

Sôbre a reforma do Estatuto

Marcos Botelho

O presente artigo, abalizado pela longa experiência de seu autor, tem ainda a vantagem de ser de grande oportunidade, já que servirá de valioso subsídio aos posteriores trabalhos do Congresso na discussão do novo Estatuto dos Servidores Públicos.

Desenvolve o autor alguns pontos essenciais do problema, tais como:

1. Razão de ser do ante-projeto da A. S. C. B.
2. Ligeira notícia histórica da fase de estudos da lei básica do funcionalismo.
3. Evolução da administração brasileira: centralização e descentralização.
4. Virtudes e defeitos do Estatuto vigente.
5. Inovações constitucionais — Coordenadas democráticas do ante-projeto da A. S. C. B. (N. R.).

1. No momento em que se cogita de dar novo Estatuto ao funcionalismo, é perfeitamente compreensível a atitude da Associação dos Servidores Cíveis do Brasil (ASCB), em interessar-se pelo problema, até o ponto de oferecer um ante-projeto com 181 artigos à consideração do Congresso Nacional. Órgão representativo da classe, ou pelo menos de uma grande parcela da classe, a ninguém é permitido negar, de boa fé, o interesse da ASCB no que concerne a êsse magno problema. Daí a razão pela qual o seu saudoso Presidente, Dr. Gabriel Monteiro da Silva, tomou a si o encargo de orientar a elaboração do ante-projeto em aprêço, e de, pessoalmente, fazer a entrega dêsse documento ao então Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Honório Monteiro.

Inspirada nas novas diretivas consagradas na Constituição de 18 de setembro de 1946, representa a iniciativa da ASCB um louvável esforço no sentido de dar ao serviço público um cunho nitidamente democrático.

Justificando essa orientação, assim se expressou a Comissão da ASCB, ao apresentar o trabalho: "O Poder Executivo, para a realização de suas atividades essenciais, precisa contar com um serviço público eficiente. A eficiência do mecanismo administrativo decorre, porém, essencialmente, da fixação legal dos direitos e deveres do funcionalismo. Do equilíbrio entre os benefícios e os encargos da função pública, e, sobretudo, da igualdade de situação jurídica de todos os que dedicam o seu trabalho ao Estado. Daí a significação e importância do Estatuto".

2. Nada pode interessar de modo mais direto o funcionalismo do que o estabelecimento do seu regime jurídico, através do Estatuto. Essa matéria por mais de uma vez ocupou a atenção de ilustres parlamentares, sem que, todavia, se chegasse a uma solução. Perdiam-se os oradores em considerações teóricas a respeito da situação jurídica do funcionário perante o Estado. Uns defendiam com ardor a tese contratual. Outros lutavam pela tese legal. E dêsse modo resultava inútil qualquer tentativa de consolidação dos princípios disciplinadores das atividades dos funcionários. A idéia do Estatuto, porém, não é nova. Há muitos anos, quando ainda não se falava em "administração científica" e "racionalização administrativa", entre nós, já no Congresso as opiniões se dividiam ao discutir projetos de lei nesse sentido.

O primeiro dêles data de 1907. Tratava-se de um projeto assinado por Justiniano de Serpa, "estabelecendo direitos e atribuições dos funcionários públicos, bem como as condições de sua estabilidade". O projeto Justiniano de Serpa contém a semente do Reajustamento, como reconheceu o próprio DASP, na sua Exposição de Motivos de 8 de dezembro de 1938, que encaminhou ao Presidente da República o projeto convertido mais tarde, com ligeiras alterações, no Decreto-lei 1.713, de 28 de outubro de 1939. Sem embargo, não foi além de acaloradas discussões, algumas delas vivas e empolgantes.

Em 1910, Alcindo Guanabara liderou uma corrente quase no mesmo sentido, sem lograr maior êxito. Em 1911, porém, Graccho Cardoso apresentou à consideração da Câmara interessante projeto, que recebeu o n.º 77, e cuja emenda resava: "Define o que seja funcionário, estabelece o modo da sua nomeação, promoção, etc., e dá outras providências". O projeto Graccho Cardoso estabelecia sistema de promoção por "antiguidade absoluta", disponibilidade remunerada, exceto quando a pedido, limite de 25 anos para a concessão de aposentadoria com vencimentos integrais e classificação das penas disciplinares em 1.º e 2.º graus. Além disso, defendia a criação de Conselhos disciplinares nas repartições públicas, idéia ainda modernamente esposada por técnicos e especialistas em pessoal. A tais Conselhos caberia decidir direitos e obrigações dos funcionários. Dava, ainda, o projeto, no seu art. 1.º, a definição de funcionário, naquela época tão difícil quanto hoje: "Considera-se funcionário, no sentido da presente lei, todo indivíduo nomeado a título permanente para o desempenho de serviço público civil, regido pelo Governo Federal".

É curioso observar que, embora por mera coincidência, há certo parentesco ou afinidade entre esta e a definição do ante-projeto da ASCB, que analisamos mais adiante.

