

A RELAÇÃO DE TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO

Claudia Mendonça Alves¹

Sumário: 1.INTRODUÇÃO; 2. A RELAÇÃO DE TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO; 3. O REGIME ESTATUTÁRIO; 4 CONCLUSÃO; 5.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INTRODUÇÃO

O objetivo de escrever este artigo é observar e vivenciar o modo com que as atribuições desenvolvidas pelo servidor público são consideradas pelos usuários, e pela mídia, não como trabalho. Neste artigo tentarei descrever os motivos pelos quais a relação do servidor público com o Estado necessita ser estatutária.

Tentarei demonstrar de modo sintético abordar que o servidor público estatutário é um trabalhador como qualquer outro contratado pelo regime celetista, possuindo as mesmas obrigações que este, porém não lhe é dado o mesmo direito, visto que a sua relação de trabalho com o Estado, é legal e não contratual, subordinada ao Regime Jurídico do Servidor Público Civil da União – Lei 8112/90 e aos Regimes Estatutários Estaduais e Municipais cujas normas se submetem aos princípios da legalidade e a supremacia do interesse público.

¹ Claudia Mendonça Alves é servidora pública federal há 29 anos e ocupa um cargo de nível médio. Bacharel em Serviço Social e graduanda em Ciências Jurídicas na Faculdade De Direito do Centro Universitário Metodista IPA em Porto Alegre/RS.

2. A RELAÇÃO DE TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO

A pesquisa foi focada na relação de trabalho entre o servidor público estatutário do Poder Executivo, tendo em vista a minha experiência profissional, já que ocupa um cargo público nesta esfera e, também, a necessidade de delimitação de um objeto e da abrangência do tema pesquisado.

No desempenho de seu cargo público, observei e vivenciei o tratamento diferenciado a categoria profissional dos servidores públicos estatutários, no tocante à sua relação de trabalho com o Estado, confrontado com tratamento dado às relações trabalhistas firmadas sob a égide da CLT.

Observei, também, o menosprezo como a categoria é tratada pela mídia, cuja opinião retumba na sociedade e dissemina entre a clientela do serviço público em geral, por desinformação acerca das atribuições, direitos e deveres dos referidos servidores..

As opiniões acerca da capacidade intelectual, do nível cultural e do zelo que dedicam aos seus cargos² são as de menos valia, de incompetência, de indolência, de ineficiência, de despreparo técnico opostas às garantias como estabilidade, integralidade de vencimentos na aposentadoria, direito de greve, etc.

Tanto a sociedade, quanto o poder público, não conseguem entrever o servidor como um trabalhador igual aos outros, com os seus direitos e garantias e também a sua dignidade como pessoa humana e profissional. O olhar à categoria é em tom desprezível, como se não merecessem atenção pelo fato de serem servidores, numa relação entre senhor e súdito, de viés “hobbesiano”:

“Nenhum súdito pode libertar-se da sujeição, sob qualquer pretexto de infração, pois, dado que o direito de representar a pessoa de todos é conferido àquele que se torna soberano, mediante um pacto celebrado apenas entre cada um e cada um, e não entre o soberano e cada um dos outros, não pode haver

² Cargo “são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei.” MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2009. p. 251.

quebra do pacto por parte do soberano. É evidente que quem se torna soberano não faz, antecipadamente, nenhum pacto com seus súditos ...”³

Essa sujeição é encontrada desde a sua admissão, visto que são submetidos as regras contidas no Estatuto⁴ regente ao qual o servidor adere, onde não há discussões sobre cláusulas, modos de prestação do serviço, local, horário, vencimentos, pois os direitos e as obrigações já se encontram estabelecidos, independente da sua vontade, além da prerrogativa do Estado modifica-lo unilateralmente, sem manutenção das garantias, pois não há direito adquirido a regime estatutário, porque o vínculo entre o servidor e a Administração não tem natureza contratual.

Nesta senda, a Administração Pública se foca no atendimento aos interesses da coletividade, buscando a máxima eficiência na prestação de seus serviços, ficando o servidor, por prerrogativa legal, totalmente submetido a aplicação destes princípios, sem contudo poder discutir o modo de aplicação destes, seus objetivos e a sua condição como trabalhador na busca da eficiência.

