

§ 1.º A função gratificada será instituída por decreto, de preferência pelo que expedir o regimento da repartição ou serviço.

§ 2.º A designação para o exercício de função gratificada só poderá recair em servidor e será feita mediante ato expresso da autoridade competente.

§ 3.º O decreto que instituir a função gratificada indicará a autoridade competente para provê-la; caso contrário, caberá o provimento ao Ministro de Estado.

§ 4.º Pelo respectivo exercício, o servidor perceberá, cumulativamente com o vencimento ou salário, a gratificação que for fixada.

§ 5.º A gratificação de função será percebida em todos os casos em que o servidor perceber o vencimento ou o salário e com descontos iguais aos que incidirem sobre êste.

Art. 12. Quadro é um conjunto de cargos instituído por lei.

§ 1.º Na constituição do Quadro será adotado, de preferência, o princípio da formação de carreiras.

§ 2.º O Quadro poderá ser dividido em Partes.

§ 3.º O Quadro ou Parte poderá ser Suplementar ou Permanente, conforme se componha, ou não, de cargos extintos, destinados, quando vagarem, a ser suprimidos.

§ 4.º A extinção de cargos excedentes e provisórios de carreira integrante de Quadro Permanente e a supressão de cargos extintos de Quadro ou Parte Suplementar serão feitas mediante decreto; tratando-se de carreira extinta, a supressão far-se-á pela classe inferior, assegurada a promoção.

§ 5.º Excetuada a promoção, não será admissível qualquer forma de provimento em cargo de Quadro Suplementar.

Art. 13. Extranumerário é o servidor regularmente investido em função determinada e com salário fixo, respeitado o limite do crédito próprio.

Parágrafo único. Observadas as disposições dêste Estatuto, o Poder Executivo expedirá, mediante decreto, o Regulamento do Extranumerário.

Art. 14. O extranumerário poderá ser:

I — Contratado;

II — Mensalista;

III — Empregado;

IV — Tarefeiro.

Parágrafo único. No crédito orçamentário ou adicional discriminar-se-á a importância relativa a cada uma das modalidades de extranumerário,

Art. 15. Contratado é o extranumerário admitido, mediante contrato bilateral, para o desempenho de função reconhecidamente especializada e para a qual não haja servidor devidamente habilitado ou disponível.

§ 1.º O prazo do contrato será, no máximo, de quatro anos, podendo ser prorrogado apenas uma vez, por igual período. Findo este, o servidor só poderá ser novamente contratado após o transcurso de dois anos.

§ 2.º Quando se verificar ser de absoluta necessidade a permanência da função, será proposta a criação de um cargo correspondente, sem que ao contratado assista direito algum de nêle ser provido.

§ 3.º O contrato especificará as responsabilidades e indenizações a serem promovidas, no caso de sua rescisão indevida ou antecipada.

§ 4.º O Poder Executivo regulamentará o processamento do contrato.

Art. 16. Mensalista é o extranumerário que desempenha função auxiliar e cujo salário mensal corresponde a referências previamente fixadas.

§ 1.º As funções de mensalistas constituirão séries funcionais ou serão estanques.

§ 2.º Constituem série funcional as funções que se integram em graus, escalonados de acordo com sucessivas referências de salário e que correspondem à mesma atividade. São extensivas a séries funcionais, no que lhes forem aplicáveis, as disposições legais sobre as carreiras.

§ 3.º Grau é um conjunto de funções de igual referência de salário, correspondentes à mesma atividade e semelhantes quanto às atribuições.

§ 4.º São estanques as funções que não se podem integrar em grau e dizem respeito a atividade isolada.

Art. 17. As séries funcionais e as funções estanques constituem as Tabelas.

§ 1.º Em cada Ministério haverá uma Tabela Única de Mensalistas.

§ 2.º Os serviços ou repartições de natureza industrial, bem como os que gozem de autonomia técnica ou administrativa, poderão ter sua própria Tabela Única.

Art. 18. A Tabela será expedida ou alterada mediante decreto, nos limites da dotação orçamentária própria.

§ 1.º A Tabela poderá ter Parte Permanente e Parte Suplementar, composta esta de funções destinadas a serem suprimidas.

