

O interino em cargo de carreira, em face da Constituição

OSCAR VICTORINO MOREIRA

A SITUAÇÃO do funcionário interino em cargo de carreira ainda não foi examinada com o necessário rigor. A Constituição vigente criou uma situação tal que exige meditação. Quais os motivos que levaram o legislador constituinte a redigir a Lei Magna com um sentido tão restritivo, não nos ocorre, mas o fato é que encontramos o impedimento total para serem providos os cargos de carreira na condição de interino, por funcionários que não hajam sido submetidos a concursos de provas ou de títulos, ou ainda de uns e outros.

Para sermos suficientemente claros, mister se faz que examinemos os textos constitucionais de 34, 37 e de 46.

A Constituição de 16 de julho de 1934 dizia:

Art. 168. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir.

Art. 169. Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, no qual lhes será assegurada plena defesa.

Art. 170. O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

2.^a — a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 dispunha, em relação ao funcionário e no que interessa à matéria em estudo, o seguinte:

Art. 156. O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

- a)
- b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos;
- c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou

mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se;

A atual Constituição não menciona a elaboração do Estatuto dos Funcionários, mas estabelece certos princípios, dentre os quais iremos transcrever alguns.

Art. 186. A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde.

Art. 188. São estáveis:

I — depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

II — depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

Ao cotejarmos os textos constitucionais, verificamos a possibilidade de serem alguns funcionários nomeados sem concurso, sendo a regra geral, a precedência dessa determinação.

Essa faculdade permitida pelas constituições examinadas é necessária, pois vários são os cargos efetivos dispensados da exigência do concurso. Os cargos isolados, de provimento efetivo, são dos que não se encontram sujeitos à exigência acima referida.

Técnicamente seria possível o concurso e até mesmo recomendável, mas há quem alegue ser conveniente a faculdade da nomeação de tesoureiros ou fiéis pelo critério da confiança. Se é constitucional a faculdade, não a discutiremos, pois nosso objetivo é outro.

Para os cargos de carreira é que encontramos disposições expressas, as quais impedem a nomeação, ou melhor, a primeira investidura sem ser precedida de concurso.

A Constituição não se limitou aos cargos de carreira; foi além, diz que “em outros que a lei determinar” também é exigido o prévio concurso.

Querem alguns que, não dizendo a Constituição de forma explícita ser vedada a nomeação em caráter interino, esta não está impedida. Firmam-se os que assim pensam no princípio de que, o que a lei não impede, a ninguém é dado impedir. A isso contrapomos outro princípio: — a lei deve ser interpretada inteligentemente...

Diz Pontes de Miranda em seus "Comentários à Constituição de 1946", Volume 4.º, primeira edição, página 158:

"3) Do art. 186, também se tira que os poderes públicos estão inibidos de qualquer nomeação para postos de carreira das repartições administrativas, incluídas as repartições administrativas dos corpos legislativo e judiciário, sem o concurso de provas ou de títulos; a falta de um dos dois pressupostos faz nula, por inconstitucionalidade, a nomeação. A lei ordinária pode exigir o pressuposto, ainda que não se trate de funcionário de carreira."

Examinemos o fundo moral e democrático do princípio constitucional.

Quem é nomeado em caráter interino, sem concurso, recebe êsse benefício ou dádiva da autoridade por força de suas relações, de amizades ou outro processo, jamais pela comprovação de seu valor, de seus conhecimentos, de seu mérito. O interino em cargo de carreira é um remanescente do "spoiled system" (desculpem-nos o trocadilho...) já que fica nas mãos da facção dirigente dispor dos cargos, dispensar os ocupantes nessas condições e provê-los, se assim quiser.

Do ponto de vista democrático, o interino em cargo de carreira é uma aberração, pois está o princípio fundamental negado. A igualdade de direitos e de oportunidades desaparece, pois só existe para os bafejados pela situação, em detrimento dos que só têm por si a inteligência e a cultura.

Do ponto de vista administrativo, o interino em cargo de carreira constitui um mal de grandes proporções. O interino procura eternizar-se, lança mãos de suas relações e influências políticas para que o concurso não seja realizado, dificultando a ação da administração. Conhecemos exemplos de carreiras em que há interinos com vários anos de serviço e o concurso não se faz porque êsses elementos têm a justa noção de sua incapacidade, e submetidos a provas competitivas seriam reprovados. A maioria dos casos de interinos é justamente a dos incompetentes e por isso são contra o concurso. O Estado necessita recrutar elementos capazes e aprimorar os meios de os obter; o provimento de cargos interinamente dá ensejo ao abaixamento do nível.