Régis Fernandes de Oliveira⁵ diz que:

“O Legislador fez opção pelo regime de cargos públicos. A relação estatutária é que prevalece no relacionamento entre Estado e agentes (...) o Constituinte cuidou de indicar o regime estatutário em diversos dispositivos, para deixar claro que pretendia que os serviços públicos fossem prestados por servidores admitidos, mediante um regime específico, que identificou, ao longo de dispositivos apropriados (art 37 e seguintes).”

Prossegue o mesmo autor abordando *“se o ingresso no serviço público assegurará a definitividade do relacionamento funcional.”⁶*, tendo em vista que o ingresso do servidor *“opera-se por ato de sujeição a um estatuto”⁷* e entende que essa circunstância *“não outorga ao servidor a inalterabilidade do Estatuto”⁸* e nem a Administração, pois assim como o interesse público é alterável, o vínculo também se torna mutável.

³ HOBBS Thomas, Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil, 2009, Martin Claret

⁴ Estatuto é “um conjunto de princípios e regras previsto em lei.” OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Servidores Públicos. 2ª Ed., São Paulo:Malheiros, 2008 p.34

⁵ OLIVEIRA, Régis Fernandes de, Servidores Públicos. 2ª Ed. São Paulo:Malheiros.2008 p. 34-35

⁶ OLIVEIRA, Régis Fernandes de, Servidores Públicos, p. 34-35

⁷ OLIVEIRA, Régis Fernandes de, Servidores Públicos, p. 34-35

⁸ OLIVEIRA, Régis Fernandes de, Servidores Públicos, p. 34-35

3. O REGIME ESTATUTÁRIO

Tendo em vista que o tema abordado na monografia foca exclusivamente os servidores públicos estatutários do Poder Executivo da União, o regime estatutário a que se submetem é o constante na Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990, consolidada pela Lei nº 9527, de 10 de dezembro de 1997, que alterou vários dispositivos. Esta lei contém as regras que indicam direitos, deveres e obrigações desta categoria de trabalhadores.

Antecedendo o Estatuto atual, existiram outros que, a cada promulgação, procuravam inovar e melhorar o atendimento das atribuições inerentes ao Estado. Contudo, refletem a ideologia da época em que foram lançados e assim, as questões abarcadas pelo estatuto flutuam de acordo com as influências políticas e ideológicas dos legisladores.

O Decreto-Lei nº 1713, de 28 de outubro de 1939⁹, pelo então Presidente Getúlio Vargas, trouxe algumas garantias para os funcionários públicos - nomenclatura utilizada no art. 2º do mesmo Decreto – como admissão por concurso público, preferencialmente, pois o art. 17 e seus parágrafos previam a admissão de funcionários interinos, também previa a estabilidade no cargo e normatizava a questão salarial, à época chamada de vencimento.¹⁰

Curiosamente, de acordo com o art. 30 e parágrafos constantes do Capítulo V do Decreto-Lei nº 1713/39 – Da Fiança, o funcionário público nomeado para determinados cargos teria obrigatoriamente que prestar fiança .

“Capítulo V DA FIANÇA

⁹ Decreto-Lei 1713/39 – Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1713.htm. Acesso em 25 abr 2010.

¹⁰ Art. 2º do Decreto-Lei 1713/39 “Funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público.” E art. 17 “Tratando-se de vaga em classe inicial de carreira, ou em cargo isolado, poderá ser feito o preenchimento , em caracter interino, enquanto não houver candidato habilitado em concurso, atendido o disposto nos itens I a VII e IX do art. 13 e no § 7º deste artigo. §1º O funcionário ocupante de cargo de carreira não poderá ser provido interinamente em outro cago de carreira. § 2º O exercício interino de cargo cujo provimento dependa de concurso, não isenta dessa exigência, para nomeação efetiva, o seu ocupante, qualquer que seja o tempo de serviço.§ 3º Todo aquele que ocupar interinamente cargo cujo provimento efetivo dependa de habilitação em concurso, será inscrito, ex-officio, no primeiro que se realizar para cargos da respectiva profissão. § 4º A aprovação da inscrição dependerá da satisfação, por parte do interino, das exigências estabelecidas o concurso. §5º Aprovadas as inscrições, serão exonerados os interinos que tiverem deixado de cumprir o disposto no parágrafo anterior. §6º Homologado o concurso, serão também exonerados os interinos inhabilitados. §7º Após o encerramento das inscrições do concurso não serão feitas nomeações em caracter interino.” “Art. 107. Vencimento é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em Lei.”

