

O ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS E A LEGISLAÇÃO POSTERIOR

ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO
Advogado no Distrito Federal

SUMÁRIO : Projetos e leis anteriores — O Estatuto — Legislação posterior.

A obtenção de um estatuto, isto é, a consagração da estabilidade e a outorga de garantias funcionais, foi sempre grande anseio dos servidores públicos em todos os países. Com a evolução, entretanto, da administração pública, o problema passou a ser considerado muito mais seriamente, não como simples reivindicação de uma classe, mas como medida política indispensável ao fortalecimento, à ordem e à disciplina dos serviços públicos.

De início, houve quem se opusesse à sua concessão, sob o fundamento de que a outorga de tão numerosas garantias redundaria em perda de estímulo e em incentivo a mediocridades¹. A opinião contrária, todavia, está inteiramente vitoriosa, não persistindo dúvida sobre que o estabelecimento de um conjunto de regras regulando nomeações, demissões, promoções e aposentadorias, fixando direitos e deveres, tem a virtude de subtrair os servidores do Estado da influência do arbítrio político e do capricho dos chefes, assegurando melhor funcionamento dos serviços públicos². De fato, pondera BUSQUET, sendo a função pública do interesse de todos, também de interesse geral é que se criem garantias sérias e estáveis, como somente das leis podem resultar³.

Nesse sentido é que o estatuto deve ser compreendido e com esse espírito é que êle foi elaborado: lei imposta no benefício da administração e da qual resultam, direta ou indiretamente, vantagens eventuais ao funcionalismo público⁴.

A incompreensão desse princípio, de natureza essencial, dificultou por muito tempo a concessão do estatuto. Os que consideravam os cargos públicos como um espólio da batalha eleitoral, não poderiam ver o estatuto senão como a consagração de direitos discutíveis em prejuízo das liberdades democráticas mal compreendidas.

Hoje, entretanto, o problema tem sido encarado sob outro aspecto e a maioria das constituições estabelece os princípios gerais de estabilidade e

1 BERTHÉLEMY — *La competence dans la Democratie*, pág. 242, apud TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *O Funcionário Público e o seu Estatuto*, pág. 73.

2 DUGUIT — *Traité du Droit Constitutionnel*, tome I, págs. 486/7.

3 *Le fonctionnaire et la lute pour le droit*, pág. 9.

4 E. M. do DASP que acompanhou o projeto original do Estatuto.

segurança da função pública, encerrando dispositivos referentes aos direitos e deveres dos funcionários.

Entre nós, o assunto só foi objeto de mandamento constitucional na Carta de 1934. Um capítulo foi-lhe, então, inteiramente dedicado, estabelecendo-se as regras fundamentais que deveriam entrar imediatamente em vigor e fazer parte integrante do estatuto, que seria objeto de lei ordinária.

Muito antes disso, contudo, várias tentativas foram feitas no sentido de se consolidarem as disposições referentes aos servidores públicos, na forma de um estatuto.

