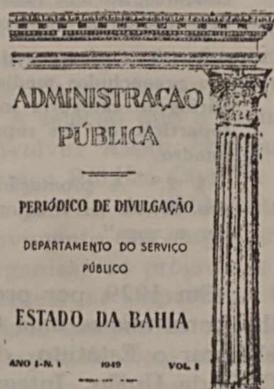


Os antecedentes teóricos da Reforma Administrativa no Brasil

RENATO BIÃO DE CERQUEIRA

Diretor Geral, em comissão, e Consultor Jurídico do Departamento do Serviço Público da Bahia

Revista do Serviço Público, congratulando-se com o aparecimento de "*Administração Pública*", órgão do Departamento do Serviço Público do Estado da Bahia, transcreve, no presente número, o interessante estudo reazado pelo Diretor-Geral daquele Departamento, sob o tema de recrutamento e seleção de pessoal para o Serviço Público.



NA primeira edição do seu "Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo", Viveiros de Castro já assinalava em 1906:

"O funcionalismo público nunca constituiu uma carreira que exigisse preparo técnico.

Sem garantias de estabilidade e de acesso o empregado se habituou a confiar mais na dedicação partidária do que na habilitação profissional e o seu zêlo, salvo honrosas exceções, *rari nantes in surgite vasto*, não ia além de um quase automático cumprimento dos deveres do cargo, das anotações dos *precedentes* que facilitavam o trabalho de informar, mantendo, aliás, a administração numa rotina esterilizadora".

Daí, no Capítulo dedicado ao funcionário, sentença ainda o douto tratadista:

"Bem mereceria da Pátria o Governo que realizasse uma reforma administrativa com a seguinte orientação:

1.º — redução do quadro dos empregados ao estritamente indispensável; 2.º — tornar as primeiras nomeações dependentes da prova de capacidade; 3.º — garantir o acesso, sendo as vagas preenchidas mediante proposta de uma comissão que funcionaria em todos os Ministérios civis, como a de promoções do Exército; 4.º — fixação de vencimentos que possam realmente prover a subsistência do empregado e de sua família; 5.º — responsabilidade efetiva dos funcionários".

E' bem velha, como se vê, a idéia de, mediante organização adequada, fundar-se a administração do pessoal do Estado na capacidade intelectual e técnica do funcionário, tirando à função pública o caráter acessório ou intermediário com que, por tanto tempo, foi encarada para atribuir-lhe a dignidade de uma profissão. O objetivo, porém, só

trinta anos decorridos veio a ter realidade na Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, ato de marcante significação e magníficos efeitos na administração federal, com reflexos, igualmente benéficos, na dos Estados.

Mas, a lei citada representa, em verdade, o produto de longa preparação teórica, através projetos, idéias e pareceres que, desenvolvendo o pensamento de Viveiros de Castro, visaram, no decurso daqueles trinta anos, um Estatuto legal para o funcionalismo. E' curioso, assim, investigar e enumerar os antecedentes do importante ato, demonstrando, conseqüentemente, que a maior parte dos seus princípios remontam a estudos ou trabalhos realizados de 1907 em diante, quando o primeiro projeto apresentado ao Congresso Nacional, de autoria do Deputado Justiniano de Serpa enunciou as bases da reorganização do quadro dos funcionários e empregados da União sob o critério geral da unificação dos dispositivos que se lhe referissem.

A Lei 284 em aprêço distancia-se, todavia, mais sensivelmente dos projetos lançados naquele período, quando, excedendo o problema do pessoal, institui, de logo um órgão coletivo a quem incumbirá, daí por diante, "estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento". Nesse ponto, entretanto, de uma parte se assemelha ao modelo francês, expressa no projeto Duguit, apresentado ao legislativo em 1920 pelo Gabinete Millerand, onde figura um Conselho Administrativo Superior, destinado, além da função de instância mais elevada, à de consulta sobre "tôdas as medidas de ordem legislativa e regulamentar que interessem a vários serviços públicos". De outra, a inovação corresponde às modernas conquistas da administração, submetida, já agora, consoante o exemplo dos povos mais cultos, aos princípios da organização científica do trabalho.

Mas a Lei 284 é, sobretudo, uma lei de organização do pessoal civil da União, cuja profissionalização promove em termos claramente definidos, cumprindo, aliás, o princípio fundamental constante do seu art. 1.º.

"A presente lei adota o princípio geral da formação de carreiras para os funcionários civis federais".

A lei no particular é mais completa e aperfeiçoada que os projetos que a precederam, os quais, entretanto, consignam, uns mais perfeitamente que outros, o mesmo princípio. Assim, no § 5.º do art. 6.º o projeto Justiniano Serpa prescreve:

“A admissão ao quadro será sempre para a última classe e as nomeações para as outras classes serão feitas por merecimento a primeira e por antiguidade de classe a segunda, e assim por diante, sempre alternadamente”.

Por seu turno o projeto n.º 77 de 1911, do Deputado Graccho Cardoso, estabelece no seu arts. 5.º e 6.º:

“Não produzirá efeito algum tôda primeira nomeação, embora feita por autoridade competente, destinada ao preenchimento de cargo que não seja o menos elevado em cada categoria de função.

“Parágrafo único. O disposto no presente artigo terá inteiro vigor, mesmo quando se trate de reforma ou reorganização de qualquer serviço público”.

E como complemento necessário o aludido projeto dispõe no art. 8.º respectivo:

“As promoções se farão, obedecendo rigorosamente à escala de categoria em cada função, não podendo funcionário algum ser promovido senão ao cargo imediatamente superior, mesmo no caso de reforma ou reorganização da repartição ou serviço a que estiver prestando sua atividade”.

