

O problema de um Estatuto para os Funcionários Públicos

AMÉLIA DUARTE

O Estado, pessoa jurídica de direito público, não podendo por si mesmo executar os serviços de que carece à realização dos seus fins, delega atribuições a pessoas físicas que, em nome dele, agem. Investidas de uma parcela do poder público, passam a constituir um grupo ou corpo social, uma das chamadas "*institutions incorporées*" na linguagem de Hauriou, no seio da coletividade a que pertencem.

Em Roma, a personalidade jurídica do indivíduo só estava completa quando este reunia os três estados: *libertatis, civitatis, e familiae*.

Mas, o estado de liberdade já conferia certos direitos. Se o seu titular se casava, por exemplo, produzia efeitos legais com respeito à filiação, à devolução de bens, etc. O mesmo sucedia com o "*status civitatis*" e o "*status familiae*", aquele atribuindo o benefício das leis romanas em geral e este, uma situação especial no seio do grupo familiar.

"*Le statut ou état* — escreve Jacques Busquet — *se comporte donc tout d'abord comme un ensemble systématisé de droits et d'obligations dont on jouit et auquel on est soumis d'un seul coup*" (*Les Fonctionnaires et la lutte pour le droit*, pag. 193, 1910).

O fato, pois, de investir o Estado certas pessoas da função pública, a estas confere inegavelmente um "estado" que exige regulamentação especial. Daí, o problema do Estatuto dos Funcionários Públicos que muitos autores consubstanciam tão somente na natureza jurídica das relações que se estabelecem entre o Estado e os seus servidores.

Mas, como bem acentua Zanardelli: "*les partisans de la théorie contractuelle ne peuvent nier que même s'il y a contrat (nas relações referidas) ce contrat n'en interesse moins l'ordre public et que par conséquent, il faut déterminer les droits et devoirs propres à l'individu chargé de l'exécution d'un service public*".

"*De même* — prossegue Zanardelli — *les auteurs qui ne voient entre l'État et le fonctionnaire qu'un rapport de puissance à sujet ne peuvent nier la nécessité de reconnaître au citoyen qui entre librement au service public une sphère de droits et de devoirs qui non seulement peuvent mais doivent être déterminés de la loi*".

Assim, para nós, estatuto do funcionário público não se confunde com a natureza jurídica das suas relações com o Estado. A adoção de um critério doutrinário vale, nesse particular, como fixador de direitos e deveres de parte a parte num sentido mais ou menos liberal, sendo perfeitamente admissível fora mesma da teoria estatutária. Nem tão pouco o conteúdo de um "Estatuto" consiste apenas no estabelecimento de "garantias" aos funcionários outorgadas.

"...ces deux questions, statut légal et garanties — observa Bonnard — *si elles ont un certain rapport entre elles, sont cependant indépendantes et doivent être distinguées* (*Précis de Droit Administratif*, parte geral, pag. 371, 1935).

Ensina Hauriou serem de duas ordens os elementos do estatuto do funcionário: "*l'appartenance aux cadres de l'institution administrative, analogue à la naturalisation dans la nation; il y a ensuite l'état du fonctionnaire, c'est-à-dire les garanties du régime d'État qui fait du fonctionnaire*

un citoyen dans l'institution administrative comme il l'est déjà dans la nation (Précis, pag. 581, 1921).

"Le statut des fonctionnaires — adverte Berthélemy — est l'ensemble des règles déterminant les droits et devoirs généraux des fonctionnaires publics (Traité, pg. 61, 1921).

Para Yorodzu Oda *"dès qu'existe un rapport juridique entre l'Etat et l'individu chargé du service d'une fonction publique, celui-ci acquiert une situation juridique de laquelle résultent des droits et des obligations spéciaux; le statut du fonctionnaire n'est autre chose que cette situation juridique spéciale (Principes de Droit Administratif du Japon, pg. 147, 1928).*

Admitido que os funcionários formem um grupo, dentro da sociedade em que vivem, embora sujeitos às normas gerais reguladoras das relações de todos os seus membros; conceituada a existência de especiais relações das quais decorrem direitos e deveres particulares para o Estado e para os seus servidores, outra é a questão de serem eles previstos em lei, ao invés de o serem em regulamentos.