Projetos e leis anteriores — Em 1907, foi apresentado à Câmara dos Deputados, pelo Sr. Justiniano Serpa, um projeto que recebeu o n.º 320, “estabelecendo direitos e atribuições do funcionário público, bem como as condições de sua estabilidade”; em 1910, por iniciativa de Alcindo Guanabara, nova tentativa foi levada a efeito, em termos semelhantes; em 1911, o Sr. Graco Cardoso apresentou à Câmara um projeto em que buscou “definir o que fôsse funcionário, estabelecer o modo de sua nomeação, promoção, etc.”; em 1913, o Deputado Antônio Muniz Sodré de Aragão apresentou o projeto n.º 153, onde, pela primeira vez, aparece o termo “Estatuto”; no ano seguinte, em 1914, o Sr. Camilo de Holanda submeteu ao estudo da Câmara o projeto n.º 312, que visava “estabelecer as condições gerais do funcionalismo público civil e militar em tôdas as repartições de serviços federais”; em 1916, o Presidente Wenceslau Braz, pelo Decreto n.º 12.296, de 6 de dezembro, consolidou, *ad-referendum* no Congresso, com ligeiras alterações, toda a legislação existente sobre funcionalismo; em 1921, o Presidente Epitácio Pessoa nomeou uma comissão especial incumbida de rever o citado decreto, que não lograra aprovação no Congresso; em 1923, o Ministro da Fazenda, Homero Batista, nomeou nova comissão encarregada de consolidar e melhorar a esparsa legislação existente; em 1929, por iniciativa do Doutor Francisco Sá Filho, a Câmara designou uma comissão, da qual fizeram parte, além do proponente, os deputados Graco Cardoso, Maurício Medeiros, Henrique Dodsworth e Daniel de Carvalho para o estudo do mesmo assunto; em 1931, o Chefe do Governo Provisório nomeou a subcomissão legislativa, de que fizeram parte os Drs. Miranda Valverde, Figueira de Melo e Queiroz Lima, cujo projeto foi, posteriormente, encaminhado à Câmara dos Deputados; em 1932, reuniu-se na Capital da República o congresso dos funcionários, tendo o Estatuto como principal objetivo; em 1934, afinal, teve entrada no diploma constitucional o dispositivo que determina a concessão do Estatuto⁵.

Somente então, em face do mandamento constitucional ineludível, o problema deveria ser resolvido. A livre escolha, o arbítrio nas promoções, as transferências e as demissões eram armas poderosas de que o legislativo não abria mão facilmente. Daí a necessidade do mandamento constitucional, reproduzido na Carta de 37.

E' evidente, entretanto, que nem somente por isso fracassaram as tentativas anteriores, a que nos vimos referindo.

A concessão do Estatuto importava regular matéria técnica, ampla e difícil. Ademais, não era fácil legislar sobre esse assunto, quando não havia nenhum sistema organizado de pessoal sobre o qual se assentasse a legislação especializada. Não havia classificação de cargos, não existia lotação, os padrões de vencimento se estendiam numa escala confusa e indeterminada, tudo contribuía para tornar impossível o estudo da promoção, da transferência, da substituição, etc.

5 Dados colhidos no E. M. do DASP de 8/12/1938.

Em 1936, entretanto, procedido o reajustamento do funcionalismo público pela Lei n.º 284, estabelecidas as carreiras, estruturados os quadros e criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, tornou-se possível, afinal, outorgar, um Estatuto aos funcionários públicos, que não fôsse uma simples consolidação heterogênea e inaplicável.

O Conselho Federal do Serviço Público, uma vez instalados os seus trabalhos, iniciou imediatamente os estudos essenciais à elaboração do anteprojeto do Estatuto, que já ia ser remetida ao Congresso, quando adveio a Constituição de 10 de novembro de 1937.

O novo diploma constitucional, como já assinalamos, seguiu a mesma orientação da Carta de 1934, estabelecendo a obrigatoriedade de o legislativo organizar o Estatuto dos Funcionários Públicos.

O Estatuto — Assim é que após trinta (30) anos de ensaios e tentativas frustradas, foi afinal assinado em 28 de outubro de 1939 o Decreto-lei n.º 1.713, denominado Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

O mandamento constitucional referia-se a “funcionários”, expressão genérica, cujo sentido a lei básica não definiu. No Estatuto, entretanto, apenas uma classe dos servidores públicos foi considerada. Não foram incluídos os servidores extranumerários. A Constituição não fôra explícita, mas a interpretação consagrada foi de que por “funcionário público”, no sentido constitucional, não se poderiam compreender os extranumerários, aos quais faltava o elemento caracterizador primordial, que é a natureza permanente do serviço⁶.

E' certo que a Constituição Federal estabeleceu que “o Quadro dos Funcionários Públicos compreenderá todos os que exerçam os cargos criados em lei, seja qual fôr a forma de pagamento”, sem excluir esta ou aquela classe. Entretanto, como fêz depender a qualidade de funcionário do exercício de “cargo público”, deixando para lei ordinária a criação desses cargos, também lhe outorgou, indiretamente, capacidade para definir o funcionário público.

