

EVOLUÇÃO DO REGIME LEGAL DOS FUNCIONÁRIOS

LUIZ VICENTE B. DE OURO PRETO

SUMÁRIO: Antecedentes constitucionais — Constituições estaduais — A elaboração dos Estatutos — O Decreto-lei n.º 3.070 — Colaboração do D. A. S. P. — O contróle da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais.

Os alicerces do regime jurídico dos servidores públicos assentam, hoje, na Constituição. Ela assegura ao corpo de funcionário um mínimo de direitos, outorgando-lhe garantias essenciais que a lei ordinária poderá ampliar, mas nunca restringir de qualquer forma.

E' recente, porém, esta orientação.

Antecedentes constitucionais — O Estatuto político do Império e a primeira Constituição republicana escassas normas dedicaram ao funcionalismo. ¹

Nos dois diplomas, foi consagrado o princípio da acessibilidade de todos os cidadãos brasileiros aos cargos públicos, sem outra diferença, como rezava o primeiro, que não fôsse "a dos seus talentos ou virtudes" (art. 179, inc 1,4), ou satisfeitas, como prescrevia, mais objetivamente, o segundo, as condições de capacidade especial, estatuidas em lei (art. 73).

Declaram ambos, também, a estrita responsabilidade dos servidores do Estado, pelos abusos e omissões, praticados no exercício da função pública, assim como pela indulgência ou negligência, caracterizada pelo fato de não tornarem efetiva a responsabilidade em que incorressem seus subordinados (art. 179, inc. 29, Const. Império; art. 82, Const. 1891).

São, ainda, mandamentos da Constituição de 1891 a proibição de acumulações remuneradas (art. 73, cit., *in fine*); a cláusula segundo a qual a aposentadoria só seria concedida aos funcionários que se invalidassem no ser-

¹ Palestra realizada em 24-6-42, sob os auspícios da D. A. do DASP, *Revista do Serviço Público*, agosto de 1942.

viço da Nação (art. 75), e a exigência de compromisso formal de fiel desempenho dos deveres legais, no ato da posse (parágrafo único, art. 82).

Não cogitaram, porém, as Cartas institucionais do Império e da República de implantar as bases de um sistema legal aplicável à coletividade dos servidores públicos, limitando-se ambas às disposições esparsas já citadas.

Os mais insígnies e minudentes comentadores daquelas leis fundamentais, e dentre eles BARBALHO, MILTON, ARAÚJO CASTRO e MAXIMILIANO, nunca abordaram o problema da extensibilidade das normas em aprêço à esfera da administração estadual ou municipal, por isso que tais preceitos isolados não constituíram sistema de aplicação sujeita a controvérsia.

A falta de unidade do regime jurídico dos funcionários, sentida durante largo período também na legislação ordinária, dificultava as relações entre a Administração e o pessoal que a serve, motivando, não raro, as mais injustas discriminações.

As vantagens, os direitos, a ação disciplinar variavam de órgão para órgão, estabelecendo, aqui e ali, situações privilegiadas, que se não apoiavam no interesse público.

A inexistência de preceitos basilares, instituídos na própria Lei Magna, foi, sem a menor dúvida, o principal obstáculo impeditivo da edificação de normas homogêneas, capazes de disciplinar, com suficiente generalidade, o sistema legal do corpo de funcionários.

Basta assinalar que da própria lei orçamentária constavam, dispersamente, disposições da mais lata significação, destinadas a reger matérias de vital interesse para os servidores públicos, tais como licenças, férias, aposentadoria, gratificações, processo administrativo e tantas outras.

Tais regras, muitas vezes colidentes entre si, e nem sempre aplicáveis à coletividade, mas sim a determinados grupos, mormente quando se referiam a vantagens, não tinham, ademais, sendo prescritas em lei ánuua, de caráter transitório, a extensão e o cunho de fixidez indispensáveis ao *status* do funcionário.

Só a partir de 1934 teve início o movimento para imprimir na legislação, referente à espécie, indisfarçável sentido de unidade.

A compreensão da importância, cada vez mais relevante, do elemento pessoal no serviço público, levou a Constituição de 1934 a adotar nova diretriz, consentânea às necessidades da própria administração.

Este o motivo por que a Constituição, promulgada naquele ano, determinou ao Legislativo a expedição de um Estatuto dos Funcionários, cuidando, desde logo, de fixar as linhas mestras do diploma a ser elaborado.

Como bem assinalou FRANCISCO CAMPOS, as disposições compreendidas no Capítulo VII da Carta de 1934 não visavam, somente, ao interesse privado do funcionário, mas o protegiam com o objetivo superior de assegurar a própria instituição do serviço civil do Estado.² O benefício ali outorgado aos servidores coincidia com os imperiosos ditames do interesse público.