O projeto Moniz Sodré, submetido, em 1913, à Câmara dos Deputados declara, por sua vez, nos arts. 5.º e 6.º:

“Art. 5.º A primeira nomeação só poderá ser feita para o cargo menos elevado de cada categoria de funções”.

“Art. 6.º Nenhum funcionário poderá ter acesso para o cargo superior se o seu nome não figurar no quadro de promoção e êle não tiver dois anos de serviço no cargo que ocupa”.

Menos explícito, porém, suficientemente denunciativo, é o projeto Camilo de Holanda que data de 1914 e assim se expressa no seu art. 31:

“O provimento dos cargos médios será feito em virtude de acesso gradativo, contínuo, ou do pôsto anterior, sendo sucessivamente, nove por antiguidade e um, quando o possa ser, por merecimento”.

O Decreto 12.296 de 6 de dezembro de 1916, emitido pelo Governô Venceslau Braz no intuito de “consolidar tôdas as disposições legais e regulamentares referentes a funcionários públicos civis da União, estabelecendo ao mesmo tempo a êsse respeito normas comuns aos diversos departamentos da Administração Pública”, preceituou nos artigos 3.º e 4.º:

“Art. 3.º As primeiras nomeações dependentes de concurso só podem ter lugar para os cargos de categoria menos elevada e serão feitas interinamente.

“Parágrafo único. No fim de um ano de exercício, descontadas as faltas não justificadas, será o funcionário provido efetivamente, se revelar zelo e dedicação ao serviço, sendo dispensado no caso contrário”.

“Art. 4.º Os cargos de categoria mais elevada serão providos por acesso dentre os funcionários de cate-

goria imediatamente inferior que exerçam lugares da mesma natureza, sendo:

a) por merecimento os de chefes ou diretores de seções, subdiretores e os de contadores das delegacias fiscais do Tesouro Nacional;

b) dois terços por merecimento e um terço por antiguidade, nos demais casos”.

Aquele Decreto, que, dependente do referendium do Congresso Nacional, nunca o logrou, seguiu-se o elaborado pela Comissão para êsse fim nomeada pelo Presidente Epitácio Pessoa em 1921. Também êste contemplou o princípio da formação das carreiras para o funcionalismo federal, como se vê do seu art. 10 e respectivos parágrafos:

“Art. 10. A primeira nomeação, dependente de concurso, só terá lugar para os cargos menos elevados dos diferentes quadros.

§ 1.º Os cargos de categoria mais elevada só serão preenchidos mediante promoção dentre os funcionários de categoria imediatamente inferior da mesma repartição ou das repartições que constituem um só quadro.

§ 2.º A promoção por antiguidade far-se-á sempre dentre os funcionários da repartição em que se der a vaga”.

Em 1929, por proposta do Deputado Sá Filho, constituia-se uma Comissão com o encargo de elaborar o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Integravam-na, com o proponente, os Deputados Maurício de Medeiros, Henrique Dodsworth, Daniel de Carvalho e Graccho Cardoso, êste designado, afinal, Relator Geral do vencido e que haveria, no desempenho do mister, de produzir brilhante estudo de conjunto da matéria, além dos excelentes pareceres e sugestões que lhe foi dado formular no tocante aos assuntos distribuídos à sua apreciação. O projeto saído do trabalho da aludida Comissão consagra, como os precedentes, a formação das carreiras profissionais no serviço público federal. Distinguindo-se dos anteriores, fá-lo, cumpre dizer, em termos mais apropriados, que bem o aproximam, senão identificam, à Lei 284 de 28 de outubro de 1936. E ver-se o art. 22 do citado projeto, que consubstância, em síntese, os artigos 1.º e 2.º da mencionada lei:

“Art. 22. As primeiras nomeações de funcionários públicos federais só poderão ser feitas para os cargos iniciais da carreira ou para aquêles cujo preenchimento não se deva fazer por promoção de outros funcionários da repartição ou serviço”.

Estavam, assim, definidos a carreira e o cargo isolado, o que não fizeram de maneira tão clara os projetos anteriormente surgidos.

Mas, a carreira é um dos termos em que se resolve o problema do pessoal do Estado. A profissionalização que ela enseja, pressupõe, porém, um outro termo relativo à habilitação dos candidatos ao serviço público, que, mais que outro qualquer setor de atividade, não pode ser o refúgio da incompetência. O produto daqueles dois termos é o sistema do mérito, hoje plenamente vitorioso

no Brasil e que, cada vez mais, se haverá de firmar, seja como um imperativo mesmo da nossa cultura, seja por imposição democrática, pois num regime do povo não se admitirá que o filhotismo venha a preterir o próprio povo no uso e gozo da prerrogativa constitucional que lhe torna acessíveis os cargos públicos.

A Lei 284 de 28 de outubro de 1936, fundada, aliás, na prescrição do n.º 2 do art. 170 da Constituição de 1934, prescreveu, no art. 41:

“A primeira investidura nos cargos técnicos e administrativos dependerá de habilitação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos conforme sugerir o C. F. S. P. C. e constar do regulamento”.

Dir-se-á que no particular a lei citada cumpriu o mandamento constitucional. Não seria exata a observação porque o que se impõe notado e que o diploma legal em aprêço complementou, a bem dizer, a disposição do citado art. 170, *in fine*, isto é, deu sistema à seleção que o “concurso”, ali recomendado, envolve. Assim, confiou ao Conselho Federal do Serviço Público Civil “a realização dos concursos de provas, de títulos ou de provas e títulos para provimento dos cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras, excluídos sempre os do magistério regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições” (alínea *b* do art. 10).

