

VIDA ADMINISTRATIVA

D.A.S.P.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

O Estatuto dos Funcionários e a aplicação de penalidades disciplinares ao pessoal extranumerário

SEM dúvida, um dos capítulos mais importantes da vida funcional, latu sensu, é o concernente à definição dos direitos e deveres do servidor. Ocupamo-nos aqui do último aspecto, que por seu valor implícito dispensa realce.

Dentro da sistemática estatutária, o ilícito administrativo obedece a discriminação prefixada, a enumeração de faltas, embora às vezes conceituadas em termos amplos, dentro aliás da regra de boa razão, pela qual à autoridade apuradora e julgadora deve caber, na forma legal, dose de arbítrio bastante para conclusão justa, diante dos elementos de prova e convicção apurados. A discriminação de faltas corresponde a discriminação de sanções. A cada falta, uma pena.

Nessa conformidade, o Estatuto dos Funcionários é verdadeira consolidação dos dispositivos disciplinares aplicáveis aos servidores do Estado.

Dado seu fim aparentemente restrito a funcionários, dúvida porém surgiu quanto à sua extensão aos extranumerários. Sustentaram-se opiniões diversas. O assunto foi e tornou a ser examinado pelo D.A.S.P.. Finalmente a exposição de motivos n. 2.328, de 11-9-42, aprovada pelo Senhor Presidente da República e publicada no "Diário Oficial" de 18-9-42, firmou definitivo entendimento no sentido de que os preceitos estatutários referidos aplicam-se a ambas aquelas modalidades de servidores.

Considerando a relevância das conclusões do D.A.S.P., reproduzimos as respectivas razões, pela firmeza e precisão dos conceitos e autoridade de que emanam.

Originariamente, o caso foi o seguinte: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio submeteu a estudo do D.A.S.P. um processo atinente à forma extrínseca que deve guardar o ato escrito de

aplicação de penalidade aos que prestam serviço à administração pública.

Porque o aludido processo interessasse a extranumerário, houve por bem o consultor jurídico daquele Ministério opinar que, em tal hipótese, não lhe parecia acertada a inovação de dispositivos do Estatuto dos Funcionários, visto que este diploma legal não se refere a essa espécie de servidores e, em matéria penal, não são cabíveis aplicações por analogia.

Examinando o assunto, aquele Departamento, em parecer de 8 de abril último ("Diário Oficial" de 11-1-42, pág. n. 5.870), sustentou opinião diversa, entendendo que não se tratava de aplicação de lei penal por analogia, mas do exercício da faculdade de punir, na forma da lei, aquele que, na execução de serviços a seu cargo, violando normas específicas previamente estabelecidas, falta ao cumprimento do dever inerente à função que exerce.

Restituído, porém, o processo àquele Ministério, o então encarregado do expediente dessa pasta divergiu do parecer do D.A.S.P., afirmindo, in verbis:

"Para que possa a administração aplicar penalidades a extranumerários não será indispensável recorrer ao Estatuto dos Funcionários, como entende o parecer do Departamento Administrativo do Serviço Público, contrariando o princípio até então uniforme e invariavelmente proclamado por esse Departamento de que na expressão "funcionário" não se comprehende o pessoal "extranumerário", norma essa tão rígida que para denominá-los a ambos adotou-se, como neologismo jurídico, a expressão servidor".

Impôs-se, por isso mesmo, em face da douta opinião contrária, um reexame do assunto, para ponderação de todos os argumentos e análise dos diversos pontos de vista externados.

Preliminarmente, porém, valeu salientar que o vocábulo "servidor", que se aponta como "neologismo jurídico", é estritamente vernáculo, fazendo, de longa data, parte da nossa terminologia jurídico-administrativa.

Servidor — como ensinam os léxicos — significa a pessoa que serve a outrem (Morais Silva, Cândido de Figueiredo, Caldas Aulete). A expressão "servidor público" é encontrada a cada momento, quando se folheiam os Anais da Assembléia Nacional Constituinte, reunida no Rio de Janeiro, em 1934. "Servidores da União" foi expressão muito usada em vários projetos então apresentados. E um dos representantes do funcionalismo público na referida Assembléia, o Sr. Morais Paiva, ao terminar a oração que proferiu em 9 de março de 1934, usou da mesma expressão que se aponta agora como neologismo :

"E' um ligeiro reparo, para que os modestos "Servidores do Estado" não julguem que seus representantes se descuidaram do assunto" (Anais da Assembléia Nacional Constituinte, vol. IX, pág. 5, Imprensa Nacional, Rio, 1936).

Entre associações de classe, era também comum o emprego da expressão, podendo ser apontado, como exemplo, o "Montepio Nacional dos Servidores do Estado".

Quanto ao uso do Estatuto para imposição de penalidades ao pessoal extranumerário, não há negar que ao Poder Público é lícito fazê-lo, sem quebra dos princípios jurídicos que devem disciplinar o assunto.

Realmente, o Estado, pelas próprias relações que mantém com os seus servidores, relações de empregador a empregado, retém em seu poder a faculdade de punir o servidor faltoso. O próprio despacho acima referido, citando Alfredo Legal e Jean Brethe de La Grassaye, lembrou que

"o exercício do direito disciplinar é inerente a toda sociedade organizada e independe de qualquer declaração legal".

A disciplina, como salienta o professor Giovanni Pacinotti, é condição essencial de todo orga-

nismo administrativo sistematizado hierarquicamente, seja esse organismo de direito público ou de direito privado. Há grande afinidade entre o poder de qualquer "patrão" sobre o "trabalhador" e o do "chefe" de qualquer grupo organizado de pessoas sobre os "indivíduos" que o compõem. O poder do "pai de família" sobre esta e os seus membros, o do "diretor" de uma empresa sobre os seus empregados, o do "chefe" de qualquer sociedade sobre os componentes desta apresenta grande afinidade com o poder disciplinar do "Estado" sobre os seus próprios empregados:

"Nell'intrecciarsi dei rapporti sociali e nelle organizzazioni di più persone in una qualsiasi forma di collettività vi è una necessità naturale di disciplina, nascente da uno stato di prevalenza necessaria di alcune persone sulle altre in riguardo, ad un determinato scopo, da una necessità imprescindibile di un ordine e di una divisione di lavoro e di funzioni che per sua "vis naturalis" da vita ad una gerarchia" (Giovanni Pacinotti, *L'Impiego nelle Pubbliche Amministrazioni, Unione Tipográfico-Editrice Torinese, Turim, 1907, págs. 211-212*).

