

Dos deveres e da ação disciplinar

Contribuição para a reforma 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.

III

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO prossegue na publicação do trabalho apresentado pelo Sr. Luiz Vicente B. de Ouro Preto à Comissão incumbida da revisão do Estatuto dos Funcionários.

Os estudos da Comissão prendem-se, especialmente, ao Título III do Estatuto, que cuida dos "Deveres e da Ação Disciplinar". Entretanto, nos precisos termos do ato que a designou, deve a Comissão apreciar todos os demais dispositivos estatutários vinculados à matéria que constitui o objeto primordial de sua análise, a fim de que, nas modificações que devam ser propostas, seja guardada a uniformidade e homogeneidade do diploma.

A presente publicação refere-se a alguns outros capítulos dos Títulos I e II do Estatuto, cuja revisão foi considerada indispensável, por conterem disposições esparsas, estreitamente ligadas ao sistema de ação disciplinar.

Já ficou esclarecido que a *Revista do Serviço Público* não pretende publicar, na íntegra, o trabalho do Sr. Luiz Vicente B. de Ouro Preto, que é volumoso e compreende a crítica e sugestões em torno de todos os capítulos do Estatuto em que há normas e preceitos atinentes à ação disciplinar. A *Revista* divulgará, apenas, os capítulos de interesse maior e mais generalizado.

*

* *

DAS NOMEAÇÕES

CAPÍTULO II DO TÍTULO I DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS

O Estatuto dos Funcionários, com justa razão em alguns casos, procurou fixar o sentido próprio,

o conceito legal de certos termos, anteriormente usados como vocábulos sinônimos, quer na legislação, quer na doutrina, quer nos escritos administrativos.

Os termos *demissão* e *exoneração*, entre outros, passaram, na terminologia estatutária, a possuir significação particular e distinta.

Preliminarmente, cabe notar que o Estatuto se divorciou, neste ponto, da Constituição, por isso que esta última deu à "exoneração" o sentido que aquêle deu à "demissão" (Constituição: alínea c artigo 156 e artigo 157 — Estatuto: § 2.º do artigo 93, combinado com o § único do artigo 246). Por outro lado, a Carta Constitucional, no seu artigo 99, emprestou à "demissão" o sentido que o Estatuto atribuiu à "exoneração".

Questão, porém, de maior relevância é a vacilação do próprio Estatuto em torno dos vocábulos de que procurou estabelecer a exata acepção legal.

Assim, nos §§ 4.º e 6.º do artigo 16, o Estatuto cuida da "demissão" do funcionário sujeito a estágio, que, durante o mesmo, revelar não possuir os requisitos necessários à confirmação. Já a alínea c do § 1.º do artigo 93 inclui, entre os casos de *exoneração*, o não preenchimento das condições exigidas no estágio.

Torna-se, portanto, indispensável estatuir se o caso é de "demissão" ou de "exoneração", nos termos em que o Estatuto define estas duas formas de vacância.

Em qualquer hipótese, modificações de redação se tornam necessárias, para reajustar os dispositivos colidentes e manter a uniformidade.

Pessoalmente, sempre fui de parecer que era caso de ser mantida a demissão, com o caráter de penalidade.

A falta dos mesmos requisitos, apreciados durante o estágio, determina a demissão de funcionários no gozo de estabilidade, mediante inquérito administrativo.

Parece-nos que o intuito do legislador foi o de estabelecer igual cominação para os estagiários, pois não havia justificativa para que fôsem eles tratados com severidade menor do que a estabelecida no regime aplicável, em condições similares, aos funcionários estáveis.

Dessa forma, ao cogitar o Estatuto do assunto, em capítulo especial (capítulo II, do título I), tudo indica que teve o objetivo de traçar o rito sumário de processo para a demissão do estagiário, nos mesmos casos em que o funcionário estável é, também, passível de demissão, mediante processo administrativo de formalidades mais amplas e demoradas.