Mas, como sempre que se retarda a realização de medida de interesse geral, reclamada pela consciência pública esclarecida, as providências tomadas, finalmente, recebem impulso vigoroso que as faz ultrapassar os limites das próprias aspirações iniciais, abrangendo campos mais largos, horizontes mais amplos.

E' a compensação natural e necessária da procrastinação; a conseqüência lógica do longo processo evolutivo da idéia que, aprofundando-se em todos os espíritos, propicia o estudo de todos os seus ângulos.

Recomendada pelo legislador constituinte a organização do Estatuto dos Funcionários, estabelecidos os preceitos basilares que o deveriam nortear, a

2 *Direito Administrativo*, FRANCISCO CAMPOS, edição de 1943.

perfeita interpretação do espírito da Carta Constitucional já não poderia admitir, como objetivo exclusivo, a normalização da condição jurídica dos funcionários federais.

Trilhará-se, decisivamente, caminho de maior amplitude; impossível retroagir; as normas constitucionais se estendem, benêficamente, a toda coletividade do funcionalismo, sem distinções marcadas pelas fronteiras, aí inexpressivas, dos serviços do Município, do Estado ou da Federação.

E' este o ensinamento de PONTES DE MIRANDA :

“Observe, no entanto, que o legislador constituinte foi além: primeiro, porque tôdas as regras do Título VII da Constituição se aplicam, indistintamente, a funcionários federais, estaduais e municipais, cabendo ao Poder Legislativo federal a própria elaboração de um estatuto dos funcionários públicos, observados os princípios do art. 170. Vê-se bem quanto se centralizou, juridicamente, o Direito Administrativo brasileiro, em matéria de relações entre o funcionário público e as unidades intraestatais, sem quebra da autonomia administrativa dos Estados-membro e dos municípios.

Tal interpretação, que é a única conforme aos sãos princípios da Constituição de 1934 e à sua política jurídica de disciplina e proteção do funcionário público, já foi acolhida pela Côrte de Apelação de São Paulo, no acórdão de 3 de março de 1935”.³

Não são diversos os fundamentos com que FRANCISCO CAMPOS reconheceu àquele capítulo “a mesma generalidade, a mesma latitude, a mesma extensão que as demais declarações constitucionais relativas às garantias dos cidadãos, não obrigando, pois, apenas o Poder Federal, mas tôdas as instituições de direito público, assim, portanto, os Estados, como os Municípios. Uma lei estadual ou municipal não pode desconhecê-los ou conter preceitos que lhe sejam contrários, assim como não pode desconhecer ou contrariar os preceitos constantes dos capítulos I e II do Título III, ou sejam os relativos aos direitos políticos e aos direitos e garantias individuais”.⁴

Passando, entretanto, do campo doutrinário para o terreno do Direito Positivo, ressaltam algumas observações de significação relevante.

Constituições estaduais — As Constituições estaduais, promulgadas em seguida à da República, no período de 1935-1936, filiaram-se a quatro correntes, nitidamente distintas.

No primeiro grupo, estão as Constituições que declararam, expressamente, a aplicação integral, aos funcionários estaduais, dos princípios consagrados no título VII da Carta da Federação, acrescentando alguns dispositivos destinados a atender condições peculiares do seu funcionalismo. São estas, pela ordem da respectiva data, as Constituições dos seguintes Estados :

a) Pará, promulgada em 2-8-35 (arts. 72 e 73); b) Goiás, datada de 4-8-35 (arts. 83 a 92); c) Bahia, de 20-8-35 (arts. 73 a 78); d) Maranhão, de 16-10-35 (arts. 145 e 146) .

No segundo grupo se incluem as Constituições que preferiram reproduzir, no seu texto, todos os mandamentos, atinentes à matéria, do Estatuto fundamental, na maioria dos casos transcrevendo-os literalmente, e, alguns outros, introduzindo modificações de redação ou normas de interpretação que não atentaram contra os preceitos essenciais, bem como, acrescentando disposições reguladoras da situação especial do respectivo corpo de funcionários. Estão neste caso as Constituições dos Estados de : a) Rio Grande do Sul, datada de 29-6-35 (arts. 118 a 125); b) Sergipe, datada de 16-7-35 (arts. 126 a 134); c) Piauí, datada de 18-7-35 (arts. 133 a 145); d) Santa Catarina, de

3 PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição*, tomo II, pág. 453.

4 FRANCISCO CAMPOS, *ob. cit.*, págs. 108 e 109.

25-8-35 (arts. 139 a 153); e) Mato Grosso, de 25-12-35 (arts. 100 a 110); f) Rio de Janeiro, de 22-1-36 (arts. 134 a 143).