O poder do Governo, de punir os seus servidores e dispensá-los ou demiti-los, está implícito na própria relação de emprego. Só encontra peias na própria lei, quando esta existe, dispondo especialmente sobre o assunto e restringindo a liberdade do Executivo no que concerne à dispensa ou aplicação de penas. Conforme salientou o presidente da Corte Suprema Norte-Americana, TAFT, o poder de demitir é consequência do próprio poder de nomear :

"The power to remove inferior executive officers, like that to remove superior executive officers, is an incident of the power to appoint them, and is in its nature an executive power" (Myers v. United States, 272 U.S. 52, 1926).

Da mesma sorte, James Hart esclarece que o poder disciplinar de demitir é "exclusivo" e "ilimitado", contendo-se implícito no poder investido no Presidente de nomear ou admitir servidores e no

dever constitucional de velar pela fiel execução das leis:

"The President has the exclusive and illimitable power, implied from the executive power vested in him by the Constitution, together with his constitutional duty to take care that the laws be faithfully executed, to remove all executive officers whom he appoints (James Hart, An Introduction to Administrative Law, F.S. Crofts & Co., New York, 1940, pág. 93).

Na esfera das relações entre o Estado e seus servidores, como na que concerne às relações normais entre empregador e empregado, a punição disciplinar independe de prévia lei ou prévio acordo. Não há confundir esse direito do Estado, restrito à "esfera administrativa interna" (Goodnow), com o "direito de punir" que se exerce por meio da lei criminal e a cujo respeito vigora o brocado "nullum crimen nulla poene sine lege". São campos distintos e inconfundíveis.

O Governo pode, pois, punir disciplinarmente os extranumerários, muito embora não haja sobre o assunto lei expressa. "Pode exercer arbitariamente" esse direito, sem se orientar por princípios preciosos, julgando cada caso de acordo com as inclinações e conveniências do momento. E' direito seu, que pode ser exercido livremente, sem limitações.

A moral administrativa impõe, no entanto, orientação diversa. Deve haver, sempre, uma razão para que o Estado aja. Ou, mais precisamente, para usar da terminologia de Jèze, deve existir sempre um "motivo determinante". Por outro lado, como medida elementar de justiça, deve o Estado estabelecer normas de caráter geral, aplicáveis uniformemente a situações idênticas, assegurando, assim, perfeita igualdade de tratamento.

Por isso mesmo, para atender a esse imperativo de justiça, tem-se entendido serem aplicáveis aos extranumerários da União os dispositivos disciplinares do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, como legislação subsidiária. O objetivo dessa aplicação é, apenas, evitar a criação de situações

injustas, decorrentes da imposição desregrada de penalidades, determinada pela ausência de um padrão legal.

Assim agindo — cumpre salientar — o Governo não alargou a órbita de seus poderes, mas, ao contrário, "auto-limitou a sua ação", sujeitando-a e circunscrevendo-a aos princípios do Estatuto. Podendo agir discretionariamente, preferiu pautar os seus atos pela bitola de "standards" legais, estabelecidos para casos análogos.

Não quer isso dizer, no entanto, que se tenha aplicado ou se aplique aquele Estatuto, por analogia ou paridade. Não. O Estatuto é aplicável, apenas, aos funcionários, exceto quando expressamente dispõe em contrário. No que concerne ao pessoal extranumerário, somente três de seus artigos teem, por si mesmos, aplicação: o 22, parágrafo único, referente ao limite de idade para inscrição em concurso; o 98, letra "c", atinente ao cômputo integral dos dias que o funcionário houver trabalhado como extranumerário; e o 275 e §§ 2.º e 3.º sobre isenção de impostos e taxas. Afora esses casos, o Estatuto apenas se aplica àquele pessoal por força de outra lei expressa.

Trata-se, portanto, na hipótese, de adotar o Estatuto, na parte referente às penalidades, como um "padrão comum", no exercício do direito disciplinar que ao Estado cabe, na qualidade de empregador. E não há como acoimar de injurídica essa "auto-limitação" do poder estatal. E' um critério que se adota, uma norma que se aceita, uma orientação que se fixa. E, como não há necessidade de lei sobre o assunto, — como o reconhece o próprio despacho em apreço, — é perfeitamente legítima a adoção ou escolha desse critério, norma ou orientação, até que se expeça legislação específica, quando julgado oportuno e conveniente.

Nesta conformidade, o D.A.S.P. submetendo o assunto à decisão do Presidente da República, sugeriu tique definitivamente resolvido que, para aplicação de penalidades disciplinares ao pessoal extranumerário, devem ser adotados, como padrão, os dispositivos do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, nos termos da Circular 11-42, da Presidência da República o que, segundo se expôs, foi aprovado.

Notas para o funcionário

DIREITOS E VANTAGENS DOS SERVIDORES PÚBLICOS À VISTA DE CONVOCAÇÃO MILITAR

CCLXXXIII

No intuito de beneficiar amplamente os servidores do Estado, resguardando-lhes os direitos, acaba o Governo de adotar importante providência com a expedição do decreto-lei n. 4.644, de 2-9-42, que alterou o igual diploma legal n. 4.548, de 4-8-42.

Estabelece o mesmo, no respectivo artigo único, em nova redação do art. 1º do aludido decreto-lei n. 4.548, que tanto os funcionários, quanto os extranumerários, quando convocados para o serviço ativo militar ou quaisquer outros obrigatórios por lei ou, no caso de aspirantes a oficial ou oficiais da Reserva, quando convocados também para estágios, serão considerados licenciados, sem prejuízos de quaisquer direitos ou vantagens. Deverão, porém, optar pelo vencimento do posto ou pelo vencimento, remuneração ou salário a que tiverem direito como funcionários ou extranumerários.

A medida, na espécie, é de amplo alcance, quanto aos benefícios e beneficiados, compreendendo todos os funcionários públicos, interinos, em estágio probatório, efetivos ou em comissão e os extranumerários de qualquer modalidade, da União, dos Estados, dos Territórios, dos Municípios e da Prefeitura do Distrito Federal.

