

APERFEIÇOAMENTO

Notas sôbre Legislação de Pessoal

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES
e PEDRO AUGUSTO CYSNEIROS

VI — PROMOÇÃO

Conceito — Promoção é o acesso do funcionário, em caráter efetivo, a cargo da classe imediatamente superior àquela à que pertence, na respectiva carreira (art. 1.º do Decreto n.º 24.646, de 10-3-48 — *D.O.* de 17-3-948).

Deduz-se daí que a promoção não cria para o funcionário uma situação condicional, mas ao contrário o investe, desde logo, efetivamente, no novo cargo. O funcionário promovido não fica sujeito, em relação ao novo cargo, a estágio probatório ou a qualquer outra condição, e isso porque sua posição dentro do serviço público já se acha definida, quanto a êsses aspectos.

Nesse particular o atual Regulamento de Promoções elimina qualquer dúvida, ao prescrever que não poderá haver promoção de funcionário interino, aposentado ou em disponibilidade.

Diz-se que a promoção é um acesso porque representa um movimento de baixo para cima na escala de salários, ou um aumento de atribuições e responsabilidades ou nas duas conjuntamente. Por outros termos, a promoção pode: 1.º) acarretar um aumento de vencimentos, sem que se alterem as atribuições e responsabilidades do funcionário; 2.º) implicar um aumento de vencimentos e um correspondente acréscimo de volume ou de dificuldade das atribuições e responsabilidades; e 3.º) importar no acréscimo de atribuições e responsabilidades, sem aumento de salário.

Esta última forma é pouco comum e sói existir nas organizações em que os postos iniciais de chefia são utilizados como meio de treinamento do pessoal indicado para passar das funções de execução para as de direção.

As duas outras formas são mais freqüentes e surgem, ora isoladas, ora conjuntamente. A maior ou menor predominância que esta ou aquela forma pode apresentar, depende, principalmente, do sistema de organização dos cargos em classes.

Quando estas são organizadas tendo cada qual um nível de dificuldades e responsabilidades que se vai elevando à medida que partimos das classes inferiores para as superiores, a promoção, além do aumento de vencimentos, produz

a elevação do grau das atribuições do funcionário. E' o que acontece de modo geral no serviço público norte-americano, e, esporadicamente, no serviço público brasileiro, como por exemplo na carreira de Diplomata.

Quando, porém, as classes representam, apenas, diferentes níveis de salários e as atribuições pertencem à carreira, como é a regra geral entre nós, a promoção acarreta, apenas, um aumento de vencimentos. Diz-se então que ela é *horizontal* por oposição à outra modalidade (com aumento de vencimento e de atribuições ou só dessas, que se chama *promoção vertical*).

Requisitos para a promoção regular — A promoção sendo como é uma das formas de provimento dos cargos públicos, exige para a sua regularidade a verificação de certos requisitos que dizem respeito:

- 1.º) *ao cargo*;
- 2.º) *ao funcionário*;
- 3.º) *à forma do ato*.

Vejamus como se caracterizam tais requisitos.

Requisitos referentes ao cargo — Dêsses requisitos o primeiro é a vacância. Dele trata o parágrafo único do art. 12 do Regulamento de Promoções, dispondo:

“Verifica-se a vaga na data:

- a) do falecimento do ocupante do cargo;
- b) da publicação do decreto que transferir, aposentar, declarar em disponibilidade, exonerar ou demitir o ocupante do cargo;
- c) da data da posse, no caso de nomeação para outro cargo;
- d) da publicação da lei que criar o cargo e conceder dotação para seu provimento ou da que determinar apenas esta última medida, se o cargo estiver criado;
- e) da declaração da companhia de transporte utilizada pelo funcionário desaparecido em naufrágio, em acidente ou em qualquer ato de guerra ou agressão à soberania nacional.

Mas não basta que o cargo esteja vago; é necessário ainda que êle não pertença a classe onde haja cargo excedente, requisito êste exigido pelo art. 5.º do Reg. do Promoções.

