

faremos a aplicação do mesmo critério adotado para os itens 14 e 15, na atribuição de notas.

20 — FATORES DE ORDEM FÍSICA

Nestes fatores são levados em conta o esforço físico e a resistência à fadiga, bem como os riscos de saúde e de acidentes de trabalho. As condições ótimas para o trabalho sob qualquer desses aspectos são consideradas como não valendo pontos especiais neste grupo de fatores, devendo a atribuição de pontos ser feita a partir destas condições e de acordo com o grau de inconveniência no fator considerado, conforme as normas seguintes:

21 — NATUREZA DO TRABALHO

| | |
|---|--------------|
| Trabalhos braçais | = 8, 9, e 10 |
| Trabalhos exigindo locomoção e cansaço de posição | = 5, 6 e 7 |
| Serviço de mecanografia e de atenção contínua | = 3, 4 e 5 |
| Serviços em balcão e guichet | = 1 e 2 |

22 — DURAÇÃO DO TRABALHO

De acordo com a tabela anexa:

| N. DE HORAS | | NOTAS |
|-------------|------------|-------|
| C/ INTER. | S/ INTER. | |
| Infer. a 6 | Infer. a 6 | 0 |
| 6 | — | 1 |
| — | 6 | 2 |
| 7 | — | 3 |
| — | 7 | 4 |
| 8 | — | 5 |
| — | 8 | 6 |
| 9 | — | 7 |
| — | 9 | 8 |
| 10 | — | 9 |
| — | 10 | 10 |

6.ª Reunião Mensal

O técnico de administração Luis Vicente Belfort de Ouro Preto pronunciou a conferência da reunião.— Foram debatedores os Srs. José Nazaré Teixeira Dias, Diretor da Divisão do Orçamento do M.E.S., e Luis Guilherme Ramos Bibeiro, técnico de administração do D. A. S. P.

“**C**ONSIDERAÇÕES à margem do sistema legal dos servidores civis” foi o assunto escolhido pelo Dr. Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto para tema da conferência que pronunciou em 24 de junho p. findo, na série de reuniões mensais que o D.A.S.P. incluiu no programa de aperfeiçoamento do serviço público.

Publicamos, a seguir, o trabalho do ilustre técnico de administração do D.A.S.P.:

“Os vigamentos do regime jurídico dos funcionários públicos residem na Carta Constitucional de 1937.

O Estatuto Político do Império poucas disposições continha atinentes aos servidores do Estado. Limitava-se, apenas, a incluir entre os direitos dos cidadãos brasileiros o de poder qualquer um ser admitido aos cargos públicos, sem outra diferença, como textualmente dizia,

“que não seja a dos seus talentos ou virtudes”

e a estabelecer, ainda, o princípio da estrita responsabilidade dos funcionários, pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções ou por não tornarem efetiva a responsabilidade de seus subordinados.

A primeira Constituição Republicana escassas normas igualmente dedicou aos funcionários civis.

Manteve o preceito da acessibilidade de todos os brasileiros aos cargos da administração pública, autorizando, entretanto, as leis ordinárias a estatuir as condições de capacidade exigíveis para o provimento dos mesmos. Conservou, outrossim, a disposição concernente à responsabilidade estrita dos funcionários nas ações civis fundadas em lesão resultante de abusos e omissões em que incorressem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos. São, ainda, mandamentos da Constituição de 1891, a proibição expressa de acumulações remuneradas, a cláusula segundo a qual a aposentadoria só poderia ser concedida aos funcionários que se invalidassem no serviço da Nação e a exigência de compromisso formal, no ato de posse, de fiel desempenho dos deveres legais.

Vê-se, portanto, que as Cartas institucionais do Império e da Primeira República não fixaram as bases de sistema legal aplicável aos servidores do Estado, consignando apenas disposições esparsas, relativas à matéria. A legislação ordinária, também, jamais foi consolidada em corpo homogêneo, sendo de notar que importantes regras, disciplinadoras da atividade do funcionalismo e reguladoras de seus direitos, garantias, deveres e responsabilidades, constavam até de leis orçamentárias.

A Constituição de 1934, refletindo a importância crescente do corpo de servidores públicos no quadro estatal, cuidou de prescrever ao Legislativo a obrigatoriedade de expedir o Estatuto dos Funcionários, traçando, desde logo, as linhas mestras desse diploma legal. Da Constituição de 1934 nasceram preceitos inegavelmente benéficos, tais como a licença à gestante e a exigência de concurso para primeira investidura nos cargos de carreira, ordenação essa que assumiu, desde então, o indispensável caráter de generalidade e a força de norma constitucional.

Não obstante, em algumas cláusulas relativas ao funcionalismo tornou-se sensível certa indecisão do legislador constituinte, de que se originaram controvérsias de interpretação e incertezas na jurisprudência dos tribunais.

