

Um serviço de pessoal, por hipótese, que tivesse numa ficha única a anotação do tempo de serviço de um funcionário e da data de seu nascimento poderia decidir, em poucos momentos, sobre a aposentadoria por implemento de idade e a remuneração cabível.

Se esses dados não estiverem fichados, por falta de fichas e arquivos, as buscas tornar-se-iam necessárias, possivelmente em mais de um ministério e referentes a longos anos — estaria formado um volumoso processo.

A racionalização, conseqüentemente, tende a eliminar ou reduzir, em número e volume, os "processos".

Mas, em certos casos, o "processo" talvez ainda tenha o seu lugar, justamente como elemento de racionalização. Parece satisfatório, com efeito, fazer transitar reunidos, grampeados e protegidos por uma capa, documentos que devam ser examinados conjuntamente, por intimamente se relacionarem.

Quando, porém, o processo for indispensável, indispensável será também a sua racionalização interna.

Com essa finalidade, o extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil propõe a adoção de certas normas, que a Secretaria da Presidência da República, pela circular n. 4/38, pôs em vigor.

Como a observância dessas normas viesse sendo dêscurada, o D.A.S.P. sugeriu o seu aperfeiçoamento e revigoração, havendo a Secretaria da Presidência, em consequência, baixado as circulares 2/40 e 5/42, que ratificaram e completaram

a circular 2/40, expedida por sugestão do extinto C.F.S.P.C.

Para que essas normas, entretanto, não voltem a cair no esquecimento, vencidas pela displicência e pelos hábitos arraigados, necessário se torna em controle permanente de sua observância.

Esse controle poderia e deveria ir mais longe, atingindo, também, o mérito das informações, dos métodos e normas de trabalho que se refletissem nos processos, para fins de aperfeiçoamento e racionalização.

Está-se a ver que os órgãos indicados para esse controle seriam as Comissões de Eficiência.

Aliás a idéia não é nova; pelo contrário já foi incorporada numa recomendação do D.A.S.P. (circular n. 82, às C.C.E.E.) feita a 10 de julho de 1939 mas que parece ainda não ter sido posta em execução.

Evidentemente, porém, não se recomendaria o absurdo de fazer passar por essas Comissões, para fins de controle, todos os processos em trânsito pelos Ministérios.

Com efeito, em primeiro lugar, o controle atingiria apenas processos findos; seria "a posteriori" para não perturbar a marcha dos negócios com questões incidentes. Além disso, somente alguns processos seriam examinados, para não sobrecarregar as C.C.E.E., usando-se para esse fim a técnica de coleta de amostras.

Sobre a eficiência desse método não caberiam dúvidas, pois é o usado para fins de "auditing" pela Inglaterra, que possui, no gênero, o serviço reconhecidamente mais eficiente do mundo.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

A concessão de aposentadoria, compreendendo o processamento e efeitos respectivos, não somente sob o ponto de vista doutrinário, como também prático, tem suscitado opiniões diversas, externadas por competentes órgãos da Administração e da Justiça.

O assunto é, sem dúvida, muito vasto e possibilita extenso desenvolvimento das indagações teóricas e da especulação.

Impõe-se, porém, para esse fim, critério uniforme que determine soluções iguais para casos iguais.

Mais ainda. Cumpre obedecer o critério à tradição jurídica e, fundamentalmente, ao direito positivo vigente, contra o qual não cabem entendimentos mais ou menos pessoais e casuísticos.

Por diversas vezes, tem-se manifestado o D.A.S.P. a respeito, firmando decisões que colimam à solução cabal e definitiva do problema.

Cite-se, por exemplo, caso recente. Trata-se de parecer emitido à vista de exposição de motivos do Ministério da Fazenda, relativa a processo de aposentadoria de funcionário.

Referia-se o aludido processo à contagem de tempo, elemento que, em regra geral, serve de

base ao cálculo do provento do inativo por aquele efeito.