Art. 30 Aquele que for nomeado para cargo cujo provimento, por prescrição legal ou regulamentar, exija prestação de fiança, não poderá entrar em exercício sem ter satisfeito previamente essa exigência.”

A fiança poderia ser prestada em dinheiro, em títulos da dívida pública, em apólices de seguro de fidelidade funcional, emitidas por institutos oficiais ou companhias legalmente autorizadas.

A Lei nº 1711, de 28 de outubro de 1952¹¹ instituiu o regime jurídico dos funcionários civis da União e dos Territórios, durante o segundo governo do Presidente Getúlio Vargas, do qual destaca-se, entre outras, a reorganização das questões funcionais, permitindo, em condições especiais, admissão de pessoal sem concurso público e diminuindo para 5 anos o tempo para o alcance da estabilidade desses funcionários interinos.¹²

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 dispôs sobre a Reforma Administrativa e a organização da Administração Federal. O referido Decreto mudava os aspectos da Administração Pública para torná-la mais eficiente, afastando o modelo burocrático implementado na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público –DASP, em 1936, trazendo a idéia de uma administração pública gerencial.

“A estrutura da administração pública a partir da Constituição de 1988 inaugurou um período de clara reação ao nepotismo e ao autoritarismo militar. A Constituição de 1988 avançou ao estabelecer a exigência de concurso público para todos os cargos, porém retrocedeu ao rejeitar a descentralização, por julgá-la vinculada ao autoritarismo militar.

Dessa forma, retomando a reflexão sobre os problemas da administração pública, a reforma administrativa ora sob comento tomou fôlego com o objetivo de promover e estimular, principalmente, a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos pela administração pública procurando, de um lado, viabilizar o fortalecimento da administração pública direta (que faz parte do chamado "núcleo estratégico do Estado") e, de outro, descentralizar as atividades não-exclusivas ou privadas do Estado. (chamado de "serviços não-exclusivos e produção para o mercado"), através das agências autônomas e das organizações sociais controladas por contratos de gestão.”¹³

¹¹ Observa-se que tanto o Decreto-Lei nº 1713/39 quanto a Lei 1711/52 foram sancionadas em 28 de outubro. Não se trata de coincidência. Em 28 de outubro é comemorado o dia do servidor público, que foi criado também pelo Presidente Getúlio Vargas, através do Decreto-Lei 5936/46. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1713.htm. Acesso em 25 abr 2010.

¹² “Art. 82 da Lei 1711/52 O funcionário ocupante de cargo de provimento efetivo adquire estabilidade depois de: I –dois anos de exercício, quando nomeado em virtude de concurso; II – cinco anos de exercício, quando nomeado em caráter efetivo sem concurso.”

¹³ SILVA, Christine Oliveira Peter da. A reforma administrativa e a Emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. Revista Jurídica Virtual, Vol. 1, nº 1, maio de 1999 . Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma_Administrativa.htm . Acessado em 28/02/2010.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e, para integrar os comandos contidos no art. 37 do mesmo diploma legal, foi criada a Lei 8112/90, pautada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também na exigência de um regime jurídico único a todos os servidores da União.¹⁴

José dos Santos Carvalho Filho¹⁵ conceitua o regime estatutário como

“o conjunto de regras que regulam a relação jurídica funcional entre o servidor público estatutário e o Estado (...)a lei estatutária, como não poderia deixar de ser, deve obedecer aos mandamentos constitucionais sobre servidores. Pode inclusive afirmar-se que, para o regime estatutário, há um regime constitucional superior, um regime legal contendo a disciplina básica sobre a matéria e um regime administrativo de caráter organizacional.”