O terceiro grupo compreende as Constituições que reproduziram alguns dos dispositivos da Carta federal, mas omitiram outros, não tendo esta lacuna, evidentemente, a significação de que desconheceram ou não quiseram aplicar tais preceitos aos seus servidores.

Compõem este grupo as Constituições dos Estados de:

a) Paraíba, datada de 12-5-35, que não repetiu o preceito assecuratório da garantia de estabilidade aos funcionários, em geral, depois de 10 anos de serviço e, em caso de concurso, depois de 2 anos (art. 169, Const. 1934), embora houvesse consignado a norma que só permitia a destituição dos funcionários de menos de 10 anos quando fundada em justa causa ou em motivo de interesse público (parágrafo único, cit. art. 169, Const. 1934; art. 108, Const. estadual) e estendido o reconhecimento da condição de funcionário, com todos os direitos que lhe são vinculados, aos tabeliães e demais serventuários da Justiça (alínea a, art. 109), com o que foi além da própria Carta federal);

b) Amazonas, de 2-6-35, que, transcrevendo quase integralmente o título VII da Constituição da República, omitiu os mandamentos do art. 173, sobre o procedimento cabível, em face de sentença judicial, ordenatória de reintegração (arts. 158 a 165); e

c) Minas Gerais, de 30-7-35, que deixou de mencionar a maior parte das normas da Carta Magna, notadamente as concernentes à estabilidade, à exigência de concurso para primeira investidura em cargo de carreira e à proibição de acumulações remuneradas (arts. 93 a 101), normas essas que todas as demais acolheram e registraram.

O quarto e último grupo é constituído pelas Constituições dos Estados que se divorciaram, ainda que sob aspectos isolados, do espírito do Estatuto fundamental da União, a saber:

a) a do Estado do Paraná, de 16-5-35 (arts. 117 a 130). Esta Constituição deu ao capítulo dos funcionários públicos redação própria, muito distante da adotada na Constituição federal, omitindo a maioria dos preceitos desta.

Estabeleceu o princípio de que os funcionários com mais de 10 anos de serviço, em geral, e os de mais de 2, quando nomeados mediante concurso, eram vitalícios, só podendo perder o cargo por sentença judiciária (arts. 119 a 122, alínea a), excluindo, assim, a hipótese de processo administrativo, em desacôrdo com o art. 169 da Constituição de 1934.

Onde parece ter ferido, porém, garantia essencial, outorgada pela Constituição da República, foi na alínea b do citado art. 122, ao preceituar que os funcionários estáveis poderiam perder o cargo em virtude de extinção de funções, com transgressão do mesmo art. 169 da Carta básica, embora seja difícil precisar o que considerava funcionário estável, pois no art. 120 declara:

“São funcionários estáveis:

.....

b) durante os dois primeiros anos de exercício os nomeados sem concurso”,

dispondo, logo a seguir, no art. 121:

“São demissíveis *ad nutum*:

a) durante os dois primeiros anos de exercício os nomeados sem concurso”.⁵

⁵ Todas as citações de Constituições estaduais são baseadas na publicação oficial feita sob a orientação do 1.º Secretário da Câmara dos Deputados, Dep. José Pereira Lira, Imprensa Nacional, 1937.

b) a do Estado de São Paulo, de 9-7-35, que, embora haja reproduzido todos os dispositivos constantes do título VII da Constituição federal (arts. 85 a 93), subordinou a acessibilidade de brasileiros aos cargos estaduais à cláusula de residência no Estado, pelo período não inferior a 10 anos (art. 85). Ainda que o art. 168 da Constituição de 1934 autorizasse a observância de condições estatuídas por lei, para o acesso aos cargos públicos, tudo indica que tais condições se deveriam restringir aos requisitos de capacidade, aí compreendidas a sanidade e a capacidade física.