A falta de definição precisa do cargo público, aliada às garantias amplas concedidas a todos quantos integram os quadros da Administração, gerou sérias discordâncias quanto à situação do pessoal variável. Da mesma forma, a dúbia redação do dispositivo que assegurava aposentadoria aos servidores atacados de moléstia contagiosa estabeleceu dificuldades para o cálculo do respectivo provento. De modo especial, a instituição do princípio da responsabilidade solidária e do litisconsórcio obrigatório, nas ações movidas contra a Fazenda Pública e fundadas em prejuízos decorrentes de omissões e abusos de funcionários, tornaram-se fontes de dúvidas para os estudiosos e obstáculos levantados à boa aplicação dos mandamentos constitucionais, de maneira que ficassem atendidos e conciliados os superiores interesses da Administração e os direitos e garantias dos seus servidores.

A Constituição de novembro de 1937 veio finalmente implantar em solo firme os fundamentos do arcabouço legal, em que se abrigam e a que se ajustam as complexas relações entre o Estado e os que se dedicam ao seu serviço. Os institutos basilares do regime jurídico do pessoal civil são, portanto, de origem constitucional, assumindo o caráter de preceitos normativos, dentre os quais convem ressaltar:

- 1) a obrigatoriedade da seleção, mediante concurso, dos candidatos aos cargos públicos integrantes de carreiras;
- 2) a garantia da estabilidade;
- 3) a aposentadoria compulsória aos 68 anos de idade, baseada na presunção de invalidez por anciandade;
- 4) aposentadoria com provento integral, em caso de invalidez, se o funcionário tiver mais de 30 anos de efetivo exercício, ou se a invalidez tiver resultado de acidente ocorrido em serviço;

- 5) as férias anuais e a licença à gestante;
- 6) a proibição de acumulações remuneradas;
- 7) a responsabilidade solidária dos funcionários com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, pelos prejuízos ocasionados por negligência, omissão ou abuso no exercício dos cargos;
- 8) a disponibilidade fundada em razões de ordem disciplinar e a aposentadoria no interesse do serviço ou por conveniência do regime, essa última a juízo exclusivo do Presidente da República; e
- 9) a demissão do funcionário que participar de crime contra a segurança do Estado ou estrutura das instituições, ou influir na sua preparação intelectual ou material, se condenado a qualquer pena pela Justiça competente.

Aí estão os princípios fundamentais que regem os direitos, garantias, deveres e responsabilidades dos funcionários públicos.

O estudo de cada uma dessas normas oferece ensejo à apreciação de inúmeras e interessantíssimas questões de direito.

Não me proponho a realizar exame completo, em face da escassez do tempo que me foi concedido e, especialmente, pelo justo temor de abusar de vossa generosa paciência.

Limitar-me-ei, conseqüentemente, a rápido golpe de vista sobre alguns problemas que se me afiguram de maior significação.

No tocante à estabilidade, por exemplo, algo existe que convem por em relevo.

A Constituição de 1937, completando a noção dessa garantia, estabeleceu, expressamente, que ela só se estende aos funcionários ocupantes de cargos criados por lei.

Ficaram, assim, definitivamente eliminadas as dúvidas, oriundas da Carta de 1934, a respeito dos servidores que exercem funções de natureza precária, instituídas por meio de atos administrativos, o que vale dizer, independentemente de lei especial para cada caso, e observadas apenas as disposições da legislação geral, aplicáveis à espécie.

Feita essa limitação, e ressalvadas as de que cogita a própria lei constitucional, não parece que outras quaisquer sejam legitimamente autorizadas.

A Carta Magna outorga estabilidade, de modo amplo, aos funcionários que hajam prestado concurso de provas, após dois anos de serviço, e aos demais, em todos os casos, depois de dez anos de exercício.

Não julgo correta, por isso, a interpretação que admite restrições quanto aos funcionários nomeados para exercer cargo de provimento em comissão.

Se a Constituição afirma o direito de estabilidade do funcionário, após 10 anos de serviço, em todos os casos, não é lícito estabelecer distinções que ela mesma não criou, expressa ou implicitamente.

Os cargos exercidos em comissão são, em regra, de difícil desempenho, acarretando grande responsabilidade,

O exercício, por mais de 10 anos, de funções dessa natureza, constitui prova suficiente de capacidade e idoneidade, devendo, por conseguinte, assegurar ao seu ocupante a situação pessoal de estabilidade. Esse, creio, é o entendimento que mais se ajusta ao espírito da garantia constitucional.

Abalizado jurista, estudioso das questões de direito relacionadas com a situação legal dos servidores civis, já sustentou em brilhante trabalho que, na conformidade do preceito em exame, até os interinos adquirem estabilidade, após 10 anos de serviço.

Penso que tem inteira razão no que se refere aos funcionários nomeados para exercer interinamente cargos isolados. Não o acompanho, porém, no que diz respeito aos nomeados, em caráter interino, para cargos iniciais de carreira. A esses falta um requisito que representa também um imperativo constitucional — ou seja, a prestação de concursos.

Só se legitima, isto posto, o reconhecimento dos direitos assegurados pela Constituição, após terem sido satisfeitas as condições que ela própria formula. Considerar definitivo o provimento dos cargos, em casos tais, seria burlar a Constituição, a pretexto de cumpri-la.

Ainda em relação ao direito de estabilidade, cabem algumas observações.