Já em 1936, no veto parcial oposto à lei 185, o Senhor Presidente da República demonstrou que o extranumerário não exerce cargo público, o que, aliás, está de acôrdo com a melhor doutrina.

A fixação do conceito de funcionário público e a repulsa definitiva da tese contratual são os dois elementos nucleares do Estatuto, elementos que, ao lado da caracterização jurídica de alguns Institutos Administrativos, do estabelecimento exato das vantagens, de regularização das promoções, da garantia da estabilidade e da proibição de acumular constituem seu arcabouço fundamental.

Vultosa legislação, entretanto, tem vindo trazer alterações e acréscimos importantes, que a prática administrativas indica e aconselha, sem que todavia a sua estrutura seja alterada.

Seria tarefa temerária buscar analisar em um artigo essa ampla legislação, constituída, seguramente, de centenas de atos legislativos e executivos.

Atendendo, entretanto, a sua maior importância, poderíamos assinalar, cronologicamente, o seguinte :

Legislação posterior — Logo após a publicação do Estatuto, em 22 de novembro de 1939, o Decreto-lei n.º 1.695 alterou o item 1 do art. 71, para fazer a remoção, de uma para outra repartição ou serviço, embora, dentro do mesmo quadro, depender de decreto do Presidente da República.

Claro o sentido da Lei. Sujeitar a remoção a simples ato administrativo desvirtuaria o sentido da medida e o caráter da estabilidade, propiciando a sua aplicação como prêmio ou como pena.

A 14 de abril de 1941, o Decreto-lei n.º 3.194 trouxe nova modificação expressa ao Estatuto.

Disponham o art. 186 e seus parágrafos :

“Ao cônjuge ou, na falta dêste, a qualquer das pessoas que constem do assentamento individual do funcionário falecido, será concedida, a título de funeral, importância correspondente a um mês de vencimento ou remuneração.

§ 1.º A despesa correrá pela dotação própria do cargo, o qual, para esse fim, só será preenchido após o transcurso de trinta dias.

§ 2.º O pagamento será efetuado etc. . . .”

O artigo como estava redigido oferecia vários inconvenientes: em primeiro lugar não foi feliz a redação do parágrafo ao determinar que o preenchimento da vaga somente se faria após 30 dias. Mister era impedir não o preenchimento da vaga, propriamente dito, mas a entrada em exercício do novo funcionário.

Dá a redação dada pelo Decreto-lei n.º 3.194 :

“§ 1.º A despesa correrá pela dotação própria do cargo, não podendo, por esse motivo, o nomeado para preenchê-lo entrar em exercício antes do transcurso de 30 dias”.

Outro inconveniente maior, entretanto, ainda não tinha sido sanado. Dispondo o artigo que o pagamento se faria ao “cônjuge, ou, na falta dêste, a qualquer das pessoas que constem do assentamento individual do funcionário falecido”, tornava o auxílio inexecutável, em grande número de casos. Do assentamento individual do funcionário só constam pessoas que vivem a sua expensas, de forma que um filho que custeasse o funeral paterno não poderia receber o auxílio estabelecido em lei, se não estivesse vivendo a expensas do falecido.

Modificando esse artigo foi assinado a 2 de outubro de 1941 o Decreto-lei n.º 3.678, que estabeleceu :

“O pagamento será efetuado pela respectiva repartição pagadora, no dia em que lhe for apresentado o atestado de óbito, a qualquer das pessoas da família, indicadas no art. 270, que houver efetuado o funeral e que viva ou não às expensas do funcionário”.

Posteriormente, pelo Decreto-lei n.º 5.561, de 6 de junho de 1944, foi estendido esse benefício aos funcionários aposentados ou em disponibilidade.

Essas modificações, como acabamos de historiar, tiveram início em abril de 1941.

Ainda no mesmo mês e ano o Decreto-lei n.º 3.200, que dispôs sobre a organização e proteção da família, estabeleceu, com referência aos servidores do Estado, condições de preferência para nomeação, promoção, reversão e aproveitamento, que importara em alteração substancial ao Estatuto.