§ 2.º Na Parte Permanente não poderá haver funções estanques ou séries funcionais com denominação ou atribuições similares às de cargo público.

§ 3.º A supressão de funções da Parte Suplementar será feita mediante portaria do Ministro de Estado ou, no caso do § 2.º do art. 17, do chefe da repartição ou serviço.

§ 4.º Excetuada a melhoria, não será admissível qualquer forma de provimento em função de Tabela Suplementar.

Art. 19. Empregado é o extranumerário admitido para função de natureza braçal ou subalterna e que recebe salário mensal.

Parágrafo único. As funções respectivas constarão das Tabelas Numéricas de Empregados, expedidas pelo Ministro de Estado para cada repartição ou serviço que comprovadamente necessitar das mesmas.

Art. 20. Tarefeiro é o extranumerário que recebe salário na base da produção por unidade e que se vincula à respectiva repartição ou serviço.

Art. 21. O pessoal para obras, cujo pagamento correrá à conta da verba de obras, não será classificado entre os servidores civis.

§ 1.º Ao pessoal para obras, que se regerá, no que fôr cabível, pela Legislação do Trabalho, só se aplicam as disposições deste Estatuto que a êle se refiram de modo expresso.

§ 2.º Aplica-se ao pessoal para obras o direito de petição, previsto neste Estatuto, bem como os dispositivos referentes aos deveres e ação disciplinar, não competindo à Justiça do Trabalho apreciar suas reclamações.

§ 3.º Compete ao chefe da repartição ou serviço responsável pela obra admitir, por ato próprio ou mediante delegação, pessoal para obras com salário não superior a Cr\$ 1.500,00 mensais, cabendo ao Ministro de Estado e ao Presidente da República autorizar as admissões com os salários, respectivamente, até Cr\$ 3.000,00 mensais e superiores a essa importância.

§ 4.º O salário, fixado no ato da admissão, deverá corresponder ao estabelecido para os funcionários ou extranumerários, em casos análogos de condições e natureza de trabalho.

§ 5.º O pessoal para obras estará automaticamente dispensado com a conclusão dos trabalhos para os quais tenha sido admitido, não lhe cabendo, por êsse motivo, qualquer indenização.

Art. 22. Cada órgão central de pessoal manterá contas-correntes para os Quadros e as Tabelas Únicas respectivas, de acordo com o disposto no Decreto-lei número 3.195, de 14 de abril de 1941.

\*

\* \*

Os objetivos mais importantes do governo são: (1) defesa nacional, (2) ordem interna e (3) melhoria do padrão de vida do povo. Em primeiro lugar, está a defesa nacional, isto por causa das condições políticas em todo o mundo. Por essa razão é que ela merece consideração. Em segundo lugar está a melhor ordem econômica. Depois da segurança nacional os povos se preocupam em conseguir maiores reservas de alimentos de uma maior variedade. Querem mais roupas e mais calçados. Desejam também moradias mais confortáveis. Todos os governos estão seriamente empenhados na execução de planos que atendam aos movimentos dos grupos nesses sentidos. No sentido econômico ideal, devem ser tomadas medidas para impedir que os grupos econômicos procurando obter vantagens, façam alguma coisa que prejudique o progresso da economia geral do país. Todos os grupos econômicos seriam obrigados a jogar lealmente a partida. O interesse dos consumidores seria colocado acima de tudo no estado econômico ideal. Haveria consciência do fato de que somente uma vigorosa produção e transformação de matérias primas em bens de consumo e a eficiente distribuição desses bens poderão criar um elevado padrão de vida. Verificar-se-ia que tudo o que fôsse contrário aos interesses do consumidor seria afinal nocivo aos interesses da indústria. O lucro, quando imprta em cobrar pelos bens ou serviços um preço mais elevado do que êles valem, seria fator de desestímulo. O governo ficaria pois limitado a suas funções naturais de manter a ordem e a segurança interna e de zelar pela defesa contra os inimigos externos. Limitando o amplo campo de suas funções evitar-se-ia calcar a pesada mão dos impostos sobre os ombros da indústria produtiva, impostos êstes que têm sido a causa do tradicional choque entre ela e o governo através de toda a história. — *Mooney e Reilley* — "R.S.P." de maio de 1949.