A restrição da Constituição paulista não parece ajustar-se à regra proibitória do art. 17 da Carta de 1934, que vedava aos Estados, assim à União, ao Distrito Federal e aos Municípios, criar distinções entre os brasileiros natos.

c) a do Estado do Espírito Santo (arts. 119 a 132), datada de 11-8-35, sôbre a qual cabem idênticas observações, pois repetiu todos os preceitos do diploma básico, mas condicionou o acesso aos cargos estaduais à residência no Estado, pelo período mínimo de um ano (art. 119).

d) a do Estado de Alagoas, de 19-9-35, que, igualmente, incluiu, no seu texto, tôdas as disposições do Capítulo VII da Constituição de 1934 (arts. 131 a 142), abrindo, entretanto, uma exceção à regra geral de estabilidade, instituída pelo art. 169, para os ocupantes de cargos da polícia (art. 132), o que não se justifica, dado o caráter de generalidade atribuído ao preceito.

e) a do Estado do Ceará, de 16-10-35, que também consignou tôdas as normas da Constituição federal (arts. 121 a 135), com redação diferente, porém, estabelecendo, ademais, que inúmeros funcionários, compreendidos em categorias que enumerou (§ 4.º, item II, art. 124, combinado com o art. 122), seriam "livremente demissíveis, sem dependência de processo ou justificação". Houve, assim, evidente transgressão da garantia inofismável, contida no parágrafo único do art. 169 da Constituição da República, mormente quando se considera que um dos grupos de funcionários, a que se refere a Carta estadual, foi classificado tendo em vista o nível de vencimento — funcionários de vencimento igual ou inferior a Cr\$ 3.600,00 anuais (item VII, § 1.º, art. 122).

Princípio algum de ordem moral ou de interesse público abonava a autorização para exclusão *ad-nutum* dêsses servidores, independentemente até de justificação, fundada, apenas, no seu parco salário, e contrária, aliás, a outro mandamento constitucional (inciso 1.º, art. 170).

f) a do Estado do Rio Grande do Norte, a última das promulgadas, com a data de 22-2-1936, que, além de firmar a exigência de 5 anos de residência no Estado para ingresso nos seus quadros (art. 120), foi a única que se filiou ao princípio da estrita responsabilidade dos servidores, pelas faltas e abusos no desempenho dos cargos, proscrevendo o mandamento do art. 171 da Constituição federal vigente (que estabeleceu, por disposição expressa, a responsabilidade solidária do funcionário com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal), para dar preferência às ordenações, ab-rogadas, da Constituição do Império e da de 1891.

Não obstante as discrepâncias assinaladas, imenso foi o caminho percorrido para a fixação, em bases uniformes, do regime legal dos servidores da Nação.

E' suficiente mencionar que as Constituições estaduais, quase unanimemente, criaram a obrigação de o Legislativo elaborar um Estatuto para os seus funcionários, fixaram as diretrizes dêsse diploma, e declararam em vigor, desde logo, os preceitos capitais, estendendo, expressamente, sua aplicação aos servidores municipais.

Respeitaram a grande maioria das garantias asseguradas pela Constituição da República, observando-se, apenas, algumas preterições isoladas de um ou

outro dispositivo, sendo de notar que quase tôdas concederam não poucas franquias novas.

Assim, no tocante à aposentadoria por moléstia contagiosa ou incurável, em que a interpretação federal se inclinou para o regime do provento proporcional, as Constituições estaduais, na sua maior parte, declararam, expressamente, a concessão do provento integral, adiantando-se à orientação que, melhor definida, veio a se implantar, definitivamente, na legislação, quanto a doenças especificadas na lei estatutária. Vejam-se, entre outras, a êsse respeito, as Constituições dos Estados do Amazonas, São Paulo, Sergipe, Piauí e Alagoas, umas concedendo, desde logo, a aposentadoria, em casos tais, outras subordinando-a a um afastamento preliminar, mais ou menos dilatado, sempre com o reconhecimento do direito a tôdas as vantagens, quer no licenciamento inicial, quer na posterior aposentadoria.

Era, aliás, perfeitamente lícita a outorga, pelas Cartas estaduais, de maiores franquias, conforme assinalou FRANCISCO CAMPOS: "é claro, porém, que os Estados, assim como a União e os Municípios, ao legislarem sôbre os seus respectivos funcionários, podem criar-lhes regalias e deveres especiais, de acôrdo com a categoria, a natureza e os interesses do serviço".⁶

Entretanto, a partir de 1934, tudo indicava a próxima e integral realização do princípio afirmado pelo insigne jurista, ao comentar a Constituição federal de 1934:

"O título VII é *paramount* não sômente em relação à legislação federal, como à legislação local, estadual e municipal. Ambas as legislações — federal e local — ao regularem o estatuto dos funcionários, hão de ter um conteúdo obrigatório, que é, precisamente, o constante do título VII da Constituição".⁷

Sob tal inspiração, não é difícil compreender e bem interpretar o sentido e a extensão dos mandamentos constitucionais, atinentes à matéria, inscritos na Carta de 1937.