Confirma a interpretação o fato de o próprio Estatuto prever outros processos de rito especial, abreviado, como no caso de demissão, por abandono de cargo (artigo 261).

Em ambos os casos, a formalidade substancial do processo administrativo, isto é, a defesa, foi respeitada.

Coerente com êsse ponto de vista, havia incluído, no Projeto primitivo, entre os casos de demissão, o de inadimplemento das condições apuradas durante o estágio probatório.

Como complemento do dispositivo, previ, também, um parágrafo, com a seguinte redação :

“§ 6.º Verificada, durante o estágio probatório, a falta dos requisitos exigidos para confirmação, se se apurar, não obstante, que não se trata de incompatibilidade grave com o serviço público, ao invés da aplicação da pena de demissão, será o funcionário exonerado”.

Procurei dar, assim, às disposições atinentes à matéria, certa flexibilidade.

A pena de demissão não seria obrigatória, verificada a falta de um requisito de menor significação.

Mas, apurada, por exemplo, a inidoneidade moral, a indisciplina grave, aplicar-se-ia a demissão, interditando o funcionário por certo período para reingressar em outro cargo, onde, de outra forma, estaria sujeito, possivelmente, a uma observação mais benévola, que conduziria à confirmação elemento inconveniente.

Imposta a demissão, êste fato, por si só, seria suficiente para despertar a atenção do chefe, em novo período de estágio probatório, se o funcionário voltasse a exercer cargo público, após o período de interdição.

Entretanto, fui vencido na Comissão, que deliberou, definitivamente, considerar caso de exoneração a falta dos requisitos, cuja verificação se faz durante o estágio probatório.

Cedendo à decisão da maioria, apresento as modificações necessárias dos atuais dispositivos que regem a espécie, para ajustá-los ao resolvido.

Acresce, porém, que as referidas disposições exigem outros reparos. Pelo Decreto-lei 3.569, de 29-8-41, — foi retirada das Comissões de Eficiência, entre outras atribuições, a de opinar nos processos de confirmação dos estagiários.

Não é admissível, por conseguinte, que feita a revisão dos artigos do Estatuto, referentes à matéria, conservem-se disposições já revogadas por lei.

Embora o assunto não esteja, sob êste aspecto, incluído entre os que devem merecer o exame da Comissão, creio que esta, alterando os dispositivos, para atender a outra finalidade, deve, também, atualizá-los.

Assim, proponho que os §§ do atual art. 16 passem a ter a seguinte redação :

§ 1.º — Sem prejuízo da remessa periódica do Boletim de Merecimento, os chefes de repartição ou serviço, em que sirvam funcionários sujeitos a estágio probatório, quatro meses antes da terminação dêste, informarão, reservadamente, ao órgão de pessoal, as observações feitas sobre êsses funcionários, tendo em vista os requisitos enumerados neste artigo.

§ 2.º — O órgão de pessoal, de posse das informações e de outros esclarecimentos obtidos mediante diligências a que poderá proceder, formulará parecer escrito, concluindo pela confirmação ou pela exoneração do funcionário sujeito a estágio probatório.

§ 3.º — Sempre que o seu parecer concluir pela exoneração, o órgão de pessoal dará vista do processo ao estagiário, pelo prazo de cinco dias.

§ 4.º — Cabe ao Ministro julgar o processo e, se considerar aconselhável a exoneração do funcionário, ordenará, no despacho de julgamento, a lavratura do respectivo decreto a ser submetido ao Presidente da República.

§ 5.º — Se o despacho do Ministro fôr favorável à confirmação, esta não dependerá de qualquer novo ato.

§ 6.º — A apuração dos requisitos de que trata êste artigo e a decisão do processo respectivo, deverão processar-se de modo que a exoneração do funcionário, quando fôr o caso, possa ser feita antes de findo o período do estágio.