A Constituição Federal de 1891 no tocante ao provimento dos cargos públicos apenas dispunha:

“Art. 73. Os cargos públicos civis e militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas”.

Como se vê dos termos do dispositivo transcrito, larga tarefa se reservava à legislação ordinária no particular das condições de capacidade dos pretendentes aos cargos civis. Tudo, nessa parte, estaria por criar, pôsto que a Lei Magna não inscrevera em seu texto qualquer base mínima sequer tornara mesmo obrigatória a regulação legal do assunto. Assim, o que a respeito projetos, estudos e opiniões consignaram, antes que a Lei 284 viesse à luz, revela, sem sombra de dúvida, o espírito de sistema de que estavam imbuídos os seus autores. Ainda neste ponto tais pronunciamentos constituíram, certamente, antecedentes teóricos daquela Lei que se lhes avantajaria no assunto graças ao momento em que foi elaborada e decretada.

Vejamos, então, como a partir do projeto Graccho Cardoso, de 1911, se sugeria ou preconizava relativamente à habilitação dos candidatos. Aquela proposição, assim prescrevia:

“Art. 3.º São requisitos para se adquirir a qualidade de funcionário:

3.º “ter sido a nomeação precedida de concurso, em que o candidato haja provado a cultura inicial, literária ou literária e técnica indispensável a função”.

“Art. 5.º Nenhuma nomeação se fará, senão em virtude de classificação rigorosamente feita em concurso”.

“§ 1.º A ninguém será concedida isenção de concurso quaisquer que sejam os motivos alegados e os documentos exibidos”.

“§ 2.º A nomeação caberá de direito ao candidato classificado em primeiro lugar”.

Menos sábio que o projeto Graccho Cardoso, que, diga-se, antecipou preceitos que viriam a ser adotados mais de vinte e cinco anos após, o projeto Moniz Sodré encerra, também, o princípio da habilitação profissional quando estatui:

“Art. 4.º Para ser alguém admitido no quadro regular dos funcionários da administração pública, por via de primeira nomeação, é preciso dar provas da sua capacidade inicial necessária.

§ 1.º Esta capacidade inicial do candidato se prova:

1.º por um concurso de admissão;

2.º por um estágio probatório seguido de um exame prático”.

O projeto Camilo de Holanda é, no particular, excessivamente minucioso, pois chega mesmo a discriminar as matérias constitutivas do concurso, conforme a categoria da função. Prescreve, ademais, no seu art. 8.º:

“As nomeações e promoções serão feitas pela ordem de classificação, salvo quando ficar provado ter o nomeado cometido algum grave delito moral ou criminal”.

O já aludido Decreto 12.296 de 6 de dezembro de 1916 estipulou a exigência de prestação de concurso para o provimento dos cargos administrativos, como se vê do seu art. 1.º. Enumerou, no artigo 2.º, os cargos dele isentos entre os quais os de natureza técnica previstos em regulamento. Nada estabeleceu, porém, relativamente ao critério de nomeação dos habilitados. O projeto elaborado pela Comissão nomeada pelo Presidente Epitácio Pessoa visou retocar e rever o citado Decreto 12.296 que fôra submetido ao *referendum* do Congresso. Na parte do processamento dos concursos e norma de procedimento em face do respectivo resultado não se afastou daquele, cujo art. 1.º repete no seu art. 7.º.

O projeto de 1929, organizado pela Comissão parlamentar constituída por indicação do Deputado Sá Filho, oferece, no tocante à habilitação aos cargos públicos, muita semelhança com o projeto Graccho Cardoso, formulado em 1911. Apresenta, porém, sobre êste a vantagem de disposições complementares que mais eficácia assegurariam aos preceitos fundamentais da matéria. Assim, de par com o estabelecer no n.º 2 do art. 3.º a exigência para a nomeação de

“haver sido aprovado em exame ou concurso, seguido de estágio probatório”

prescreve, no art. 6.º, a abertura do concurso dentro dez dias após a ocorrência da vaga de cargo inicial ou de emprêgo cujo provimento não seja de acesso ou de livre escolha e manda, no art. 9.º, que êle seja cercado de tôdas as garantias possíveis de publicidade.

O projeto em aprêço se ocupa mesmo de minúcias mais próprias de regulamento, como o número de publicações do edital, necessidade dêsse expediente para a chamada dos candidatos ao concurso, divulgação da lista de inscritos, as espécies de provas a realizar, etc. Consigna, além disso, disposições outras de substancial significação para o prestígio e criteriosa prática da instituição, como:

I — validade do concurso por dois anos, durante os quais não se realizarão novas provas se existir algum candidato dos três de melhor colocação que reclame aproveitamento (art. 14);

II — provimento dos cargos vagos mediante obrigatoria escolha dentre os três melhor classificados no concurso ou exame (art. 19).

Sôbre a orientação constante dos preceitos aludidos o Deputado Graccho Cardoso aduziu, no Relatório Geral do projeto valiosos e felizes comentários, de que não nos furtamos de transcrever os seguintes tópicos:

“A competência ficará sendo, destarte, o fundamento exclusivo da investidura dos empregos, mesmo a promoção, salvo a hipótese de antiguidade”.

“O projeto prescreve regras salutares em relação ao exame ou concurso para a apreciação da capacidade profissional dos candidatos, de acôrdo com a natureza especial da função.