A elaboração dos Estatutos — Tudo indicava que se atingira, finalmente, um solo firme, longe do terreno movediço das interpretações, pois, já em 8-4-1939, o Decreto-lei n.º 1.202 prescrevia, com segurança, em seu art. 48:

"Os funcionários públicos dos Estados e Municípios gozam das mesmas garantias e estão sujeitos aos mesmos deveres e restrições que a Constituição estipula nos arts. 156 a 159".

A força criadora das ordenações constitucionais pode bem ser medida, igualmente, pelo fato de haver convertido em realidade a velha aspiração do Estatuto dos Funcionários, menos de 2 anos após a decretação da Carta de 1937.

E' de ressaltar que iniciativas, não menos prontas, tinha inspirado a Constituição de 1934. De fato, instituída, na Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial para cuidar do assunto, já em 22 de julho de 1937 adotou a mesma um projeto de Estatuto, elaborado pela bancada do funcionalismo, em obediência ao art. 170 da Constituição, enviando-o a plenário para receber emendas e sugestões, sem prejuízo das que a própria Comissão se reservou o direito de apresentar, depois do encerramento da segunda discussão.⁸

O projeto, excelente sob muitos aspectos, teve inúmeras de suas disposições incluídas, posteriormente, na lei afinal promulgada.

Também o Conselho Federal do Serviço Público Civil, considerando que o Estatuto não podia estar ausente do seu programa de atividade, chegou a

6 Ob. cit., pág. 109.

7 FRANCISCO CAMPOS, ob. e fls. cit.

8 "Estatuto dos Funcionários — Estudos e projetos" — publicação do D. A. S. P., 1940, pág. 197.

elaborar projeto, que ia ser submetido ao Congresso Nacional quando sobreveio o 10 de novembro⁹, não se conhecendo, porém, qualquer publicação desse trabalho.

De qualquer forma, em 1939, cinco anos depois de serem inscritos, nas páginas da Constituição, pela primeira vez, os preceitos fundamentais do regime jurídico dos funcionários, tornou-se possível a expedição do seu Estatuto básico, que disciplinou as relações entre o Estado e seus servidores e regulou, minuciosamente, os direitos, vantagens, deveres e responsabilidades de uma imensa classe. E o art. 1.º desse diploma, assumindo latitude imprevista, dando passo decisivo para o estabelecimento da unidade do sistema legal dos servidores nacionais, estendeu a aplicação de todos os seus dispositivos, no que coubesse, aos funcionários da Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

A importância desse fato só pode ser aquilatada quando se considera o longo esforço parlamentar, que durou cerca de 30 anos, em torno da elaboração da lei orgânica do funcionalismo federal.

Projetos da mais sã inspiração, contendo fundamentação brilhante e erudita, foram, sucessivamente, apresentados ao Legislativo, a partir de 1907, sem conseguir, jamais, a consagração final que se consubstanciaria na lei.

Com sensível injustiça tem sido considerado improficuo o labor que, neste sentido, desenvolveu o Congresso Nacional, procurando-se explicar a falta do êxito definitivo, com a afirmação da esterilidade do sistema legislativo então vigente e da inércia dos nossos parlamentares.

Não foi infecundo, todavia, o trabalho realizado, pois que é forçoso reconhecer, com honestidade, que forneceu subsídios valiosíssimos, aproveitados felizmente na feitura posterior da lei, e representados por magistrais estudos dos mais importantes aspectos doutrinários e práticos da complexa matéria, feitos por alguns dos mais eminentes homens públicos que honraram, por sua cultura e devotamento à causa da coletividade, ambas as Casas do Poder Legislativo do Brasil.

E nem só ao sistema se pode atribuir, lícitamente, o retardamento verificado no preparo de lei de natureza tão complexa.

E' mister considerar a falta de orientação positiva, de ordem constitucional, a inexistência de preceitos normativos emanados da lei magna, o que contribuía, como fator preponderante, para dificultar a elaboração da lei ordinária, dividindo opiniões, estabelecendo controvérsias, permitindo a formação de correntes de diversos rumos que refletiam a composição política dos órgãos legislativos, opondo empecilhos a que fôsem firmados princípios, doutrinariamente considerados por alguns como restritivos de direitos adquiridos, no campo das relações entre o servidor e o Estado.

Perdido o ensejo de 1891, quando as idéias sobre a matéria ainda eram flutuantes, e o ambiente, excessivamente liberal, pouco propício, só outra Constituinte teria a autoridade suficiente para fixar as diretrizes, os princípios básicos da lei estatutária do funcionalismo.