"La question du statut des fonctionnaires — nota Bonnard — consiste d'abord à se demander si cette situation juridique générale et impersonnelle qu'est celle du fonctionnaire doit être établie par la loi ou bien par le règlement (op. cit., pg. 369).

E' sabido que o regulamento ocupa o último posto na hierarquia dos atos legislativos. Baixado pelo Poder Executivo, que o pode facilmente revogar; elaborado no silêncio dos gabinetes de Ministérios diferentes pode trazer aos servidores do Estado, embora da mesma categoria, multiplicidade de situações. Esta desigualdade de tratamento, evidentemente injusta, foi, a respeito da França, ressaltada por Demartial nos seguintes termos: *"Nous avons fait dès le début que la situation anti-juridique dans laquelle se trouve actuellement le fonctionnaire venait précisément de ce que, chaque corps étant organisé individuellement par le ministre duquel il relève, cette organisation étant soumise aux influences changeantes qui au gré de tel ou tel intérêt particulier"*.

"Il faut — acrescenta Demartial — que les règlements organiques des corps de fonctionnaires émanent d'une autorité placée au-dessus de l'autorité hiérarchique (Le statut des fonctionnaires, pg. 14).

Os mesmos inconvenientes, é certo, não oferece uma lei sujeita à publicidade e a um processo mais complexo de elaboração, e, por isso, menos facilmente revogável. Por isso mesmo a primeira vantagem de um *estatuto legal* reside justamente na estabilidade que ele traz à situação do funcionário. Não que o seu conteúdo lhe seja sempre mais favorável.

"... on peut très bien concevoir — como bem acentua Bonnard — que le règlement puisse donner des garanties aussi fortes que la loi" (op. cit., pg. 321).

Mas, ao funcionário não interessa apenas o presente. Preocupam-lhe, e seriamente, os dias que hão de vir quando, mais avançado em anos e, na generalidade dos casos, com família já constituída, maiores encargos lhe pesem sobre os ombros. Grande, pois, é a vantagem de um *estatuto legal* sobre o *regulamentar* pela estabilidade que do primeiro decorre.

Em países de cultura popular desenvolvida e de opinião pública esclarecida, chegou-se a falar em "luta" dos funcionários em prol de um estatuto legal.

Aristides Briand, por ocasião das eleições legislativas francesas de 24 de abril de 1910, assim se referia à questão: *"Des conflits sont nés qui ont abouti, les années dernières, à des événements graves, douloureux, et qui ont profondément troublé la paix publique"*.

"Il faut que demain toute équivoque cesse, il faut que les fonctionnaires, grâce à un statut net et précis connaissent exactement l'étendue de leurs droits et celle de leurs devoirs" (Le Journal, de 11 de abril de 1910).

E, efetivamente, ao ser o indivíduo investido de uma função pelo Estado, tanto melhor se é dado ao primeiro conhecer de antemão o que este lhe oferece e o que dele exige.

Harmonizam-se assim, previamente, conflitos de situações que, no desenvolvimento das suas relações normais, podem eventualmente ocorrer e que, predispondo o funcionário contra o Estado, perturbarão, sem dúvida, a boa marcha dos serviços administrativos. Por isso, funciona também o Estatuto como fator de paz social, de harmonização de interesses, como disciplinador de vontades.

"Il est dans la logique sociale — doutrina Busquet — la plus certaine en effet que lorsqu'une catégorie importante de citoyens, ne trouvent dans la loi ancienne protection efficace pour leur situa-

tion, surtout quand il s'agit d'une question aussi vitale que celle catégorie de citoyens incline naturellement vers les moyens sinon extra-légaux, du moins anti-juridiques (op. cit., pg. 12).

O Estatuto não é menos um fator de morosidade administrativa.

