

## O ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS E ALGUNS DOS SEUS ASPECTOS

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI  
Procurador da República no Distrito Federal

### O FUNCIONÁRIO PÚBLICO E A SUA CONDIÇÃO SOCIAL

Existe um aspecto do problema do funcionalismo até hoje pouco apreciado em conjunto, mas que exigiria uma solução de ordem geral, encerrando-se o problema sob o seu aspecto social e econômico.

A condição do funcionário é um problema social. Ele constitui uma classe com posição definida na vida social, com todos os problemas econômicos que caracterizam certa categoria de indivíduos e cuja vida sofre as contingências de seu regime de remuneração.

O funcionário é tipicamente um assalariado, vive do seu vencimento, com poucas exceções, e está reduzido, sob o ponto de vista econômico, às contingências dessa sua condição.

Como assalariado, tem um quadro perfeitamente definido: desconhece o capital e os seus filhos sofrerão as consequências econômicas dessa condição (1). Deve, por isso, adaptar-se ao quadro, socialmente definido, do homem que vive do seu salário. Tem, portanto, com padrão de vida melhor, mas com maiores obrigações e encargos, a mesma situação do operário.

Ha, pois, no problema do funcionário, um aspecto social importante, e daí a necessidade de uma adaptação do direito do funcionário ao *direito social*, dentro do qual se compreende a solução dos problemas sociais e econômicos dos que

trabalham, procurando "minorar os sofrimentos oriundos da miséria e reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, às normas de existência do meio em que habita" (2).

Ora, quais serão esses problemas, quais serão as deficiências que geralmente encontra o assalariado em sua vida?

As consequências da instabilidade que o reduz à penúria nos casos de perda do emprego; as deficiências do salário, que acarretam o *deficit* em seu orçamento mensal; o aumento dos encargos de família; a moléstia sua ou de pessoa da família; a incapacidade consequente à doença ou idade; a morte.

São esses os principais precalços da vida do assalariado, objeto de estudos do legislador, que vem encontrando os remédios adequados e consagrando-os na moderna legislação trabalhista.

Já tivemos oportunidade, em um estudo comparativo entre a legislação trabalhista, isto é, o direito operário e o direito do funcionário, de mostrar como certos institutos de direito são inadapta-veis à situação do funcionário, mas como se impõe, como norma de justiça social, a equiparação de certos direitos e vantagens assegurados pela legislação trabalhista.

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União não descurou desses problemas; deu-lhes mesmo um sentido muito humano, consagrando normas tendentes a resolvê-los.

O Estatuto tem esse traço peculiar — En-

(1) Ver Goetz Brief — *Le proletariat industriel* — O autor ali considera o estado de assalariado e analisa as consequências do regime — pg. 18.

(2) Definição da 1.<sup>a</sup> Conferência Internacional do Serviço Social.

carou a vida do funcionário dentro de um quadro geral e procurou resolver os problemas, não somente do serviço, da administração, do Estado, mas também dos seus servidores, como funcionários, como homens e como classe.

Daí os seguintes princípios firmados pelo Estatuto :

- 1) estabilidade dos funcionários capazes ;
- 2) justa remuneração atendendo-se aos encargos de família pela constituição de abonos familiares ;
- 3) um plano geral de assistência, que compreenderá a previdência, o seguro, a assistência médico-dentária e hospitalar, sanatórios, colônias de férias, cooperativas ;
- 4) as férias obrigatórias ;
- 5) a aposentadoria ;
- 6) a pensão ;
- 7) o auxílio para funerais, correspondente a um mês de vencimento ;
- 8) a polícia do regime de consignações ;
- 9) facilidades para aquisição de casa própria ;
- 10) facilidades para o aperfeiçoamento intelectual e profissional.

Este o quadro dentro do qual se desenha a nova política social em relação ao funcionário. E' preciso levá-la a efeito metódica e eficazmente.

A estabilidade do regime de vida de uma classe média, que vive do salário, mas com um *standard* de vida mais elevado, é uma exigência do regime social vigente. O desequilíbrio no seu regime de vida pode acarretar grandes abalos na estrutura do Estado, sem falar nas consequências funestas que pode produzir nos serviços públicos.