DA REINTEGRAÇÃO E DA READMISSÃO

CAPÍTULOS XII E XIII DO TÍTULO I

O Estatuto dos Funcionários, entre os dois institutos, ambos da maior relevância, delineou, apenas, um traço fundamental de diferenciação: — a *reintegração* se opera com ressarcimento de prejuízos, enquanto que a *readmissão* não confere tal direito.

As demais características de uma e outra forma de reingresso são simples decorrência dessa ou se revestem de aspecto meramente formal.

O Estatuto não determinou, porém, como seria mister, os casos que autorizam a reintegração ou a readmissão, parecendo deixar a critério da autoridade administrativa, ressalvada a hipótese de sentença judicial, a escolha de qualquer das duas, ou seja, em última análise, o poder discricionário para decidir sobre o reconhecimento, ou sobre a negação, do direito ao ressarcimento de prejuízos.

Não esclareceu, também, o Estatuto:

- a) em que consiste e, precisamente, qual a extensão do ressarcimento deferido no caso de reintegração;
- b) a competência judiciária, em torno da matéria, de forma clara e insuscetível de dúvida, daí resultando a vacilação na jurisprudência dos tribunais.

Para suprir tais lacunas, sugiro a alteração dos dispositivos que regem a espécie, de forma que passem a vigorar com redação seguinte:

CAPÍTULO XII — DA REINTEGRAÇÃO

Art. ... O funcionário demitido, ou demitido a bem do serviço público, só terá direito a reintegração, quando se reconhecer, expressamente, mediante decisão administrativa, ou sentença judicial passada em julgado, a manifesta ilegalidade do ato demissório, de que tenha resultado lesão de direito líquido e certo.

§ único — No caso de sentença judicial, além do reconhecimento da ilegalidade do ato e da lesão de direito líquido e certo, fará o julgado referência expressa à condenação da União a reintegrar o funcionário.

Art. ... — A reintegração, por sentença judicial ou decisão administrativa, dará direito, acessoriamente:

I — ao vencimento do cargo anteriormente exercido, correspondente a todo período de afastamento;

II — à contagem ininterrupta do tempo respectivo, como tempo de classe, para todos os efeitos; e

III — à promoção por antiguidade, a que o funcionário teria direito, se não houvesse sido demitido, e que será feita na primeira vaga a ser preenchida, pelo mesmo critério, após a reintegração, na respectiva carreira.

Parágrafo único — O cálculo e o pagamento do vencimento atrasado só poderão ser processados, após a expedição do decreto de reintegração.

Art. ... — A reintegração deverá ser feita no mesmo cargo anteriormente ocupado; se este houver sido transformado, no cargo resultante da transformação; e, se extinto, em outro de vencimento ou remuneração equivalente, se possível da mesma denominação, ainda que de Quadro ou Ministério diverso, atendida, sempre, a habilitação profissional.

§ 1.º — Não sendo possível reintegrar o funcionário, por qualquer das formas indicadas neste artigo, será êle pôsto em disponibilidade, no cargo que exercia, até aproveitamento em outro na conformidade deste Estatuto, sem prejuízo dos direitos vinculados à reintegração previstos nos itens I e II do artigo anterior, processando-se, em seguida ao ato da disponibilidade, o cálculo e a liquidação do vencimento atrasado.

§ 2.º — O provento da disponibilidade será igual ao vencimento do cargo anteriormente ocupado.

§ 3.º — A reintegração não depende de prévia inspeção de saúde; não obstante, se fôr verificada a invalidez, na inspeção realizada, posteriormente à reintegração, para efeito de posse e reassunção do exercício, será o funcionário aposentado, na forma deste Estatuto, e no cargo em que houver sido reintegrado, sem prejuízo da liquidação do vencimento atrasado a que tiver direito.

CAPÍTULO XIII — DA READMISSÃO

Art. ... — A readmissão, concedida, sempre, a critério exclusivo do Governo, é o reingresso de ex-funcionário, exonerado ou demitido.

§ 1.º — Não poderá ser readmitido o funcionário demitido a bem do serviço público.

