

## As autarquias administrativas e seus servidores

SEBASTIÃO DE SANT'ANA E SILVA

### IV

Na parte anterior dêste trabalho, procurámos demonstrar a impossibilidade de se conceituar como contrato de direito público ou de direito privado a relação de emprêgo existente entre as autarquias administrativas e seus servidores. Terminámos nossas considerações com a afirmação da unilateralidade dessa relação, decorrente de dispositivos legais e regulamentares e não de cláusulas ou estipulações contratuais.

Serão então equiparados aos funcionários públicos os servidores das entidades paraestatais e ser-lhes-á applicavel o estatuto dos primeiros? A resposta a essa pergunta exigirá uma prévia análise da noção de funcionário público, não só na doutrina, como principalmente na legislação brasileira em vigor, pois não se deverá perder de vista que :

"Il n'y a donc pas une définition unique du fonctionnaire ; sa situation et son statut ne sont pas partout les mêmes. Bien au contraire, le statut du fonctionnaire est toujours lié à un Etat déterminé et ne peut pas être envisagé en dehors de cet Etat, de son histoire, de sa législation actuelle et de la jurisprudence de ses cours et tribunaux. La situation juridique et sociale du fonctionnaire diffère beaucoup d'un pays à l'autre et le droit relatif au fonctionnaire — le "Beamsteurecht" des Allemands — est une chose purement nationale ; il ne pourrait pas exister un "Beamsteurecht" général ou international". (Stainof, *Le fonctionnaire*, pág. 6).

Os servidores das autarquias administrativas, colaborando com uma entidade delegada do poder público e cujas finalidades se confundem com as do Estado, exercem, sem dúvida alguma, serviço

público. Tal condição não é todavia suficiente para que se possa reconhecer em favor deles a qualidade de funcionário público. Os empregados de uma empresa concessionária de serviços de utilidade pública também colaboram na realização de um serviço público, porém, a ninguém ocorrerá a sua equiparação aos funcionários públicos, nem a sua sujeição ao respectivo Estatuto. Tem inteira procedência a advertência de Kammerer de que :

"Tout fonctionnaire effectue un service public, mais tout service public n'est pas effectué par un fonctionnaire. Par suite, le fait de rendre un service public ne confère pas toujours la qualité de fonctionnaire". (*La fonction publique en Allemagne*, pág. 46).

A Constituição de 10 de novembro de 1937, seguindo o sistema da de 1934, nesse particular, dedicou todo um capítulo aos funcionários públicos e aos requisitos essenciais do seu Estatuto. Não quiz, porém, o legislador constituinte definir o que se devia entender por funcionário público, limitando-se a estabelecer que :

"O quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos creados em lei, seja qual for a forma de pagamento". (Artigo 156, inciso "a").

Com maior precisão, algumas constituições estaduais procuraram firmar o conceito de funcionário público. Dispunha, por exemplo, a Constituição paulista de 1935 :

"Considera-se funcionário público todo aquele que exerce, em caráter efetivo e mediante nomeação de

autoridade competente, cargo público creado por lei". (Artigo 86. parágrafo 1.º).

Dardeau Vieira, *Como classificar os cargos*, Rev. do Serv. Púb., n. de abril de 1941).

O que é certo é que o conceito de funcionário público ficou preso ao de cargo público, não fixado no texto constitucional e deixado à elaboração legislativa ordinária. Aliás, anteriormente, já se subordinava a noção de funcionário público à de cargo público, como se pode inferir do seguinte trecho da justificação do projeto de estatuto dos funcionários públicos, apresentado em 1913, à Câmara dos Deputados, pelo Dr. Moniz Sodré:

No momento, é necessária, para a existência de um cargo público, a concorrência de tres condições essenciais:

- a) criação por lei;
- b) número certo e denominação própria;
- c) vencimentos pagos pelos cofres públicos.

"Entretanto, se em matéria tão amplamente controvertida ha um ponto em que se pode afirmar existe quasi geral acôrdo e mais ou menos completa uniformidade de vistas, é no que diz respeito à concepção que se deve ter de funcionário para os efeitos da lei que lhe sirva de estatuto. Duas condições são necessárias à sua qualidade:

Passando às entidades paraestatais, verificamos logo de início que os cargos nelas existentes não são creados por lei e sim por ato dos dirigentes da entidade, geralmente submetidos à aprovação de um órgão fiscalizador. Assim, nos institutos de previdência social, o quadro dos empregados, elaborado pela própria entidade, fica sujeito ao exame e aprovação pelo Conselho Nacional do Trabalho. Aliás, é característica da administração das autarquias essa maior maleabilidade do seu pessoal, em desacôrdo com a rigidez verificada, nesse particular, nos serviços diretamente administrados pelo Estado. A criação, extinção e transformação de cargos, os aumentos e reduções de salários são nas autarquias meros atos de administração e não se subordinam ao lento processo de elaboração legislativa e ao critério político dos Parlamentos. Essa flexibilidade na movimentação dos quadros de servidores das entidades paraestatais e a possibilidade de sua alteração por atos comuns e rotineiros da administração, impedem a fixação dos respectivos cargos em número certo, com denominação própria, requisitos necessários para a identificação de um cargo público. Finalmente, não são pagos pelos cofres públicos os salários e vencimentos dos servidores das autarquias administrativas. A auto-suficiência desses organismos permite-lhes orçamento próprio, não englobado no Orçamento Geral da União, do qual não constitue nem mesmo um anexo, de acôrdo com a técnica orçamentária em vigor. Ao conferir a personalidade jurídica a um serviço público, destacado da administração central, delega-lhe geralmente o Estado o poder de levantar e exigir contribuições para sua manutenção e para o custeio de seus serviços, inclusive pagamento do pessoal. Assim, apesar de dinheiros públicos, os fundos das entidades autárquicas não se destinam aos cofres da União, nem fazem parte de sua receita geral. Nestas condições, é indiscutível a afirmação contida no