Requisitos referentes ao funcionário — O funcionário para ser promovido deverá contar o interstício de 730 dias na classe (idem 9.º) e não estar suspenso disciplinar ou preventivamente. Além desses dois requisitos, que são de ordem geral, deverá êle, se a promoção fôr por merecimento, estar compreendido nos dois primeiros terços da classe, quando da abertura da vaga.

Requisitos referentes à forma do ato — A forma própria que deve revestir a promoção é a de decreto do Presidente da República. A êsse respeito o art. 3.º do Reg. de Promoções estatui:

“A promoção se efetuará mediante decreto coletivo, expedido para cada quadro ou parte de quadro”.

§ 1.º O decreto coletivo será lavrado pelo órgão de pessoal, atendidas as seguintes normas:

a) a parte referente a promoção por antiguidade conterá o nome dos funcionários que serão promovidos;

b) na parte relativa à promoção por merecimento, à qual serão anexadas as respectivas listas, ficará em branco espaço suficiente para a inscrição do nome dos funcionários nos quais recair a escolha do Presidente da República.

Crítérios de promoção — A promoção pode obedecer a diversos critérios devendo ser mencionados, como os mais comuns a antiguidade e o merecimento que são, aliás, os adotados no serviço público federal brasileiro.

A antiguidade é de todos êles o mais objetivo, por isso que sua apuração se faz em função de um fator impessoal e mensurável de modo exato: o tempo de serviço. Baseia-se ela no pressuposto de que o funcionário antigo possui mais experiência, está mais identificado com a organização a que serve à qual se devotou mais longamente, merecendo, por isso mesmo, que se lhe dê oportunidade de melhorar sua situação funcional, tanto mais quanto não pode êle enfrentar em igualdade de condições a competição dos elementos mais jovens, beneficiários de um aprendizado mais recente, de melhores facilidades educacionais, e até mesmo da experiência dos que encaneceram no trabalho. Os adversários do critério da antiguidade acusam-no de premiar a incompetência e a inércia e de barrar o caminho aos empregados que se esforçam e se aplicam ao trabalho e que constituem, por isso mesmo, elementos mais eficientes e dignos de maior estímulo. Para êles, os melhores postos devem pertencer aos mais capazes.

Não há dúvida de que a certeza de ser promovido por força da antiguidade pode levar o funcionário a renunciar ao esforço no sentido do aperfeiçoamento de sua atuação funcional; e também é verdade que a estagnação, durante largo tempo numa mesma função, constitui, às vezes, indício de incapacidade ou de desinteresse.

Mas essas considerações, por si, não excluem o fato de ser até certo ponto, senão imoral, pelo menos injusto, que uma organização depois de manter a seu serviço por longos anos um funcionário venha negar-lhe uma oportunidade de melhoria, justamente quando êle mais necessita de proteção e de amparo.

Por outro lado, o critério do merecimento é por demais subjetivo e na prática produz as maiores injustiças. A apuração das condições de merecimento é fálha, por isso que depende da apreciação pessoal do chefe sobre a conduta do funcionário. Nela intervém o feitiço psicológico de cada chefe, com a inevitável diversidade de encarar as coisas, de ponderar as situações, de distinguir, enfim, de julgar, sob circunstâncias as mais variadas. Entretanto se tal não sucedesse e dispuséssemos de meios para uma verificação exata do merecimento de cada funcionário nenhum critério seria mais recomendável que êsse. Pelas vezes que tem permitido dar as oportunidades de progressos aos funcionários realmente mais capazes, o critério do merecimento salva-se de uma condenação total. Por isso, demonstra que êle também pode funcionar a contento. Seu mérito maior está no estímulo que produz e cujos benefícios são inquestionáveis, do ponto de vista da eficiência do funcionário e do serviço. Sem perspectiva de acesso pelo merecimento próprio grande número de indivíduos jamais se resolveria a ingressar na administração pública e esta perderia, assim, valiosos auxiliares, que iriam dedicar-se a outras atividades onde lhes fôsse dado vencer pela sua competência e dedicação ao trabalho.

