

Dos deveres e da ação disciplinar

Contribuição para a reforma do Título III do Estatuto dos Funcionários

LUIZ VICENTE BELFORT DE OURO PRETO
 Chefe da Secção de Deveres e Responsabilidades da
 D.F. do D.A.S.P.

I

DESIGNADO para integrar a Comissão incumbida de rever o Estatuto dos Funcionários, especialmente na parte que se refere a deveres, responsabilidades e ação disciplinar, recebi o encargo de elaborar trabalho preliminar sobre a matéria.

Em cumprimento da honrosa deliberação dos eminentes colegas, apresentei-lhes modesta contribuição, apreciando cada um dos capítulos do importante diploma, submetidos ao nosso estudo, salientando, mediante crítica serena e bem intencionada, as dificuldades encontradas na sua aplicação e sugerindo as alterações que se me afiguram aconselháveis.

O preclaro Presidente da Comissão, Dr. Roberto Lyra, com inteiro assentimento de todos os seus membros, firmou a orientação liberal e acertada de acolher os alvites e pareceres dos interessados, que são todo o corpo de servidores do Estado, a respeito do trabalho que nos foi confiado.

Nessa conformidade, julgou de interesse a *Revista do Serviço Público* divulgar as partes essenciais do trabalho que elaborei, a fim de que, durante o seu estudo e discussão, possa a Comissão receber o subsídio valioso dos servidores, empenhados em que os institutos basilares de sua lei estatutária, concernentes às suas garantias primordiais, conciliem as justas aspirações da classe e os superiores imperativos do serviço público.

A partir deste número, publicará a Revista os capítulos do trabalho, de interesse mais relevante para o funcionalismo.

JUSTIFICAÇÃO DO

CAP. I — “DOS DEVERES, PROIBIÇÕES E INCOMPATIBILIDADES” DO TÍTULO III DO PROJETO

(No Estatuto, atualmente: Cap. I — “Dos Deveres” — do Título III)

O Estatuto, pretendendo relacionar os deveres dos funcionários, incorreu no vício de tôdas as discriminações. Ora pecou por excesso casuístico; ora, por flagrantes omissões.

Conforme bem salientou THEMISTOCLES CAVALCANTI, figuram no dispositivo atinente à espécie

“Certas recomendações que caberiam melhor em instruções internas ou nas ordens de serviço das repartições”.

Procurando arrolar os deveres dos funcionários, o Estatuto, por outro lado, deixou de incluir, entre eles, muitos dos que não poderiam ser esquecidos em qualquer tentativa para esboço de uma relação completa.

Seria preferível, todavia, que, ao invés da especificação minuciosa, se limitasse o Estatuto aos deveres gerais.

Assim, ao invés de se declarar que é dever do funcionário comparecer à repartição à hora do trabalho ordinário e às do extraordinário, quando convocado, etc. (art. 224, n.º I), é mais simples, claro, preciso e sucinto estatuir que são deveres do funcionário a assiduidade e a pontualidade. Por outro lado, ao invés de “guardar sigilo sobre despachos, decisões, providências” (item IV, art. 224), redação que pode não abranger tôdas as hipóteses,

por adotar fórmula que especifica os atos cujo sigilo é exigido, será preferível mencionar o dever de discreção, mais amplo e genérico.

Em cada caso, verificará o chefe a indiscreção cometida, sua natureza e circunstâncias, e aplicará a pena cabível.

Esta, a orientação do projeto.

A ser mantida, porém, a atual discriminação minuciosa, torna-se imperiosa a revisão, muito atenta, da matéria.

O item II, por exemplo, do art. 224, não parece apoiado em qualquer fundamento sólido.

A obrigatoriedade instituída de o funcionário cumprir ordens ilegais aberra de todos os bons princípios.

A determinação deveria ser em contrário: — o descumprimento da ordem é dever implícito, decorrente do próprio respeito aos preceitos basilares da hierarquia: a lei está acima de quaisquer autoridades.

Assim, a obrigação do bom funcionário, em circunstâncias tais, consiste na representação imediata à autoridade superior, em que se justifique da desobediência ou inobservância da ordem manifestamente ilegal.