A burocracia é a parte estavel, permanente, impessoal da administração ; deve ser, por isso, considerada objetivamente, afastada qualquer idéia de prevenção ou de impressão pessoal dos dirigentes.

A condição social do funcionário tem uma posição bem definida na moderna sociologia e os ensinamentos desta ciência nunca devem ser esquecidos pelo legislador.

Neste ponto merece louvores a orientação traçada no Estatuto.

## A SINDICALIZAÇÃO

Um dos aspectos que bem define a posição do funcionário público em relação ao Estado é

a proibição contida no Estatuto, em obediência, aliás, ao texto constitucional, de sindicalizar-se.

Esta proibição é de grande alcance, sob o ponto de vista social, porque a sindicalização corresponde a um movimento político e social cuja repercussão tem sido enorme na evolução do direito moderno. Por isso mesmo, o assunto interessa diretamente ao regime jurídico dos funcionários públicos, que pleiteiam a generalização das normas que regulam a vida dos que trabalham.

Duguit escreveu sobre esta teoria página do maior interesse (3), por isso que considerou o problema da sindicalização dos funcionários dentro do quadro de um grande sistema administrativo descentralizado.

Mostra Duguit os prejuizos do sindicalismo revolucionário e do recurso à greve geral por parte dos funcionários, o que levaria à desordem e ao arbítrio qualquer movimento de reação material por parte dos sindicatos de funcionários.

A descentralização pleiteada por esse eminente professor leva a outros resultados, como a integração das corporações profissionais, que assumiriam a responsabilidade e o contróle dos serviços dentro de uma organização fechada em que todos teriam não somente direitos e vantagens mas também obrigações e responsabilidades maiores. (4)

Procura-se justificar a sindicalização dos funcionários pelos seguintes motivos :

- 1) a necessidade da defesa dos interesses da classe, evitando injustiças e o desrespeito às normas legais que asseguram os seus direitos e regalias ;
- 2) a cooperação com o poder público no sentido de melhorar as condições econômicas do funcionalismo ;
- 3) a representação do funcionário, como expressão de uma corrente organizada e que contribue diretamente para a vida administrativa do Estado. (5).

Aparentemente essas razões se apresentam como irrespondíveis, por isso que esse é um direito

(3) *Le droit social, le droit individuel et l'Etat* — Pg. 140 e seguintes.

(4) Ver a interessante obra de Maxime Leroy — *Les transformations de la puissance publique, les syndicats de fonctionnaires*.

(5) Ver sobre este assunto Julian Ruiz y Gomes — *Principios Generales de Derecho Administrativo* — pg. 301.

inerente a todo indivíduo e especialmente aos agrupamentos com evidente valor numérico e funcional; mas, na realidade, o mesmo objetivo poderá ser atingido de duas formas:

- 1) pela liberdade de associação
- 2) por um conjunto de medidas tomadas pelo poder público, que permitam a intervenção dos funcionários nas deliberações que interessam a classe.

Por essa forma poderá-se conciliar o interesse dos funcionários com o respeito à hierarquia administrativa e a uma disciplina necessária ao bom funcionamento dos serviços públicos.

O que está em jogo, nesse caso, não é o interesse do Estado ou dos seus dirigentes, mas o funcionamento de serviços que o público tem o direito de exigir serem prestados regularmente.

A associação não se confunde com o sindicato. Este se apresenta como uma expressão política definida, geralmente é uma peça de uma organização, que tem um sentido próprio, entrosada com outras instituições incompatíveis com as relações entre o funcionário e o Estado.

Assim, para exemplificar o direito de realizar convenções coletivas de trabalho (6), na França têm sido reconhecidas associações de funcionários, de acordo com a lei de 1901, mas não a sindicalização regulada pela lei de 1884 (7), muito ambicionada pela força que traria a filiação desses sindicatos à C. G. T. (8). Seria, como diz Maurice Hauriou, transformar a função pública em instrumento do sindicato.

Diversas soluções têm sido tentadas naquele país, procurando-se geralmente estabelecer um regime, um *modus vivendi* especial, peculiar à natureza do serviço público e dos sindicatos. George Mer (9), por exemplo, sugere a constituição, nas repartições, de verdadeiros conselhos de administração em que tomariam parte representantes dos diversos sindicatos, que não somente teriam o pa-

pel de esclarecer a direção a respeito das reivindicações do pessoal, mas também teriam participação ativa nas deliberações, influenciando diretamente sobre elas.