O projeto Graccho Cardoso, apesar do interesse que despertou, teve destino idêntico ao dos anteriores. O Congresso não encontrava uma fórmula capaz de filtrar o pensamento do maior número, tais as sutilezas que a argumentação em torno do assunto suscitava.

Em 1913 surgia o projeto Moniz Sodrê, de n.º 153. Em longa justificação, o seu autor procurava definir as relações entre o funcionário e o Estado, empregando, pela primeira vez, o termo "Estatuto". Nesse trabalho, Moniz Sodrê reconhecia que "o conceito sobre o funcionário público ainda é hoje muito controvertido na ciência jurídica e por isso difícil seria, certamente, ante a divergência das opiniões a respeito, darmos uma definição completa sob o seu aspecto geral". Na exposição que acompanhava o trabalho, como também no seu próprio texto, Moniz Sodrê dava especial relevo aos seguintes problemas: das nomeações, das promoções, da ação disciplinar e do estabelecimento de conselhos de administração e conselho superior de disciplina, êstes últimos constituindo siste-

ma positivamente complicado, de eficiência duvidosa. Silenciava contudo o projeto sobre vantagens especiais, como licença-prêmio ou gratificação adicional por tempo de serviço. Elevava o limite da aposentadoria para 30 anos. Admitia a disponibilidade remunerada, quando por supressão do emprego. Exigia, para a nomeação, prova de capacidade, "por concurso de admissão" ou "por um estágio probatório seguido de um exame prático". Impedia nomeação para cargos intermediários; concedia proventos integrais de aposentadoria "ao funcionário que se inutilizar em ato de serviço ou por desastre ou acidente, ocorrido no desempenho das funções do seu cargo".

Data de 1914, o projeto Camilo de Holanda, de n. 212, que trazia a seguinte ementa: "estabelece as condições gerais do funcionalismo público, civil e militar, em tôdas as repartições ou serviços federais, e dá outras providências". O projeto se compunha de 290 artigos, e versava sobre toda matéria referente ao funcionalismo, desde as condições de provimento até os sistemas disciplinares. Considerava funcionários públicos os soldados e marinheiros. Suprimia as percentagens dadas aos empregados das alfândegas. Proibia fôsse qualquer cargo público, ofício de justiça ou de outra natureza, "conferido a título de propriedade, alienável ou não". Estabelecia o limite de Cr\$ 2.000,00 (2.000\$000) para o vencimento dos cargos públicos. Vedava acumulações remuneradas, ou não, inclusive de cargos federais com estaduais ou municipais. Concedia férias de 15 dias anuais. Determinava a concessão à família do funcionário falecido, de pensão igual aos seis sétimos dos proventos que êste perceberia se estivesse aposentado. Suspendia a concessão de gratificações adicionais por tempo de serviço. Um projeto amplo, muito desordenado, cheio de defeitos técnicos e detalhes insignificantes, mas que operava uma reforma profunda, nos serviços públicos e no regime legal do funcionalismo.

Estava escrito, porém, que ainda desta vez não teria o funcionalismo o seu Estatuto. A idéia vicejava aos poucos, mas faltava-lhe muito para amadurecer completamente.

Em dezembro de 1916, o então Presidente Wenceslau Braz assinou o decreto n. 12.296, *ad referendum* do Congresso, o qual consolidava toda a legislação vigente sobre pessoal, com alterações ligeiras. É curioso observar que entre os dispositivos consolidados figurava o do art. 83, que esta-

belecia as seguintes penas disciplinares: suspensão até um ano; remoção para cargo de categoria imediatamente inferior; e exoneração.

O Congresso não deu aprovação a êsse ato. Havia como que um propósito assente de negar-se ao funcionalismo sua lei básica.

Em seguida ao Decreto de 1916, surgiu em 1921, o projeto da Comissão nomeada pelo Presidente Epitácio Pessoa, o qual se baseou no texto do aludido decreto de Wenceslau Braz. Sem embargo, foi muito liberal. Haja vista a inclusão do art. 39, nos seguintes têrmos:

“O funcionário que houver completado vinte anos de efetivo exercício sem ter gosado licença, terá direito a uma licença especial pelo prazo de um ano (mesmo que não alegue moléstia), podendo solicitá-la em qualquer tempo, pelo prazo de seis meses, aquêle que houver completado dez anos de efetivo exercício”.

O projeto permitia a acumulação de férias e consignava outras vantagens especiais. À gestante, conferia dois meses de licença. No art. 59 extinguíam-se, definitivamente, as gratificações adicionais por tempo de serviço, àquela época vigentes.

A comissão foi, a princípio, presidida pelo senador João Lira. Depois pelo Dr. Manuel Cícero Peregrino da Silva. Reconheçamos que o projeto não estaria de todo mal, para o tempo. Revelava uma visão ampla dos encargos do Estado e procurava revestir o funcionalismo do indispensável *élan* que se deriva de uma situação jurídica definida, traçada do ponto de vista democrático. É escusado dizer que a iniciativa malogrou, como as anteriores.

No ano de 1923 houve mais uma tentativa de consolidação da legislação esparsa sobre o funcionalismo. A iniciativa coube ao então ministro da Fazenda, Homero Batista.

