



# **REGIMES JURÍDICOS DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS - FRANÇA**

*Lúcio Reiner*

Consultor Legislativo da Área XIX  
Ciência Política, Sociologia Política,  
História, Relações Internacionais

**ESTUDO**

**NOVEMBRO/1995**



Câmara dos Deputados  
Praça dos 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	3
A) REGIME JURÍDICO ÚNICO OU DIVERSIFICADO POR CATEGORIAS, FUNÇÕES OU ESFERAS DE GOVERNO. ....	3
B) INSTITUTO DA ESTABILIDADE: PARA QUAIS CATEGORIAS É CONCEDIDO E SOB QUAIS CONDIÇÕES? .....	4
C) QUAIS OS MOTIVOS OU CIRCUNSTÂNCIAS QUE PODEM LEVAR À SUSPENSÃO DA ESTABILIDADE? .....	5
D) COMO FORMA DE EVITAR PERSEGUIÇÕES POLÍTICAS A CADA MUDANÇA DE GOVERNO, QUAIS SÃO AS GARANTIAS E PRERROGATIVAS DOS FUNCIONÁRIOS? .....	5
E) DE QUE MECANISMOS DISPÕE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA GARANTIR A EFICIÊNCIA E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS POR CADA UM DE SEUS FUNCIONÁRIOS? .....	5
F) A “ADMINISTRAÇÃO POR METAS” OU “CONTRATOS DE GESTÃO” SÃO REGIMES ADOTADOS NA FRANÇA? .....	6
G) O CONTRATO TEMPORÁRIO DE TRABALHO É PREVISTO PARA SERVIDORES PÚBLICOS NA FRANÇA? .....	6
H) QUAIS OS MECANISMOS DE ESTÍMULO AO FUNCIONALISMO? .....	6
I) QUAIS OS CRITÉRIOS PARA A APOSENTADORIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS? AS PENSÕES DOS APOSENTADOS GUARDAM SIMILARIDADE COM OS PROVENTOS DOS FUNCIONÁRIOS ATIVOS? .....	7
J) EXISTEM MECANISMOS DO TIPO: ANUÊNIO, QÜINQUÊNIO, GRATIFICAÇÕES, INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÕES E OUTROS? QUAIS SÃO OS CRITÉRIOS UTILIZADOS? .....	7
K) EXISTEM DEMISSÕES POR JUSTA CAUSA? QUAIS OS MECANISMOS PARA AVALIAR A OCORRÊNCIA DESTAS? .....	8
L) EXISTEM DEMISSÕES SEM JUSTA CAUSA? QUAIS SÃO OS DIREITOS DOS FUNCIONÁRIOS EVENTUALMENTE DEMITIDOS? .....	8
M) É PERMITIDA A GREVE DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS? SE POSITIVO, EM QUAIS CONDIÇÕES? .....	8
CONCLUSÕES .....	9

©1995 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

# REGIMES JURÍDICOS DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS - FRANÇA

*Lúcio Reiner*

## INTRODUÇÃO

Atendendo à solicitação enviada a esta Assessoria Legislativa, cumpre-nos passar a responder às perguntas formuladas por V. Exa. no que tange ao Regime Jurídico que rege os funcionários públicos da França. Os dados fornecidos abaixo foram compilados da obra “Estrutura e Organização do Poder Executivo”, publicada pela ENAP em 1993 e do estatuto dos funcionários públicos franceses, fornecido pela Embaixada da França no Brasil.

### **A) REGIME JURÍDICO ÚNICO OU DIVERSIFICADO POR CATEGORIAS, FUNÇÕES OU ESFERAS DE GOVERNO.**

Os funcionários públicos civis franceses estão regidos por arcabouço jurídico que compreende Leis, decretos e Portarias. A Lei geral é a nº 83-634 de 13 de julho de 1983, relativa a direitos e obrigações dos funcionários públicos civis. A Lei aplica-se **exclusivamente aos funcionários do Poder Executivo, excluindo-se os funcionários do Poder Legislativo e do Poder Judiciário em todos os seus níveis (art. 2)**. Sendo a França um país unitário, a administração do Poder Executivo abrange também as divisões territoriais (regiões, departamentos, municípios) e todos os órgãos ou sociedades, inclusive de economia mista, onde trabalhem funcionários públicos.