§ 2.º — A readmissão depende de prévia inspeção de saúde, que comprove a capacidade do candidato para o exercício do cargo, podendo, entretanto, ser dispensada esta exigência quando se apurar que o ato de demissão ou exoneração deixou de observar as formalidades legais ou foi manifestamente injusto, sem lesar, porém, o direito líquido e certo, não dando direito, portanto, à reintegração.

§ 3.º — No caso do parágrafo anterior, em seguida ao ato de readmissão, processar-se-á a aposentadoria, na forma deste Estatuto, e independentemente da posse e exercício no novo cargo, se, na inspeção de saúde, para tais efeitos, o funcionário readmitido fôr considerado inválido.

§ 4.º — A readmissão não dará direito ao tempo correspondente ao período de afastamento, para qualquer efeito, contando-se, entretanto, o tempo de serviço anterior, para efeito de posterior aposentadoria.

Art. ... A readmissão será feita, de preferência, no mesmo cargo anteriormente exercido, podendo, entretanto, ser concedida em qualquer outro de vencimento equivalente, respeitada a habilitação profissional.

Art. ... Não poderão ser readmitidos os funcionários exonerados ou demitidos de cargo isolado de provimento em comissão, ou que exerciam o cargo de que foram exonerados ou demitidos, em caráter interino, sem prejuízo da possibilidade de nova nomeação para os mesmos cargos, a critério do Governo, observadas as formalidades e exigências legais.

DA ESTABILIDADE

CAPÍTULO IX DO TÍTULO II

O importantíssimo instituto, regulado neste Capítulo, está a exigir modificações substanciais.

A primeira matéria a focalizar é de ordem constitucional.

A Constituição de 1937 definiu a garantia da estabilidade em termos diferentes do Estatuto, ou melhor, este não respeitou, integralmente, a fórmula constitucional.

Estabeleceu a Constituição que o quadro dos funcionários compreenderá *todos* os que exerçam cargos públicos, criados por lei (alínea a do art. 156), instituindo, a seguir, a garantia da estabilidade para os funcionários, *em todos os casos*, depois de 10 anos de serviço (alínea c, do mencionado art.).

Ora, os interinos e os ocupantes de cargos em comissão, são funcionários, não resta qualquer dúvida, providos em cargos *criados por lei*. Se a Constituição, expressamente, se refere a *todos os casos*, é evidente que exceção alguma pode ser admitida, em face dos seus termos categóricos.

Entretanto, a doutrina e a jurisprudência sempre se manifestaram acordes no sentido de negar estabilidade aos funcionários naquela situação. E nem poderia deixar de ser assim, pois inadmissível seria que ocupantes de cargos de provimento em comissão, cargos esses geralmente de direção, providos pelo critério de livre escolha e confiança, adquirissem a garantia de permanência.

Basta aludir, para argumentar por absurdo, ao cargo, em comissão, de Ministro de Estado.

Os interinos, por sua vez, pendem da exigência de concurso, também de ordem constitucional, e não seria lógico que adquirissem uma garantia assegurada pela Carta Magna, com a transgressão de preceito consagrado na própria Carta Magna.

O Estatuto, porém, na tentativa de harmonizar os mandamentos constitucionais, atinentes à matéria, com os princípios estabelecidos firmemente em torno da mesma, preferiu uma fórmula dúbia,

e, assim, onde a Constituição reza, em *todos os casos*, diz o Estatuto nos *demais casos*, redação imprecisa, que nada esclarece, nem define, pois não indica quais esses casos. Seria preferível que afirmasse, corajosamente, que o funcionário adquire estabilidade, depois de 10 anos de exercício, exceto se fôr ocupante de cargo de provimento *em comissão* ou ocupante, interino, de cargo isolado ou inicial de carreira.

Seria preferível, afirmamos, mas a situação ainda não ficaria definitivamente resolvida, do ponto de vista da legitimidade, em face da norma constitucional.