Comentando essa sugestão, André Hauriou mostra-se favorável, não somente porque, fazendo-se representar coletivamente, os funcionários não subvertem a ordem hierárquica, colaborando apenas com os chefes em benefício do serviço.

André Hauriou, como Duguit, procurou ligar também o problema da sindicalização dos funcionários ao da descentralização, fazendo uma confusão facilmente destruída pela diferenciação evidente dos dois institutos.

Berthelemy respondeu com vantagem aos argumentos daqueles dois eminentes juristas. A sindicalização consiste na participação dos funcionários na gestão do serviço, a descentralização é um processo de participação de uma empresa autônoma no serviço público. (10)

Em um interessante trabalho, George Mer (11) procurou encontrar uma fórmula satisfatória.

Antes do Estatuto, regulando a sindicalização das classes patronais e operárias, o decreto n. 19.770, de 19 de março de 1931, em seu artigo 11, excluía do número de empregados, a quem reconhece o direito de sindicalizar-se:

“a) os empregados ou funcionários públicos, para os quais, em virtude da natureza de suas funções, subordinados a princípios de hierarquia administrativa, decretará o Governo o estatuto legal”.

Usando de forma ainda mais positiva, o decreto 24.694, de 12 de julho de 1934, declara em seu artigo 4.º:

“Os funcionários públicos não poderão sindicalizar-se”.

Em seu parágrafo único, porém, encontra-se uma disposição que restringe a compreensão da expressão *funcionário público*, estando excetuados os operários do Estado, pelo menos de uma certa categoria.

A razão de ser dessa exceção está no caráter precário que caracteriza a admissão desses ope-

(6) Ver Roger Bonnard — *Le syndicalisme*, edição brasileira que tivemos ocasião de anotar.

(7) C. E. 13 de janeiro 1922, Boisson, R. 19.37; S. 22 III. I e nota; S. A. III, 147; 18 março 1927 *Syndicat des agents des lycées nationaux* R. pg. 358 — 15 de março 1935. *Fédération nationale des professeurs de lycée*. S. 1935 — III, 47.

(8) Ver Hauriou — *Précis élémentaire de droit administratif* — 1938 — pg. 75.

(9) *Le syndicalisme des fonctionnaires*.

(10) *Questions pratiques* — Ver também Mastepiol et Laroque — *La tutelle administrative* — pg. 339.

(11) *Le syndicalisme des fonctionnaires*.

rários ao serviço. São operários sindicalizados e que eventualmente servem ao Estado; não fazem parte do quadro do funcionalismo.

O direito de sindicalizar-se afeta, portanto, ao operário do Estado, ao empregado do Estado, não ao operário dentro de sua profissão. No quadro do seu sindicato existem empregados de todas as categorias, agrupados pela profissão, pelo ofício, pela atividade técnica que exercem.

O operário a serviço do Estado pode, por isso mesmo, sindicalizar-se, abstendo-se no entanto de apresentar-se perante o Estado nessa qualidade.

Eis aí mais um aspecto da condição do funcionário que leva a qualificá-lo dentro de uma classe peculiar, perfeitamente definida.

O seu estatuto é aquele previsto pelo Estado e nele se acham regulados todos os direitos e deveres da profissão.

### ALGUMAS DEFINIÇÕES

O Estatuto, procurou, com o objetivo de pôr termo a controvérsias, definir alguns princípios fundamentais sobre os quais se assenta toda a estrutura do regime por êle creado.

Assim, o Estatuto, seguindo, aliás, a orientação anterior do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento Administrativo, procurou definir o sentido essencial das palavras a que se deve atribuir significação técnica, como *Cargo, Classe, Carreira, Quadro*.

A definição no texto legal tem, a par de vantagens incontestáveis, como especialmente a interpretação uniforme que se deva dar às disposições legais, inconvenientes como a excessiva rigidez na interpretação do texto legal pela administração pública, e, principalmente, o próprio perigo da definição.