A Lei também aplica regimes jurídicos diferenciados aos ocupantes de funções da administração superior (art.25 Lei nº 84-16 de 11 de janeiro de 1984), de livre provimento e exoneráveis *ad nutum*, podendo, ou não, serem oriundos do quadro de funcionários, correspondentes aos DAS no Brasil. Salvo contadíssimas exceções (poucas dezenas em toda a França) os ocupantes dessas funções

superiores sempre são escolhidos entre funcionários de carreira. O Decreto Nº 85-779, de 24 de julho de 1985 especifica as funções de livre provimento na administração pública francesa, restringem-se aos funcionários sob as ordens diretas dos ministros de estado, secretário-geral do governo, embaixadores, diretores-gerais, diretores da administração central, secretário-geral da Defesa Nacional e mais cinco outros cargos.

Os ocupantes de funções públicas do Estado regem-se pela Lei nº 84-16 de 11 de janeiro de 1984. Os funcionários das administrações locais (regiões, departamentos, comunas, municípios) regem-se pela Lei nº 84-53 de 26 de janeiro de 1984. Por fim, os funcionários da rede hospitalar pública regem-se pela Lei nº 86-33 de 9 de janeiro de 1986.

Assim, verifica-se que o regime jurídico dos funcionários públicos franceses é diversificado por categorias, funções e esferas de governo, mesmo em se tratando de um estado unitário e centralizado. As três grandes categorias de funcionários públicos são: Função Pública do Estado; Função Pública Territorial e Função Pública Hospitalar.

## **B) INSTITUTO DA ESTABILIDADE: PARA QUAIS CATEGORIAS É CONCEDIDO E SOB QUAIS CONDIÇÕES?**

Os funcionários públicos franceses só podem entrar no serviço público mediante concurso público de provas e títulos. Em função de pertencerem a uma das categorias acima descritas estão submetidos a regras e normas específicas. Destarte, os funcionários da função pública do estado gozam de estabilidade plena, só podendo ser demitidos por justa causa, após o devido processo administrativo (Artigos 66-72, Lei nº 84-16).

Os funcionários públicos das administrações locais podem ser demitidos por insuficiência profissional, ou seja, por desempenho insatisfatório de suas funções. O processo administrativo segue ritual jurídico, com direito de recurso perante conselho de disciplina presidido por magistrado e composto, em número idêntico, por representantes dos funcionários e da administração correspondente (Artigos 92-99, Lei nº 84-53).

Os funcionários da rede hospitalar pública podem ser demitidos por desempenho insatisfatório, nos moldes dos funcionários das administrações locais. Também, podem ser demitidos caso a administração reduza o número de funções em um estabelecimento da rede hospitalar pública. Nesse caso, é necessário o consentimento da Comissão Técnica Paritária, composta por representantes da administração e dos funcionários. Caso haja supressão de cargos ou funções, os funcionários afetados terão prioridade na readmissão que deverá ocorrer em prazos determinados por decreto do Conselho de Estado. Enquanto não é readmitido, o funcionário continua recebendo seus vencimentos básicos. (Artigos 85-95, lei nº 86-33 ).

Em resumo, todos os funcionários públicos franceses, independentemente de sua categoria funcional, têm direito ao instituto da estabilidade, julgada inerente à função pública na França. A administração pública só pode demitir por justa causa; na rede hospitalar pública, existe a possibilidade de colocar funcionários em disponibilidade por tempo determinado.

---

### **C) QUAIS OS MOTIVOS OU CIRCUNSTÂNCIAS QUE PODEM LEVAR À SUSPENSÃO DA ESTABILIDADE?**

---

Conforme já tivemos ocasião de informar acima, a estabilidade do servidor público francês só pode ser retirada em caso de falta grave ou insuficiência comprovada de desempenho. Em todos os casos, a administração pública francesa prevê processo administrativo com direito a contraditório, defesa e recurso. Os órgãos de julgamento são paritários, ou seja compostos, em partes iguais, por membros da administração e funcionários. No caso da disponibilidade, esta é sempre por tempo determinado e garante os vencimentos básicos do funcionário.