O segredo do rápido processo evolutivo, iniciado em 1934, e que permitiu, em pouco mais de um lustro, o surgimento do Estatuto dos Funcionários, reside, assim, não só no sólido apoio da Constituição que ordenou a elaboração do diploma, traçando suas linhas mestras, mas também — justo é que se reconheça — nas tentativas anteriores, tão férteis em pesquisas e observações e tão úteis pela consolidação do terreno, pelo preparo dos espíritos e pela fixação de normas fundamentais.

9 Ob. cit., pág. 255.

Estava, dessa forma, desbravado o caminho para conquistas cada vez mais largas. Dentro em pouco, já não era suficiente a aplicação extensiva do Estatuto federal aos funcionários dos Estados e Municípios, dentro da fórmula vaga "no que couber".

As peculiaridades da organização administrativa local criavam, a cada passo, dúvidas e incertezas na interpretação do exato sentido, dos precisos limites daquela extensibilidade.

Daí a imprescindível e urgente necessidade de serem extraídos os pontos essenciais da lei da União, para a seleção das normas que, na elaboração dos Estatutos dos servidores das unidades federativas e das municipalidades, não poderiam ser omitidas, formando o conteúdo obrigatório e nuclear do seu sistema de pessoal.

Já se não cuidava, apenas, de assegurar aos funcionários dos Estados e Municípios as garantias instituídas pela Constituição.

Com maior amplitude, definia-se o propósito governamental de outorgar-lhes outros benefícios, oriundos da lei ordinária federal, implantando-se a pedra fundamental de um sistema de justa uniformidade de tratamento de todos os servidores públicos nacionais.

O Decreto-lei n.º 3.070 — Consubstanciando essa aspiração, foi expedido o Decreto-lei n.º 3.070, de 20-2-41.

No mesmo, não foram tão somente incluídos os mandamentos que o art. 156 da Constituição declarou desde logo em pleno vigor, e que deveriam, portanto, constar obrigatoriamente do texto de quaisquer leis estatutárias dos funcionários de Estados e Municípios.

Outras disposições benéficas da legislação federal foram perfilhadas pelo diploma.

Ligeiro estudo comparativo o evidencia.

As garantias constitucionais do funcionário, de natureza primordial, são as seguintes :

a) estabilidade, assegurada ao ocupante de cargo criado por lei, depois de 2 anos de serviço, quando nomeado em virtude de concurso de provas, e depois de 10 anos, nos demais casos (alíneas a e c do art. 156) ;

b) aposentadoria, na invalidez, com provento integral depois de 30 anos de serviço ou quando a incapacidade resultar de acidente de trabalho, e com provento proporcional ao tempo, nos demais casos (alíneas e e f do art. 156 citado) ;

c) férias anuais remuneradas (alínea h, id.) ;

d) licença à gestante, com vencimento integral, pelo período de 3 meses (*ibidem*) ;

e) exigência de concurso para primeira investidura nos cargos de carreira, o que constitui garantia indireta, pelo sistema de acesso na carreira funcional e obrigatoriedade de ingresso no posto inicial (alínea b, art. cit.).

Sobre a estabilidade dispôs o art. 25 do Decreto-lei n.º 3.070, assegurando-a, ao fim de 2 anos, aos funcionários de concurso, em geral, e não, apenas, aos nomeados em virtude de concursos de provas, dando assim maior amplitude ao dispositivo constitucional. Ainda mais, para impedir o arbítrio e de vez que a Constituição de 1937 não reproduziu a cláusula da de 1934 que, mesmo aos servidores sem estabilidade, assegurava permanência no serviço, salvo comprovação de justa causa ou de interesse público, motivante da exclusão, adotou o Decreto-lei n.º 3.070 o instituto do estágio probatório (art. 17), a fim de que, antes de completarem o período exigido para se tor-

narem estáveis, fôsem os funcionários submetidos a observação especial, destinada a documentar sua atuação ou a fundamentar, devidamente, a demissão.

Quanto ao regime de aposentadoria, não se limitou o Decreto-lei n.º 3.070 a consignar as hipóteses previstas na Constituição (itens I, II e III do art. 29).

Transplantou do âmbito federal para o estadual e municipal a concessão da aposentadoria, com proventos integrais nos casos de moléstias qualificadas (tuberculose ativa, alienação mental, câncer, cegueira, lepra e paralisia que impeça a locomoção) e equiparou, para o mesmo efeito, a agressão não provocada, no exercício das atribuições do cargo, e a doença profissional ao acidente em serviço (itens III e IV cit. art. 29), figuras essas não contempladas pela Constituição. Instituiu, ainda, a aposentadoria prêmio, independentemente do requisito de invalidez (art. 30).

No tocante ao direito de férias, estabeleceu que estas seriam compulsórias (item I, art. 48), único meio de impedir que seja burlada a sua concessão, sob pretexto de interesse de serviço.