Disponha o art. 26 dessa lei:

“Em equivalência de condições, terá preferência, para nomeação para cargo ou admissão como extranumerário, do serviço público federal, estadual ou municipal, e bem assim para promoção ou melhoria, conforme o caso, o casado com relação ao solteiro, e, dentre os casados, o que tiver maior número de filhos.

§ 1.º Observar-se-á a mesma preferência, nos termos dêste artigo, quando se tratar da reversão ou aproveitamento de inativos.

§ 2.º Em se tratando de promoção por antiguidade, prevalecerá sobre o critério desta o do número da prole.

§ 3.º Quando para promoção por merecimento houver de ser organizada lista, nela se fará menção do estado civil e do número de filhos dos candidatos.”

As condições de preferência estabelecidas estavam de acordo com o espírito da lei mas eram, de fato, pouco exequíveis.

Estabelecida no parágrafo 2.º a preferência absoluta do número da prole sobre o critério da antiguidade, esse se tornava letra morta no corpo do Estatuto. Poderia haver preferência, nos casos de empate, mas não em caráter absoluto. Por outro lado nada justificava a exclusão dos filhos naturais, colocados, em outros capítulos da lei, em pé de igualdade com os legítimos.

Por estas razões foi o artigo logo em seguida modificado pelo Decreto-lei n.º 3.284, de 19 de maio de 1941, que lhe deu nova redação.

O que se verifica, todavia, é que posteriormente foi restabelecida na íntegra a redação original do art. 53 do Estatuto, pelo Decreto-lei n.º 5.938, de 28 de outubro de 1943.

Essas modificações sucessivas, entretanto, servem para mostrar o espírito da lei, esclarecendo definitivamente que a prole, a que se refere o Estatuto, compreende a filiação natural.

Logo em seguida à lei de proteção à família, foi baixado o Decreto-lei número 3.330, de 5 de junho de 1941, que alterou a redação do art. 248 do Estatuto, respeito ao processo administrativo.

Segundo o critério primitivo, somente poderiam fazer parte da comissão de inquérito os funcionários públicos.

Atendendo, entretanto, à conveniência de serem certas comissões constituídas de oficiais das Forças Armadas, foi o artigo refundido.

Em 19 de agosto de 1941, o Decreto-lei n.º 3.522 alterou a redação do art. 214, referente a acumulações.

Disponha o Estatuto, por esse artigo, que nenhum funcionário, embora aposentado ou em disponibilidade, poderia exercer cargo ou função, estadual ou municipal, sem prévia autorização do Presidente da República e que esse exercício, em qualquer caso, importaria na perda das vantagens do cargo ou função federal.

O assunto exigia, de fato, maior exame.

A expressão “vantagens do cargo” poderia ser interpretada em sentido muito amplo, incluindo a contagem do tempo de serviço e do exercício na classe, o que nem sempre se justificaria.

Se ao funcionário federal o Estatuto manda contar parte do tempo em que exerceu, anteriormente, cargos estaduais ou municipais, não era justificável impedir a contagem do mesmo, durante o tempo em que, no interesse da administração, exerceu cargo em comissão, autorizado pelo Presidente da República.

Dáí a nova redação dada ao art. 214.

Grandes modificações sofreu também o art. 103 do Estatuto, que vedava a percepção de qualquer vantagem não prevista expressamente naquela lei.

A prática posterior indicou que o Estatuto tinha excluído algumas vantagens que não poderiam ser retiradas assim como não havia incluído outras cuja percepção se reconhecia legítima.

O Decreto-lei n.º 3.764, de 25 de outubro de 1941, deu, pois, nova redação ao artigo, especificando em 8 itens as várias vantagens que poderiam ser percebidas pelos funcionários públicos, e classificando em 9 alíneas os vários tipos de gratificações, entre as quais se incluíam “outras que fossem previstas em lei posterior”.

Só temos conhecimento de uma lei posterior com respeito a essas gratificações. É o Decreto-lei n.º 3.291, de 21 de maio de 1941, que autorizou uma gratificação especial aos funcionários com exercício em missão diplomática e repartições consulares acreditadas em países beligerantes.

Também ao princípio das acumulações, entretanto, algumas exceções foram abertas.