A apuração da antiguidade — A antiguidade como critério de promoção apura-se pelo tempo líquido do exercício na classe. A êsse respeito, diz o Regulamento de Promoções:

Art. 25. A antiguidade de classe será contada:

I — Nos casos de nomeação, readmissão, transferência a pedido, reversão ou aproveitamento, a partir da data em que o funcionário entrar no exercício do cargo.

II — No caso de promoção, a partir da data da publicação do decreto respectivo.

III — No caso de transferência “ex-officio”, a partir da data em que o funcionário entrou em exercício do cargo de que foi transferido ou da em que foi publicado o decreto de sua promoção para êsse cargo.

Art. 26. Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver maior tempo de serviço no Ministério ou órgão diretamente subordinado ao Presidente da República; em caso de novo empate, o que tiver maior tempo de serviço público federal; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole mais numerosa, o casado e o mais idoso.

§ 1.º Como tempo de serviço no Ministério ou em órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, será computado o exercício em quaisquer cargos ou funções.

§ 2.º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à contagem do tempo de serviço público federal.

§ 3.º Não deverá ser computado o tempo de serviço cuja contagem fôr expressamente vedada pela legislação vigente.

Art. 27. Na apuração do tempo líquido de efetivo exercício, para determinação da antiguidade de classe e do desempate previsto no artigo anterior, não serão computadas as faltas ou o afastamento decorrente de:

I — Férias.

II — Casamento.

III — Luto.

IV — Exercício de outro cargo federal, de provimento em comissão.

V — Exercício de outro cargo federal, como substituto.

VI — Convocação para o serviço militar.

VII — Júri e outras obrigações decorrentes de lei.

VIII — Exercício de cargo ou função de governo ou administração, em qualquer parte do território nacional, por nomeação ou designação do Presidente da República.

IX — Exercício de cargo ou função de confiança, de chefia ou direção, dos Estados, Municípios, Prefeitura do Distrito Federal, Territórios, Autarquias ou Sociedades de Economia Mista, desde que haja prévia autorização do Presidente da República.

X — Exercício de outras funções quando a lei determinar a contagem de tempo para todos os efeitos.

XI — Desempenho de função legislativa ou executiva federal, estadual ou municipal em virtude de eleição, excluído, relativamente às funções estaduais ou municipais, período de férias legislativas, quando o funcionário devera reassumir o cargo.

XII — Licença à funcionária gestante.

XIII — Licença em virtude de acidente em serviço ou de doença profissional.

XIV — Trânsito para entrar em exercício do cargo ou para reassumi-lo.

XV — Missão ou estudo no estrangeiro, quando o afastamento houver sido autorizado pelo Presidente da República.

XVI — Doença, devidamente comprovada, até três dias por mês.

XVII — Expressa determinação legal, em outros casos.

Parágrafo único. Não se contará tempo de serviço concorrente ou simultaneamente prestado, em dois ou mais cargos ou funções, à União, Estados, Prefeitura do Distrito Federal, Municípios, Territórios, Autarquias ou Sociedades de Economia Mista.

No caso especial de fusão de classes ou de reclassificação de cargo isolado em carreira, a antiguidade apura-se do seguinte modo:

Art. 22. Quando houver fusão de classes do mesmo padrão de vencimento, de duas ou mais carreiras, os funcionários contarão, na nova classe, a antiguidade de classe que tiverem na data da fusão.

Parágrafo único. O disposto neste artigo estende-se aos casos de reclassificação do cargo, de uma carreira em outra, ou de cargo isolado em carreira.

Art. 23. Quando houver elevação do nível inferior de vencimentos de uma carreira, com a fusão de classes sucessivas, a antiguidade dos funcionários na classe que resultar da fusão, será contada do seguinte modo:

I — Os funcionários da classe inicial contarão a antiguidade que tiverem nessa classe, na data da fusão.

II — Os funcionários das classes superiores à inicial contarão a soma das seguintes parcelas:

a) a antiguidade que tiverem na classe a que pertencerem, na data da fusão;

b) a antiguidade que tenham tido nas classes inferiores da carreira, nas datas em que houverem sido promovidos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo estende-se aos casos em que simultaneamente se operar a fusão de classes sucessivas e a fusão de carreiras ou reclassificação de cargos, isolados ou de carreira.