No que se refere à licença à gestante, estendeu o direito, expressamente, às extranumerárias (parágrafo único, art. 48).

Finalmente, quanto ao princípio da formação das carreiras funcionais, foi êle declarado no art. 6.º e desenvolvido pelo art. 20, que consagrou o sistema do mérito, com a norma da apuração objetiva do merecimento, para efeito de promoção.

Outras disposições que favorecem os servidores federais, originárias do seu Estatuto, tornaram-se aplicáveis aos dos Estados e Municípios, valendo destacar, dentre elas :

a) a instituição da transferência, a pedido, que faculta ao funcionário escolher outro cargo, cujas atribuições sejam compatíveis com as suas tendências e aptidões, propiciando-lhe, assim, maior estímulo (art. 21);

b) a concessão de licença para tratamento de saúde, com vencimento integral durante certo período, grande conquista do funcionalismo da União, conseguida por intermédio do seu Estatuto (item III, art. 48) ;

c) a concessão de licenças, também sem desconto de vencimento, nos mesmos casos em que a aposentadoria goza do regime de provento integral (itens IV e V, cit., art. 48);

d) o abono de faltas, até 8 dias, quando determinadas por nojo ou gala (item II, art. 48);

e) a isenção de impostos e taxas para os atos e títulos da vida funcional (art. 52) ; e

f) a garantia de que o vencimento, o salário e o provento de inatividade não poderão ser objeto de arresto, seqüestro e penhora, salvo nos casos previstos na lei (art. 49).

Assentes, pelo Decreto-lei n.º 3.070, os princípios fundamentais a que deviam obedecer os Estatutos dos Funcionários de Estados e Municípios, era indispensável atender às condições peculiares da organização administrativa de uns e outros, que exigiam disposições próprias. Desta forma, a mesma lei fixou os prazos de 90 e 120 dias, respectivamente, para os Estados e Municípios elaborarem seus Estatutos, devendo os projetos ser submetidos à aprovação do Presidente da República, a fim de ser mantida a uniformidade desejada, em torno das diretrizes federais.

Não temos elementos para apreciar as contribuições oferecidas pelas diversas unidades federativas, na conformidade da lei.

Todavia, um fato demonstra, meridianamente, o alcance extraordinário da orientação adotada: em poucos meses foram preparados os Estatutos do funcionalismo dos Estados, de forma que, na data magna dos servidores públicos —

o 28 de outubro — e no mesmo ano de 1941, que marcou a expedição do Decreto-lei n.º 3.070, foram promulgados, simultaneamente, nos 20 Estados do Brasil, os diplomas fundamentais dos funcionários da Nação.

O estudo de qualquer deles revela a magnitude do empreendimento realizado, de significação iniludível para a unidade do direito administrativo brasileiro.

Os institutos basilares da legislação federal, os direitos primordiais dos funcionários, os princípios capitais da boa administração de pessoal foram inscritos nas leis estaduais, passando a vigor em todo o território nacional.

O provimento e vacância dos cargos públicos passaram a obedecer a regras de ordem e moralidade; o regime de licenças, aposentadorias, gratificações, vantagens começou a reger-se por normas uniformes e justas; os deveres, responsabilidades e ação disciplinar adquiriram consistência e expressão.

Outra etapa, porém, do trabalho de reorganização administrativa estava a exigir imediata atenção.

Na sua maior parte, os dispositivos estatutários perdem o sentido prático, tornam-se inoperantes e inexecutíveis se não se apóiam em racional estruturação dos quadros do funcionalismo.

O provimento de cargos, o sistema de promoções, o processo de recrutamento e seleção para os quadros públicos, a concessão de vantagens, tudo depende da boa classificação de cargos, da padronização de vencimentos e de outras medidas paralelas.

Os Estados, em regra, não dispõem de organização técnica capaz de enfrentar o trabalho de reestruturação dos quadros do funcionalismo.

Por esse motivo, bem cedo compreenderam, em sua maioria, a necessidade de solicitar a cooperação federal para planejamento e implantação de reformas básicas no seu sistema de administração geral.

Colaboração do D. A. S. P. — Hoje é bem grande a relação dos Estados que pleitearam e obtiveram a colaboração do D. A. S. P. para renovar o seu aparelho executivo.

Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Goiás são unidades que empreenderam medidas saneadoras, refundindo seus quadros do funcionalismo, arejando-os, organizando-os em bases racionais, de acordo com os ensinamentos da técnica administrativa moderna.

A experiência adquirida nos Estados de Alagoas, Santa Catarina, Espírito Santo, Bahia e Rio Grande do Norte, em que tivemos a honra de prestar modesta colaboração, revela o quanto era imprescindível o auxílio federal.