Tal é a situação que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 46, foi forçado a cuidar dos "atuais" interinos, no seu artigo 23. Devemos reparar que a Constituição só cuidou dos interinos no Ato das Disposições Transitórias, já que encontrou uma situação de fato, procurando resolvê-la. O espírito da Constituição é formalmente contrário à existência de interinos em cargos de carreira ou outros que a lei determinar.

Examinemos, ainda, um aspecto que a moral deve condenar. Suponhamos a realização de um concurso no qual logrem as melhores classificações os indivíduos dotados dos maiores conhecimentos, os que revelem os maiores méritos e abaixo deles, ainda com classificação que lhe permita ser nomeado, apareça um interino da carreira para a qual foi feito o concurso. Serão providos os car-

gos com os habilitados, inclusive o interino. Isto pôsto, os melhores classificados, os que demonstraram maior capacidade, começam a contar tempo de classe para serem promovidos, e ainda estarão sujeitos aos 730 dias de estágio probatório. O interino que tivesse, digamos, mais de dois anos, embora mal classificado no concurso, lograria a primeira promoção e já se encontrava dispensado do estágio probatório, prejudicando fundamentalmente seus companheiros de concurso, mesmo lhes sendo inferior em mérito. Esta situação não é absolutamente moral, pois atenta contra a justiça natural. Quem ingressou sem concurso e assim foi provido em cargo de carreira, recebe benefícios que não atingem aos que estudam, aos que alicerçam seus desejos na capacidade. O interino que seja atento, estudioso, que deseje progredir, levará uma vantagem regular sobre seus companheiros na realização do concurso, pois contará com um conhecimento adquirido durante o tempo de interinidade que não se encontra ao alcance dos sem proteção. Casos há em que as provas exigem conhecimentos de prática de serviço só possível a quem tiver trabalhado no serviço, sendo nesse caso obtida uma vantagem pelo interino que jamais se encontra ao alcance dos demais concorrentes. Será isso moral?

Desejamos apresentar aos técnicos um caso interessante. O interino é nomeado para um cargo de carreira, dada sua necessidade, a falta que fará o funcionário, ou outra razão mais forte. Pois bem, como justificar e admitir a requisição, de acordo com o art. 35, do Estatuto, para êsse interino ir exercer uma função gratificada em outro ministério? Aqui fica o problema para os técnicos, sendo que afirmamos não ser isso conveniente e nem moral.

Outro fato que merece destaque e revela a inconveniência do interino em cargos de carreira é este: — Viamos em várias repartições públicas um grande número de extranumerários, com vários anos de serviço, competentes, tendo ingressado mediante provas de habilitação, ao lado de interinos que foram providos por favor, sem qualquer prova. Aos interinos, dado que eram "funcionários", era permitido e ainda é, o exercício de funções de chefia, percebendo gratificação.

Enquanto o extranumerário estava impedido de perceber os benefícios da função gratificada, o interino, nomeado sem prova, podia exercê-la e percebia a correspondente remuneração.

Encontramos em repartições alguns interinos exercendo funções de chefia e por isso dirigindo funcionários de carreira e de padrões elevados. Êsse interino quebra a noção de hierarquia, amesquinha o funcionário que tem um passado abonador e que a direção o subordina a alguém que nem sequer comprovou capacidade. Positivamente isso não é recomendável.

Já falamos do trabalho que os interinos desenvolvem contra a realização de concurso; pois bem, voltemos ao assunto. Conhecemos e estamos assistindo a êsse trabalho que apresenta diversas formas.

Para o provimento de cargos de certa carreira há um projeto que manda efetivar o interino, sem concurso de provas, apenas com o concurso de títulos, sendo que esses títulos são: — diploma exigido para o ingresso na carreira, comprovação de mais de dois anos de interinidade, atestado de bom desempenho de suas funções durante aquêl período. Esse “concurso de títulos” nada mais é que o provimento em cargos de carreira *sem concurso*. O diploma é uma exigência geral para quem quiser ingressar nessa carreira; a comprovação do tempo de interinidade decorre da própria situação e não representa habilitação em concurso; o atestado de bom desempenho das funções será naturalmente obtido por quem teve força política para lograr a nomeação e também não constitui prova de capacidade, já que deve ser considerado como de favor. Verificamos, sem necessidade de maior exame, a inconstitucionalidade do projeto que, embora usando de termos encontrados na Constituição, nada mais é que uma burla.

Esse projeto, além de conter grave injustiça, de ser antidemocrático e inconstitucional, é a negação do sistema do mérito e um estímulo à mediocridade. Basta que o indivíduo tenha padrinhos e conseguirá o cargo público, não necessitando comprovar capacidade.

E' preciso, ainda, que nos lembremos de um princípio fundamental e constante da Constituição. Diz o art. 184, aliás o primeiro do Título VIII que cuida dos funcionários públicos:

“Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer.”