- 1.ª) que êle seja titular de um cargo de natureza permanente, por ser parte integrante e normal dos quadros regulares da administração pública;
- 2.ª) que haja, então, entre êle e outros funcionários, uma certa dependência ou relação de hierarquia e disciplina. Esta segunda condição, está, aliás, implicitamente contida na primeira, é desta uma consequência natural e lógica".

Essa opinião era também corrente na jurisprudência dos tribunais e assim o entendia a Corte de Apelação do Distrito Federal, em acôrdo de 22 de julho de 1927:

"Por funcionários públicos entendem-se os titulares que ocupam no quadro geral da administração, por investidura legal, um cargo de gestão, ou de autoridade, mais ou menos estavel". (Arquivo Judiciário, vol. 4, pág. 509).

Impõe-se, portanto, que se precise a noção de "cargo público", correspondente no direito actual a

"empregos públicos creados em lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União". (Artigo 3.º do Estatuto dos Funcionários).

Competente especialista, em excelente estudo recém-publicado, afirma, com inteira procedência, que a legislação actual, por motivos de ordem prática, restringiu o conceito de cargo, que é em sua acepção real:

"um conjunto de funções e responsabilidades que devam ser atribuidas a uma só pessoa". (Astério

voto vencedor do ministro Eduardo Espínola, proferido no agravo de petição n. 8.023, em 19 de julho de 1938 :

"Não se pode, porém, concluir que sejam funcionários públicos os funcionários das autarquias administrativas, como o Departamento Nacional do Café, que se não apresentam com o caráter de estabelecimentos custeados pela Fazenda Nacional, tendo patrimônio próprio, constituído por taxa especial e destinado à satisfação das respectivas obrigações e encargos".

Os cargos exercidos pelos servidores das autarquias administrativas não são, portanto, no direito brasileiro, cargos públicos, nem podem seus ocupantes ser considerados funcionários públicos. Em nossa opinião, constituem eles uma categoria especial de servidores do Estado, como os extranumerários, os serventuários da Justiça etc. Na lei instituidora do órgão autárquico, em seu regulamento ou regimento, se encontra o estatuto de seus servidores, são definidos e enumerados os seus direitos, deveres, garantias e vantagens. E, como já o fez notar o Dr. Oscar Saraiva :

"Essa situação estatutária deve também, a meu ver, ser tanto quanto possível uniforme em se tratando de instituições de finalidades congêneres. Nesse sentido, aliás, vem se orientando o Conselho Nacional do Trabalho, que, como órgão tutelar das Caixas de Aposentadoria e Pensões, está procedendo à padronização de cargos e vencimentos de empregados dessas entidades. A mesma padronização poderia fazer-se nas grandes instituições de previdência, afim de evitar as desigualdades flagrantes que ainda hoje ocorrem. Em síntese, um bom controle

da gestão financeira e uma boa organização de pessoal são condições indispensáveis ao sucesso de qualquer autarquia". (Oscar Saraiva, *As autarquias no direito público brasileiro*, Rev. do Serv. Público, setembro de 1940).

O elemento pessoal é de importância vital nas entidades paraestatais. Representando, como já vimos, a interferência do Estado em setores estranhos à sua atividade normal, as autarquias administrativas, como órgãos disciplinadores e reguladores da produção e do comércio, como estabelecimentos industriais do Estado, como reguladores das relações entre o capital e o trabalho e como instituições de previdência e de assistência social, necessitam de técnicos especializados em tão complexas e delicadas funções. A instituição do sistema do mérito deverá ser, assim, a pedra angular do estatuto dos servidores das entidades paraestatais, como já é hoje do estatuto dos funcionários públicos civis. Uma rigorosa seleção inicial, o aperfeiçoamento progressivo do pessoal, a garantia do acesso pelo merecimento etc., são elementos imprescindíveis à formação de equipes eficientes e capazes nas autarquias administrativas, como no serviço público em geral.

Terminamos agora este trabalho, no qual nos estendemos tão longamente, com o objetivo de concorrer para a elucidação de pontos que, no momento, são objeto de acaloradas controvérsias. Procuramos, de acordo com nossas possibilidades, situar esses entes auxiliares do Estado no quadro político, social e jurídico do Brasil atual e apreciar a situação daqueles que lhes prestam serviços remunerados.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.