“Devemos ver no concurso não uma regalia para o funcionário, mas um meio de assegurar o desempenho consciencioso dos cargos. Além de ser um processo democrático de escolha é, ainda, um critério menos defeituoso de verificação de capacidades”.

“Nos Estados Unidos o concurso data de 1883. Na grande república irmã podia essa fórmula adscrever-se a certas categorias de empregos, o que a lei de 16 de junho dêsse ano intitulou, na Secção II § 2.º, de *funções classificadas*. Entre nós já essa restrição não poderia prevalecer, em face do texto constitucional que universalizou, como na Suíça, a condição da prova de capacidade especial para o exercício dos cargos públicos”.

Confrontando-se o projeto de 1929 com os que o precederam verifica-se o acêrto da afirmativa do Deputado Graccho Cardoso quando, falando pela Comissão elaboradora, diz na conclusão do Relatório: “Está persuadida, porém, de haver efetuado tarefa mais completa que os demais ensaios existentes”. Não há, todavia, como recusar a todos os trabalhos da espécie, o mérito de precursor da reforma afinal efetuada em 1936, mormente se se considerar, de uma parte, a complexidade do assunto e de outra a impossibilidade de ser sistematizada a legislação contemporânea, uma vez que, como acentuou aquêlê parlamentar “entre nós, nessa matéria, o que domina é uma absoluta falta de coordenação legislativa”, o que levou a Comissão a “tomar às legislações estrangeiras, principalmente à norte-americana, à alemã e à inglêsa, alguns princípios que se lhe afiguravam de vantajosa utilidade para a solução almejada.

Era, sobretudo, de sistema de pessoal de que se ressentia a administração federal porque não faltava, em verdade, o que poderíamos chamar a legislação do funcionário como unidade. Êste

tinha definidos os seus direitos nas leis esparsas existentes, ainda que, pela circunstâncias mesma de sua origem eventual, *incoerentes ou confusas*, como as qualificou o mesmo Deputado Graccho Cardoso, que, de referência à necessidade de se uniformizar o regime legal dos funcionários, ainda assim se expressa:

“Quando se cogita, pois, de um Estatuto para os funcionários públicos da União, não é porque na maioria dos casos os direitos já não se sintam assegurados, *mas pela necessidade de uma lei geral e única que a ninguém exclua preferentemente, favoreça ou distingua*. (O grifo é nosso).

A Lei 284 de 28 de outubro de 1936, que abria caminho ao Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, entrado em vigor em 1939, representa, portanto, decisivo e vigoroso passo na administração do pessoal do serviço público federal. Lançando os fundamentos de um sistema, em termos aperfeiçoados do que de tão longa data vinha sendo preconizado, aquêlê ato resume a *reforma radical*, a que já aludia o Presidente Washington Luís neste trecho da Mensagem dirigida ao Congresso em 1928, de cujas incisivas e autorizadas palavras se poderia, sem exagêro, considerar a Lei 284 o eco e a síntese prática.

“Não constitui ela (alude S. Exa. à classe dos funcionários) atualmente uma carreira em que o brasileiro se inicie, se esforce, caminhe, percorra os diversos postos, até os mais altos, de acôrdo com a idoneidade que possui e com a competência que vai adquirindo, a perceber vencimentos proporcionais ao trabalho, a fim de se especializar e ser nela retido.

“A exiguidade dos vencimentos, em muitos casos, afugenta as competências.

“O preenchimento dos cargos iniciais, em regra, é feito pelos que não pretendem dedicar-se ao funcionalismo ou por vencidos em outras espécies de atividade. Tais cargos são muitas vêzes considerados achegos transitórios, que auxiliam apenas a formação em outras carreiras, como o jornalismo, as profissões liberais, o ensino, etc., por assim permitir o pequeno espaço de tempo em que são obrigados a servir e por ser insuficiente a remuneração que lhes tem sido atribuída.

“Dessas informações não se deve concluir que não se encontrem na administração pública bons e honestos funcionários. Ao contrário, existem em não pequena quantidade, de que também posso dar testemunho por experiência própria. No transcurso dêste período presidencial tenho estado em contato direto e em relações indiretas com a administração e folgo em reconhecer e proclamar em muitos, mesmo, a inteligência viva, a competência técnica, a probidade incontestável, o labor incessante que os leva a trabalhar no cumprimento do dever.

Mas o vício é original, está na má organização existente, que, em regra, não atrai, não retém, apesar de estarem asseguradas garantias de estabilidade nos cargos pelos acessos, por férias, por aposentadorias, pensões etc.

Urge fazer uma reforma radical no funcionalismo federal.

São condições essenciais: estabelecer um tempo de serviço diário, que absorva completamente a atividade do funcionário, levando-a a sentir e a dedicar-se exclusivamente à carreira, evitando a dispersão prejudicial em outras; estipular vencimentos suficientes que remunerem bastante o trabalho e assegurem fartamente, nas diversas classes, a situação correspondente; determinar as condições de ingresso quanto à competência pelo concurso, como meio de seleção, sem lhes acrescentar direito especial, pela idoneidade moral verificada e pelo limite da idade, para que nos cargos iniciais, de menor paga, não sejam providos os velhos e carregados de família, que não pode-

rão sustentar-se com os vencimentos dos novos e que não poderão desenvolver-se, desenvolvendo a administração; cláusulas seguras e iniludíveis de acesso ou de promoção, de licenças e férias, e, por fim, as aposentadorias para os que se invalidarem e as pensões para as famílias que ficarem em abandono.

Enfim, é preciso transformar o funcionalismo em uma verdadeira carreira, tal como é a Magistratura, como é o Exército, como é a Marinha" (Os grifos são nossos).