Ao proceder-se à respectiva apuração, deixou o Tesouro Nacional de incluir os dias correspondentes a faltas justificadas ou motivadas por licença, cujo abono, até 60 dias por ano, era assegurado pela anterior legislação.

A decisão obedeceu, como se vê, do princípio tradicional no direito pátrio, segundo o qual a aposentadoria é regulada pela lei vigente ao tempo de sua decretação, ou seja, no caso, o Estatuto dos Funcionários, que não mais permite o cômputo desse tempo de serviço, para tais efeitos.

Apreciando a espécie, resolveu em sentido contrário o Tribunal de Contas, sob o fundamento de que o Estatuto dos Funcionários, não tendo efeito retroativo, não poderia suprimir direito que a legislação precedente assegurava ao funcionário, qual o de se lhe contarem, como de efetivo exercício, os mencionados períodos de 60 dias por ano.

Fora esta, igualmente, a conclusão do procurador junto àquele Tribunal. Entendeu, em suma, que

“que o funcionário que faltou tantas vezes no ano, sabendo que, justificadas as suas faltas, nada perderia na contagem do seu tempo para os efeitos de antiguidade e aposentadoria, em boa razão não pode ser prejudicado por uma lei posterior, que não lhe abone a mesma vantagem”.

Assim opinara, embora reconhecendo que a aposentadoria se rege pela lei em vigor quando da sua decretação, porquanto, no seu entender, a amplitude dessa doutrina não pode ir ao ponto de descontar tempo de serviço, cuja contagem constitui direito adquirido do funcionário, indo até a dar como não justificadas faltas que, a seu tempo, justificadas eram, justificadas foram.

Referindo-se à matéria, ponderou, àquele tempo, e aliás com muito acerto, o Ministro da Fazenda :

“A tese pode ser interessante e encerra, sem dúvida um propósito de humanitário resguardo à perspectiva de um direito que o interessado tinha fundados motivos para considerar seguro, mas que a nova lei, decepcionando-o, suprimiu.

Certo é, no entanto, que a exclusão das faltas em apreço, no presente caso como

nos demais, de aposentadoria decretada após a data em que entrou em vigor o decreto-lei número 1.713, de 1939, longe de fugir aos preceitos dessa lei, a eles estritamente obedece, devendo, portanto, ser mantida”.

Foi nestes termos que aquele Ministério submeteu o assunto à consideração do Presidente da República, para que se dignasse autorizar a manutenção do critério adotado pelo Tesouro Nacional, visto que não mais cabia a interposição de novo recurso perante o Tribunal de Contas.

Ouvida nesse processo, a Consultoria Geral da República foi de parecer que se fizesse a revisão do cômputo do tempo de serviço de acordo com a exigência que, na espécie, lhe pareceu fundada, do Tribunal de Contas aludido.

Entendeu a mesma Consultoria que, se variar a legislação entre o momento em que se verificou o fato determinante da aposentadoria e o em que esta for decretada, deve ser regulada pela lei vigente no primeiro momento.

E, fundamentando seu parecer, adiantou:

“Ao surgir para o Estado essa obrigação, definem-se também as condições em que ele se obriga a conceder a aposentadoria. Se ao aparecimento da obrigação sobrevier uma lei nova, esta não modificará as condições em que a obrigação se constituiu, salvo se a lei tiver eficácia retroativa”.

A seu ver, conseqüentemente, o decreto que concede a aposentadoria tem efeito meramente declaratório. Se, portanto, a causa determinante da aposentadoria ocorreu antes do Estatuto, que não contem, no caso, a cláusula de retroatividade, deve a aposentadoria ser concedida de acordo com a legislação em vigor ao tempo da ocorrência.

Este parecer da Consultoria Geral da República mereceu aprovação do Chefe do Governo e, nos seus termos, foi computado o tempo a que se referiu a discussão.