A primeira teria sido, talvez, a estabelecida pelo Decreto-lei n.º 3.100, de 7 de março de 1941, que permitiu ao funcionário público federal, membro da Comissão da Marinha Mercante, receber uma gratificação arbitrada pelo Presidente da República, a título de representação.

A medida foi confirmada pelos Decretos-leis n.ºs 5.249, de 15 de fevereiro de 1943, e 5.553, de 7 de julho do mesmo ano.

A estas, outras exceções se seguiram que, entretanto, estabelecidas sempre no interesse da administração pública, não ofenderam o princípio geral que permanece em vigor.

Assim é que, por não haver em outros meios professores habilitados, Decretos-leis sucessivos autorizaram funcionários públicos a lecionar nos cursos de aperfeiçoamento criados no DASP, na Estrada de Ferro Central do Brasil, na Imprensa Nacional, no Instituto Oswaldo Cruz, no Instituto Nacional de Tecnologia e no Ministério da Agricultura.

Também em outros casos, e ainda no interesse da administração, foram autorizadas acumulações de cargos, sem que, entretanto, se autorizasse a percepção conjunta das vantagens.

É o caso do Decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940, que autorizou a escolha de diretores do IPASE entre os funcionários públicos, perdendo estes a remuneração do cargo mas sem prejuízo da contagem de tempo na classe e no serviço, como se em exercício efetivo estivessem.

Da mesma natureza são os decretos-leis sucessivos, consubstanciados afinal no Decreto-lei n.º 6.877, de 18 de setembro de 1944, em que autorizam o funcionário público trabalhar na Companhia Siderúrgica Nacional, na Companhia Vale do Rio Doce S. A., na Companhia Nacional de Alcalis, no Banco do Brasil S. A., no Banco de Crédito da Borracha, no Instituto de Resseguros do Brasil e Fundações instituídas em virtude de lei específica.

Com o advento do estado de guerra foi baixado o Decreto-lei n.º 4.693 de 16 de setembro de 1942, que suspendeu a vigência de vários artigos do Estatuto, com objetivo de concorrer para o esforço de guerra nacional.

Nesse sentido, e com esse objetivo, foi suspensa a vigência do art. 80, § 2.º, que fixava a idade limite de 58 anos para reversão.

Também se suspendeu a vigência do art. 145, que estabelece a obrigatoriedade do gozo das férias; do art. 180 e item VIII do art. 151, que concede licença a funcionária casada com funcionário federal, ou militar, quando o marido, independentemente de solicitação, fôr mandado servir em outro ponto do território nacional ou estrangeiro; do art. 97, alínea b, que estabeleceu a aposentadoria-prêmio.

Juntamente com êsses, ainda foi suspensa a validade do art. 113, que estabelece :

“Os regimentos determinarão :

I — Para a repartição, o período de trabalho diário;

II — Para cada função, o número de horas diárias de trabalho;

III — Para uma ou outra, o regime de trabalho em turnos consecutivos, quando fôr aconselhável, indicando o número certo de horas de trabalho exigíveis por mês’.

Parece que a intenção do legislador foi deixar a fixação do período de trabalho diário e do regime de trabalho mais ao arbítrio do administrador, para fazer face às emergências da guerra.

Não foi, entretanto, o que se logrou fazer. Se a lei ordinária delegou aos regimentos a fixação das horas de trabalho, já estava ao arbítrio da administração o seu estabelecimento.

Revogada expressamente a lei que delegou o estabelecimento do período de trabalho aos regimentos, importa em atribuir de novo ao legislativo a competência delegada.

Também causa alguma surpreza a suspensão da vigência do art. 192, que exige, com fundamento na Constituição, o processo administrativo ou a sentença judiciária para a demissão de funcionário que tenha adquirido estabilidade.

Parece que o caminho mais adequado seria suspender, por lei constitucional, a vigência daquele dispositivo, que é mandamento da nossa Carta Magna.

Em 1943 e 1944 muitas outras importantíssimas modificações foram introduzidas no Estatuto; o seu exame, entretanto, não pode ser feito em um só ligeiro estudo.