O procedimento na órbita federal haveria de servir de exemplo às diversas unidades federadas, onde, por igual, o pessoal do serviço público não se administrava sob qualquer base sistemática. No tocante ao nosso Estado existia a mesma situação semicaótica, pois as nomeações se faziam, na grande maioria, sem qualquer critério seletivo, os cargos se criavam em número e sob denominação puramente inspirada em motivos aparentes, não existiam, a bem dizer, carreiras profissionais, posto que, sem a respectiva instituição legal, o provimento dos cargos mais elevados frequentemente preterira os ocupantes do imediatamente inferior, não raro para contemplar um elemento estranho à administração ou alheio à função.

Os reflexos da Lei 284 entre nós começam a se fazer sentir pela decretação do Estatuto dos Funcionários do Estado, que veio a ser a Lei número 154, de 31 de dezembro de 1936, onde, além das condições de capacidade para investidura nos cargos administrativos, passou a ter existência regular a carreira de Escriturário. Também nêle as promoções vieram a ser disciplinadas com precisão, inclusive entregues a uma Comissão de Promoções, instituída no seu art. 39, à semelhança das Comissões de Eficiência. Seguindo a trilha já começada, o Governo Juraci Magalhães incumbiria, mais adiante, um técnico em racionalização para estudar e elaborar um plano de reajustamento do pessoal do Estado, cuja enorme variedade de vencimentos e multiplicidade de nomenclatura o recomendava. Esse trabalho, praticamente concluído na aludida gestão, viria, sem demora, a se transformar em ato, promulgado que foi pelo Interventor Fernandes Dantas em 13 de janeiro de 1938 — Decreto n.º 10.534. Ainda que, no particular, não seja lícito excluir a possibilidade de uma iniciativa original, tudo indica haja aquela derivado da significação e efeitos, já então amplamente sentidos, do empreendimento do Governo Federal pela aludida Lei 284.

Estavam, como se vê, lançadas na Bahia as promissoras sementes de uma reforma geral do funcionalismo do Estado. A aproximação do modelo federal não estaria longe de se fazer, posto que, em verdade o Decreto n.º 10.534, de 13 de janeiro de 1938, muito se distanciava daquele, cujo sistema não seguia. Por outro lado, grande margem de alteração ainda permitia a Lei 154, de 31 de dezembro de 1936, para que pudesse servir a uma organização aperfeiçoada e sistemática de pessoal. Vem daí o Decreto-lei 185, de 17 de março de 1944, que "Reajusta vencimentos, organiza o Quadro Único do Funcionalismo Público Civil do Estado e dá outras providências". Este é o equivalente estadual da Lei 284, de 28 de outubro de 1936, de cujos méritos compartilha. Le-

vou-o a efeito o Governo do General Pinto Aleixo, a que deve o Estado, através incontestável zêlo pelo problema do pessoal, a atual organização que possui, uma vez que a revisão procedida no mesmo Quadro pelo Decreto 13.741, de 31 de outubro de 1947, mediante autorização constante do artigo 18 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de 2 de agosto de 1947, não alterou as bases essenciais do sistema inaugurado.

No Estado, ao contrário do que ocorreu na administração federal, a reorganização do pessoal sucedeu ao respectivo Estatuto que, entrando em vigor em 1941, não encontrou, em verdade, o campo de aplicação, representado por uma organização em correspondência com suas linhas fundamentais. O Decreto-lei n.º 12.076, de 28 de outubro de 1941 viveu, assim, até 1944, uma fase de reduzido realce, limitada a sua plena atuação à parte de rotina da administração do pessoal, longe, portanto, de realizar o sistema do mérito que êle próprio encerra.

De mais não se precisará acreditamos, para demonstrar que, na União, como no Estado, atingiu-se à *reforma radical do funcionalismo, transformando-o em verdadeira carreira*, consoante o pensamento do Presidente Washington Luís. Certo, alguma cousa da opinião do eminente estadista ainda resta por cumprir. Aludimos, pelo menos no que toca ao Estado, à revisão dos níveis de remuneração das diferentes profissões do serviço público, que em verdade não correspondem à sua verdadeira expressão econômica. Este é, todavia, problema de natureza complexa a depender de diversas circunstâncias, mas que reclama a atenção e o cuidado dos poderes competentes.

O sistema do mérito é, em resumo, a elevação da função pública a um grau de dignidade compatível com a sua natureza mesma. Preservá-la, sempre, de quaisquer injunções malsãs representa elementar cuidado, sem cujo apoio ruiria, na prática, todo o conjunto de disposições legais que a configurem. Daí se impor, corolariamente, a instituição dos meios idôneos de realizá-la dentre os quais e em primeira linha se apresentam os órgãos incumbidos de processar o *sistema do mérito*, que justifica, ademais, pelos problemas que enseja, a existência de entidades administrativas específicas, que os estudem para a deliberação do poder competente. Ainda aqui a idéia é velha, e que, volvidos muitos anos, viria aparecer, renovada e desenvolvida, na Lei federal 284.

Moniz Sodré, justificando em 1913 o seu "Esboço para um projeto de Estatuto dos Funcionários da República", definiu nestas eloqüentes palavras, a índole e a necessidade de tais órgãos, vale dizer a lógica de sua criação em face de um sistema legal em que é permanente o sentido de dignidade da função pública.