Passaram-se alguns anos de trégua. Um intervalo apenas, para novas investidas. Assim, em 1929, a Câmara designava uma brilhante Comissão para reexaminar o assunto. Homens especializados em questões relativas à Administração Pública faziam parte dessa Comissão. Maurício Graccho Cardoso, Sá Filho, Maurício de Medeiros, Henrique Dodsworth e Daniel de Carvalho, eis os

nomes que a compunham. O projeto, apresentado a 23 de dezembro de 1929, contém 223 artigos distribuídos em 31 capítulos. É um trabalho digno de louvores, pelo modo por que foi arquitetado. Dentre os aspectos mais interessantes do projeto, vale ressaltar os seguintes: a) *definição de funcionário*: “Funcionário público federal, no sentido desta lei, é todo aquêle que exercer emprêgo no quadro permanente do serviço público da União” (art. 2º); b) *requisitos para nomeação*: exigência de aprovação “em exame prévio ou concurso”, seguido de “estágio probatório” (2º, do art. 3º); c) *disponibilidade*: remunerada, ou não, conforme o caso; d) *férias*, de 15 dias, com proibição de acumular; e) *licenças especiais*: concessão de licença-prêmio após vinte anos de serviço, pelo prazo de um ano, no caso de doença comprovada, e de seis meses, após dez anos de exercício (art. 103); f) *da ação disciplinar*: classificação das penas disciplinares em 1º grau (advertência simples, oral ou escrita, repreensão transcrita nos assentamentos, suspensão até 15 dias), do 2º grau (suspensão por 30 a 90 dias, remoção, cancelamento do nome do quadro de promoção) e 3º grau (disponibilidade, demissão).

O projeto foi discutido e bloqueado, como os anteriores. Decididamente não havia ambiente no Congresso nem patriotismo bastante para ferir de morte o sistema então em voga, das sinecuras e dos prêmios políticos à custa dos cargos da Administração. Os políticos imprescindiam, talvez, do acervo burocrático, para aquinhoar seus *cabos eleitorais*. Essa a razão íntima, subconsciente, contra a qual dificilmente poderia vingar a disciplina, a ordem, e o mérito de uma Administração criteriosa e apolítica.

Após a Constituição de 1934, que consagrou um capítulo especial ao funcionalismo, e a lei 284, de 1936, que representa “a estaca zero” das providências legais que colimaram a evolução do serviço civil brasileiro, surgiu no Congresso, já em 1937, a última tentativa de consolidação do Estatuto dos Funcionários, *ex-vi* do art. 170 da Constituição (1934). Êsse projeto, que recebeu o número 490, data de 22 de julho de 1937, e está assinado pelos deputados Edmundo Barreto Pinto, Thompson Flores Neto, Acúrcio Torres, Nilo de Alvarenga, Morais Junior e Monte Arraes.

De um modo geral, o projeto conservou as diretrizes dos anteriores. Inovou, apenas, no capítulo

— Das gratificações — instituindo a gratificação por tempo de serviço. Essa gratificação seria calculada na base de 10% dos vencimentos, após dez anos de serviço, e acrescida, em cada cinco anos, de 5%, “até perfazer a exata metade dos vencimentos do cargo” (§1º, art. 73) Estabeleceu, ainda, a licença prêmio, *por decênio*, de seis meses, com vencimentos integrais. Leia-se o art. 142, *in verbis*:

“Ao funcionário público, civil ou militar, que durante um período de dez anos consecutivos ou mais, não se afastar do exercício de suas funções, é assegurado o direito a uma licença especial de seis meses, por decênio, com os vencimentos integrais”.

No mais, o projeto seguia, com ligeira divergência, quanto à forma e à substância, os principais projetos anteriormente levados à consideração do Congresso. Vale ressaltar, porém, que o Título VIII se referia, com detalhes, ao Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão criado pela mencionada lei 284, de 1936. Chegava mesmo a enumerar as atribuições do Conselho. Aliás, em quase todos os projetos sobre o Estatuto observa-se uma certa miscelânea de dispositivos legais (no sentido lato do termo) e regulamentares. Parece que não havia nenhum limite para a inclusão de dispositivos em leis que, às vezes, se tornavam inoperantes em virtude do luxo de detalhes em que incorriam.

Após a Constituição de 1937, dissolvido, portanto, o Congresso, foi aprovado o anteprojeto elaborado pelo C. F. S. P. C., depois de sofrer completa modificação, em alguns pontos essenciais, a fim de ajustar-se à linha política do Estado Novo. Quase se pode afirmar que o primitivo projeto do Conselho foi substituído pelo do DASP, embora tivesse servido de base à elaboração deste. Em linhas gerais, aí está a evolução histórica do problema, desde o projeto Justiniano de Serpa (1907) até o atual Decreto-lei n.º 1.713, de 1939.

3. Diante do exposto pode-se afirmar que a lei 284, de 1936 marca o início da orientação técnica adotada no serviço público federal, com a conseqüente implantação do sistema do mérito. Corresponde ao *Pendleton Act*, de 1883, dos Estados Unidos da América. Não fôsse a lei do reajustamento, provavelmente não teríamos ainda

o Estatuto dos Funcionários, pois ela traçou o roteiro e as coordenadas da lei básica do funcionalismo, com a adoção dos princípios modernos imperantes na administração pública de todos os Estados civilizados.