(Dec.-lei n. 4.644, de 2-9-42 D.O. de 4-9-42, págs. 13.521).

DIREITOS E GARANTIAS DOS FUNCIONÁRIOS EM FACE DA GUERRA

CCLXXXIV

O decreto n. 10.358, de 31-8-42, que declarou o estado de guerra em todo o território nacional, suspendeu a vigência de vários dispositivos da Constituição, entre os quais as alíneas c e h do artigo 156, referentes, respectivamente, à estabilidade e às férias aos funcionários e licença à gestante.

Existiam, no entanto, vários dispositivos de leis ordinárias, não atingidos pelo citado diploma e que, destinados a reger as relações entre os servidores e a Administração em *período normal*, não se coadunavam com as exigências do momento, que requer ampla flexibilidade da máquina administrativa.

Assim entendendo, o D.A.S.P., procedeu a meticuloso exame dos preceitos legais, cuja vigência parecia útil suspender, e preparou, para esse fim, projeto que, assinado pelo Presidente da República, constituiu decreto-lei, expedido com o número 4.693, de 16-9-42.

No tocante às férias, foi permitido seu gozo, em casos excepcionais, subordinando-o, porém, ao interesse e à conveniência do serviço. Isto importa dizer que, via de regra, não serão concedidas férias, facultando-se, todavia, certo arbitrio, para sua concessão, em casos excepcionais, até o limite máximo de 20 dias consecutivos.

Não se incluiu, entretanto, entre os dispositivos que deviam ser e foram suspensos, o referente à licença à gestante, muito embora a garantia constitucional respectiva tenha deixado de vigorar, por força do decreto que declarou o estado de guerra. Quando, porém, este diploma legal aludiu à alínea h do mencionado art. 156 da Constituição, fê-lo, evidentemente, visando apenas ao direito de férias e não à licença à gestante, que deverá continuar a ser concedida nos termos da lei ordinária.

(Dec.-lei n. 4.693, de 16-9-42.
D.O. de 18-9-42, págs. 14.081).

PROVIMENTO INTERINO DE CARGO VAGO E ADMISSÃO DE FUNCIONARIO MUNICIPAL COMO EXTRANUMERÁRIO-CONTRATADO DA UNIÃO

CCLXXXV

O D.A.S.P. foi consultado sobre a verdadeira inteligência do art. 61 do decreto-lei n. 1.190, de 4-4-39, alterado pelo decreto-lei n. 1.689, de 18 de outubro de 1939, relativo ao provimento de cargo de professor da Faculdade Nacional de Filosofia, nos cinco primeiros anos de seu funcionamento.

Tratava-se, em suma, de que determinada professora na Prefeitura do Distrito Federal, foi proposta pela Diretoria daquele estabelecimento à Reitoria da Universidade do Brasil, para exercer ali, como extranumerário-mensalista, a função de assistente de certa cadeira do curso.

Dispõe o aludido art. 61:

"Nos cinco primeiros anos de funcionamento da Faculdade Nacional de Filosofia, poderá o Presidente da República prover os cargos instituídos nesta lei com a nomeação interina de funcionário público ou com a transferência de professores do magistério federal, nos termos da legislação vigente".

Nesta forma, são três os aspectos do assunto em estudo:

- 1) o de provimento de cargo vago por funcionário ocupante de cargo isolado, ou de carreira;
- 2) o de provimento de cargo vago por funcionário da Prefeitura do Distrito Federal, e
- 3) o de preenchimento da função de extranumerário contratado ou mensalista federal por funcionário da mesma Prefeitura, ou dos Estados.

Apreciando o caso, o órgão de pessoal competente opinou em contrário ao atendimento da designação, baseado em que o aludido preceito legal somente previu e admitiu a hipótese de nomeação interina.

Examinando o assunto, quanto aos dois primeiros daqueles aspectos, concluiu o D.A.S.P. que o Estatuto dos Funcionários, disponde sobre provimento de cargo público, sem exercício, e relações entre o Estado e o funcionário, revogou toda a legislação anterior concernente à matéria, ressalvadas, apenas, as hipóteses que especifica, entre as quais não está a de que cogitou o processo.

De fato, é pacífico e incontroverso o princípio de que, se a lei — na espécie em exame o Estatuto —, regulando a matéria objeto de legislação anterior, adota normas diferentes, criando, a respeito e por inteiro, novo sistema, fôrça é convir pela revogação de quaisquer outros dispositivos que não tenham sido literalmente excetuados, o que se verifica em relação àquele citado preceito.

E esse entendimento é tanto certo, quanto é evidente que o uso de tal faculdade — "poderá o Presidente da República" — ficou subordinado à possibilidade legal em vigor da nomeação ali autorizada: "nos termos da legislação vigente".

Na verdade, disciplinando posteriormente a nomeação interina, o aludido Estatuto restringiu-a, em norma expressa, às hipóteses: a) de impedimento do ocupante de cargo efetivo isolado; b) de provimento de cargo vago de classe inicial de carreira, para o qual não haja candidato legalmente habilitado; e, c) tratando-se de vaga nesta ou naquele, de seu provimento, enquanto não houver candidato habilitado em concurso.

Confrontem-se esses dispositivos estatutários com o preceito do art. 61 referido e verificar-se-á, de plano, a colisão existente entre este e aqueles, o que faz incidir a norma contida no decreto-lei número 1.190, alterado pelo de n. 1.689, na revogação genérica das disposições em contrário às da nova lei.

Em referência à nomeação interina, registou o D.A.S.P. que, embora sob numeração diferente dos respectivos artigos, é idêntica à federal a legislação municipal examinada (Estatuto dos Funcionários da União, arts. 14, 15 e 17; Estatuto dos Funcionários da Prefeitura do Distrito Federal, art. 15, ns. I, II, IV e V).

Quanto ao terceiro aspecto, isto é, o de preenchimento de função de extranumerário contratado ou mensalista federal por funcionário da Prefeitura ou dos Estados, releva notar, como se fez, que, em princípio, é de considerar-se técnica altamente especializada a função atribuída ao extranumerário-contratado que, na falta de brasileiro, poderá ser exercida até por estrangeiro, o que não sucede, porém, com as funções de mensalistas.