E' de notar, ainda, que é muito vaga a expressão usada, com o objetivo de alcançar a generalidade dos casos:

“são deveres do funcionário, além dos que lhe cabem *pelo cargo ou função*” (art. 224).

A redação do dispositivo restringe, injustificadamente, a sua eficácia, limitando-a ao estrito setor do exercício das atribuições do *cargo* ou *função*. Há obrigações, cujo cumprimento é dever, que não se vinculam, diretamente, às atribuições do cargo. (Exemplo: declaração para efeito de impôsto de renda, no tempo próprio).

Seria, talvez, preferível a fórmula:

“São deveres do funcionário, além do de exato cumprimento de suas atribuições e de outras obrigações decorrentes de leis, regulamentos ou regimentos que lhe forem aplicáveis ou ao órgão do serviço público a que pertencer ou em que estiver servindo:

- a) pontualidade
- b) etc.”

O art. 225, impõe, outrossim, algumas observações.

A proibição expressa no item IV — deixar de comparecer ao serviço, sem causa justificada — já está implícita no dever prescrito no item I do artigo 224, *verbis*:

“I — comparecer na repartição às horas do trabalho ordinário, e às do extraordinário, quando convocado, executando os serviços que lhe competirem”.

O dispositivo é, portanto, supérfluo.

A questão parece insignificante, à primeira vista, mas assume maior importância quando se apura que à falta de cumprimento do dever, nos termos do art. 233, corresponde a pena de repreensão e ao desrespeito às proibições do art. 225 a de suspensão.

Assim, se o funcionário “deixa de comparecer na repartição às horas de trabalho” (art. 224) ou “deixa de comparecer ao serviço” (art. 225), o que é a mesma coisa, fica o Chefe na dúvida se deve aplicar a pena de suspensão ou a de repreensão, perplexidade séria porque o Estatuto adotou o critério rígido de indicar, precisamente, a falta e a sanção correspondente, pretendendo, com isso, evitar o arbítrio da autoridade na imposição de penas administrativas.

Também, a norma proibitiva do item V não merece apoio. A falta ali capitulada — “atender a pessoas na repartição para tratar de assuntos particulares” — nunca poderá ser apurada de modo sério, nem sequer eliminada. E' impossível, via de regra, ao servidor público deixar de atender às pessoas que o procuram. Verificar, previamente, a natureza do assunto, também muito difícil. E se o próprio servidor não pode, em geral, recusar-se a atender a uma parte, sob o pressuposto de pretender a mesma cuidar de assunto particular, lícito não é, com maior razão, que terceiros observem e investiguem o assunto de que está tratando um servidor com pessoa a quem atende, para efeito de ação disciplinar. De qualquer forma, a penalidade estatuída — a suspensão — é por demais severa. Mas, isso será objeto de atenção nas apreciações que serão feitas em torno do capítulo próprio.

Por fim, o item VIII — Deixar de representar sobre ato ilegal, cujo cumprimento lhe caiba, etc. — presume a execução do ato, embora ilegal, e a representação posterior. Reporto-me às conside-

rações já feitas sobre o cumprimento de ordens ilegais.

Acresce que o preceito só institui a obrigação de o funcionário representar, quando se tratar de ato cuja execução lhe caiba e isto, aliás, de maneira indireta e tortuosa, proibindo-o de deixar de fazê-lo.

O de que se devia cogitar era de, com maior amplitude, estabelecer a obrigatoriedade para o funcionário de representar, à autoridade competente, mas por intermédio de seu superior, contra qualquer irregularidade de que tenha conhecimento no serviço público e, bem assim, contra ordens ou atos manifestamente ilegais, deixando de cumprir as primeiras ou de executar os segundos, e justificando, pela representação, sua atitude.

O art. 226 estabelece proibições cuja transgressão determina a pena de demissão a bem do serviço público, nos termos do item X do art. 239.

A respeito do assunto, escrevi, há tempos :

“Examinando o de que trata o art. 226, vê-se que veda inúmeras atividades, realmente nocivas ao serviço público e contrárias à moralidade administrativa, algumas das quais, todavia, não são de molde a justificar a demissão a bem do serviço público.