Situação verdadeiramente caótica reinava quer no processo de criação de cargos, quer na forma de classificá-los, quer na fixação do respectivo vencimento, quer nos atos de provimento. As concessões de vantagens pecuniárias e o sistema de pagamento constituíam outro capítulo aberrante de todas as boas normas de administração.

Por outro lado, para que os próprios Estados pudessem manter a integridade da obra iniciada, continuá-la e aperfeiçoá-la, não só no tocante à administração de pessoal, como no que concerne a todos os demais problemas de administração adjetiva, especialmente os de material, organização e orçamento, tornou-se mister instituir em cada um deles órgão incumbido de centralizar e sistematizar o tratamento administrativo desses assuntos, organizando-o, nos moldes federais, e estabelecendo a sua articulação com o D. A. S. P., para que deste recebesse orientação técnica e cooperação permanentes.

Já a própria legislação federal previra a necessidade da existência desses órgãos preconizando a atribuição aos mesmos de importantes encargos, mor-

mente no que diz respeito à matéria orçamentária e administração de pessoal (§ 2.º, art. 6.º e alínea d, art. 17, Decreto-lei n.º 1.202; art. 14, Decreto-lei n.º 3.070).

Também a articulação com o Departamento federal competente, para os trabalhos em torno da classificação, nomenclatura e regime de salário dos cargos e funções, foi determinação emanada de lei federal (Decreto-lei número 5.527, de 28-5-43, art. 1.º e seu § 2.º).

A coordenação assim estabelecida, entre órgãos estaduais e federais, justifica-se, ainda, pela conveniência de receberem aqueles, na fase inicial de sua existência, a inspiração de instituições mais experientes e adiantadas, enquanto se opera o próprio ajustamento às novas diretrizes que orientam a administração pública.

Isto lhes permite acompanhar de perto a evolução administrativa, colhendo os frutos das últimas reformas empreendidas no setor federal.

Até que os Estados se adaptem, perfeitamente, à nova feição assumida pelo serviço público, assenhoreando-se das modernas técnicas e formando um corpo de servidores especializados, não poderão dispensar a colaboração dos órgãos federais, melhor dotados de pessoal e de recursos e, pelo contrário, um entrosamento, ainda mais íntimo, se faz imprescindível.

O controle da C. E. N. E. — Daí a ação controladora exercida pelo Ministério da Justiça, com a assistência da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais.

Recente recomendação daquele Ministério denota o propósito nítido de impedir que se dispersem os resultados já alcançados para uniformização do regime legal dos servidores nacionais.

Assim é que, pela Circular n.º 23, de 23-6-43, declarou aquêlo Ministério aos Governos estaduais que estão sujeitos à prévia aprovação do Presidente da República os decretos que visem alterar, interpretar ou regulamentar os dispositivos estatutários ou que, de qualquer modo, se refiram à administração do pessoal, no tocante a provimento e vacância de funções, direitos e vantagens, deveres e ação disciplinar dos funcionários e extranumerários.¹⁰

Não obstante, se é notável o resultado já obtido, em prol da unidade do direito positivo aplicável aos servidores nacionais, também de toda prudência é que se evitem os males de uma centralização excessiva, que impeça a expansão das administrações locais, entrvando-lhes os movimentos, vinculando-as a normas imperativas, muitas vêzes inadequadas fora do setor para que foram instituídas, criando-lhes obstáculos, dificuldades, retardamento de ação, ou impondo-lhes ônus incompatíveis com as possibilidades dos respectivos erários.

Um limite de comedimento e de compreensão dos básicos princípios federativos se impõe restringindo a ampliação dêsse movimento e permitindo aos Estados, à medida que se desenvolvem e aperfeiçoam os novos instrumentos administrativos, maior liberdade de ação.

Só assim poderão atender, com perfeição, aos deveres que lhes incumbem, imprimindo aos atos de administração de pessoal a celeridade de soluções que por sua natureza requerem, soluções essas que, por sua vez, devem ajustar-se às condições particulares da administração local, nem sempre suportando uma padronização inflexível.

A oportuna recuperação do poder de iniciativa não sacrificará as realizações úteis já consagradas e unânimeamente aceitas e, antes, contribuirá, pelos novos subsídios que os Estados poderão fornecer, através da decisão de problemas de cunho peculiar que nêles surgem, para o aperfeiçoamento do serviço civil nacional e enriquecimento dos preceitos legais que o regem.

¹⁰ Arquivos do Ministério da Justiça, n.º 2, agosto de 1943, pág. 201.