Por outro lado, não é para se desprezar a circunstância relevante de que é principal objetivo do novo regime a unidade administrativa e de organização do serviço público, e o seu aperfeiçoamento no sentido de estabelecer a reciprocidade de auxílio que se devem os vários órgãos e setores de governo e de administração no país (D.O. de 15-7-42, páginas 11.153).

À vista, pois, de todas essas considerações, opinou o D.A.S.P.:

a) que o art. 61 do decreto-lei n. 1.190, de 4-4-39, alterado pelo decreto-lei n. 1.689, de 18-10-39, foi revogado pelo Estatuto, e

b) que, precedendo autorização do Prefeito do Distrito Federal, nada impede a admissão de funcionário efetivo da Prefeitura do Distrito Federal, como extranumerário-contratado, percebendo, porém, o salário da função e não o vencimento do cargo.

(Parecer-processo n. 3.311-42 — D.O. de 26-8-42, págs. 13.157).

FUNCIONÁRIOS E EXTRANUMERÁRIOS NA DOCÊNCIA DE CURSOS DE APERFEI- ÇOAMENTO E ESPECIALIZAÇÃO

CCLXXXVI

A 2-9-42, foi expedido o decreto-lei n. 4.646, que alterou disposições de iguais diplomas legais ns. 3.333 e 4.296, de 6-6-41 e 13-5-42.

O fato é que o referido decreto-lei n. 3.333 determinava, no § 1º do seu art. 3º, referente à designação de professores para o Curso de Saúde Pública, que poderiam, também, ser designados pelo Ministro da Educação e Saúde, para professor e assistente, *funcionários* do Ministério, mediante proposta anual do Diretor do Instituto Osvaldo Cruz e prévia autorização do Presidente da República.

Acontece que as demais disposições legais, referentes a casos análogos, não restringem essa faculdade àquela categoria de servidores. Ao contrário, estendem-na também aos extranumerários. É o que se verifica, por exemplo, no texto do decreto-lei n. 2.804, de 21-11-40, concernente aos Cursos de Administração, assim como no dos decretos-leis expedidos no corrente ano: n. 4.083, de 2 de fevereiro, n. 4.117, de 20 de fevereiro, n. 4.276, de 13 de maio, relativos, respectivamente, aos cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Ministério da Agricultura, aos instituídos na Estrada de Ferro Central do Brasil e aos de Aperfeiçoamento e Especialização do Departamento Nacional de Saúde.

Com efeito, nenhum motivo há que indique vantagem especial em conservar-se a restrição constante do decreto-lei n. 3.333 citado, tanto mais quanto, em alguns casos, poderá haver conveniência na designação de assistentes de institutos de ensino superior, atualmente classificados como extranumerários, para exercerem as mesmas funções em disciplinas congêneres do Curso de Saúde Pública.

Por outro lado, embora os professores e assistentes dos cursos de aperfeiçoamento e especialização do Departamento Nacional de Saúde devam ser normalmente escolhidos entre técnicos estranhos ao serviço público ou entre funcionários ou extranumerários do Ministério da Educação e

Saúde, como prevê o decreto-lei n. 4.296, de 13-5-42, não há inconveniente em que a escolha possa estender-se a funcionários ou extranumerários dos demais serviços públicos, disposição esta que viria unicamente ampliar o campo de recrutamento dos especialistas nos diversos assuntos de que tratam os cursos, o que só pode constituir vantagem para sua eficiência.

Com tais argumentos, aqui resumidos, propôs o D.A.S.P. ao Presidente da República a expedição do mencionado decreto-lei n. 4.646, sugestão esta que, segundo o exposto, mereceu aprovação.

(Decreto-lei n. 4.646, de 2-9-42.
D.O. de 4-9-42, págs. 13.523).

EFETIVO EXERCÍCIO DE MAGISTÉRIO E TEMPO EM QUE O PROFESSOR EXERCER CARGO OU FUNÇÃO GRATIFICADA DE DIRETOR DE ESTABELECIMENTO DE ENSINO

CCLXXXVII

A estudo do D.A.S.P. submeteu-se processo em que, nos termos do art. 35 do Estatuto dos Funcionários, foi solicitada autorização para que diretor de determinado estabelecimento de ensino, enquanto permanecer na respectiva direção, seja dispensado da vigência de cadeira de que é professor catedrático, sem prejuízo do vencimento desse cargo e da contagem do tempo de serviço respectivo, inclusive para os efeitos do decreto-lei n. 2.895, de 21-12-40, que, entre outras providências, instituiu a gratificação de magistério.

Ouvida a respeito, a Divisão do Pessoal competente informou não se poder, não só aplicar ao caso o art. 35 do Estatuto, *verbis*:

“Nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquela em que estiver lotado, salvo os casos previstos neste Estatuto ou prévia autorização do Presidente da República”,

como ainda, em face da jurisprudência firmada, contar, como de efetivo exercício, para os efeitos do decreto-lei n. 2.895 referido, o tempo em que

o professor estiver, por qualquer motivo, afastado da cátedra.

Efetivamente, não se aplica à espécie o disposto no aludido art. 35 do Estatuto, que regula situação inteiramente diversa.

Por outro lado, estando o interessado regularmente investido na função gratificada de diretor do mencionado estabelecimento, não poderá exercer, simultaneamente, as funções de seu cargo de professor catedrático, porquanto, conforme decidiu o Senhor Presidente da República, aprovando a exposição de motivos n. 1.697, de 31-7-41, do D.A.S.P., o desempenho de função gratificada, dentro da conceituação do Estatuto, determina, necessariamente, ao interessado o afastamento do exercício do cargo que ocupa.

E' óbvio que, nessa situação, não perderá o interessado o vencimento do cargo, nem o respectivo tempo de serviço, visto que, de acordo com o disposto no art. 212 daquele Estatuto, o recebimento de gratificação pelo exercício de função gratificada, desde que tenha essa correspondência com a função principal, não incide na proibição de acumular.

Entretanto, se para os efeitos gerais, esse tempo de serviço lhe poderá ser contado, o mesmo não sucede quanto aos efeitos específicos do decreto-lei n. 2.895, de 21-12-40.