Com a lei 284 foi instituído o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão que passou a controlar os problemas da administração pública brasileira, e a indicar denominadores comuns para questões aparentemente divergentes, mas, em essência, idênticas, pela sua natureza e importância. Ressalte-se que esse órgão nasceu de uma lei do Congresso, e manteve sempre sua linha de conduta perfeitamente democrática. Com o Conselho, os estudos de Administração passaram a interessar o funcionalismo, de um modo geral. As questões de pessoal, de material, de orçamento, de organização de serviços, de coordenação e controle, o problema das finanças públicas, revelaram aos estudiosos do Direito Administrativo Brasileiro a sua face agradável e atraente. Aqueles que se rebelaram contra a instituição de um órgão de administração geral, no Brasil, compreenderam, mais tarde, a natureza e importância de tais aparelhamentos técnico-administrativos.

Acontece, porém, que antes de atingir o seu pleno desenvolvimento, seguindo as pegadas da Civil Service Commission dos Estados Unidos da América, por força da nova ordem política, implantada pela Carta de 10 de novembro, o Conselho era transformado num órgão misto, de aconselhamento e execução, o DASP, cuja tarefa seria imensa, complexa e difícil. O DASP representou um papel de notável importância na evolução da administração brasileira. Verdade que, por seu intermédio, estabeleceu-se uma quase absurda centralização administrativa, subindo à decisão do chefe da nação, quase todos os atos normais decorrentes das atividades dos órgãos do serviço público. Essa centralização, inconveniente em alguns casos, sob certos aspectos foi providencial, e serviu para solidificar a estrutura e assegurar o desenvolvimento do serviço civil pátrio, que ensaiava, sob novos princípios, os seus primeiros passos no caminho da ordem, da disciplina e da eficiência.

Cessado o período ditatorial, reingressando o país em pleno regime democrático, naturalmente não poderia subsistir a centralização excessiva.

A ditadura, impõe, pela sua própria natureza, a centralização das atividades do Governo; democracia, ao contrário, supõe descentralização, liberdade de iniciativa de cada setor de trabalho. A centralização requer uma disciplina funcional mais rígida, uma obediência hierárquica definida, enquanto a descentralização divide e caracteriza a responsabilidade pelos diversos níveis hierárquicos.

A experiência por que passou a Administração nacional, de 1937 a esta parte, foi muito útil, por isso que serviu para definir-lhe, entre outras, as bases do sistema do mérito, uma das maiores conquistas democráticas que jamais obteve, prestigiada, essa conquista, de modo singular, mesmo na fase ditatorial.

Atualmente, observa-se o progressivo retôrno da Administração ao sistema de maior iniciativa de cada órgão, com maior liberdade de ação isolada.

* * *

4. O Decreto-lei n.º 1713, de 28 de outubro de 1939 foi mais que uma experiência: veio demonstrar as vantagens que decorrem da centralização num mesmo diploma legal dos princípios que informam os direitos e deveres dos funcionários, bem como as condições de provimento e vacância dos cargos públicos. Aplicado intensa e seriamente, sofreu, por isso mesmo, um sem número de alterações, tôdas visando melhorar-lhe o texto, no sentido de maior flexibilidade do ponto de vista da administração racional.

O Estatuto não é um código ideal, apesar de suas virtudes. Dividido em três títulos, com uma introdução (Disposições preliminares) e um capítulo final (Disposições finais), a lei básica do funcionalismo representa, porém, um marco de singular significação na evolução do serviço civil brasileiro. Trata o título I do "Provimento e Vacância dos Cargos Públicos". Aí estão ordenados os princípios relativos ao provimento dos cargos públicos, aos concursos para ingresso no quadro do funcionalismo, à posse e exercício, ao acesso, à transferência, à readaptação, à remoção, à permuta, à reintegração e readmissão, à reversão e aproveitamento, às substituições, ao tempo de serviço, e à vacância.

Muitas críticas podem ser formuladas ao Título I, a começar pelas definições imprecisas consignadas nas "Disposições Preliminares, de "funcionário público" e de "cargo público". Sente-se que o

legislador tangenciou a questão propositadamente, temendo, sem dúvida, criar conceitos por demais restritos ou excessivamente elásticos. No capítulo sobre a promoção o Estatuto adotou o critério da lista tríplice, na hipótese de tratar-se de promoção por merecimento e vedou a promoção por antiguidade à classe final das carreiras. A experiência parece haver demonstrado não ser êsse o melhor sistema. O capítulo sobre a readaptação tornou-se praticamente inócuo. Apesar do esforço do DASP não foi possível regulamentá-lo. O maior êrro deste Título, porém, reside no Capítulo XV: "Do aproveitamento". É quase inconcebível que o legislador tenha esposado a idéia contida no parágrafo 2.º do art. 83. Pois ali está dito o seguinte: "Se o aproveitamento se der em cargo de vencimento ou remuneração inferior ao provento da disponibilidade, terá o funcionário direito à diferença".