### **D) COMO FORMA DE EVITAR PERSEGUIÇÕES POLÍTICAS A CADA MUDANÇA DE GOVERNO, QUAIS SÃO AS GARANTIAS E PRERROGATIVAS DOS FUNCIONÁRIOS?**

---

A garantia fundamental do funcionário público ante o arbítrio é a estabilidade. Esta foi concebida exatamente para garantir a isenção e a continuidade da administração pública, em diversos países do mundo. Na França a estabilidade é instituto inerente à função pública. De tão óbvio seu interesse e necessidade para a população, destinatária das atividades do Estado, ninguém ousaria questioná-la. Naquele país, as mudanças de governo são relativamente freqüentes, pois trata-se de regime semi-presidencialista ou semi-parlamentarista, como se prefira. Todavia, a função pública, gestora dos interesses da Nação, está solidamente estruturada com planos de carreira adequados para os diversos cargos e funções. Também, existe a preocupação com a formação permanente dos funcionários, como estímulo para sua promoção que redundará em corpo técnico-administrativo motivado e profissional.

Por isso, o Primeiro-Ministro e seu Gabinete dispõem de poucos cargos de confiança para preencher, umas poucas dezenas ao todo, e preferencialmente convocam funcionários graduados para ocupá-los. As mudanças de chefias também ocorrem entre funcionários, ou seja, os funcionários de carreira ocupam a quase totalidade de todos os cargos de confiança, inclusive chegam a ser ministros, devido ao prestígio que gozam na sociedade.

### **E) DE QUE MECANISMOS DISPÕE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA GARANTIR A EFICIÊNCIA E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS POR CADA UM DE SEUS FUNCIONÁRIOS?**

---

O mecanismo principal reside na própria estrutura do Plano de Carreira. Trata-se de instrumento fundamental para garantir eficiência e qualidade dos serviços públicos. Com efeito, o funcionário sabe qual a sua carreira e que requisitos deve preencher para ser promovido (estudos, desempenho, exames). O funcionário é avaliado anualmente no âmbito de trabalho pelo chefe de sua unidade; dessa nota depende a sua promoção para o nível superior, caso contrário depende do tempo de serviço e a promoção é muito mais demorada. O funcionário desinteressado simplesmente não faz carreira, vai aposentar-se em posição subalterna. O funcionário relapso responde a processo administrativo podendo chegar a ser demitido em caso de falta grave ou repetida. Em suma, a administração oferece um estímulo para o funcionário prestar bons serviços e pune o desinteressado pecuniariamente e o relapso até com a demissão.

---

## **F) A “ADMINISTRAÇÃO POR METAS” OU “CONTRATOS DE GESTÃO” SÃO REGIMES ADOTADOS NA FRANÇA?**

---

Até onde pudemos apurar, não existem tais regimes na administração pública francesa aplicados a funcionários públicos de carreira.

---

## **G) O CONTRATO TEMPORÁRIO DE TRABALHO É PREVISTO PARA SERVIDORES PÚBLICOS NA FRANÇA?**

---

Conforme o Decreto nº 94-725 de 24 de agosto de 1994 o expediente dos funcionários públicos franceses é de 39 horas por semana na Função Pública do Estado. Podem ser concedidas exceções caso o serviço o justifique. A Portaria nº 82-296 de 31 de março de 1982 regulamenta o trabalho no regime de meio expediente.

Até onde apuramos, inexistente a possibilidade de contratar por tempo determinado um funcionário público na administração francesa. Isto se deve ao fato de o regime jurídico dos funcionários exigir o concurso de provas e títulos para ingressar no corpo funcional e, em contrapartida, oferecer estabilidade e outras garantias ao servidor. Os únicos cargos temporários são os de livre provimento (os DAS do Brasil).