Para esse fim, conforme tem reiteradamente decidido o Senhor Presidente da República, considera-se tão somente o tempo de efetivo exercício de magistério, entendido como tal aquele em que o professor tenha realmente lecionado e não se tenha afastado, portanto, por qualquer motivo, da respectiva cátedra.

Todavia, o caso concreto sugeriu uma alteração nesse sentido, visto não ser razoável que não se contasse, para os efeitos referidos, o tempo em que exercer o professor cargo ou função gratificada de diretor de estabelecimento de ensino, quando desenvolve atividade interinamente ligada ao exercício do magistério.

Alem disso, a direção dos estabelecimentos de ensino cabe, via de regra, a um de seus professores. Não é justo, portanto, que a designação respectiva, que representa uma distinção, acarrete ao escolhido prejuízo de qualquer ordem, como sucedia com o entendimento então vigente.

Assim, em face do exposto, o D.A.S.P., submetendo o assunto à decisão presidencial, opinou:

a) por que seja mantida a orientação firmada de que o exercício de função gratificada importa, para o interessado, o afastamento do exercício do cargo de que for ocupante; e

b) por que seja considerado, como de efetivo exercício de magistério, para os efeitos do decreto-lei n. 2.895, o tempo em que o professor exercer cargo ou função gratificada de diretor de estabelecimento de ensino, expedindo-se, para tanto, o decreto-lei cujo projeto elaborou.

Sendo tais sugestões aprovadas pelo Senhor Presidente da República, foi expedido o decreto-lei n. 4.667, de 8-9-42.

(Decreto-lei n. 4.667, de 8-9-42.
D.O. de 10-9-42, pág. 13.681).

BREVIDADE NAS NOMEAÇÕES DE CANDIDATOS HABILITADOS EM CONCURSO PARA CARGO PÚBLICO

CCLXXXVIII

Cabe ao D.A.S.P. propor a nomeação dos candidatos habilitados em concurso para o cargo da classe inicial de carreira comum a mais de um ministério. Isso se justifica, primacialmente, não só por sua função orientadora e fiscalizadora da administração de pessoal, como também e essencialmente pela centralização de medidas atinentes a mais de um órgão, de vez que as nomeações para os cargos de carreiras privativas continuam a ser propostas pelos ministérios interessados.

Assim, para dar cabal desempenho àquela sua incumbência, o D.A.S.P. expediu a Circular DF-54, de 19-8-42, pela qual recomendou a todos os órgãos de pessoal dos diferentes ministérios providência no sentido de que seja enviada à D.F. a relação das vagas existentes e dos cargos vagos que possam ser providos com o saldo existente na respectiva conta-corrente, indicando-se o motivo da vacância do cargo ou o decreto-lei que criou o cargo e a localidade da sede da repartição em que irá servir o candidato nomeado, de acordo com os modelos fixados.

Recomendou, ainda, o D.A.S.P. que à mesma D.F. seja a referida relação enviada toda vez que haja vaga ou cargo vago a prover, afim de que sejam nomeados, com brevidade, os candidatos habilitados e, consequentemente, preenchidos os claros existentes e os que se abrirem na lotação dos diversos órgãos do serviço público. Isso ficará dependendo, portanto, da iniciativa dos órgãos de pessoal correspondentes e da remessa da relação respectiva.

(DF-54. — D.O. de 25-8-42,
págs. 13.094).

AFASTAMENTO DE SERVIDOR PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO MILITAR INDEPENDENTEMENTE DE CONVOCAÇÃO

CCLXXXIX

O decreto-lei n. 4.548, de 4-8-42 (ora alterado pelo de n. 4.644, de 2-9-42), fixa sejam considerados licenciados os servidores convocados para a prestação de serviço militar.

Solicitação nesse sentido foi submetida a exame do D.A.S.P..

Entendeu este, porém, que os dispositivos do mencionado decreto-lei não se aplicam ao caso, nem beneficiam o interessado, que não foi convocado para a prestação daquele serviço obrigatório.

Sendo assim, concluiu o D.A.S.P. que o afastamento do servidor independentemente de convocação, determinará, na forma da lei, a sua dispensa ou demissão por abandono da função ou do cargo, podendo, depois de julgado conveniente, ser readmitido.

(Despacho-processo n. 8.460-42.
D.O. de 19-9-42, págs. 14.157).

O FUNCIONARIO APOSENTADO E O EXERCÍCIO, EM COMISSÃO, DE CARGO OU FUNÇÃO PÚBLICA, OU DE EMPRÉGO

CCXC

O Estatuto dos Funcionários, no respectivo art. 245, condensa os impedimentos do funcionário aposentado, porquanto o mencionado dispositivo

estatua a sanção aplicável ao servidor que, naquela situação, praticar irregularidades ali discriminadas.

Assim é que será cassada, por decreto do Presidente da República, a aposentadoria, se ficar provado, em processo, que o aposentado: a) praticou ato que o torne inciso nas leis relativas à segurança nacional ou à defesa do Estado; b) praticou falta grave no exercício das funções do cargo que ocupava, antes de ser decretada a aposentadoria; c) foi condenado por crime cuja pena importaria em demissão, se estivesse na atividade; d) aceitou ilegalmente cargo ou função pública; e) exerce a advocacia administrativa; f) firmou contrato de natureza comercial ou industrial com o Governo, por si ou como representante de outrem; g) aceitou representação de Estado estrangeiro, sem prévia autorização do Presidente da República, e h) pratica a usura, em qualquer de suas formas.

Tais são, em suma, restrições específicas, de cuja análise decorre que, na forma adiante indicada, pode o aposentado exercer encargos públicos ou privados.

E' o que se infere de decisão do D.A.S.P., proferida à vista de consulta que lhe foi feita.

Do exame, a que submeteu a matéria, entendeu aquele Departamento:

"a) salvas as restrições legais específicas e a hipótese da inatividade por invalidez resultante de determinadas moléstias, doença profissional ou acidente do trabalho, pode o funcionário aposentado exercer em comissão, cargo ou função no serviço público federal, estadual ou municipal, e bem assim nas entidades paraestatais ou emprego nas empresas privadas;

b) em face das normas proibitivas das acumulações remuneradas, o aposentado perderá, porém, o provento durante todo o tempo de exercício do cargo ou função, percebendo, apenas, a respectiva remuneração, salvo tratando-se de emprego em empresas privadas, quando poderá receber cumulativamente ordenado e provento".