O Estatuto dos Funcionários, procurando dar sentido próprio e exato aos vocábulos de uso comum nas relações administrativas, fixou nítida distinção entre *exoneração* e *demissão*, dando à segunda o caráter de penalidade e à primeira o caráter de simples dispensa, concedida a pedido do interessado ou mesmo a critério da Administração, neste último caso quando se tratar de funcionário que não estiver no gozo da estabilidade.

Acontece, porém, que o legislador não observou, com fidelidade, a redação constitucional, visto que a Carta de 1937 denomina *exoneração* a perda do cargo que resultar de processo administrativo ou de sentença condenatória. Por outro lado, alude à *demissão* quando se refere à dispensa de servidores nomeados pelo critério da livre escolha e confiança, como é o caso do Procurador Geral da República.

E' patente que o Estatuto, empregando os mesmos termos usados na Constituição, deu-lhes significado diverso. Não vislumbro no fato vício de inconstitucionalidade, por isso que o Estatuto respeitou o princípio básico constitucional e lhe deu até maior amplitude ao prescrever que a demissão será sempre precedida de processo administrativo, em que se assegure defesa ao acusado, mesmo quando se tratar de funcionário sem estabilidade.

Permanece íntegro, portanto, o instituto constitucional. Desta forma o reparo teria o aspecto de simples nuga, se o próprio Estatuto não vacilasse no emprego daqueles termos, advindo daí questões que importa esclarecer.

Realmente, no art. 16 do Estatuto, que dispõe sobre estágio probatório, os parágrafos 4.º e 6.º regulam a *demissão* do funcionário que não possui os requisitos sujeitos a verificação durante aquele período.

Opiniões valiosas entendem que tais dispositivos colidem com o do art. 246, que exige seja a demissão precedida sempre de processo administrativo. Não creio que exista a antinomia arguida. O art. 16, precisamente, estabelece rito especial para o processo administrativo, destinado a apurar a inconveniência da confirmação do estagiário. Há, por conseguinte, processo, em que a formalidade essencial da defesa não é preterida. A regra geral do art. 246 fica assim respeitada. A lei apenas cogita de uma forma de processamento peculiar, como também o faz para a demissão que se fundar no abandono do cargo.

O conflito, porém, ressurgiu no art. 93 que, ao especificar os casos de *exoneração*, inclui entre eles o de não serem satisfeitas as condições do estágio probatório.

A colisão torna-se evidente justificando a hesitação sobre a providência a adotar: pena de *demissão*, de acordo com o art. 16, ou *exoneração* simples, de acordo com o art. 93.

Julgo, apesar das decisões em contrário, que o caso é de aplicação de penalidade. Isto porque, na forma do que prescreve o Estatuto, a falta de qualquer dos requisitos observados durante o estágio probatório, também determinará, para o funcionário já no gozo da estabilidade, a pena de demissão. Nada justifica, pois, que o estagiário seja exonerado, verificadas hipóteses que conduziram o funcionário estável à demissão. A única diversidade admissível é a de que a lei cogita: — para o funcionário a demissão será precedida de processo administrativo ordinário; para o funcionário em estágio, o rito do processo será sumário, sem preterição, contudo, das formalidades substanciais.

Em torno das medidas acautelatórias, previstas na Constituição, para eficaz defesa do Estado, algumas considerações também se revelam oportunas.

A Carta de 1937, como já ficou dito, comina a perda do cargo para o funcionário condenado a qualquer pena pela Justiça Especial, em virtude de crime contra a segurança do Estado ou estrutura das instituições.

E' inaceitável, à luz da boa razão, que o Estado conserve ao seu serviço aquele que atentou contra a sua segurança ou contra as instituições firmemente apoiadas na consciência livre da Nação.

Por força do diploma constitucional, tornou-se a demissão penalidade acessória da pena principal, motivo por que não necessita de ser pronunciada na sentença condenatória.

Tendo a autoridade competente oficial conhecimento da decisão judiciária definitiva deve providenciar imediatamente a demissão do funcionário, independentemente de qualquer outra formalidade. Há, entretanto, delicado problema de direito transitório que exige cuidadosa atenção.

A legislação ordinária, anterior a 1937, estabelecia, para algumas infrações, a perda do cargo como pena principal, a ser decretada pelo Judiciário. Nos demais casos, em se tratando de funcionário no gozo da estabilidade, exigia processo administrativo, especial, regulado na lei número 136, de 1935. Assim sendo, na prática, quando se apurar que o crime foi praticado após a vigência da Cons-

tuição de 1937, não me parece exigível a formalidade do processo administrativo, havendo condenação judicial definitiva, por isso que a pena de demissão, embora não pronunciada de maneira formal, liga-se à pena principal e decorre necessariamente de determinação e imperativo constitucionais. Nos casos de crimes praticados anteriormente à Constituição em vigor, modifica-se o aspecto jurídico da questão. Não tendo sido imposta por decisão judicial a perda do cargo, como instrumento direto da expiação do delito, cumpre à autoridade administrativa instaurar processo, na forma do decreto-lei n. 431, de 1938, antes de dar andamento à demissão. Poder-se-á objetar ao ponto de vista aqui expandido que o diploma constitucional é a Lei que a todas sobreleva, não encontrando empecilhos em qualquer outra à sua integral aplicação.