---

## **H) QUAIS OS MECANISMOS DE ESTÍMULO AO FUNCIONALISMO?**

---

Conforme já foi referido no item E, o principal estímulo ao funcionalismo na França é a existência de um Plano de Carreira sólido, respeitado e permanente. O funcionário só pode ingressar no serviço público mediante concurso público de provas e títulos. A estrutura da carreira permite planejar o nível que se quer alcançar, e quais os requisitos de estudo e de provas complementares a serem efetuados. Os funcionários que alcançam os níveis de referência mais elevados são frequentemente chamados a exercer altos cargos de livre provimento na administração, inclusive podem assumir pastas ministeriais. O mérito, a dedicação e os estudos são as bases de promoção no serviço público francês. Devido ao instituto da permanência das regras básicas do funcionalismo, em particular da estabilidade e do acesso exclusivo mediante concurso de provas e títulos, o funcionalismo francês conquistou o respeito da população.

Fazer carreira na administração pública acarreta prestígio social e garantia de estabilidade financeira. Assim plano de carreira, garantia de emprego e salário condizente e estímulo ao estudo são os fundamentos de estímulo para o funcionário público na França.

---

## **I) QUAIS OS CRITÉRIOS PARA A APOSENTADORIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS? AS PENSÕES DOS APOSENTADOS GUARDAM SIMILARIDADE COM OS PROVENTOS DOS FUNCIONÁRIOS ATIVOS?**

---

A regra geral é que o funcionário se aposenta com 75% dos vencimentos integrais recebidos no último mês trabalhado, incluindo-se gratificações e outras vantagens. Ademais, o funcionário deverá contar com, pelo menos, 60 anos de idade e ter 37 anos e meio de serviço.

A Lei nº 82-297 de 31 de março de 1982 estabelece as novas condições de aposentadoria para os servidores públicos franceses. Com o objetivo de facilitar a aposentadoria e criar assim novas oportunidades de emprego, o governo abaixou esses limites para 55 anos de idade mas reduzindo o percentual para 70%, e criou programas de incentivo para aposentadoria precoce ou parcial. As pensões dos aposentados guardam estrita equivalência, respeitados os redutores acima descritos, com a remuneração dos servidores da ativa, sendo aumentados na mesma época e proporção.

## **J) EXISTEM MECANISMOS DO TIPO: ANUÊNIO, QÜINQUÊNIO, GRATIFICAÇÕES, INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÕES E OUTROS? QUAIS SÃO OS CRITÉRIOS UTILIZADOS?**

---

Os funcionários são promovidos de uma referência para a referência imediatamente superior na carreira mediante os critérios de mérito e tempo de serviço. Conforme já foi informado no item E os funcionários sofrem uma avaliação anual de seu superior imediato. Em função da nota obtida na avaliação podem ser promovidos antes de completado o interstício previsto de 2, 3 ou 4 anos conforme a carreira. O funcionário competente será promovido até duas vezes mais rápido que o acomodado o que, em uma perspectiva de carreira de 30 a 35 anos, acarreta uma diferença notável de vencimentos e, conseqüentemente, de valor de aposentadoria (Decreto nº 59-308 de 14 de fevereiro de 1959). Cada ano, até o dia 15 de dezembro, o quadro de promoções para o ano seguinte é publicado pela administração e submetido às comissões administrativas paritárias, cabendo recurso do interessado.

A promoção de uma categoria para outra (de nível básico para nível médio e de nível médio para nível superior) só pode ocorrer mediante a aprovação do interessado em concurso público. Vale ressaltar que os funcionários têm vagas reservadas nos concursos públicos, incentivando-se, assim, o estudo e o aprimoramento profissional (Decreto nº 88-580 de 7 de maio de 1988).

Outras gratificações e adicionais são concedidos em função dos cargos ocupados pelo funcionário. Quanto à incorporação de gratificações e outros adicionais cumpre informar que estes, ao fazer parte dos vencimentos, contam para efeitos de aposentadoria. A figura da incorporação, até onde apuramos, torna-se desnecessária na função pública francesa devido à sua própria estrutura que respeita os vencimentos adquiridos por mérito. Em resumo, os critérios utilizados pela administração pública francesa para incentivar seus funcionários são o mérito e o tempo de serviço, com notável ênfase no primeiro.