(Ofício n. 3.239-42 — D.O. de 27-8-42,
págs. 13.207).

O SERVIDOR DO ESTADO E A COLABORAÇÃO NA IMPRENSA

CCXCI

Ressalvadas as condições e exceções prefixadas no Estatuto dos Funcionários, ao servidor é lí-

cito o exercício de profissão liberal para que se ache habilitado. Estão, neste caso, advogados, médicos, engenheiros, dentistas, etc.. De modo igual, temporária ou efetivamente, milita na imprensa grande número de funcionários e extranumerários.

Diante de dúvida suscitada a esse respeito, ouvido, entendeu o D.A.S.P. que o servidor do Estado pode colaborar na imprensa, não havendo dispositivo legal que o impeça, observando-se, porém, a exigência regimental, no caso concreto que apreciou.

(Despacho-processo n. 7.793-42.
D.O. de 2-9-42, págs. 13.446).

COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADES

CCXCII

No art. 242 do Estatuto dos Funcionários são indicadas, discriminadamente, as autoridades competentes para a aplicação das diversas penalidades previstas no respectivo art. 231.

Dizem os itens III e IV do referido art. 242 que são competentes, naquele sentido, os *chefes de repartição*, nos casos de advertência, repreensão e suspensão até 30 dias, e os *chefes de serviço*, quando subordinados aos de repartição, nos casos de advertência, repreensão e suspensão até 15 dias.

Recentemente, examinou o D.A.S.P. consulta atinente à competência de autoridades do Departamento dos Correios e Telégrafos, quais seja a do Diretor Geral, a dos Diretores Regionais e a dos Chefes de Secção.

Diante da terminologia “repartição” e “serviço”, aplicada ao caso concreto, e em face dos termos e do espírito da lei, esclareceu o D.A.S.P. que,

“à vista da linha de subordinação interna do D.C.T., cabe ao D.G. aplicar penas de advertência, repreensão e suspensão até 30 dias, ao D.R. compete impôr penas de advertência, repreensão e suspensão até 15 dias, e ao C.S., somente as penas de adver-

tência e repreensão, cumprindo-lhe representar ao respectivo chefe imediato, em caso de penalidade maior”.

(Despacho-processo n. 5.329-42 — D.O. de 12-9-42, págs. 13.816).

PREENCHIMENTO DE FUNÇÃO E PROVIMENTO DE CARGO DE CHEFIA OU DIREÇÃO

CCXCIII

Consultou-se ao D.A.S.P. se, em face do art. 28 da lei n. 284, de 28-10-36, os funcionários que, anteriormente à mesma, exerciam, em caráter efetivo, cargo de chefe de secção, deverão ser obrigatoriamente mantidos na chefia das respectivas secções.

Respondendo, esclareceu aquele Departamento que as funções anteriormente exercidas pelos ocupantes de tais cargos não passaram a ser exercidas em comissão, nem os mesmos foram extintos. Passaram, sim, a integrar as carreiras em que foram incluídos. Não há, assim, como se lhes aplicar o dispositivo no referido art. 28, concernente apenas a ocupantes de cargos extintos ou daqueles cujas funções, por força da mesma lei, passaram a ser exercidas em comissão.

Acentuou, ainda, o D.A.S.P. que aos atuais ocupantes de cargos de chefia ou direção, bem como aos ocupantes efetivos de cargos ora providos em comissão, não está assegurada a permanência, nem a designação ou nomeação para função ou cargo de chefia ou direção, sendo aquela preenchida e este provido livremente pela autoridade competente.

Entender de modo diferente equivale a contrariar o espírito da lei que assegura, à autoridade competente, ampla liberdade para preencher a função ou prover o cargo de chefia ou direção.

(Ofício n. 3.054-42. — D.O. de 18-8-42, págs. 12.763).

PREFERÊNCIA NAS NOMEAÇÕES PARA MINISTÉRIOS MILITARES

CCXCV

Os decretos-leis ns. 1.963 e 2.750, de 31-1 e 6-11-40, respectivamente, fixaram normas a respeito do provimento de cargos públicos e à preferência de militares, habilitados em concursos, nas nomeações para os ministérios militares. Entre outras, na exposição de motivos n. 780, de 9-5-42, manifestou-se o D.A.S.P. no sentido daquela preferência.

Assim, não somente dispositivos legais, como instruções de concursos neles baseados e entendimentos do mencionado Departamento firmam aquele princípio.

Dante disso é que o D.A.S.P., apreciando processo em que se lhe fez pedido naquela conformidade, resolveu o D.A.S.P. que se considere a situação militar do requerente, para o efeito de nomeação, estendendo-se a preferência aos Ministérios da Marinha e Aeronáutica, observadas a hierarquia militar dos candidatos e a ordem de classificação.

(Despacho-processo n. 4.754-42.
D.O. de 1-9-42, pág. 13.414).

CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO POR TRABALHO TÉCNICO OU CIENTÍFICO

CCXCV

Determinado funcionário solicitou a gratificação a que alude o item IV do art. 120 do Estatuto,

Apreciando o pedido, frisou o D.A.S.P. que o disposto naquele preceito estatutário somente se aplica aos trabalhos técnicos e científicos executados e concluídos na vigência do mesmo Estatuto. Ainda que assim não fosse, estaria prescrito na forma da legislação vigente, o direito que ao interessado pudesse assistir de pleitear o abono da vantagem ali prevista, com fundamento no Estatuto ou na legislação anterior.

Assim entendendo, esclareceu ainda o D.A.S.P. que o arbitramento da gratificação pela elaboração de trabalho técnico ou científico que não seja de utilidade para o serviço público, em geral, independe de pronunciamento prévio do D.A.S.P. (art. 123 do Estatuto, combinado com o disposto nas alíneas o e p do decreto n. 5.062, de 27-12-39).

(Despacho-processo n. 6.745-42.
D.O. de 22-8-42, pág. 12.969).

NORMAS PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADES A SERVIDORES PÚBLICOS E PRO- VIDÊNCIAS CORRELATAS

CCXCVI

Tem o D.A.S.P. observado que nem sempre se reveste da imprecindível uniformidade a aplicação do Estatuto no que concerne às penalidades.