"Mas não basta que o estatuto vede ou limite o arbítrio só nos casos de nomeação ou recrutamento. E' mister que ponha também os funcionários, quanto às promoções ou acessos, a salvo dos caprichos do Governo, restringindo-lhe esse poder discricionário que o arrasta, por motivos estranhos aos interesses do serviço público, a pre-

terições iníquas e escandalosas proteções, em consequência das quais indivíduos há que mourejam indefinidamente em um eterno esquecimento, presos a cargos subalternos, sem achar recompensa aos seus esforços, ao passo que outros, bafejados pela fortuna ascendem rapidamente, obtendo precoces e sucessivos acessos, graças simplesmente aos favores do filhotismo político. O direito aos acessos deve ser eficazmente garantido na Lei ao funcionário, "sendo as vagas preenchidas, como Viveiros de Castro, mediante proposta de uma comissão que funcione em todos os ministérios civis, como a de promoções do exército". (Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo, 2.^a Edição, 1912, pág. 536).

"E' esta hoje uma opinião triunfante".

"Um estatuto de funcionários que não consagrasse em seu texto a instituição de conselhos de administração e de disciplina não teria colimado o seu fim, porque seria uma lei ilusória em todos os preceitos e regras com que procurasse restringir eficazmente o regime do arbítrio e do favoritismo".

Variam, porém, no particular, os diversos projetos de Estatuto. O trabalho de Moniz Sodré é, certamente, no ponto, o mais completo e arrojado, pois os órgãos similares constantes dos demais ensaios que precederam ou sucederam ao do saudoso jurista e parlamentar baiano são mais simplificados não só quanto à composição, como quanto à graduação e competência. Assim, limitada à indicação de nomes para promoção o Projeto Justiniano de Serpa prevê a existência de uma comissão em cada Ministério. Para fim semelhante, porém, mais propriamente no que se refere à melhoria de antiguidade o projeto do Deputado Graccho Cardoso, de 1911 prescreve, nos arts. 10, § 3.^o e 26, a instituição, nas repartições, de Conselhos disciplinares que teriam, também, atribuição de decidir sobre direitos e obrigações dos funcionários, com recurso para o Ministro e Presidente da República, para o Legislativo e Judiciário.

Sob a denominação de Conselho de Investigação o projeto Camilo de Holanda viria a estabelecer, nos arts. 230 a 233 respectivos, um órgão incumbido de processar casos de responsabilidade de funcionários, opinando, finalmente, sobre a penalidade a ser aplicada, da qual a autoridade superior não se poderia afastar para mais.

O projeto elaborado em 1921 pela Comissão nomeada pelo Presidente Epitácio Pessoa distingue-se dos anteriores não só pelas atribuições mistas, como pela natureza consultiva que confere ao Conselho Disciplinar e de Promoções, a que caberia: organizar as listas para promoção por antiguidade e merecimento e opinar sobre reclamações relativas às mesmas relações e quaisquer questões que interessem a funcionários (arts. 113 a 114).

O projeto de 1929, organizado pela Comissão Graccho Cardoso, Daniel de Carvalho, Sá Filho, Maurício de Medeiros, Henrique Dodsworth, segue, ampliando-a, a orientação do seu antecedente imediato pois, como aquêle, institui, sob denominação quase idêntica — Conselho de Promoção e Disciplina — um órgão incumbido de processar as promoções a serem semestralmente propostas, publicando o respectivo quadro; opinar sobre as reclamações a respeito apresentadas aos Ministros e sobre as referentes a ato de promoções, superin-

tender o serviço de assentamentos de pessoal e dar parecer sobre inquéritos administrativos.

A composição dos Conselhos ou Comissões aludidos se faz de funcionários, ora por nomeação do Presidente da República, ora parte por nomeação, parte por eleição.

O plano Moniz Sodré se afasta, fundamentalmente, do critério dos outros projetos. Pelo seu "Esbôço" haverá em cada Ministério (art. 17), um Conselho de Administração, de que é segunda instância um Conselho Superior de Disciplina. Tais Conselhos, porém, têm funções judicantes, seja quanto a assuntos de promoções, seja quanto a disciplina. Assim, da aplicação pelo Ministro de Estado das penas enumeradas nos ns. 2, 3 e 4 do art. 26 do projeto, cabe recurso em última instância, para o Conselho de Administração, que, por sua vez, julga, em primeira, os processos para aplicação das penas dos ns. 5 e 6 do citado artigo, com recurso, de solução definitiva, para o Conselho Superior de Disciplina.

Coerentemente com a relevância das funções reservadas ao Conselho Superior foi que o projeto, visando assegurar a máxima independência e proficiência de seus membros, previu que êle se comporia de dois Ministros do Supremo Tribunal dois titulares do Tribunal de Contas, dois juizes federais e três funcionários, chefes de serviço, escolhidos por sorteio.

Mas, a despeito da intenção do ilustre publicista, a sua orientação nos parece exagerada, senão incompatível até com a inexistência, na nossa organização constitucional, do contencioso administrativo. Demais, não há negar que, sem tirar, propriamente, a autoridade executiva — Presidente, Governador, Ministro, etc., a competência para deliberar, o que importa em favor da integridade do sistema do mérito é limitar-lhe o arbítrio pela lei e pelo processo por ela estabelecido, seja para o provimento inicial, seja intermediário, investidura por concurso ou promoção. Vale, em verdade, o meio legal para atingir aquêle fim, mesmo porque da preterição das exigências e formalidades de lei decorrerá, na maioria dos casos, lesões a direitos, que não só repugnam ao senso comum que, no mínimo, não faltará a quem se acha investido de tão alta autoridade, como até dão margem às reivindicações não raro encaminhadas à solução judiciária. Parece-nos de satisfatória eficácia a atuação consultiva e processante de tais órgãos.