Ora, o interino é provido em cargo de carreira livremente e isso não parece ser requisito que a lei estabelece! Ademais não ficam os cargos públicos acessíveis a todos os brasileiros, pois lhes é limitada a possibilidade, e quando se trata da efetivação do interino, aí, então, desaparece totalmente aquela acessibilidade constitucional.

Ainda falta examinarmos uma situação que é criada pelo interino e que muito representa para a administração: — o fator coração.

Depois que o interino ingressa no serviço, que faz amizades, que se torna familiar, a admi-

nistração pelos seres humanos que a executa, sente-se forçada a amparar aquêl interino e quando é reprovado em concurso, vários são os expedientes empregados para retê-lo, seja apelando para que suas provas sejam revistas e suas notas melhoradas, seja renomeando-o como interino em vaga existente, seja ainda admitindo-o como extranumerário, pela simples razão de que “fulano” não pode ser exonerado “e tem prestado bons serviços”, etc. Ninguém dedica maior atenção para o candidato que vem de fora, para o que, pelos seus méritos, conseguiu colocação no concurso; a preocupação é tôda em tórno do “coitado” do interino sem valor intelectual que foi reprovado.

O serviço público deve encarar os seus servidores num plano totalmente imparcial, evitando quaisquer preferências pessoais, tendo sempre presente os princípios de justiça, os democráticos e os sociais, sem o que se aviltará.

Terminando estas considerações, devemos notar que o espírito da atual Constituição é manifestamente contrário ao provimento dos cargos de carreira por interinos, pois o caráter da primeira investidura, seja qual fôr a forma, está na dependência da prévia realização de concurso.

Ocorre-nos, ainda, para evidenciar o absurdo do interino em cargo de carreira, lançar nossas vistas para as forças armadas. Há interinos nas classes iniciais do oficialato? Poderia haver? E se houvesse, algum segundo-tenente, interino, exerceria um pôsto de comando onde houvesse coronéis, majores, capitães e primeiros-tenentes? Seria o cúmulo do absurdo! Por que não julgarmos tão absurda a existência de um oficial administrativo “H”, interino, exercendo uma função gratificada, de chefia, tendo sob sua direção outros oficiais administrativos “M”, “L”, “K”, “J” e “I”?

Do exposto concluímos que a Constituição não permite o provimento de cargos de carreira por interinos, e além de imperioso motivo, o interino nesses cargos é inconveniente. Estamos vivendo sob a égide da Constituição, sendo necessário acatarmos a Lei Básica, cumprindo-nos respeitá-la, embora isso seja contrário às conveniências políticas dos que podem conseguir a nomeação de afilhados.

* * *

No prefácio à obra de Raymond Gaudriault, *L'organisation des travaux administratifs*, Henry Puget, Secretário Geral da seção francesa do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e diretor do Centro de Pesquisas de Administração, da França, subscreveu de modo magistral a tese dos técnicos que, desde Fayol, insistem na tecla da necessidade de reforma dos serviços públicos em bases racionais. Considera essa eminente autoridade “que o sistema de órgãos que formam a administração do Estado não constitui um fim em si mesmo e jamais terá o aspecto de um monumento definitivo e de forma estável. Esse sistema está, por outro lado, sempre exposto ao perigo de se fossilizar, tornando-se obsoleto caso seu plano não sofra de vez em quando alguma revisão. Acrescente-se, todavia, que o serviço público, mais do que qualquer outra organização, não pode emperrar e, por isso, é preciso impedir que ocorra o fenômeno da fossilização que o privará da flexibilidade indispensável ao seu funcionamento econômico. Se êle não evolui, adaptando-se às condições do momento para cumprir suas incumbências como instrumento de execução da política pública, acabará insulando-se, transformado numa sociedade esotérica, surda aos apelos externos os quais partem do seio do povo em geral e dos contribuintes e eleitores em particular. A máquina administrativa só existe para prestar serviços e suprir as necessidades coletivas. Deve por isso estar sempre preparada para agir com eficácia o que só é possível evitando-se estagnação da respectiva estrutura, dos seus métodos e dos seus processos. Como evitar, porém, êsse emperramento? Com a promoção do progresso realizado em função dos aperfeiçoamentos técnicos introduzidos pelos cientistas no campo da organização racional do trabalho. Foram as obras de Fayol, diz Gaudriault, que levaram os problemas de organização científica para o terreno do serviço público. Depois dêle, ocuparam-se da matéria muitos outros estudiosos, entre os quais vale ressaltar Maurice Pauthiere que, realçando a importância das atividades dos órgãos do govêrno, das repartições a que chamou de “freio retardador das atividades”, propôs sua transformação em “unidades dinâmicas” por força de sua reestruturação cientificamente executada. — “R. S. P.” — agosto — 1949.