Contudo, devo sublinhar que a Carta Magna consagra, igualmente, a condenação formal da retroatividade da lei mais severa para o inculpado.

Daí concluir que esse princípio basilar deve ser observado, sempre, de preferência a quaisquer outras prescrições, exceto se a Constituição desse a uma delas o caráter definido de exceção à regra geral.

De vez que abordei o complexo problema da aplicação da lei no tempo, vou já agora impetrar licença para emitir alguns conceitos sobre a matéria, sempre do maior interesse.

Pelos que não estão em assíduo contacto com os estudos jurídicos, a idéia do efeito retroativo da lei é encarada invariavelmente com excessiva e injustificada repulsa. Entretanto, já no tempo da Constituição de 1891, que terminantemente vedava à União e aos Estados prescrever leis de efeito retroativo, a doutrina e a jurisprudência firmaram que, em matéria civil, só incorria na proibição constitucional a retroatividade que pudesse lesar direito adquirido ou ato jurídico perfeito, ou atentasse contra coisa julgada. Em matéria penal sempre foi admitido, unânime e pacificamente, a retroatividade benigna da lei para favorecer o inculpado, considerando-se juridicamente viciosa a da que viesse estabelecer pena nova, ou agravar as já instituídas na legislação anterior. O assunto interessa de perto aos funcionários públicos, em face das questões suscitadas a respeito da aplicação das sanções estatutárias, a fatos anteriores à sua vigência. No seu relatório de 1940 o presidente do D.A.S.P. focalizou o debate com grande lucidez, demonstrando a inteira legitimidade dessa aplicação retroativa, visto como o Estatuto não criou penalidades novas, nem agravou as existentes.

Limitou-se, unicamente, a realizar a unidade do regime disciplinar dos funcionários civis e a consolidar disposições esparsas na legislação, assegurando até maiores garantias ao definir, com precisão, as faltas e as correspondentes penas, opondo, conseqüentemente, barreiras ao arbítrio.

A referência que acaba de ser feita ao sistema de sanções administrativas, implantado no Estatuto, torna obrigatório o exame, ainda que sumário, de dois outros institutos constitucionais, estreitamente vinculados: — a aposentadoria e a disponibilidade, com fundamento no inte-

resse do serviço público. Certa incompreensão em torno do emprego dessas medidas tem impedido o uso mais frequente da segunda que, todavia, é eficiente instrumento da ação disciplinar.

O caso é que o Estatuto e a Constituição autorizam a aplicação da aposentadoria ou da disponibilidade, quando se manifestar conveniência do serviço. Tal circunstância tem provocado indecisões das autoridades administrativas, quanto ao emprego de uma ou outra medida, predominando a impressão de que é arbitrária a escolha de qualquer delas, à falta de precisa indicação legal das situações correspondentes a cada uma. Por motivos que não vejo bem esclarecidos, a preferência recai sempre na aposentadoria que, muito ao contrário, dentre as duas, deveria ser a proposta com menor frequência.

Se a conveniência do serviço se fundar em razões meramente disciplinares que imponham o afastamento do funcionário do exercício de seu cargo, mas não justifiquem a demissão, a providência cabível será a disponibilidade.

Quando se tratar, porém, de outros interesses gerais da administração ou do regime, aplica-se a aposentadoria. Mas essa última, pela amplitude de considerações que exige e pela presunção que firma do definitivo afastamento do funcionário, ficou reservada à decisão exclusiva do Presidente da República. Se as imposições da disciplina podem ser bem apreciadas por uma Comissão de funcionários, no âmbito relativamente pequeno de um ministério ou de uma repartição, as conveniências gerais do serviço público só podem ser, com justeza, aquilatadas pelo seu supremo dirigente.

Força é concluir, nestas condições, que a disponibilidade, ao alcance da iniciativa dos Secretários de Estado, poderá, em muitos casos, substituir com vantagem as propostas de aposentadoria fundadas no interesse da disciplina interna de repartições ou serviços. A providência, suficientemente enérgica, é, por sua natureza, transitória e dá ao funcionário oportunidade de voltar ao serviço ativo, em outro setor, o que, após certo tempo, é, em regra, bastante para remover os inconvenientes determinantes da aplicação da penalidade. Por outro lado, o erário público tem maiores possibilidades de ser poupado.

Sou obrigado a interromper o fio dessas ligeiras considerações, devido à premência do tempo.

Focalizei alguns poucos aspectos do sistema legal dos funcionários civis, face às prescrições constitucionais, com o objetivo de evidenciar que o estudo atento e cuidadoso da Constituição faz ressaltar problemas insuspeitados, todos de grande interesse, cujo conhecimento prévio auxilia e facilita a resolução de variadas questões de direito que se apresentam, com frequência, aos funcionários que servem na administração de pessoal.

Procurei abordar o maior número possível de problemas, dentro dos acanhados minutos de que dispunha.