Caso o disponível se recuse a aceitar essa situação injusta, verá cassada sua disponibilidade. Lei drástica, terrível, ininteligível, absurda. Felizmente passou despercebida, pois, não sei de exemplo em que se tenha adotado tal critério. De qualquer forma existe a norma, o dispositivo, o princípio legal. Uma infeliz inspiração do legislador do Estatuto.

O Título II "Direitos e Vantagens" trata do vencimento e da remuneração, das gratificações, das diárias, das ajudas de custo, das férias, das licenças, das concessões, da estabilidade, da disponibilidade, da aposentadoria, da acumulação, da assistência ao funcionário e do direito de petição.

Embora em alguns capítulos tenham sido incluídos dispositivos tipicamente regulamentares, o Título II possui mais virtudes que vício. É verdade que apesar de tratar de direitos e vantagens, o legislador não pôde fugir à mania de punir, incluindo aqui e ali normas de caráter disciplinar, numa evidente falta de ordem e às vezes até de propósito.

Raro é o capítulo dêste título que não menciona punição disciplinar por falta de observância de normas estatutárias. Há dispositivos incompreensíveis, como o seguinte:

"Art. 126 — Será responsabilizado e punido o chefe de repartição ou serviço que ordenar a prestação de serviço extraordinário sem que disponha do necessário crédito".

Mais adiante (item II do art. 128) ameaça com suspensão, e na reincidência, com demissão a bem do serviço público, o funcionário que se recusar, sem justo motivo, à prestação de serviço extraordinário.

No artigo 135 obriga-se o funcionário a restituir as diárias indevidamente recebidas, "ficando ainda sujeito a punição disciplinar". Também é passível até de "demissão a bem do serviço público" aquêlê que indêbitamente, conceder diárias, com o objetivo de remunerar outros serviços ou encargos" (art. 136).

É êsse o estilo do Decreto-lei n.º 1.713. Mesmo quando concede uma vantagem, ameaça com uma punição. Do começo ao fim, como um mar de navegação difícil, está cheio de bóias e faróis lembrando perigos iminentes. Dir-se-ia inspirado na desconfiança humana, ou melhor, na desconfiança brasileira.

Proibiu o Estatuto a acumulação de férias, bem como "levar à conta de férias qualquer falta ao serviço" (§ 2.º, art. 145). Nesse particular, foi muito além de todos os projetos anteriores, pois deu às férias um sentido de obrigação, de dever, visando a conservação da saúde e o equilíbrio orgânico do servidor do Estado.

visando a conservação da saúde e o equilíbrio orgânico as constantes do art. 151:

- I — Para tratamento de sua saúde;
- II — Quando acidentado no exercício de suas atribuições;
- III — Quando acometido das doenças especificadas no art. 168;
- IV — Por motivo de doença em pessoa de sua família;
- V — À funcionária gestante;
- VI — Quando convocado para o serviço militar;
- VII — Para tratar de interêsses particulares;
- VIII — Para acompanhar o marido (func. ou militar).

Aos interinos permitiu apenas a licença para tratamento da própria saúde. Negou o Estatuto a licença prêmio, uma justa aspiração da classe. Era preciso, de certo modo, restringir os direitos e vantagens e ampliar deveres e obrigações, na conformidade do espírito político dominante. E foi o que se fez.

O Capítulo XI — Da aposentadoria — já se acha derogado pela Constituição de 1946. O artigo 196 emunerava cinco motivos (causas) da aposentadoria: implemento de idade, invalidez, acidente ou doença profissional; doenças especificadas no art. 201 e após 24 meses consecutivos de licença. O Estatuto seguiu, de certo modo, a orientação média dos projetos anteriores. O artigo 197 trata da aposentadoria-prêmio, concedida a funcionários que contarem mais de 35 anos de efetivo exercício "e forem julgados merecedores dêsse prêmio pelos bons e leais serviços prestados à administração pública". A Constituição, porém, fixou, apenas três causas para a aposentadoria: invalidez, implemento de idade e após 35 anos de serviço, a pedido.

De um modo geral, o provento da aposentadoria é proporcional ao tempo de serviço; excetuam-se os casos expressamente previstos na Constituição e nas leis.

No tocante à acumulação, o Estatuto apenas condensou os princípios do Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37. A proibição de acumular é de amplitude indefinida. Estende-se aos cargos e funções dos Estados e Municípios, bem como de entidades autárquicas ou para-estatais. Vai até o inativo, ao qual é permitido exercer cargo de provimento em comissão, perdendo, porém, o provento da inatividade enquanto estiver em exercício.

A atual Carta Magna abriu uma exceção à proibição de acumular. Consentiu na acumulação de dois cargos de magistério ou na de um dêstes com outro técnico ou científico, "contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário" (art. 185).

O Título III — Dos deveres e da Ação disciplinar — constitui excelente matéria para discussão e debates. Si há excesso e dispositivos drásticos, isso vai por conta do "espírito político" do Estatuto, filiado, como já se disse, e o próprio DASP o reconhece, ao Estado Novo.