Os servidores do Estado, pela mesma falta, são punidos, muitas vezes, diversamente, porque os chefes a que estão subordinados interpretam, de vários modos, os dispositivos estatutários relativos à ação disciplinar, cabível em cada caso.

Merce ainda reparo o modo de imposição das penas, que ora são aplicadas por despacho tão somente, ora o são mediante portaria e às vezes se baseiam no Estatuto, ou em dispositivos de leis ou regulamentos, já revogados.

E' comum, por exemplo, a pena de advertência ser aplicada por escrito, com divulgação embora o Estatuto a declare verbal, o que implicitamente afasta a hipótese da publicação.

Em face de legislação anterior ao Estatuto e, portanto, já revogada, não havia, por ser a mesma privativa de cada órgão do serviço público, uniformidade de critério na apuração da responsabilidade e punição dos servidores que, indevidamente, aplicavam ou desviavam os dinheiros públicos, os quais eram castigados com simples suspensão, ao invés de ser instaurado, como agora é obrigatório, processo administrativo, para comprovação do pro-

cedimento irregular, ou mais grave ainda, e ulterior demissão.

A infringência das normas reguladoras do direito de petição, por outro lado, tem dado margem a procedimentos diversos, que é mister uniformizar.

No caso de abandono do cargo, não se tem levado em conta, também, a sanção prevista no artigo 323 do Código Penal.

Por esses e outros motivos, grande tem sido a atividade do D.A.S.P., na tarefa que lhe compete, de orientar e fiscalizar a administração de pessoal, com a finalidade precípua de que não mais subsistam desigualdades no tratamento dispensado aos servidores do Estado, funcionário e extranumerário, onde quer que estejam lotados.

Esta função orientadora e fiscalizadora se tem exercido através das publicações feitas nos Boletins de Pessoal dos órgãos do serviço público, que o D.A.S.P. lê e examina, para controlar os atos referentes aos servidores do Estado, com o objetivo de verificar se foi bem aplicada a legislação que lhes diz respeito e assegurar a unidade de ação e uniformidade de critério na sua execução e entendimentos.

Inúmeros teem sido os pareceres emitidos e ofícios expedidos pelo D.A.S.P. a respeito do assunto, além das exposições de motivos dirigidas ao Presidente da República, sobre os casos mais complexos.

Seria, entretanto, da maior conveniência que todos os pontos de vista e entendimentos firmados nesse avultado expediente, bem como as decisões presidenciais fossem consolidados, de modo que se evitassem consultas exaustivas e frequentes, vindas de várias fontes.

A par disso e afim de que não mais se suscitem dúvidas a respeito, convirá, ainda, fique definitivamente estabelecido que o Estatuto revogou toda a legislação anterior sobre penalidades e é aplicável, nessa matéria, a todos os funcionários, e, subsidiariamente, aos extranumerários, até que a legislação especial, quanto aos últimos, seja expe-

dida, se assim for julgado necessário, oportunamente.

Com tais argumentos, pela exposição de motivos n. 1.689, de 27-7-42, o D.A.S.P. submeteu o assunto à deliberação presidencial e propôs que, pela Secretaria da Presidência da República, fosse expedida circular aos Ministérios e órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, recomendando a observância do entendimento e das normas sugeridas, que regulam o exercício da ação disciplinar.

Aprovada a sugestão, foi expedida a Circular n. 11-42, que transcrevemos junto a esta nota.

"Senhor Ministro,

Havendo o Excelentíssimo Senhor Presidente da República aprovado a sugestão contida na exposição n. 1.689, de 27 de julho último, do Departamento Administrativo do Serviço Público, solicito a Vossa Excelência as necessárias ordens no sentido de serem rigorosamente cumpridas nesse Ministério as inclusas normas para aplicação de penalidades, que objetivam a imprecindível uniformidade no tratamento dos funcionários.

2. Outrossim, atendendo a que o Estatuto dos Funcionários revogou toda legislação anterior referente à matéria e que é aplicável, nesse ponto, aos extranumerários, encareço a Vossa Excelência a conveniência de determinar que só poderão ser aplicadas a uns e outros as penalidades previstas no Título III, Capítulo III, do citado Estatuto e na forma das normas estabelecidas.

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência os meus protestos de consideração e apreço.

Em 13 de agosto de 1942. — Luiz Vergara, secretário da Presidência da República.

(Expedida a todos os Ministérios).

NORMAS A QUE SE REFERE A CIRCULAR N. 11-42, DA SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

a) A pena de advertência é verbal e, por conseguinte, não deverá ser aplicada por escrito, nem publicada, sendo apenas objeto de comunicação reservada ao órgão de pessoal correspondente, para o devido registo no assentamento individual;

b) as penas de repreensão, suspensão, multa e destituição de função, esta quando não for da alçada do Presidente da República, deverão constar de portaria, em que se indi-

quem a penalidade, o fundamento legal e o motivo que justificou a sua aplicação;

c) ressalvado o caso da multa, a que se refere o art. 235 do Estatuto dos Funcionários, na aplicação de penalidades só se deverão invocar os dispositivos do citado Estatuto;

d) ao servidor que apresentar qualquer petição ou requerimento em linguagem insólita ou descortês, será aplicada a pena de repreensão, de acordo com o art. 233 combinado com o art. 221 daquele Estatuto;

e) a infringência das regras I, II, III, V, VI e VII do mencionado art. 221, para o exercício do direito de petição, não justificará a aplicação de penalidade, mas importará no arquivamento imediato do pedido, por despacho a ser publicado no órgão oficial, sem que daí decorra interrupção dos prazos de prescrição;

f) as infrações dos arts. 224 e 225 do Estatuto referido, serão punidas, respectivamente, com repreensão e suspensão;

g) a infringência dos arts. 226, 238 e 239, também do mesmo Estatuto, será apurada em processo administrativo;

h) o não recolhimento de saldos ou de quaisquer importâncias dentro do prazo legal, ou sua retenção indevida, constitue, quando menos, procedimento irregular, que deverá ser imediatamente apurado, em processo administrativo;