E' preciso, desde logo, notar que na maioria dos países, especialmente naqueles que serviram de fontes para a elaboração da nova estrutura do nosso serviço civil, a significação destas palavras — *Classe, Carreira, Quadro* — tem sido objeto de discussões que se devem ter até agora como quasi insolúveis.

Observam Mosher e Kingsley (12) que nos Estados Unidos a significação das palavras *Class, Service, Grade* difere de Estado a Estado.

Assim, a expressão "Service" tem, em Maryland, Detroit e Cincinnati, a mesma significa-

ção que "Class" em Milwaukee e na maioria das cidades do Canadá, enquanto que aquilo que em Cincinnati chama-se "Class", corresponde ao que em Milwaukee denomina-se "Grade".

Além disso, comparando-se os diversos planos de classificação, verifica-se que, mesmo entre categorias de designação semelhante, existe a mais evidente falta de uniformidade na denominação das classes.

Além do mais, nos Estados Unidos são conhecidas outras classificações que não foram consagradas pela nossa lei, como, por exemplo, "Services" e "Group of Classes", que correspondem com maior ou menor semelhança àquilo que nós denominamos Quadro.

Na Inglaterra, a expressão "Class" corresponde, por sua vez, a categorias de funcionários, tomando-se por base mais particularmente a natureza da função do que propriamente o padrão de vencimentos, como por exemplo: "Administrative Class", "Executive Class", "Clerical Class", "Writing Assistant Class", "Shorthand Typist Class" e "Typist Class". (13)

Assemelha-se, porém, a definição inglesa à nossa, porque ambas correspondem a categorias profissionais.

Feitas estas considerações de ordem geral, vamos dar algumas noções particulares sobre cada uma dessas denominações.

#### *Funcionário público e cargo público*

O Estatuto liga intimamente, de acôrdo, aliás, com a Constituição, a definição de funcionário público à noção de cargo público. Assim, *funcionário público*, nos termos do artigo 12 do Estatuto, é a pessoa legalmente investida em cargo público.

*Cargos públicos*, por sua vez, e somente para os efeitos do Estatuto, "são os creados por lei em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União".

Diria melhor, talvez, o Estatuto, desde que a sua aplicação é extensiva aos Estados e aos Municípios, bem como ao Distrito Federal e ao Território, em vez de União, "cofres públicos".

*Cargo público*, por conseguinte, é aquilo que a lei considera como tal, porquanto o Estatuto não limita a natureza da função, nem torna explícito o carater específico, peculiar, que integra a função pública na definição de Cargo.

(12) Public Personnel Administration — pg. 369.

(13) Mustoe, The Law and Organization of the Civil Service — pg. 11.

E' bem verdade que exige a determinação do seu número, a sua denominação, e a remuneração dos serviços pelos cofres públicos, mas deixa ao critério do legislador a subversão de toda a estrutura creada pelo estatuto.

Já o Conselho Federal do Serviço Público Civil (14) havia definido *cargo público* :

"é o que como tal é creado por lei, com indicações de número certo, caracterização profissional, e vencimentos divididos em ordenado e gratificação, correndo a despesa relativa ao ordenado à conta da parte fixa da verba — Pessoal — do orçamento da despesa".

Pergunta-se, no entretanto, si a lei crear um cargo público sem os característicos constantes das definições acima mencionadas, deixará o mesmo de ser *cargo público* ?

Quais serão as consequências decorrentes desta contradição, para o funcionário e para o Estado ?

Para que prevalecesse o Estatuto sôbre a lei ordinária, necessário fôra que aquele tivesse o carater de uma lei constitucional, o que evidentemente não ocorre.

Por outro lado, o artigo 156, letra a), da Constituição declara que o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exercam cargos públicos creados em lei, seja qual for a forma de pagamento.

Nota-se aí maior liberdade na definição do texto constitucional. Basta que a lei crie um cargo público e determine a forma de seu pagamento, que pode ser a mais variada, para que se considere o seu titular como funcionário integrado no quadro fixo dos Funcionários Públicos.

Ha, portanto, no texto legal, uma restrição desconhecida do texto constitucional, o que merece a devida atenção dos órgãos encarregados da execução do Estatuto.

### Classe

Define o Estatuto em seu artigo 5.º: "*Classe* é um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimentos".