O item I, por exemplo, institui a proibição de o funcionário fazer contratos de natureza comercial ou industrial com o Governo, por si ou como representante de outrem. Seria admissível a penalidade máxima no caso de o funcionário omitir, dolosamente, essa qualidade. No caso contrário, porém, há duas partes contratantes — o Governo e o funcionário — que incidem na mesma infração. Por que punir, exclusivamente, uma delas, com extremos de severidade?

E' evidente que, existindo a proibição, aliás muito justificada, só por erro ou ignorância o contrato poderá realizar-se. Dir-se-á que a ignorância da lei a ninguém beneficia. E' certo, sem dúvida; mas não o é menos que a pena é por demais rigorosa. No caso caberia a declaração da nulidade do contrato, indenização em certas hipóteses, e até uma pena disciplinar mais branda, conforme as circunstâncias. Mas a demissão a bem do serviço público é, evidentemente, exagerada, a menos que haja dolo ou simulação comprovada.

Idêntica observação cabe em relação ao item III, segundo o qual o funcionário que requerer privilégios, ou regalias determinadas, sofrerá também a mencionada pena.

E' inquestionável que “requerendo”, apenas, sem omitir sua qualidade de funcionário, o suplicante sujeita-se ao indeferimento certo. Que, além disso, se lhe aplique uma penalidade, por ter olvidado a proibição legal, é perfeitamente legítimo. Não se compreende, porém, que, somente por ter apresentado petição inepta, seja demitido a bem do serviço público.

Será merecedor da pena o funcionário que ocultar, dolosamente, sua qualidade ou fizer uso dela, por qualquer meio, a fim de obter privilégios em benefício próprio ou de terceiro”.

Hoje, examinando as proibições reunidas no artigo 226, não só mantenho o ponto de vista anterior, como vou bem mais longe.

Os itens II, IV e VI prescrevem que ao funcionário é vedado, sob pena de demissão a bem do serviço público (item X, art. 239) :

II — exercer funções de direção ou gerência de empresas bancárias, industriais, ou de sociedades comerciais, subvencionadas ou não pelo Governo;

IV — exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprego ou funções em empresas, estabelecimentos ou instituições que tenham, ou possam ter, relações com o Governo, em matéria que se relacione com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado; e

VI — comerciar, ou ter parte em sociedades comerciais, exceto como acionista, quotista, ou comanditário, não podendo, em qualquer caso, ter função de direção ou gerência.

Ora, é lícito a qualquer funcionário pedir exoneração do cargo, exatamente para exercer as funções ou os atos que incorrem nessas proibições, sem que isto importe em definitiva incompatibilidade moral com o serviço público, em que, pelo contrário, poderá ser concedido o reingresso, cessada aquela situação.

Desta forma, é admissível que o funcionário, não tendo a iniciativa de pleitear a exoneração, seja punido com o afastamento compulsório, mediante a demissão, penalidade suficientemente severa.

A cláusula "a bem do serviço público" é exagêro, verdadeiro excesso no direito de punir.

Pois, então, a direção ou gerência de empresas bancárias, comerciais e industriais, o exercício de atos de comércio ou de meras funções auxiliares em empresa particular, constituem, porventura, atividades nocivas ou deprimentes, nódoas que possam justificar a exclusão do funcionário dos quadros da Administração, a bem do serviço público?

Por fim, é de notar que, embora o capítulo seja, atualmente, intitulado "Dos Deveres", só contém um artigo relativo a essa matéria. Os dois artigos seguintes não tratam de deveres e, sim, de proibições. Deve ser assinalado, ainda, que muitas dessas proibições têm o caráter mais definido de incompatibilidades. Por tudo isso, o projeto adotou, neste particular, o critério exposto nas alíneas a seguir:

- a) Deu ao capítulo título que abrange toda a matéria nêle contida;
- b) Transpôs, para o capítulo próprio das penalidades, certas proibições que, com maior propriedade, podem ser classificadas como faltas, passíveis de penalidade determinada.