Art. 24. Para efeito do disposto nos dois artigos anteriores, a antiguidade do ocupante de cargo isolado será apurada pelo tempo líquido de efetivo exercício no cargo, como se fôsse integrante de classe.

A apuração do merecimento — Esta matéria é regulada no Capítulo III do Regulamento

de Promoções e obedece aos seguintes dispositivos:

Art. 28. O merecimento de cada funcionário será apurado em pontos negativos e positivos, segundo o preenchimento das condições fundamentais e essenciais, definidas neste capítulo.

Art. 29. O merecimento é adquirido na classe; promovido, o funcionário começará a adquirir merecimento o contar de seu ingresso na nova classe.

Art. 30. A assiduidade, a pontualidade horária, a disciplina e o zelo funcional são considerados condições fundamentais de merecimento, importando o seu não preenchimento pelo funcionário, durante a permanência na classe, em pontos negativos.

Art. 31. A assiduidade será determinada, durante a permanência do funcionário na classe, pelo efetivo exercício das funções sendo computado um ponto negativo para cada falta.

Parágrafo único. Não constituirão falta, para efeitos deste artigo:

a) os afastamentos indicados no art. 27;

b) os afastamentos decorrentes de licença, legalmente concedida.

Art. 32. A falta de pontualidade horária, durante a permanência do funcionário na classe, será determinada pelo número de entradas-tarde ou retiradas-cedo, atribuindo-se um ponto negativo para três entradas-tarde ou retiradas-cedo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo as entradas-tarde e retiradas-cedo serão adicionadas umas às outras, computando-se um ponto negativo, para cada grupo de três, sendo desprezadas as que não atingirem aquele número dentro do semestre.

Art. 33. As faltas de disciplina e de zelo funcional, durante a permanência na classe serão apuradas em vista das penalidades de advertência, repreensão, suspensão e destituição de função impostas ao funcionário.

Parágrafo único. Cada advertência corresponderá a dois pontos, cada repreensão a quatro, cada dia de suspensão a seis e cada destituição de função a trinta pontos, todos negativos.

Art. 34. A apreciação do merecimento do funcionário na classe se estenderá do início ao fim do semestre.

Parágrafo único. Na hipótese de ter sido promovido, o merecimento do funcionário será apreciado da data da publicação do decreto respectivo ao fim do semestre correspondente.

Art. 35. As condições essenciais definem propriamente o merecimento e serão apuradas pelo órgão de pessoal, em pontos positivos, de acordo com as respostas dadas aos quesitos constantes do Boletim de Merecimento.

§ 1.º Para os fins deste artigo, as respostas terão o seguinte valor:

a) sim (s), quatro pontos;

b) mais ou menos (m), dois pontos;

c) não (n), nenhum ponto ou zero.

§ 2.º Compete ao órgão de pessoal adotar providências visando a uniformização do modo de preencher os boletins, com o objetivo de obter julgamento fiel da atuação do funcionário, podendo, inclusive, representar, nos casos em que tal medida fôr aconselhável.

Art. 36. A soma algébrica dos pontos positivos e os negativos, obtidos pelo funcionário em cada semestre, representará o índice de merecimento.

Parágrafo único. O grau de merecimento do funcionário será representado pela média aritmética dos índices de merecimento, obtidos nos quatro semestres imediatamente anteriores à promoção.

Art. 37. Em igualdade de condições de merecimento, proceder-se-á ao desempate, em primeiro lugar, pela antiguidade de classe e, a seguir, pela forma determinada no art. 26.

Art. 38. Não poderá ser promovido por merecimento o funcionário:

- a) que não obtiver, como grau de merecimento, a metade do máximo atribuível;
- b) que esteja licenciado na época da promoção, ou tenha estado no trimestre anterior, para tratar de interesses particulares.

Parágrafo único. O disposto na alínea *b* deste artigo também se aplica à funcionária que esteja ou tenha estado licenciada, para acompanhar o marido, funcionário ou militar, que houver sido mandado servir em outro ponto do território nacional.