O art. 224 enumera os deveres dos funcionários. Os seguintes, 225 e 226, as proibições. O Capítulo II refere-se aos casos de responsabilidade. O Cap. III enumera e define as penas disciplinares.

Nos casos de aplicação da pena de demissão há absurdos como o seguinte: "Será aplicada a pena de demissão nos casos de: . . .

III — “Procedimento irregular devidamente comprovado”.

Nessa expressão “procedimento irregular” tudo pode caber, a juízo da autoridade. Trata-se, pois, de um dispositivo de elasticidade imprevista, sem conteúdo objetivo.

Em seguida trata o Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, do processo administrativo. A maior parte desse capítulo é tipicamente regulamentar. Refere-se à constituição e aos trabalhos das comissões de inquérito. Marca prazos e estabelece providências de várias ordens sobre a apuração da responsabilidade administrativa. Em parte, a inclusão de matéria regulamentar nesse Título III foi providencial, do contrário, provavelmente, teriam ficado sem aplicação alguns dos seus artigos.

5. A Constituição de 1946 dedicou, a exemplo das de 1934 e 1937, um título especial aos funcionários públicos. Em parte, os dispositivos insertos nesse título não concordam com os princípios e normas do Estatuto dos Funcionários. No tocante à acumulação, por exemplo, a lei básica permite a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico; enquanto o Estatuto não consigna exceção alguma.

Também houve ligeira alteração no critério para a obtenção de estabilidade. Atualmente, são estáveis:

“I — depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso; II — depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso”.

A maior divergência, porém, entre os textos constitucional e estatutário reside no dispositivo referente ao provento do disponível. Enquanto a Constituição determina que o funcionário estável terá direito à disponibilidade remunerada “até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava”, o Estatuto consigna o critério do provento proporcional ao tempo de serviço.

Outra divergência sensível nota-se no concernente à aposentadoria. A Constituição suprimiu a aposentadoria *ex-officio*. Estabeleceu limite para a compulsória aos 70 anos de idade, e em 35 anos de serviço, o tempo necessário para que o funcionário possa requerer aposentadoria. E, por fim, em oposição ao Estatuto, determinou que o “tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal,

computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria” (art. 192).

Essas as alterações consignadas na Constituição relativas à política de pessoal. Vamos convir que tôdas elas objetivaram o interesse do funcionário, sem ferir o do Estado.

Essa, aliás, a boa política. Plenamente de acordo com o ponto de vista de White, segundo o qual a administração de pessoal visa, fundamentalmente, a procura e descoberta de pessoal capaz, o desenvolvimento desse pessoal, a sua conservação em serviço e a criação e manutenção de boas condições de trabalho.

Os constituintes de 1946, apesar de algumas omissões, compreenderam muito bem o *estágio democrático* da administração pública nacional, e, nesse sentido, ofereceram aos administradores os necessários instrumentos para a “criação e manutenção de boas condições de trabalho”.

Aí está, pois, uma ligeira síntese do regime legal do funcionalismo. Vejamos, agora, para finalizar, as idéias novas introduzidas no anteprojeto da A.S.C.B. Diga-se de passagem, que esse anteprojeto foi feito à vista do Estatuto vigente, dos dispositivos constitucionais relativos ao funcionalismo e de sugestões recebidas de grande número de funcionários interessados na perfeição e na flexibilidade da lei fundamental do servidor público.

* * *

A grande inovação do projeto da ASCB está na definição de funcionário. Admite a definição os seguintes elementos inerentes ao conceito em apreço: a) nomeação (ou admissão) por autoridade competente (a que tem poderes legais ou regimentais para fazê-lo); b) participação de um serviço público permanente (contínuo, constante, indefinido); c) desempenho de um cargo (ou função) regularmente criados (por lei, na hipótese de cargo público, ou decreto executivo, ou outro ato qualquer na hipótese de função de extranumerário); d) denominação própria, desse cargo ou função; e e) pagamento regular pelos cofres da União do vencimento ou salário.

É evidente que o objetivo foi universalizar o conceito de funcionário, eliminando as fronteiras existentes entre os ocupantes de “cargos criados em lei” e os ocupantes de funções (permanentes) de

extranumerário. Nesse sentido, para dar maior elasticidade à idéia — funcionário, fixou o ante-projeto a exata noção de “função permanente”, como sendo aquela que, “essencial ao mecanismo da administração, objetiva a realização de trabalhos continuados e indispensáveis à marcha regular dos serviços públicos”. Em verdade, no sentido genérico, todos os que prestam serviços ao Estado mediante retribuição pecuniária são funcionários públicos, e assim devem gosar dos mesmos direitos e sujeitar-se aos mesmos deveres e obrigações. O Estado é uno e indivisível. Uno e indivisível é o serviço público, seja federal, estadual ou municipal a área de Governo em que se efetiva, assim também um só deve ser do ponto de vista jurídico: o agente do poder público, o servidor do Estado, o funcionário da nação.