Talvez por isso a palestra, além de muitos outros defeitos, resente-se de falta de coordenação e apresenta-se necessariamente superficial.

Nem me era possível alimentar a veleidade de produzir algo de concreto e definitivo, à míngua de conhecimentos e aptidões.

Conto, porém, com a generosidade de vossa benevolência e não darei por inútil o meu esforço se tiver conseguido despertar maior desejo de constante e aprofundado estudo dos preceitos básicos a que se subordinam a legislação geral e o Estatuto dos Funcionários.

A Constituição é a fonte de todas as normas em que se apóiam nossos direitos e garantias essenciais e de que promanam nossos deveres e responsabilidades.

Conhecê-la, apreciá-la, analisar seus objetivos, pesquisar seus fundamentos, sentir o seu espírito, é, ainda, uma das melhores formas de conhecer, apreciar e sentir o Brasil, através das instituições que honram nossa cultura jurídica”.

Falou a seguir, abrindo a discussão sobre o assunto, o Sr. José de Nazaré Teixeira Dias, diretor da Divisão de Orçamento do Ministério da Educação e Saúde:

“Ao comentar o interessante trabalho do Dr. Ouro Preto, pretendo colocar-me na posição de estudioso dos problemas de administração de pessoal, preferindo ver, por vezes, nos preceitos legais antes a consolidação dos princípios que a experiência e a técnica aconselharam do que o fundamento e a origem desses mesmos princípios.

Tem cabimento, desde logo, uma observação sobre a Constituição de 1937: não estando ainda amadurecidos no pensamento brasileiro os princípios de administração de pessoal, a Constituição não pode exprimir, como seria desejável, o arcabouço de um sistema do mérito, tal como hoje o concebemos. Certo que o sistema do mérito existe entre nós, mas o fator decisivo para tão relevante fenômeno foi mais a existência de um organismo propulsor desse ideal, incentivado pelo decisivo apoio do Chefe do Governo, do que propriamente a súmula de preceitos substanciados na Constituição.

Tenho a impressão de que o ilustre conferencista é injusto para com a Constituição de 1934 ao atribuir à que a sucedeu a glória de implantar o arcabouço legal das relações entre o Estado e os seus funcionários. As disposições contidas na Constituição de 1937 são, essencialmente, as mesmas que já figuravam na de 1934, com o polimento que a experiência da aplicação desta última demonstrou ser necessário.

Isso é tanto mais verdadeiro quando verificamos que uma das grandes inovações da Lei Magna de 10 de novembro, no tocante à elaboração orçamentária, não foi estendida à administração do pessoal.

De fato, o art. 67 da Constituição, não só disciplinou as questões relacionadas com o orçamento, como também determinou a criação de um órgão sob a orientação direta do Presidente e equidistante dos demais setores da administração, para incumbir-se dos problemas orçamentários. O art. 156 e seguintes, todavia, não cogitaram de um órgão central de pessoal.

Todos nós sabemos, no entanto, que os problemas de administração de pessoal já vinham sendo enfrentados — e com raro êxito — pelo Conselho Federal do Serviço Pú-

blico Civil, enquanto que os concernentes ao orçamento ainda esperavam solução satisfatória. Resultado: O Departamento Administrativo de que a Constituição cogitou — o nosso D.A.S.P. — é ainda hoje, essencialmente, um órgão de administração de pessoal.

Não me parece também ser aceitável atribuir-se à Constituição de 1934 a falta de precisão ao definir cargo público. Tenho para mim que os interesses em jogo e a confusão do pensamento brasileiro àquela época é que geraram as interpretações capciosas, na falta de um órgão vigilante dos assuntos dessa natureza. Tanto isso é verdade que, após o veto presidencial à Lei n. 183 e a exposição de motivos do Conselho do Serviço Público Civil sobre a matéria, praticamente foram encerrados os debates.

E já que falamos em cargo público, devo dizer que cada vez mais se consolida no meu espírito a impressão de que temos trilhado caminho errado ao nos preocuparmos até então mais com o conceito de funcionário do que com a necessidade de fixar a compreensão do que se deva entender por cargo.

Lei alguma até hoje definiu ou procurou definir de modo aceitável entre nós o que seja cargo, mas a definição de funcionário é a todo momento encontrada.

E isso vem de longe, como comprovam os numerosos projetos de Estatuto.

Só agora, graças aos trabalhos de Dardeau Vieira e pelo conhecimento mais íntimo dos tratadistas americanos, as nossas vistas se estão dirigindo para a indagação do que seja cargo.

Acredito que a corrente que se avoluma inelutavelmente nesse sentido venha a ter repercussões muito importantes no nosso sistema de administração de pessoal e, conseqüentemente, no regime legal dos servidores do Estado. Já é possível entrever, embora sob forma ainda extraordinariamente diluída, um sistema que esteja mais próximo da realidade e seja mais justo, não comportando essa distinção anacrônica entre “cargo” e “função”, entre “funcionário” e “extranumerário”, entre filhos e enteados do Estado...