Isto, aliás, se adapta, com maior perfeição, à própria sistemática do Estatuto.

Nada justifica, por exemplo, que se inclua, entre proibições, o recebimento de estipêndios de firmas fornecedoras (item X do art. 226) para sujeitar, por processo complicado, a transgressão desta norma proibitiva à pena de demissão a bem do serviço público (item X do art. 239).

O mais simples e prático é incluir a figura no próprio art. 239, como falta passível daquela penalidade. Vê-se que o próprio Estatuto adotou êsse sistema com falta semelhante: "recebimento de propinas de qualquer espécie" (item VII do artigo 239), deixando de incluí-la entre as proibições e relacionando-a, apenas, de modo direto, entre as faltas determinantes de demissão.

Fato idêntico se observa com a proibição de se constituir o funcionário procurador ou servir de intermediário de interesses junto a repartições públicas.

Há uma proibição, sujeita à pena de demissão a bem do serviço público (item IX do art. 226, combinado com o art. 239, n.º X). Entretanto, em relação à advocacia administrativa, falta semelhante, o Estatuto não se preocupou em estabelecer a proibição, para adiante cominar a pena. Incluiu, logo, entre os casos de demissão a bem do serviço público, o exercício da advocacia administrativa (item IX, do art. 239).

Portanto, quando mais não seja, para efeito de uniformização e simplificação, justifica-se a orientação do projeto.

- c) Adotou critério mais benigno em relação a certas proibições, em que, como foi sublinhado, é excessivamente severa a pena de demissão a bem do serviço público, por transgressão do atual art. 226.

Assim, nos termos do projeto, o funcionário que *requerer* a concessão de um privilégio, ficará sujeito a pena variável entre advertência e suspensão, por desrespeito a proibição do Estatuto. Mas o que *obtiver* privilégio, omitindo dolosamente sua qualidade de funcionário, êste, sim, poderá ser demitido a bem do serviço público (Vide item VII do artigo sobre proibições e item XV do art. sobre demissão a bem do serviço público, ambos do Projeto).

O mesmo critério foi observado em outros casos semelhantes, v.g., a celebração de contrato com o Governo, com ou sem omissão da qualidade de funcionário (item XVI do artigo sobre demissão a bem do serviço público e VIII do artigo sobre proibições).

- d) Distinguiu as incompatibilidades das proibições, por se tratar de matéria muito delicada que exige cuidadoso estudo e preceitos especiais.

ART. 224 DO ESTATUTO

Estatuto: Título III — Dos deveres e ação disciplinar

Capítulo I — Dos deveres

Projeto: Título III — Dos Deveres, responsabilidades e ação disciplinar

Capítulo I — Dos deveres, proibições e incompatibilidades

Art. São deveres do funcionário, além do de exato cumprimento de suas atribuições e de outras obrigações decorrentes de leis, regulamentos ou regimentos que

lhe forem aplicáveis ou ao órgão do serviço público a que pertencer ou em que servir :

- I — Pontualidade ;
- II — Assiduidade ;
- III — Disciplina ;
- IV — Discreção ;
- V — Urbanidade ;
- VI — Isenção de ânimo no trato de partes, colegas e no estudo de processos ;
- VII — Freqüência de cursos oficiais de aperfeiçoamento e prestação de provas legalmente exigíveis ;
- VIII — Zêlo e dedicação ;
- IX — Estrita observância de normas legais, regulamentares e regimentais ;
- X — Obediência às ordens superiores ;
- XI — Representação imediata à autoridade competente, por intermédio de seu chefe direto, contra ordem irregular cuja execução lhe caiba, ou sobre quaisquer irregularidades no serviço público, de que tenha ciência ;
- XII — Conduta pública e particular ilibada.

§ 1.º — A falta de cumprimento do dever de representação, nos termos do que dispõe o item XI, determinará a responsabilidade solidária do infrator.