Essa idéia da ASCB veio acentuar o alcance da medida consignada no artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente à equiparação de certo grupo de extranumerários (exatamente aquêles que se integra em funções de caráter permanente) aos funcionários, para determinados efeitos. O legislador constituinte foi o primeiro a reconhecer a inexistência de traços distintivos entre ambas situações: do funcionário ocupante de cargo público isolado ou de carreira e do extranumerário de qualquer modalidade que exerce função de caráter permanente.

A Comissão do Estatuto da ASCB, justificou seu ponto de vista, entre outros argumentos, acentuando:

“Já não é admissível conservar-se, no serviço público, distinção entre servidores que se equiparam no concernente às obrigações e encargos para conferir a uns direitos e vantagens que a outros se negam. Tal fato não encontra apóio na lição dos tratadistas da Administração de Pessoal nem no espírito democrático da época.”

Para tornar mais positivo o conceito de funcionário, com tal elasticidade, o ante-projeto incluiu nas “Disposições Preliminares” o princípio imperativo:

“O Poder Executivo providenciará no sentido de transformar as atuais funções permanentes, exercidas por extranumerários, em cargos públicos” (§ 1.º do art. 4.º).

Aí, pois, a premissa fundamental do projeto: Tornar legalmente iguais, do ponto de vista jurídico, as situações de funcionários e extranumerários (que exercem funções permanentes), uma vez que iguais já se apresentam na prática, quanto às obrigações e aos encargos.

O ante-projeto da ASCB inovou muito na parte referente ao “Provimento e Vacância dos Cargos Públicos”. Suprimiu o estágio probatório como fase complementar da seleção. Medida, aliás, justa, pois êsse instituto jamais teve existência real no serviço público do país. Figura como letra morta no Decreto-lei n.º 1713. Continuará, pois, com o caráter de interstício para estabilidade, na hipótese de nomeações por concurso, mas perderia o sentido de fase complementar do processo seletivo. Embora pessoalmente seja favorável à existência do estágio probatório, reconheço a razão do critério seguido pela ASCB. O ante-projeto eliminou, por igual, a lista tríplice nas promoções por merecimento. O objetivo é evidente: ferir de morte a mínima influência política na escolha para a promoção. Assim como o funcionário mais antigo tem direito indiscutível à promoção pelo critério de antiguidade, o de maior mérito deve gosar de idêntico direito, no tocante à promoção por merecimento. Eliminam-se, assim, as influências de *padrinhos* no acesso normal das carreiras.

Deveria ter dito inicialmente que o ante-projeto eliminou tôdas as falhas apontadas no Estatuto vigente.

Entre estas a que diz respeito ao aproveitamento do disponível. Estabeleceu que o aproveitamento dar-se-á sempre em cargo equivalente, por sua natureza e vencimento, ao anteriormente exercido. O regime atual, como vimos, admite o aproveitamento em cargo de nível inferior, o que é positivamente uma medida contrária aos bons princípios da moderna técnica administrativa.

No Título II — “Direitos e Vantagens”, o ante-projeto, após suprimir todos os dispositivos estatutários inócuos e obsoletos, fixou, entre outras, as seguintes idéias :

- a) gratificação adicional por tempo de serviço;
- b) incorporação definitiva do salário família;
- c) licença-prêmio, após dez anos de efetivo exercício;

- d) estabelecimento de horário especial para funcionários estudantes;
- e) aposentadoria imediata para os atacados de doenças incuráveis;
- f) gratificação pela prorrogação ou antecipação de expediente inclusive da primeira hora;
- g) ampliação do período de licença à funcionária gestante;
- h) supressão da meia diária;
- i) auxílio à maternidade; e
- j) seguro de acidente do trabalho.

A gratificação adicional por tempo de serviço já o Estatuto vigente, no seu art. 103 (redação dada pelo Decreto-lei n.º 3.764, de 25-10-41), prevê entre as vantagens pecuniárias concedidas ao funcionalismo. E a gratificação de magistério (Decreto-lei n.º 8.315, de 7-12-45) é um exemplo frisante de sua existência no atual sistema jurídico-administrativo do país.

Excetuadas as gratificações de magistério, as demais foram definitivamente proibidas pelo Decreto-lei n.º 4.860, de 22-10-42. Leia-se o art. 1.º desse diploma legal:

“A contar da data da presente lei não mais poderão ser abonadas aos funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios quaisquer gratificações adicionais por tempo de serviço excetuadas tão somente as que a lei garante aos professores”.

Essas gratificações adicionais se fundamentavam em dispositivo legal e eram tradicionais no serviço público brasileiro.

Não cabe discutir aqui os motivos que levaram o governo a extinguir tal benefício. Em verdade, o ante-projeto da ASCB veio ao encontro de uma justa aspiração da classe, pleiteando o restabelecimento dessa vantagem desde o Império concedida aos servidores do Estado.

A licença-prêmio é outra iniciativa do ante-projeto em exame, tendente a oferecer ao funcionalismo melhores condições de trabalho.