Caminhamos evidentemente nesse sentido. E uma das provas dessa afirmação está no conceito de estabilidade firmado pelo Estatuto.

Antes do Estatuto, a estabilidade era o produto do tempo acumulado. O funcionário que adquiria estabilidade, depois de dois ou dez anos de serviço, era um homem cheio de direitos e que por isso mesmo as mais das vezes se sentia desobrigado do elementar dever de produzir.

O Estatuto manteve o princípio da estabilidade, desde que se tratava de imperativo constitucional. Manteve-o ainda porque o sistema do mérito não está apenas em permitir o ingresso e facilitar o progresso dos mais capazes, mas também em não permitir que influências políticas e desafeições pessoais dos que comandam resultem na dis-

pensa arbitrária dos funcionários. Mas deixou bem claro, nos dois parágrafos do art. 192, que tal direito só poderá ser reconhecido àqueles que cumprem o seu dever, sendo eficientes.

E' o que, a rigor, se vinha exigindo do extranumerário.

Outro ponto que merece ser comentado é aquele em que o Dr. Ouro Preto declara aceitar a tese de que o funcionário nomeado, em comissão ou interinamente, para cargo isolado adquire estabilidade após dez anos de serviço.

Nesse particular, tenho para mim que a boa doutrina parece estar com o Ministro Francisco Campos quando disse, respondendo a uma consulta:

“Mas a questão é saber se um funcionário com mais de 10 anos de serviço, configurado de acordo com a lei, goza de qualquer espécie de estabilidade em seu cargo e das garantias correspondentes, ainda que se trate de funcionário “de confiança”.

“Se se entende por funcionário “de confiança” o que é nomeado “em comissão”, ou então para cargos cujo titular, em virtude de lei, seja demissível “ad nutum”, não me parece que o caráter da investidura possa transformar-se com o simples implemento do prazo a que se refere a Constituição.

A característica legal do cargo, a sua configuração na lei ordinária — a que fazem expressa referência o art. 156 e a sua letra A — é a base necessária para aplicação da garantia constitucional. Se a lei estipula, excepcionalmente, a condição de temporariedade para determinada investidura, a maior duração desta, a sua confirmação por novos atos administrativos não é suficiente para torná-la permanente e definitiva se a lei assim não dispõe.

A expressão “funcionário público”, do artigo 156, letra C, é, assim, entendida em função da sua definição na lei, e não goza da garantia conferida no mesmo dispositivo aquele que aceitou uma investidura a título precário, nestes termos configurada pela lei” (Revista do Serviço Público — Novembro de 1938, pág. 90).

A argumentação expendida no parecer transcrito pode ser aplicada integralmente à hipótese de provimento interino. E' de presumir, contudo, que o controle exercido pelos órgãos de pessoal organizados e o eficiente funcionamento do aparelhamento de seleção do D.A.S.P. não permitem, de futuro, que as situações de interinidade se estendam de modo a atingir o período de dez anos.

Finalizando estes comentários, quero dizer que ao se discutir o sistema legal dos servidores do Estado não será possível esquecer que a Constituição, determinando a elaboração de um Estatuto dos Funcionários, adotou, em caráter definitivo, a tese legal para definir as relações entre

o Estado e os seus servidores, pondo termo, desse modo, à controvérsia alimentada há longos anos pelos nossos estudiosos do assunto.

Imperioso será ainda meditar nesta verdade que dia a dia é confirmada pelos fatos: nenhum sistema do mérito será capaz de se impor, por mais perfeitos que sejam os princípios legais em que se apóia, se na execução faltarem dois elementos precípuos: o apoio decisivo do Chefe do Poder Executivo e a eficiente, esclarecida e honesta intervenção dos órgãos de administração de pessoal”.

Em seguida o Sr. Luiz Guilherme Ramos Ribeiro, técnico de administração do D.A.S.P., fez as seguintes considerações:

O distinto conferencista de hoje escolheu para objeto de sua palestra um tema que se reveste indubitavelmente de intenso interesse para o serviço público.

Através de estilo claro, sóbrio e ponderado, teceu, de modo brilhante, algumas “considerações à margem do sistema legal dos servidores públicos”.

Ouvimos, antes de tudo, a conferência de um jurista, porem de jurista profundamente afeito ao trato das questões administrativas e que sabe aliar o conhecimento das coisas de direito à sutil técnica da administração.

Por isso, esse reparo inicial, longe de objetivar qualquer restrição ao trabalho que vem de ser lido, mais lhe ressalta os méritos e lhe evidencia as qualidades.

Mesmo porque, direito e administração não se opõem; ambos são preciosos instrumentos da ação governamental em prol do supremo bem estar da coletividade.

O autor iniciou sua magnífica preleção fazendo o histórico das disposições constitucionais relativas aos funcionários do Estado. Ficamos sabendo, pela explanação feita, que “as Cartas institucionais do Império e da Primeira República não fixaram as bases de sistema legal, aplicável aos servidores públicos”, cabendo à Constituição de 1937 “implantar em solo firme os fundamentos do arcabouço legal, em que se abrigam e a que se ajustam as complexas relações entre o Estado e os que se dedicam ao seu serviço”.