O registro das condições de merecimento é feito em boletim especial, cujo modelo foi publicado em anexo ao Decreto n.º 24.646, de 10-3-48.

Processamento das promoções — Os atos e formalidades através dos quais se processam as promoções vêm descritos, detalhadamente, no capítulo IV do Regulamento e cabem, de modo geral, ao chefe imediato do funcionário (julgamento da atuação funcional do servidor e expedição do boletim de merecimento), ao serviço de pessoal (registro de ocorrências, apuração do tempo de serviço, classificação dos concorrentes, publicação das listas de promoção, organização dos mapas, preparo dos decretos), ao Ministro de Estado (julgamento das reclamações e encaminhamento do expediente ao Presidente da República) e ao Presidente da República (autorização para preenchimento de vagas de classe final antes da época prevista no Regulamento de Promoções; e assinaturas dos decretos de promoção). Quanto às épocas de realizações das promoções vigoram os seguintes dispositivos:

Art. 39. A fim de regularizar o processamento das promoções, fica o ano civil dividido nos trimestres seguintes:

I — Primeiro trimestre, compreendendo os meses de janeiro a março.

II — Segundo trimestre, compreendendo os meses de abril a junho.

III — Terceiro trimestre, compreendendo os meses de julho a setembro.

IV — Quarto trimestre, compreendendo os meses de outubro a dezembro.

Parágrafo único. O primeiro e o segundo trimestres constituem o primeiro semestre; o terceiro e quarto trimestre integram o segundo semestre.

Art. 40. Nas promoções a serem realizadas em março, junho, setembro e dezembro serão providas tôdas as vagas verificadas, respectivamente, até o último dia dos meses de janeiro, abril, julho e outubro.

Melhoria de salário — Sobre melhoria de salário dispõe o D.L. 5.175, de 7-1-43:

“Art. 44. A melhoria de salário só poderá ocorrer quando houver vaga na referência imediatamente superior da respectiva série funcional da mesma T.N.M.

§ 1.º Sòmente depois de dois anos de interstício na referência, poderá o mensalista obter melhoria de salário.

§ 2.º Sem o interstício, só poderá o mensalista ter melhoria de salário, se, na mesma referência e S.F. nenhum outro o houver completado, não podendo, porém, neste caso, obter nova melhoria de salário, antes de decorridos dois anos.

§ 3.º Quando a conveniência do serviço aconselhar a melhoria de salário poderá ser feita mediante prova promovida pelo D.A.S.P. e de acòrdo com o critério que estabelecer, independentemente de interstício.

“Art. 45. A melhoria de salário será proposta ao Ministro de Estado, pelo chefe de serviço a que corresponder a T.N.M., por intermédio da D.P.

Parágrafo único. Autorizada a melhoria a D.P. fará a devida comunicação ao chefe de serviço, que expedirá a respectiva portaria (redação dada pelo D.L. n.º 8.201, de 21-11-45).

Como se vê do exposto a única modalidade de extranumerário que tem melhoria de salário é a de mensalista. Dessa vantagem e por essa forma não gozam os contratados, diaristas e tarefeiros.

E' fácil se depreender dos dispositivos legais transcritos que a melhoria de salário do mensalista não está sujeita, exceto quanto a exigência do interstício de dois anos, a nenhuma norma legal, podendo, assim, ser feita independentemente de prazos, exigências quanto ao preenchimento de determinadas condições etc.

No entanto nos Decretos que têm aprovado as Tabelas Numéricas de Mensalista dos diversos Ministérios figura um artigo que manda aplicar, subsidiariamente, no processamento das melhorias de salário as disposições do Regulamento de Promoções.

Com isto, visa-se metodizar e submeter a critérios definidos as melhorias de salário.

E' de se ressaltar que, com o advento da Tabela Única, o processamento das melhorias nestas não mais obedece ao disposto no art. 45, do D.L. 5.175-43, porquanto, agora, compete ao Ministro de Estado fazer as melhorias.