Caracteriza-se, portanto, pelo concurso de

dois elementos, padrão de vencimentos igual, dentro da classificação feita pela lei, e identidade de profissão, isto é, de especialidade, de atividade funcional.

Exprime, assim, um grupo de cargos suficientemente semelhantes quanto aos seus deveres e responsabilidades, que por isso mesmo imponham um tratamento e uma remuneração iguais nas diversas funções.

A *classe* é a unidade base da classificação moderna.

Resolve-se por esta forma a dificuldade na padronização dos vencimentos e reduz-se o número de categorias, que tem constituido uma fonte de desigualdade no tratamento dos funcionários do Estado.

Os americanos preocupam-se muito, na determinação das classes, com o critério profissional.

Assim, nos Estados Unidos, todos os cargos, por exemplo, cujas atribuições se acham sob a denominação de *Vigia*, numa praia de banhos ou num parque público, estão incluídos na classe dos Guardas Salva-vidas, de acôrdo com o plano de classificação adotado pelo Estado de Nova York em 1932.

Na Inglaterra, como já vimos acima, existe a mesma preocupação.

### Carreira

"*Carreira* é um conjunto de classes da mesma profissão, escalonadas segundo os padrões de vencimento".

Si uma classe pode ser figurada em um sentido horizontal, de acôrdo com a uniformidade do padrão de vencimentos, a carreira será representada em sentido vertical, constituída por diversas classes com padrões de vencimentos diversos dentro de um mesmo grupo profissional.

Os americanos preferem conceituar a carreira dentro de um quadro mais amplo, considerando-a uma série de classes (*Serie of Classes*) semelhantes quanto à natureza do serviço, e diferindo principalmente quanto ao seu grau, constituindo escala em uma estreita linha de promoção.

Petroziello (15) encontra na *carreira* o concurso de dois elementos: o movimento ascencio-

(14) "Diário Oficial", de 11 de junho de 1938 — pg. 11.685.

(15) *Il Rapporto di Pubblico Impiego, in Primo Trattato de Orlando*, vol. II, parte 2.ª — pg. CCLXXIX.

nal, com modificações na competência, nas atribuições e na responsabilidade; e um aumento relativo nos vencimentos.

A *carreira*, acrescenta, se desenvolve subordinando-se a uma dupla ordem de limites: quantitativo e normativo. O quadro é quem fixa a capacidade numérica de cada carreira, cujo movimento obedece às normas que fôrem fixadas pela lei.

Etimologicamente, a palavra pode ser tomada em dois sentidos: ou como profissão, ou como modo de atividade, em que pode haver promoção ou acesso.

Sempre exprime, no entretanto, uma idéia de movimento, de acesso, de melhoria. A sua significação técnica, como vimos, não difere do seu sentido usual, comum.

Contrapõe-se à *carreira*, ou cargo de carreira, o *cargo isolado*. Este último é o que se não pode integrar em classe e corresponde a certa e determinada função. (16)

Por aí se vê como é complexa a definição de *classe* e como existe uma relação muito íntima entre *classe* e *carreira*.

O texto constitucional, em seu artigo 156, letra b), só exige o concurso de provas ou de

títulos na primeira investidura, nos cargos de carreira, parecendo desconhecer a existência dos cargos isolados e deixando uma lacuna bem sensível na determinação do regime jurídico e na estabilidade dos titulares de cargos isolados.

Deve-se, entretanto, aplicar a estes últimos, por analogia, as mesmas garantias asseguradas pelo texto constitucional à generalidade dos funcionários públicos.

#### Quadro

"Quadro é um conjunto de carreiras e cargos isolados", segundo define o artigo 8.º do Estatuto.

A expressão pode ser tomada em sentido genérico, usado pela Constituição, compreendendo todos os que exercem cargos públicos creados em lei. Dá uma idéia de estabilidade, permanência, efetividade, constância.

De acôrdo com a definição do Estatuto, este grande Quadro dos funcionários pode se desdobrar em quadros menores, correspondentes às diversas repartições.

A lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, e principalmente as tabelas anexas à mesma lei, desdobraram os diversos Ministérios em numerosos quadros, de acôrdo com a conveniência dos serviços e a organização das diferentes repartições.

---

(16) Art. 4.º do Estatuto.