i) no caso de demissão por abandono do cargo ou da função (itens I e II do art. 238 do Estatuto dos Funcionários), o processo respectivo será instaurado, mediante comunicação da repartição interessada, no órgão de pessoal correspondente, ao qual também compete providenciar sobre a instauração do processo-crime, para a sanção prevista no art. 323 do Código Penal, não intervindo comissão de inquérito;

j) na hipótese da alínea anterior e quando houver relevia, o funcionário designado para a defesa, na forma do

art. 255 daquele Estatuto, só poderá excusar-se por justo motivo, sob pena de repreensão;

l) enquanto não for regulamentado o instituto da readaptação, não será cabível a pena de demissão, por ineficiência ou falta de aptidão para o serviço, à qual se refere o item IV do art. 238 do Estatuto dos Funcionários;

m) em se tratando de extranumerário, acusado das faltas indicadas nas alíneas g, h e i, embora não obrigatória a instauração de processo administrativo, convirá, antes da aplicação da dispensa como penalidade, que, no interesse da justiça e do próprio serviço público, se apurem as irregularidades arguidas, afim de ser convenientemente positivada a responsabilidade do indiciado;

n) a comissão incumbida de inquérito administrativo será designada mediante portaria, em que se mencione o cargo ou posto de que é ocupante cada membro, com a indicação da classe ou padrão de vencimento;

o) o extranumerário não poderá ser membro de comissão de inquérito, mas, apenas, secretário;

p) o servidor que apresentar denúncia falsa ou infundada, deverá ser punido conforme a gravidade do caso, mas somente depois de comprovada a falsidade das acusações arguidas;

q) as penalidades impostas só poderão ser canceladas nos casos de pedido de reconsideração deferido, ou recurso provido, apresentado ou interposto, no prazo legal, pelo servidor punido; e

r) todos os atos relativos à administração de pessoal, especialmente os aqui indicados, excetuado o da alínea a, deverão ser publicados no "Boletim de Pessoal", ou, na inexistência deste, no "Diário Oficial".

(Exp. de motivos n. 1.689, de 27-7-42.

D.O. de 18-8-42, pág. 12.759. — Circular n. 11-42. D.O. de 15-8-42, pág. 12.645).

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

A Exposição e as relações com o público

Há quatro anos vem o D.A.S.P. desenvolvendo uma ação contínua no sentido de melhorar o serviço público brasileiro. Um dos aspectos mais importantes desse trabalho, embora o menos visível aos olhos dos que estão alheios às suas atividades, é, sem dúvida, o processo ininterrupto de reforma dos órgãos da administração.

São numerosas as repartições ou serviços que têm sido organizados ou reorganizados, totalmen-

te, pelo próprio Departamento ou sob a sua orientação. Pode-se atribuir-lhe também a criação de um ambiente favorável à procura de novos e mais eficientes métodos de trabalho: nos Ministérios, e em todos os níveis da administração, aparecem críticas, sugestões, projetos, onde se fala a mesma línguagem das "exposições de motivos".

Essas realizações foram empreendidas sempre tendo em vista a obtenção de "economia" e "efi-

ciência" — essas duas palavras mágicas que constituem o lema da racionalização. Entretanto, a economia e a eficiência teem sido avaliadas, principalmente, em função dos resultados que interessam ao próprio administrador. O sucesso do trabalho reorganizador vem sendo medido pelos "standards" fixados pela própria administração, cabendo uma posição relativamente menos importante às suas repercussões na opinião pública, que representa afinal o maior dos interessados no bom funcionamento da máquina administrativa.

A consequência dessa orientação foi o obscurecimento da importância dos problemas das relações da administração com o público.

E era natural que isso acontecesse.

O programa do D.A.S.P. atingia gravemente aquilo que estava integrado na rotina (no mau sentido) da administração e nos próprios hábitos de pensar da maioria. A incompreensão e até a hostilidade seriam as consequências imediatas de suas primeiras atividades. Por isso, não se deveria procurar para orientar a ação do Departamento uma opinião pública que estaria, naturalmente, chocada com a "novidade" da organização que ele representava.

Ainda assim, os contratos do D.S.A.P. com os seus diferentes públicos foram progressivamente constituindo objeto de maior atenção, estudados e planejados. As exposições de motivos, os relatórios, a publicidade dos concursos e provas, as especificações de material, foram considerados, não só do ponto de vista da administração, mas também sob o aspecto da obtenção de relações satisfatórias com os públicos especiais a que se destinavam.

x x x

A Exposição de Atividades de Organização realizada em agosto último foi a primeira grande tentativa no sentido de desenvolver um programa sistemático de boas relações com o público.

Esse programa está contido na própria finalidade da Secção de Coordenação da D. C. — a

coordenação dos órgãos da administração entre si e da administração com o público. Vem sendo executado, com resultados cuja apuração ainda não se fez, e por isso não podem ser julgados, através de uma série de contactos formais e informais, alguns dos quais indicámos acima.

A Exposição foi uma oportunidade para a execução de dois pontos essenciais desse programa: análise do público, através das respostas aos inquéritos distribuídos, e reajustamento das atitudes do público para com a eficiência obtida pelas reorganizações executadas, por meio dos stands, das publicações distribuídas, das conferências, do rádio e do cinema.

A análise do público e da opinião existente no seio de diferentes classes de interessados está sendo procedida, no momento, com o exame e tabulação dos resultados dos dois inquéritos lançados no recinto da Exposição. Os dados preliminares desse exame, que teremos ocasião de comentar proximamente, são bastante significativos, e constituem precioso elemento de orientação da ação do Governo no setor da organização.

O reajustamento das atitudes do público para com a administração foi particularmente bem sucedido na Exposição. Proporcionando ao público o conhecimento dos trabalhos de organização realizados pelo Governo, a Exposição mostrou muita coisa ignorada, às vezes integralmente, pelos que estudam e criticam a administração brasileira. E as mudanças de atitude foram frequentes, sempre orientadas no sentido de uma apreciação mais favorável, mais compreensiva, e muitas vezes realmente entusiástica, da ação desenvolvida pelo D.A.S.P. nos quatro primeiros anos de sua existência.

Por esses motivos, que provavelmente serão ainda mais poderosos depois da apuração dos resultados dos inquéritos lançados na primeira quinzena de agosto, a Exposição de Atividades de Organização do Governo Federal alcançou plenamente um de seus objetivos principais: melhorar as relações da administração com o público.