Aí se encontram duas afirmativas que não podem sofrer contestação. Mas, esse apanhado histórico-administrativo, simples embora necessário, por se tratar de exposição retrospectiva, não pode servir como assunto para debates. O que se requer, nesse ponto, é clareza, é fidelidade, é precisão. E essa qualidade o autor demonstrou possuir sobejamente.

Os assuntos suscetíveis de provocar controvérsias, nós vamos deparar mais adiante, ao serem tratados certos problemas, que o próprio conferencista qualificou — aliás com razão — de “insuspeitados e de grande interesse”.

Respeitamos, com sincera admiração, todas as opiniões defendidas pelo autor, e reconhecemos que elas se apresentam baseadas em argumentos de grande valor e propriedade. Entretanto, a nossa convicção nem sempre coincidiu com a sua, a respeito dos pontos de vista expostos na dissertação.

Isto não quer dizer, todavia, que estejamos em campos diametralmente opostos, visto que o orador procurou alicerçar todas as teses que defendeu em dispositivos ora da Constituição ora do Estatuto dos Funcionários.

E desde o tempo recuado dos romanos, é sabido que a interpretação cessa, em face da clareza da lei.

Em obediência à escassez do tempo, esse fator tantas vezes decantado neste recinto, deter-nos-emos apenas na apreciação de dois ou três aspectos da substanciosa palestra.

Consideremos, em primeiro lugar, a não estabilidade dos funcionários interinos. Perante o atual panorama administrativo em nosso país, a discussão sobre o problema decai muito do significado que lhe é implícito e inerente, pois dificilmente a hipótese se transformará em realidade, dada a presteza com que os concursos são levados a efeito. Defendeu o autor a doutrina de que aos ocupantes de cargo provido em comissão e aos interinos em cargos isolados deve ser assegurada estabilidade, depois de dez anos de exercício, tendo em vista expressa disposição de nossa Carta Magna. Fez questão, no entanto, de frisar que essa garantia não se deve estender, de maneira alguma, aos interinos em cargos iniciais de carreira. Justificando seu modo de ver, disse: "a esses falta um requisito que representa também um imperativo constitucional, ou seja, a prestação dos concursos".

Apesar de ponderosas e abalisadas opiniões, e até mesmo de julgamentos, somos de parecer que o problema deve permanecer em aberto. Com isto, porém, não queremos afirmar que deva ser conferida estabilidade aos interinos em cargos iniciais de carreira, que contem mais de 10 anos de serviço. Mas o fato é que, diante do art. 156 da Constituição não será impossível encontrar argumentação no sentido indicado. Com efeito, diz o mencionado artigo que aos funcionários públicos será assegurada estabilidade depois de dois anos de exercício, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e depois de 10 anos, em todos os casos.

E' princípio fundamental em direito que a ninguém é lícito estabelecer distinções que a própria Constituição não criou, expressa ou implicitamente.

O que se poderá, talvez, em nosso entender, arguir de contrário, senão ao espírito, pelo menos à letra da Constituição, é o próprio fato do provimento interino em cargos iniciais de carreira, pois a Lei Básica prescreveu imperativamente que a "primeira investidura em cargos de carreira far-se-á em virtude de concurso de provas ou títulos".

Por outro lado, a interinidade atende a reais necessidades da administração, que encontra meio de suprir também por essa forma, possíveis insuficiências existentes nos quadros do funcionalismo. Assim, cremos que o ideal seria a formação de verdadeiros "stocks" de candidatos habilitados em concursos, e disponíveis para serem nomeados tão prontamente se verificassem as vagas respectivas. E é felizmente para a concretização desse ideal que caminhamos, graças aos esforços que, nessa direção, veem sendo empregados pela D.S. do D.A.S.P. mau grado as óbvias dificuldades do recrutamento em nossa terra. Quando se conseguir formar uma reserva dessa natureza, de candidatos aprovados em rigorosos processos de seleção, para todas as carreiras profissionais, desaparecerá a instituição da interinidade, com todos os problemas que suscita, como foi

visto. Outra providência que poderá ser adotada, a exemplo das práticas seguidas em outros países, é a limitação do tempo máximo de interinidade, de modo que esta jamais ultrapasse o prazo fixado na Constituição para que esteja garantida a estabilidade do funcionário.

De qualquer modo, porém, tudo indica que a interinidade tende a desaparecer, e se caracteriza como medida essencialmente transitória.