Como se vê, basearam-se a resolução do Tribunal de Contas e os pareceres da sua Procuradoria e da mencionada Consultoria Geral da República em que, no caso, havia direito adquirido, argumentando-se, ainda, com a irretroatividade do Estatuto dos Funcionários.

Em seu estudo, preliminarmente consignou o D. A. S. P. que, na espécie versada, aquele fundamento dispensaria o segundo, precisamente porque o subentenderia, como o subentende.

De fato, a irretroatividade da lei assenta, entre outros motivos, no respeito devido ao direito adquirido, de modo que, provada a existência deste, não mais haverá lugar para discussões sobre a retroatividade ou irretroatividade da lei exequenda.

Diversa, porem, será em tese, a conclusão, se o argumento fundar-se apenas na irretroatividade, que lhe não tenha sido, desde logo, atribuída.

Na hipótese então examinada, não haverá direito adquirido que devesse ser respeitado mas simples expectativa de direito, que é coisa bem diferente.

Isto porque se trata de aposentadoria e, resultando esta, como sempre resulta, de fatos diversos e sucessivos, óbvio é que somente se integra com a publicação do decreto que a concede, ato este que, fora de qualquer dúvida, a torna perfeita e acabada.

Desse decreto, na verdade, decorrem necessariamente todos e cada um dos efeitos reconhecidos àquela espécie de inatividade, sendo certo que, entre os mesmos, está o da apuração e contagem do tempo de serviço para o cálculo do provento devido.

Realmente, como bem decidiu o Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 26-7-34,

“quando o direito depende de uma condição ou de um ato pelo qual se torne perfeito, antes desse ato, só existe uma expectativa de direito” (“Jornal do Comércio” de 9-6-35).

precisamente a situação do funcionário público em relação à aposentadoria.

Não pareceu, pois, ao D. A. S. P. que o decreto de concessão tenha caráter simplesmente declaratório, visto que da sua publicação é que depende a própria aposentadoria, cuja existência unicamente se inicia nessa data, quando então é possível considerar os efeitos que lhe são inerentes.

Em tais condições, nenhuma dúvida existe sobre a incidência absoluta da aposentadoria nas

normas vigorantes ao tempo da sua decretação, ou melhor, da publicação do respectivo decreto de concessão no órgão oficial.

Invariavelmente, assim tem sido entendido em todos os tempos, na administração pública, não se justificando, portanto, qualquer opinião discrepante desse modo uniforme e reiterado de resolver que, com assento nas leis e na jurisprudência constante dos tribunais, o uso consagrou. Vejam-se, a esse respeito, a Rev. do Sup. Trib. Fed. vol 51, págs. 508; vol. 71, págs. 95; Diário da Justiça, de 12-6-34; Rev. Fiscal — Desp. Cont. Púb. n. 142-34; voto do Min. Ruben Rosa — Resol. Trib. de Contas, em sessão de 4-12-35 — Diário Oficial de 13-1-36 e Rev. Fiscal — Desp. Cont. Púb. n. R-CF; José de Matos Vasconcelos — Assistência Social do Estado, págs. 46; Exp. de mot. n. 1.877, de 11-8-41, Diário Oficial de 18-2-41, págs. 16.299-16.300; n. 3.299, de 29-11-41; n. 2.950, de 31-10-41.

Nesta conformidade, verifica-se que as aposentadorias concedidas posteriormente à vigência do Estatuto dos Funcionários estão subordinadas, sem qualquer restrição, à norma contida no parágrafo único do seu art. 208, que estabelece:

“A aposentadoria produzirá efeitos a partir da publicação do respectivo decreto no órgão oficial”.

Com efeito, assim o tem entendido a doutrina, os julgados e a administração e, notadamente, várias decisões do Presidente da República, constante de exposições de motivos diversas.

Baseado, pois, em tão sólidas conclusões, o D. A. S. P. sugeriu ao Chefe do Governo a reconsideração do respeitável despacho exarado no parecer emitido pela Consultoria Geral da República no processo em exame.