Era prevista no Decreto n.º 14.663, de 1 de fevereiro de 1921. Assim rezava o art. 17 desse diploma legal:

“O funcionário público, civil ou militar, que, durante um período de 20 anos consecutivos de serviço, não houver gozado de

qualquer licença, terá direito de obtê-la, pelo prazo de um ano, por motivo de moléstia, provada em inspeção de saúde. Igual direito e pelo prazo de seis meses terá aquele que, durante um período de dez anos consecutivos de serviço, não houver gozado de qualquer licença”.

Também a lei n.º 42, de 15-4-1935, regulou “a concessão de licenças especiais a funcionários públicos”. Não é, assim, a licença-prêmio uma novidade no Direito Administrativo brasileiro. Consta de textos legais e regulamentares e tem o sentido de prêmio à dedicação dos que servem o Estado por longos anos. O Estatuto atual desconhece, porém, essa licença. Não a tolerou de modo algum. Daí ter sido suspensa mais essa prerrogativa do funcionalismo, que não parece absurda desde que se leve em conta ser a função pública, quando desempenhada com entusiasmo, honestidade e critério, muita vez um sacrifício, e evidente demonstração de patriotismo, abnegação e desinteresse.

Por isso, consignou o ante-projeto da ASCB, no seu artigo 108, o princípio relativo à licença-prêmio:

“Após 10 anos de serviço efetivo será concedida ao funcionário, a título de prêmio, a licença de 180 dias com todos os direitos e vantagens de exercício do cargo”.

Outra providência de grande alcance social e humano é a que se refere à concessão imediata de aposentadoria aos funcionários atacados de doenças incuráveis. É desnecessário impor ao servidor a obrigatoriedade de uma licença de 24 meses, para, somente após esse prazo, conceder-lhe o benefício da aposentadoria com proventos integrais.

À funcionária gestante o ante-projeto concede 4 meses de licença. Os primeiros projetos legislativos que mencionaram o assunto não iam além de 2 meses e o atual Estatuto fixa em 3 essa licença especial.

Outra medida de caráter social é a inscrição do auxílio à maternidade e do seguro de acidente do trabalho no ante-projeto. Mais um passo em prol da assistência e da previdência no campo do funcionalismo. Muito terá de ser feito ainda nesse particular. A iniciativa merece, por isso francos louvores.

Ainda como medida de caráter social e educativo, prevê o ante-projeto, na medida do possível,

estabelecimento de horários especiais para os funcionários estudantes, que muitos existem nos quadros do serviço público. Cabe ao Estado proporcionar a cada cidadão os necessários meios para que se eduque e aperfeiçoe os seus conhecimentos. Isso resulta em benefício para o próprio Estado, que contará com servidores de maior nível intelectual. O treinamento é, hoje em dia, um dos problemas mais sérios da administração. E essa concessão aos funcionários estudantes não deixa de ser uma forma especial de treinamento.

Houve, também, substancial modificação no título III, relativo à ação disciplinar. O ante-projeto começou por suprimir tôda matéria regulamentar, conserando sòmente os princípios de ordem geral.

No tocante às penalidades houve sensível modificação. Suprimiu-se a pena de advertência, conserando-se, apenas, as de repreensão, suspensão, destituição de função e demissão. A demissão admite, porém, dois gráus: a demissão simples e a com a nota "a bem do serviço público". No caso de apuração de responsabilidade em que ocorre processo administrativo, o ante-projeto faculta a presença de advogado em tôdas as fases do processo, o que representa, sem dúvida, grande avanço no sentido de prestigiar o direito de defesa.

Desejo referir, ainda, duas idéias novas introduzidas nas "Disposições Finais" do trabalho da ASCB: a promoção *post mortem*, do funcionário cujo óbito ocorrer em ato de serviço e "a liberação do vencimento ou remuneração do imposto de renda".

Quanto à primeira é evidente o seu elevado sentido moral. Não há, mesmo, necessidade de maior justificação.

A liberação do vencimento ou remuneração do imposto de renda é uma medida justa e perfeitamente lógica. O vencimento corresponde, em verdade, a uma prestação alimentar. De um modo geral, o funcionário público no Brasil sempre viveu em dificuldades financeiras. E tanto assim, que o próprio Governo tem sido obrigado a aumentar os vencimentos e conceder, vez por outra, abonos extraordinários. Acredito, porém, que essa tese dificilmente logrará aprovação no Congresso. Isso não diminui, entretanto, o mérito da idéia, tanto maior por haver partido da A.S.C.B., órgão que congrega a maioria da classe e zela pelos seus interesses e bem estar.

* * *

Muita coisa poderia ter sido analisada, com maior amplitude nesta rápida divagação sôbre o ante-projeto de Estatuto recentemente apresentado ao Congresso, pelo saudoso Gabriel Monteiro da Silva, espírito liberal e otimista que se constituiu em legítimo representante da classe, enquanto presidente da A.S.C.B.

O espaço da "Revista do Serviço Público" não comporta maiores detalhes. Não faltará ocasião, porém, para insistir em certos aspectos, de modo especial, que muitos existem suficientes para justificar um trabalho da dimensão do presente, nessa oportuna sugestão que o funcionalismo acaba de fazer ao Congresso, por intermédio de sua Associação.