---

### **K) EXISTEM DEMISSÕES POR JUSTA CAUSA? QUAIS OS MECANISMOS PARA AVALIAR A OCORRÊNCIA DESTAS?**

---

Os funcionários públicos franceses estão submetidos a regime disciplinar. Para os três grupos de servidores - Função Pública do Estado, Função Pública Territorial e Função Pública Hospitalar - os processos disciplinares são semelhantes. As sanções disciplinares estão repartidas e graduadas em quatro grupos, indo da advertência até a demissão.

Os mecanismos para avaliar as faltas cometidas pelos funcionários possuem estrutura paritária. Ou seja, provocado pelo chefe imediato do servidor em questão ou por outras vias, o Conselho de Disciplina do órgão onde o servidor está lotado estabelece a penalidade. O processo disciplinar foi estabelecido pelo Decreto nº 84-961 de 25 de outubro de 1984, possibilitando ampla defesa e recurso. Todavia (art. 11), o recurso à decisão do Conselho de Disciplina não suspende a execução da pena.

Portanto, a demissão por justa causa é admitida pela administração pública da França, sem prejuízo, é claro, das ações cíveis ou penais cabíveis. O processo prevê garantias para o acusado, de praxe em um Estado democrático de direito.

---

### **L) EXISTEM DEMISSÕES SEM JUSTA CAUSA? QUAIS SÃO OS DIREITOS DOS FUNCIONÁRIOS EVENTUALMENTE DEMITIDOS?**

---

Inexiste a possibilidade de demissão por excesso de contingente, extinção de órgão público ou de funções ou corpos de carreira. Todavia, a administração, em casos específicos submetidos à apreciação dos conselhos paritários da função pública, pode, **por tempo determinado**, colocar funcionários em disponibilidade, pagando os vencimentos básicos. Também a administração deve oferecer, nos prazos estipulados, três postos alternativos, de igual nível que o exercido anteriormente, para que o funcionário em disponibilidade escolha. Caso o funcionário não aceite nenhum desses três postos alternativos, a Administração pode demiti-lo.

---

### **M) É PERMITIDA A GREVE DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS? SE POSITIVO, EM QUAIS CONDIÇÕES?**

---

Os três corpos de funcionários públicos franceses (Estado, Territorial, Hospitalar) gozam de direito de sindicalização e de greve. O exercício do direito sindical é regulamentado nas respectivas leis que regem cada corpo de funcionários. Todavia, são praticamente idênticas, pois garantem locais de reunião e quadro de avisos no local de trabalho, liberam funcionários para exercer atividade sindical, permitem recolher cotizações nos locais de trabalho, entre outras disposições para o bom desempenho sindical (direitos regulamentados pelo Decreto nº 82-447 de 28 de maio de 1982). A greve dos funcionários públicos é permitida nos moldes previstos na Lei; a prática mostra que as greves de funcionários só ocorrem após esgotamento das possibilidades e instâncias de negociação.

---

## CONCLUSÕES

---

A qualidade do serviço público francês é sobejamente reconhecida. Essa qualidade é fruto de diversos fatores: regras estáveis e transparentes; incentivo ao mérito; plano de carreira atraente; estímulo ao estudo e formação do servidor; direitos, obrigações e garantias respeitados; remuneração condizente e justa.

Todo intento de reforma de administração pública deve guiar-se por esses parâmetros. Caso contrário, têm-se medidas pontuais que não resolvem a essência do problema e produzem efeitos contraproducentes: desânimo, desprestígio, desestruturação do serviço público. Um verdadeiro e honesto projeto de reforma do aparelho de Estado deve ser global, pois de nada adianta fazer remendos em uma estrutura frágil, pois corre-se o risco de criar outros problemas sem resolver as verdadeiras questões.

Por último, o serviço público é o alicerce do Estado, direito da população, em particular das camadas mais carentes. Enfraquecer o serviço público, portanto, é prestar um desserviço à própria democracia e atentar contra a redistribuição de renda. Cumpre reformar o Serviço Público brasileiro para que este possa realmente desempenhar com eficácia suas funções precípuas e indispensáveis de tornar o Estado mais eficiente e a sociedade mais justa.