E' que o aludido despacho, baseado como foi nos citados pareceres, iria alterar toda aquela uniforme jurisprudência administrativa e judiciária e, assim, determinar um sem número de pedidos de revisão de aposentadorias, por parte de interessados que, em seu benefício, pleitearão as vantagens decorrentes daquele ato.

Havendo o Presidente da República aprovado as conclusões do D. A. S. P., por estas ficou

“definitivamente resolvido que os efeitos da aposentadoria, quaisquer que sejam eles,

estarão sempre na dependência da publicação do respectivo decreto e o seu processamento será feito na confirmidade do Estatuto dos Funcionários, encaminhando-se esta exposição ao Ministério da Fazenda, para que, com brevidade, sejam revistos os verem sido observadas as disposições esta-

processos de aposentadoria em que não tutelárias e, doravante, todos os elementos que influirão na fixação do provento de inatividade, a fim de que a todos os funcionários se imponha a igualdade de tratamento”.

que o atual Governo lhes tem assegurado.

Notas para o funcionário

APLICAÇÃO DE PENALIDADE A SERVIDOR DO ESTADO. FORMA EXTRÍNSECA DO RESPECTIVO ATO, OU PORTARIA

Divergiram órgãos ministeriais competentes, no entender se, da portaria de aplicação de penalidade a servidor do Estado, deve, ou não constar expressa referência à falta determinante da punição.

Entendeu a Divisão do Pessoal que é indispensável referência literal nesse sentido, do que discordou outra repartição, também interessada no caso, sob o fundamento de que se trata de assunto de natureza interna, devendo, apenas, constar do respectivo processo originário.

Este último entendimento foi, igualmente, o do Consultor Jurídico do Ministério em apreço, o qual, em suma, concluiu :

“Basta, pois, a nosso ver, que a publicação oficial mencione a penalidade e seu fundamento legal, reportando-se, quanto aos fatos, ao processo originário”.

Neste seu parecer, entretanto, observou o Consultor que apenas lhe não

“parece acertada a invocação de dispositivos do Estatuto para punir *extranumerário*”.

qualidade do servidor a que aludia o processo,

“dado que esse diploma legal não se refere a essa espécie de servidores, e, em matéria penal, não nos parecem cabíveis aplicações extensivas”.

Examinando a espécie, verificou o DASP que não se trata de aplicação por analogia, mas, pura e simplesmente, do exercício do direito de punir

na forma exata e dentro dos estritos limites legalmente estabelecidos.

Em matéria penal que, neste particular não difere da disciplinar, sempre se entendeu que o vocábulo funcionário, em seu sentido amplo, compreendia, e realmente compreende, quantos desempenham cargo ou função, efetiva ou eventualmente.

Assim é que Viveiros de Castro, *in Jurisprudência Criminal*, págs. 321, dizia que,

“exemplificativamente, são funcionários públicos: os particulares encarregados de um serviço público, os peritos, os cidadãos chamados a auxiliar o serviço público em épocas de crise, como inspetores sanitários extraordinários”.

Bento de Faria, citando Garraud, regista que funcionários públicos devem ser considerados “não só os funcionários propriamente ditos, isto é, os delegados diretos da autoridade pública para administrar ou julgar, como também todos os auxiliares, todos os empregados das administrações públicas, enfim, todas as pessoas colocadas na organização administrativa ou judiciária”.

Nestes termos, aliás, sem qualquer objeção apreciável ou digna de maior atenção entenderam uniformemente os nossos tribunais.

Releva notar, além disso, que, na hipótese em apreço, não há restringir a aplicação de dispositivos disciplinares ao funcionário público, tomada esta expressão em seu sentido estrito, visto que o sentido dessas normas é punir faltas de quaisquer que exerçam funções idênticas nos quadros da administração pública, entre os quais estão os *extranumerários*.

Tanto é isto verdade, que a lei n. 284, de 1936, ponto de partida de toda a nova organização do funcionalismo, preceitua, em seu art. 19 :