Em 1866, por uma *enquête* organizada nos Estados Unidos, constatou-se, não só, de modo geral, a incapacidade do funcionalismo, como a existência no seu seio de tantos prevaricadores quanto a honestidade era a exceção.

Por vários anos, os projetos de lei apresentados e destinados a pôr cobro a essa situação, não conseguiam ser aprovados, devido ao "*spoils system*" profundamente radicado na vida política da grande nação americana.

Sucedeu, porém, que, em 1882, por ocasião das eleições, o fato de exigir o Partido Republicano uma contribuição aos funcionários, sob pena de demissão em caso de sair o partido vitorioso, e o assassinato de Garfield, presidente da República por um indivíduo, cujo pedido de emprego não fora atendido, predispuseram a opinião pública a favor da adoção de normas legais que regulassem as condições de ingresso, entre outros aspectos, de alguém aos quadros da administração pública. Assim, já em 1883, aparece uma lei nesse sentido e se destina "à regularização e à melhoria do serviço civil".

Estabelece essa lei, não só o concurso como base para a nomeação, como também um estágio obrigatório à admissão efetiva do funcionário. Na Bélgica, em 1893, Bergé, professor da Universidade de Bruxelas, assim justificava um projeto de lei sobre essa importante questão: "*L'avenir du fonctionnaire dépend du bon plaisir de leurs chefs: la feuille de signalement secret, et sur laquelle peuvent s'accumuler à l'envi les erreurs et les calomnies, arrête souvent leur avancement et regarde l'augmentation de leur traitement*".

"*En matière disciplinaire il n'y a aucune règle fixe: le ministre peut quand bon lui semble et pour les motifs qu'il plaît d'invoquer, briser la carrière d'un fonctionnaire, le frapper par une sentence sans appel dans son honneur et dans sa fortune*".

Ao lado, pois, das condições de ingresso aos quadros da administração pública, o que torna, notadamente pelo critério do concurso, essencial-

mente democrática a investidura, as formas de promoção, a questão das demissões, compreendendo a aposentadoria e pensões, são elementos que a nenhum Estatuto de Funcionário devem faltar.

E como a todo direito deve corresponder dever ou deveres, essencial é que ele preveja como manter a disciplina nos quadros do funcionalismo. Se ela não existisse, sob a forma de hierarquia, pelo menos, estaria implantada a desordem, o caos nos serviços públicos.

"*Dès sa nomination — doutrina Oda sobre o direito administrativo japonês — un fonctionnaire assume de plein droit des obligations particulières résultant de son statut particulier. Ces obligations se trouvent réglées dans l'ordonnance sur la discipline des fonctionnaires et peuvent se diviser en deux grands groupes: les obligations relatives à la fonction et les obligations relatives au statut. (Op. cit., pg. 159).*

Dentre as primeiras, menciona Yorodzu Oda a de exercer a função e a de obedecer ao chefe; no número das segundas, inclui as obrigações de fidelidade, de guardar sigilo em torno das questões de Estado, de manter dignidade no exercício da função e a resultante da restrição estabelecida à sua liberdade de ação.

Entre nós, desde ha muito, que a questão de um Estatuto para os funcionários vem sendo objeto de cogitações. Depois de várias tentativas frustradas (Projeto de Justiniano Serpa em 1907; de Graccho Cardoso, em 1911; em 1913, de Moniz Sodré e outros) só agora, com a exigência da atual Constituição, que já vem da Constituição de 34, pensa-se seriamente em se uniformizar no Brasil as linhas gerais do "estado" dos funcionários públicos federais. O projeto, recém-apresentado pelo "DASP", e cujo conteúdo nos reservamos para apreciar em outro estudo, minuciosamente regula, em capítulos especiais, toda a matéria, desde as condições de investidura, exercício da função, etc., até a questão de licenças, aposentadoria e demissão.

Por isso, depois das considerações que em torno do assunto desenvolvemos e como síntese do nosso pensamento, nada mais nos resta dizer, senão que o Brasil envereda por esse modo na trilha do verdadeiro progresso das instituições administrativas, colocando-se ao lado das nações mais adiantadas do globo.