Já Odete Medauar¹⁶ diz que: “em matéria de servidores, regime jurídico significa o conjunto de normas referentes ao seus deveres, direitos e demais aspectos da sua vida funcional. Ao se mencionar regime jurídico dos servidores, cogita-se do modo como o ordenamento disciplina seus vínculos com o poder público quanto a deveres e a vários aspectos da sua vida funcional.”

Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁷ brilhantemente comenta os artigos constitucionais concernentes à obrigatoriedade da implementação de estatuto único e a motivação para tanto:

“são as seguintes as razões pelas quais o regime normal dos servidores das pessoas de Direito Público terá de ser o estatutário, isto é, próprio dos cargos públicos.

A Constituição, nos Arts. 39 a 41, ao tratar dos “Servidores Públicos”, empenhou-se em traçar, nos numerosos parágrafos e incisos que os compõem caracteres básicos de um regime específico, distinto do trabalhista, tratado com amplitude. Certamente não o fez para permitir, ao depois, que tal regime fosse desprezado e dotado regime laboral comum (ainda que sujeito a certas refrações).”

Enfim, o regime jurídico estatutário foi concebido para atender não só interesses conseqüentes de uma relação de emprego, mas os oriundos do *munus* público e no atendimento de interesse público, garantindo uma atuação imparcial e obediente de seus servidores somente ao seu regulamento e não a conveniências pessoais e políticas.

¹⁴ Por inconstitucionalidade formal (lesão ao § 2º do art. 60 da CF), o STF suspendeu a vigência do art. 39 na redação dada pela EC 19/98, restabelecendo, com efeito *ex nunc* a redação original do art. 39 da CF/88 (ADI 2.135, Informativo 474), obrigando, assim, à adoção de um regime jurídico único para todos os servidores públicos. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 2010. p. 441.

¹⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. p. 568

¹⁶ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo:RT, 1999. p.301

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª Ed. São Paulo:Malheiros. 2009 p.257

Porém, observa Odete Medauar¹⁸ que o ordenamento jurídico brasileiro adota regime jurídico distinto para o servidor público. Porém, no art. 39, § 3º garante a aplicação das normas do art. 7º dirigidas aos trabalhadores urbanos e rurais, aproximando, desse modo, os regimes estatutário e trabalhista, concluindo “na verdade, registra-se tendência, no mundo, a aproximar, ao máximo, o tradicional regime dos servidores ao regime dos empregados do setor privado.”

4 CONCLUSÃO

Mesmo não tendo firmado com o Estado um contrato de trabalho, as exigências do Regime Estatutário aproximam o servidor público dos empregados e este deve ser visto e tratado como um trabalhador igual aos outros, com os mesmos direitos, com as mesmas obrigações.

É pacífico o entendimento da necessidade de um regime estatutário para garantir a impessoalidade da relação de trabalho e dar segurança no cumprimento de suas atribuições e segurança no seu agir e nas suas decisões. Porém, é ilusório acreditar que o regime estatutário protege o servidor dos interesses e ideologias dos legisladores no momento da redação do texto normativo e de suas modificações. Assim, prossegue o servidor a mercê de alguns interesses, que não são os seus e, às vezes, nem o da coletividade. Mas prossegue, cumprindo o seu papel de agente público, servindo ao público, atendendo ao interesse público para o qual foi empossado no seu cargo.

¹⁸ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno p.301

5.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª Ed. Rio de Janeiro:Lúmen Júris, 2009

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 2009. São Paulo:Martin Claret. 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10ª Ed. São Paulo:RT. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ªEd. São Paulo:Malheiros.2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ªEd. São Paulo:Malheiros.2009

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Servidores Públicos**. 2ª Ed. São Paulo:Malheiros.2008.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A reforma administrativa e a Emenda nº 19/98: uma análise panorâmica**. Revista Jurídica Virtual, Vol 1, nº 1, maio de 1999. disponível em www.planalto.gov.br/ccivil03/revista/Revf_01/Reforma_Administrativa.htm acessado em 28/02/2010.

OUTRAS REFERÊNCIAS

<<http://www.planalto.gov.Br/ccivil/Decreto-Lei/1937-1946/Dell713.htm>. Acesso em 28/02/2010.