Passemos, agora, a examinar outro aspecto da conferência há pouco proferida. Crê o orador que ao estagiário que não merecer confirmação no cargo, deve ser aplicada a pena de *demissão*, de acordo com os parágrafos 4 e 6 do art. 16 do Estatuto dos Funcionários. Assegura que existe uma colisão entre esses dois dispositivos e o art. 93 daquele Estatuto, que prescreve, entre os casos de exoneração do funcionário, o de não serem satisfeitas as condições do estágio probatório. Contudo, esse conflito de disposições estatutárias é mais aparente do que verdadeiro. Confrontando os citados parágrafos do artigo 16, com o já referido artigo 93 e mais o artigo 238 daquele diploma legal, verificaremos que houve apenas uma ligeira falha na linguagem técnica do Estatuto, que empregou no art. 16 o vocábulo *demissão*, em vez de utilizar o termo *exoneração* como seria de melhor propriedade, e não daria lugar a dúvidas como a que foi levantada. Tanto assim é que, ao enumerar taxativamente no art. 238 os diversos casos em que se dará a *demissão* do funcionário, o Estatuto não incluiu entre eles o da não confirmação do estagiário. E convém acentuar que também aqui estamos tratando de matéria penal, por conseguinte, de direito estrito, que não admite qualquer interpretação extensiva. Só se podem, pois, considerar como de *demissão*, os casos que a lei estabeleceu e previu como tal.

Toda a celeuma que se formou em torno do assunto poderia ser desfeita com a simples substituição da palavra *demissão* pela de *exoneração*, nos já mencionadíssimos parágrafos do art. 16 do Estatuto dos Funcionários.

Atender-se-á, dessa maneira, ao rigor de técnica que deve existir em códigos de natureza jurídica, afim de evitar, tanto quanto possível, divergência de interpretação. E esse poderá ser, outrossim, um dos muitos frutos práticos que esta esplêndida série de conferências aqui realizada sob os auspícios da Divisão de Aperfeiçoamento, proporcionará ao serviço público.

Coerentemente com as idéias que vimos expendendo no decorrer deste rápido comentário, abordaremos, por último, outro aspecto da dissertação, e que se liga ao que terminamos de considerar. Admitiu o autor a existência de processo administrativo destinado a apurar a inconveniência da confirmação do estagiário, processo esse revestido de rito especial. Quer-nos parecer, todavia, que o processo administrativo só terá lugar quando constituir formalidade essencial e imprescindível à demissão do funcionário. E, como vimos, o estagiário não está sujeito à demissão, pelo não preenchimento das condições que são verificadas durante o estágio. O que o Estatuto quer justamente evitar é que o estagiário, adquirindo estabilidade, somente possa ser desligado de seu cargo mediante processo administrativo. Processo administrativo e demissão são institutos

que não dizem respeito, de forma alguma, ao estagiário no fim do período probatório. Pela razão mesma de não possuir estabilidade será exonerado sem ser preciso instauração de processo administrativo. E' claro que não cogitamos, no momento, das variadas hipóteses que podem ocorrer, como seja, por exemplo, a prática de faltas, por parte do funcionário sujeito a estágio, e que o possa conduzir à demissão e até à demissão a bem do serviço público, que será precedida então de processo administrativo. Estamos nos referindo, vale esclarecer, ao modo de verificação dos requisitos exigidos, no término do estágio. Nessa ocasião, o que se dá é o processamento da apuração dos diversos requisitos capazes de justificar a confirmação ou determinar a exoneração do estagiário. Jamais um processo administrativo, na acepção estatutária, que se restringe aos casos da ocorrência de irregularidades que ocasionem a aplicação das penas disciplinares expressamente previstas no art. 231.

Raciocinando de maneira diversa, chegaríamos à conclusão, evidentemente absurda, de admitir processo administrativo afim de apurar o merecimento dos funcionários, sua antiguidade, tempo de serviço, e assim por diante.

A oportuna conferência do distinguido técnico de administração do D.A.S.P. teve, também, o mérito de chamar a atenção para outro problema, que se nos afigura de premente inadiabilidade: queremos nos referir à codificação do processo administrativo. O Estatuto fixou, com equilíbrio, espírito de justiça e firmeza dignos de todos os elogios, os princípios fundamentais, as normas genéricas

sobre processo administrativo. Cabe, agora, ao regulamento, desenvolver esses princípios, especificar essas normas, em benefício não só dos servidores acusados, mas também, e, principalmente, do Estado, que tem todo o empenho em que a ação disciplinar seja cada vez mais pronta, enérgica e eficaz.

Nessa tarefa, que há de ser árdua e demorada, cumpre certamente aproveitar os ensinamentos advindos da experiência colhida em quase três anos de execução do Estatuto.

Assim, a conferência que tivemos o ensejo de debater conseguiu alcançar plenamente seu objetivo, e despertou como quis o Dr. Ouro Preto, "maior desejo de constante e aprofundado estudo dos preceitos básicos a que se subordinam a legislação geral e o Estatuto dos Funcionários".

Melhor recompensa, portanto, não poderia receber a Divisão de Aperfeiçoamento, no seu afã de trabalhar pela crescente melhoria do serviço público, mediante o aprimoramento intelectual de seus funcionários".

Após os debatedores o conferencista tomou novamente a palavra, para responder a algumas objeções feitas a seu trabalho, o que fez com a propriedade, a segurança e a discreção que seriam de desejar.

Encerrando a sessão o diretor da D.A., que a presidiu, após agradecer o espírito de cooperação por todos demonstrado, comunicou que na próxima reunião, a se realizar em 29 de julho vindouro, a conferência-tema deveria ficar a cargo do prof. Jorge Filipe Kafuri.