Parece-nos que a solução há de ser encontrada na pesquisa do pensamento do legislador constitucional e, pois, do espírito do preceito normativo da matéria.

E' evidente que o legislador de 1937 quis evitar, pelo arbítrio excessivo do Poder Público, a demissão, sem justa causa, de funcionários, qualquer que fôsse sua condição nos quadros públicos e subordinando, apenas, a garantia instituída ao tempo de serviço.

O termo "exoneração", empregado no texto constitucional, tem o iniludível sentido que o Estatuto deu à "demissão", isto é, castigo, penalidade, sanção disciplinar, verdadeira expulsão dos quadros públicos.

Ora, nesse particular, o Estatuto foi além da própria Constituição e prescreveu a obrigatoriedade do processo administrativo para demissão de funcionário interino, efetivo ou em comissão, de qualquer tempo de serviço (parágrafo único do art. 246).

Está fora de qualquer discussão que o Estatuto poderia legitimamente ampliar a garantia constitucional, sendo-lhe vedado, unicamente, restringi-la.

E fez bem o legislador estatutário porque não é justo, nem conforme às boas regras do Direito, que seja afastado, discricionariamente, qualquer funcionário, a título de penalidade, dos quadros públicos, sem a competente e prévia apuração de falta que justifique tão severa punição.

Ao definir, contudo, a estabilidade, o Estatuto foi incoerente, por isso que declarou que ela consiste em garantia, vinculada ao concurso e ao tempo de serviço (arts. 191 e 192), quando êle próprio assegurou, acertadamente, igual garantia a to-

dos funcionários, indistintamente, com ou sem concurso, de qualquer tempo de serviço, prescrevendo que a demissão precederá, *sempre*, o processo administrativo.

Forçoso é concluir que a estabilidade, nos termos em que foi definida no Estatuto, não era a que estava no pensamento do legislador, infielmente reproduzido no texto legal.

Realmente, a estabilidade, para se ajustar à Constituição e à própria lógica estatutária, consiste na segurança, dada aos funcionários em geral, ao fim de 10 anos de exercício, e aos de concurso, ao fim de 2 anos, de não serem *exonerados*, a *livre critério do Governo*.

Ainda, nessa aceção, todavia, não pode abranger os interinos e os ocupantes de cargo em comissão. Os motivos são óbvios e já ficaram expostos, aliás (itens 6 e 7).

Já se demonstrou, porém, que a Constituição de 1937, não procurou obstar a *exoneração*, no conceito estatutário, exigida pelo interesse do serviço sem o caráter de punição, mera dispensa de funcionários que exercem, em caráter transitório, determinados cargos, seja pela própria natureza do cargo que impõe essa transitoriedade (postos de confiança, cargos de direção), seja pela circunstância de depender o nomeado da satisfação de exigência legal (concurso, no caso de nomeação interina).

O que a Constituição vedou foi a expulsão dos quadros públicos, a penalidade não fundada em perfeita apuração de faltas, ou delitos determinantes dessa extrema medida, nos termos da lei.

Sob esse ponto de vista, o Estatuto atendeu a ordenação constitucional; deu-lhe até maior amplitude.

Por todos estes fundamentos, proponho :

- a) que seja alterada a redação do item II, do art. 191 que passará a ser a seguinte :
- II — Dez anos de serviço, salvo se fôr interino ou ocupante de cargo de provimento em comissão.
- b) que seja substituído o art. 192 pelo seguinte : Art. 192 — O funcionário que houve, adquirido estabilidade não poderá ser exonerado a critério do Governo.
- c) que seja suprimido o atual § 1.º do citado art. 192, por absolutamente inexpressivo, de vez que o funcionário inepto, faltoso ou incapaz poderá ser demitido em virtude de inquérito, ou readaptado compulsoriamente ou aposentado, conforme o caso, e de acordo com o que dispõe, nos capítulos próprios, o Estatuto, sendo portanto o referido parágrafo supérfluo e inoperante.
- d) que o atual § 2.º passe a parágrafo único.