§ 2.º — No dever de obediência, a que se refere o item X, não se compreende a execução de ordens contrárias a expressa determinação legal e que possam determinar responsabilidade civil, administrativa ou criminal de quem as executar, cabendo, neste caso, ao funcionário, o dever de apresentar à autoridade imediatamente superior àquela de que emanou a ordem, no prazo de 24 horas, justificação escrita de sua inobservância.

§ 3.º — Confirmada a ordem, caberá ao funcionário o direito de recurso direto à autoridade superior, em toda a escala da hierarquia administrativa, devendo interpor o recurso, sempre, no prazo de 24 horas a contar da data em que tiver conhecimento da confirmação.

§ 4.º — Poderá, também, o funcionário, no caso do § 3.º, cumprir a ordem depois de confirmada e representar na forma do item XI, para ressalva de sua responsabilidade.

§ 5.º — A inobservância das normas contidas nos parágrafos anteriores determinará a responsabilidade solidária do funcionário, se cumprir a ordem, e a caracterização da desobediência, se deixar de cumpri-la sem usar dos recursos que lhe são assegurados, na forma e nos prazos estabelecidos.

ART. 225 — COM INCLUSÃO DE ALGUMAS MATÉRIAS DO ATUAL 226

Art. — Ao funcionário é proibido :

I — Censurar, pela imprensa ou outro qualquer meio, as autoridades constituídas, ou criticar os atos da administração, podendo, todavia, em trabalho devidamente assi-

nado, apreciá-los, do ponto de vista doutrinário, com o fito de cooperação ;

II — Retirar, sem prévia permissão da autoridade competente, qualquer documento ou utensílio existente na repartição ;

III — Entreter-se, durante as horas de trabalho, em qualquer atividade estranha ao serviço ;

IV — Promover manifestações de aprêço ou desaprêço na repartição, ou tornar-se solidário com elas ;

V — Exercer comércio entre os companheiros de trabalho, promover ou subscrever listas de donativos, tómbolas ou rifas, na repartição ;

VI — Requerer a concessão de privilégios, ressalvado o de invenção própria, ou garantias de juros e outros favores semelhantes para si ou como representante de outrem ;

VII — Fazer contratos de natureza comercial ou industrial com o Governo, por si ou como representante de outrem ;

VIII — Requerer promoção, ou pleitear pedido ou intervenção de terceiro, ressalvado o direito de recurso, na forma do Regulamento ;

Parágrafo único — Independentemente da ação disciplinar, é nulo para todos os efeitos o contrato celebrado com infração do item VII.

ART. 226 — COM EXCLUSÃO DE ALGUMAS MATÉRIAS, QUE FORAM, PORÉM, TÔDAS INCLUÍDAS OU NO ART. DE PROIBIÇÕES, OU NOS RELATIVOS ÀS PENAS DE DEMISSÃO OU DEMISSÃO A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO.

Art. Além de outras incompatibilidades específicas, estabelecidas em lei e aplicáveis a determinados cargos e funções, são, de modo geral, incompatíveis com o exercício de qualquer cargo ou função pública :

a) a gerência ou direção de empresas bancárias ou industriais, ou de sociedades comerciais de qualquer tipo, umas e outras subvencionadas ou não pelo Governo, ressalvadas as exceções expressamente consignadas em leis ;

b) trabalho de qualquer natureza, remunerado ou não, mesmo fora das horas de expediente, em empresas ou estabelecimentos particulares que tenham relações com a Administração pública, em matéria que se relacione com a finalidade do serviço em que estiver lotado o servidor ;

c) a representação de Estado estrangeiro ;

d) o comércio, sob qualquer de suas formas, ou a participação em sociedades comerciais, exceto como comanditário ou quotista, não podendo, em qualquer caso, o servidor assumir funções de direção ou gerência ; e

e) a prática de usura, em qualquer de suas formas, bem como o financiamento ou fornecimento de empréstimo a juros.

Parágrafo único — Não estão incluídos nas incompatibilidades das alíneas a, b e c, a direção, a gerência, e, ainda, o trabalho em cooperativas, associações de classe, fundações, nem a orientação técnica e científica de estabelecimentos de fins altruísticos, aí compreendidos os estabelecimentos de ensino, oficializados ou reconhecidos.