A lei 284, de 28 de outubro de 1936 guarda de comum com a orientação dos citados projetos a instituição, em cada Ministério, de uma Comissão de Eficiência, um de cujos encargos era "propôr as promoções e transferências dos funcionários na forma desta lei". Este órgão, que inicialmente, nenhuma atribuição possuía em matéria disciplinar, tinha, por outro lado, competência para "estudar, permanentemente a organização dos serviços afetos ao respectivo Ministério, a fim de identificar as causas que lhe diminuam o rendimento; "propôr ao Ministro as modificações que julgar necessárias à racionalização progressiva dos serviços; propôr as alterações que julgar convenientes na lota-

ção ou relotação do pessoal das repartições, serviços ou estabelecimentos” e, finalmente “habilitar o C.F.S.P.C. a apreciar a procedência ou improcedência das reclamações apresentadas pelos funcionários”, relativamente a promoções. A Comissão de Eficiência se articulava com o Conselho Federal do Serviço Público Civil (C.F.S.P.C.), que também tinha a incumbência de “estudar a organização dos serviços públicos e propôr ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento”, assim como, “opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos, elaborados pelas Comissões de Eficiência”.

Diferindo a Lei 284 e os projetos que a precederam em algumas das finalidades das Comissões ou Conselhos que instituem, o certo é que, no particular dessa criação, a todos inspirou o mesmo objetivo de reduzir ao mínimo as soluções subjetivas em assuntos de pessoal, mormente o que se refere a aspectos do sistema do mérito.

Filiada, como se viu, aos projetos do período 1907-1929, parece, contudo, não haver dúvidas de que a Lei 284 revela melhor e mais adiantada orientação porque, ao tempo em que, incumbindo um órgão como o Conselho Federal do Serviço Público Civil de realizar a seleção dos candidatos aos cargos públicos, preencheu uma lacuna daqueles, em relação a estes e ainda inovou sensivelmente quando deu ao citado Conselho e às Comissões de Eficiência a atribuição de investigar e propôr a respeito da organização racional dos serviços públicos. Não fique sem referência que, semelhantemente aos Conselhos previstos nos citados projetos, o Conselho Federal do Serviço Público Civil teve atribuição para opinar em assunto de disciplina de funcionários, como se observa das alíneas *i* e *g* do art. 10 da Lei 284. Essa competência passaria, mais tarde, às Comissões de Eficiência, quando, extinguindo-se o aludido Conselho, organizou-se, pelo Decreto-lei 579, de 30 de julho de 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público.

O D.A.S.P., notadamente na atualidade, é a forma departamental, ampliada, do primitivo Conselho Federal do Serviço Público Civil, cujas atribuições incorporou, salvo as referentes a edifícios públicos e a orçamento, que lhe foram dadas em atenção às modernas concepções da administração.

Pondo de parte o que concerne a outros aspectos da chamada administração geral, e que, também, se inclui entre as matérias da competência do D.A.S.P., o que lhe toca relativamente a pessoal corresponde à antiga aspiração de confiar o respectivo estudo e processamento a um órgão especial, que tanto pode assumir a feição de um Conselho, como a de um Departamento. Entidade de consulta em tudo que envolva a administração do pessoal, o D.A.S.P. executa, apenas, a seleção e o aperfeiçoamento dos funcionários. O preparo das promoções, porém, coube, até certo tempo, às Comissões de Eficiência, à maneira do que os projetos elaborados entre 1907 e

1936, estipulavam como da atribuição de Comissões ou Conselhos de Promoção e Disciplina.

Por tudo o que vimos expondo, as justificativas da existência de um órgão como o D.A.S.P. podem remontar a velhas idéias ou pontos de vista, que, submetidos à ação do tempo, haveriam, necessariamente, de ganhar extensão e novos objetivos. Provam-no os mencionados projetos que, no curso destas linhas, comentamos e analisamos, de par com brilhantes pareceres e exposições exaradas a respeito de alguns deles. Ainda naquilo que pode parecer inovação, ou seja a competência do D.A.S.P., que lhe foi transmitida do Conselho Federal do Serviço Público Civil, para opinar sobre organização dos serviços públicos, não ocorre, a bem dizer, novidade porque, sem falar no exemplo americano, vemos na França, ser sugerido, em 1920, pela autoridade incontestável de Duguit, um órgão, sob a denominação de Conselho Administrativo Superior, a que caberia função consultiva *sobre tôdas as medidas de ordem legislativa e regulamentar que interessem a vários serviços públicos*. Todavia, logrou divulgação o inconcebível equívoco que assimilava aos regimes fascistas o citado Departamento. Mas, se ainda, no particular, perdura em algum espírito o lamentável engano, valha-nos como corretivo heróico o fato, sem dúvida de inexcedível expressão, de haver o grande pioneiro da reconstitucionalização do País — o Instituto dos Advogados Brasileiros — feito constar do projeto de Constituição que elaborou um órgão que retrata fielmente o D.A.S.P. até pela reprodução, quase literal, da atribuição àquele definida na Constituição de 1937. Confrontem-se, a respeito, o art. 67 e respectiva alínea *a* da Carta outorgada e o artigo 72 do projeto aludido, que têm a seguinte redação:

Constituição de 10 de novembro de 1937:

Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por Decreto do Presidente, um Departamento Administrativo, com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público”;

Projeto de Constituição organizado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros:

Art. 72. Haverá junto à Presidência da República um Departamento Administrativo para o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de promover, quanto à economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, bem como relações de uns com os outros e com o público”. (Arquivo Judiciário, vol. LXXVIII — Fac. n.º 1, de 5-4-1946, pág. 25 do Suplemento).

Os Estados, em grande número, viriam a criar os seus Departamentos do Serviço Público, órgão similar do D.A.S.P., com as diferentes decorrentes de um campo administrativo muito menos extenso que o da União. Fê-lo a Bahia, pelo Decreto-lei n.º 12.306-A, de 19 de abril de 1942 posteriormente alterado pelo de n.º 12.750, de 11

de maio de 43. Modificada, mais uma vez, a organização do D.S.P., vieram, por último, a integrá-la um Conselho de Administração e uma Comissão de Promoções, criados, ambos, pelo Decreto-lei 852 de 24 de outubro de 1946.

A iniciativa tem indisfarçável relêvo porque a Comissão de Promoções e o Conselho de Administração valem, a nosso ver, pelo aperfeiçoamento do sistema de confiar a entidades administrativas específicas a execução ou estudo e processamento das atividades da administração geral — pessoal, material e organização. E' que a tais órgãos se reserva, de par com uma função normativa, o encargo de dirimir, em alguns pontos, dúvidas e controvérsias, encaminhando convenientemente instruída, a solução respectiva à autoridade competente. Demais, representam êles uma como instância de consulta ou opinião, equidistante dos interesses em foco, mas superiormente inspirados pelas afinidades que nascem do próprio serviço público, sentido e considerado com o mais elevado espírito.

Com a Comissão de Promoções volve-se, na Bahia, mais aproximadamente, aos projetos do período 1907-1929, revelando-se a nossa vigente organização o tipo ampliado e aperfeiçoado do que nêles se recomendava, pois que, em vez da superintendência do serviço de assentamento do pessoal caber à Comissão aludida, como, no projeto de 1929, era atribuído ao Conselho de Promoção e Disciplina, tal encargo pertence à Divisão do Pessoal do D.S.P., pela sua Seção de Cadastro e Estatística. A Comissão, porém, na sua função revisora e opinativa em tudo o que se refira a promoções, reata indiscutivelmente, aquilo que o Deputado Sá Filho disse estar "na tradição dos nossos projetos legislativos", alguns dos quais, em separado, cuidaram do assunto, como o originado do Senado, sob n.º 776, ao qual a Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados ofereceu, "pelos votos brilhantemente justificados dos Srs. Bento Miranda e Otávio Mangabeira", a sugestão de se estender a cada Ministério a criação de órgão igual.

No particular, parecendo-nos melhor a nossa orientação, diferimos da organização federal, onde, hoje, a Lei 284, de 28 de outubro de 1936 e o Decreto-lei 579, de 30 de julho de 1938 já não vigoram na parte em que davam competência às Comissões de Eficiência para encaminhar as propostas de promoções e opinar sobre os respectivos recursos. Atualmente êsses encargos, assim como tudo o mais de administração de pessoal antes afeto às Comissões de Eficiência, passaram aos órgãos de pessoal dos Ministérios.

Pelo Conselho de Administração a organização baiana reflete, a certos aspectos, o pensamento de antigas proposições, seja a de Duguit, na Fran-

ça, seja a de Moniz Sodré, no Brasil, como se vê, do art. 17, n.º 5, do projeto dêste último.

Êsse Conselho consoante suas atribuições referidas no art. 6.º Decreto-lei 852, de 29 de outubro de 1948, tem funções de parecer e sugestão dirigidas aos órgãos superiores da administração. A matéria sobre que se pronuncia resume as atividades de administração geral — pessoal, material e organização, para cujo esclarecimento, no tocante às normas de execução ou de procedimento, procura coordenar, pela representação das Secretarias de Estado, a experiência de todos os órgãos do serviço público. São seus similares, na administração federal, o Conselho de Administração do Pessoal e o Conselho de Administração do Material, criados, juntos ao D.A.S.P., pelos Decretos-lei 5.937, de 28 de outubro de 1943, e 5.715, de 31 de julho de 1943.

O extraordinário movimento de promoções no funcionalismo do Estado, verificado sob o atual Governo, fala, lisonjeiramente, a um tempo da organização de pessoal em vigor e da eficiência dos órgãos responsáveis pela execução do sistema. A Comissão de Promoção tem parte considerável nesse êxito pela contribuição dada ao processamento dos acessos.

O Conselho de Administração, por sua vez, tem preenchido plenamente os objetivos que inspiraram a sua criação. O estudo e organização de projetos de lei ou regulamento referentes a pessoal, como, por exemplo, a reforma do atual Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, assim como o exame de casos de significação geral, são serviços que, de justiça lhe devem ser creditados em abono de sua utilidade e produtividade.

Ao longo destas considerações com que quisemos colaborar para o primeiro número de "Administração Pública", cremos haver demonstrado, sobejamente, que a atual organização do pessoal do serviço público, na União, como no nosso Estado, procede, essencialmente, de idéias, estudos e projetos há muito lançados, de que, aliás, só difere, assim mesmo na parte estrutural do organismo administrativo correspondente, para acompanhar a evolução mesma do pensamento a respeito.

E' certo que os chamados órgãos de administração geral enfeixam, além dos encargos relativos a pessoal, assuntos de organização, orçamento e material. Ainda aqui não nos cabe o privilégio da inovação porque ela procede dos meios mais adiantados, como os Estados Unidos da América do Norte, que foi dos primeiros países a praticar a doutrina de seus tratadistas, segundo a qual se devem separar as atividades-meio das atividades-fins da administração, mesmo porque, como estas, aquelas têm a sua especificidade e, por isso, a sua técnica.