

Critérios de promoção

MOACIR DE MATOS PEIXOTO

O presente artigo focaliza, através duma análise técnica e racionalizada, o sempre atual problema da promoção no Serviço Público. O Autor faz considerações pormenorizadas sobre o assunto, discute os vários critérios de promoção existentes na legislação brasileira para, finalmente, com segurança e clareza, apresentar as conclusões mais importantes da matéria. Com o aparecimento do novo Regulamento de Promoção, este trabalho apresenta, sem dúvida, grande interesse para o funcionário público.

(N. R.)

ASSUNTO dos mais importantes na Administração Pública, a promoção, com a saída do novo Regulamento, vem chamar a atenção dos funcionários em geral. Sendo assim, passemos a apreciar os critérios de promoção.

A promoção pode ser encarada sob dois aspectos: assegurar a escolha dos mais aptos para as funções mais elevadas e recompensar os esforços e a dedicação dos mais assíduos.

No serviço público, cada um desses aspectos admite várias modalidades, conforme o tipo do sistema de pessoal de que façam parte. Vamos, porém, denominá-las segundo os critérios de merecimento, de antiguidade e misto, compreendido este como o que abrange parcialmente os dois anteriores, com preponderância de um ou de outro.

Pelo critério do merecimento, faz-se a seleção dos mais aptos por meio de provas ou pela apuração de determinadas condições estabelecidas previamente, ou ainda, porém mais raramente, por livre escolha.

O critério da antiguidade consiste em promover o funcionário de maior tempo de efetivo exercício na classe ou então o que atinge certo

tempo de serviço no cargo, caso este que WILLOUGHBY denomina de aumento de remuneração automático (1).

E, de acordo com o misto, é escolhido o que reuna, às condições de merecimento exigidas, determinada antiguidade.

O critério de merecimento e o misto são os mais usados.

Do ponto de vista dos interesses do Estado, não há negar que o primeiro é o melhor. Haja vista os sistemas usados na Inglaterra e nos Estados Unidos, cuja reputação de eficiência é universalmente proclamada. Nesses países, porém, a organização do "Civil Service" se baseia na melhor remuneração para as funções mais elevadas, existindo, assim, íntima correlação entre estas e aquela; em outras palavras, a remuneração pelo exercício da função aumenta à proporção que são maiores os encargos e responsabilidades, na escala hierárquica. Quer isto dizer que o funcionário, a par de perceber, quando promovido, maior remuneração tem, que desempenhar encargos diferentes e de maior complexidade que os exercícios até então.

Dêsse modo, é compreensível que o Estado tome precauções ao entregar serviços de responsabilidade a quem nunca os desempenhou antes ou pelo menos a quem estavam afetos outros de menor relevância. Estas precauções se traduzem, na prática, pelas provas de seleção, que algumas vezes assumem o caráter de concurso de segunda entrância; pela apuração mais objetiva possível das aptidões necessárias à função superior; por livre escolha da autoridade competente, presumivelmente baseada em elementos outros, mas tão valiosos como os apontados, caso que assume o característico de nomeação, quando recai sobre pessoa estranha ao funcionalismo ou

1) W. F. WILLOUGHBY, *Principles of Public Administration*, pág. 304.

à carreira em que se deu a vaga; e, ainda, por um dos meios citados, ou combinação de quaisquer dêles, com o caráter de experiência, ficando entendido que se dará o decesso da função se, após certo prazo, ficar demonstrado que esta não foi exercida a contento.

Lancemos, porém, rápida vista d'olhos sobre cada critério.

O critério de antiguidade se justifica por ser o que mais de perto consulta os interesses do funcionário (2), fornecendo, ao mesmo tempo, ao Estado a certeza de não haver sido praticada nenhuma injustiça.

Poder-se-ia alegar que a apuração objetiva do merecimento também atinge idêntica finalidade, a par de desenvolver o estímulo e premiar os mais competentes. Teoricamente, tem pleno valor tal alegação. Na prática, porém, revela-se inoperante, de vez que ainda não foi idealizado um método, que exclua de todo o fator subjetivo na apuração do merecimento.

Contudo, o critério de antiguidade não pode nem é usado com exclusão dos demais, visto não assegurar recompensa aos mais competentes e, portanto, não favorecer de modo acentuado o estímulo, elemento essencial à eficiência do serviço público, e também porque:

"seniority alone will tend to fill the higher places with incompetents" (3).

Na França e na Alemanha, as promoções ditas horizontais, isto é, as que consistem em aumento da remuneração dentro da mesma classe, obedecem ao critério da antiguidade, embora no primeiro desses países não seja isto taxativamente estatuído em lei, mas só estabelecido pela prática (4).

Igualmente na França, apesar de não haver centralização ou uniformidade no sistema de promoção das diversas repartições, são em geral bem definidas as condições de apuração do mereci-

mento, sendo as respectivas listas publicadas periódicamente. Apesar disso, pleiteiam os funcionários a ampliação cada vez maior do critério de antiguidade. E isto porque se julgam, não sem razão, prejudicados muitas vezes na apuração do merecimento, por injunções políticas ou partidárias.

De fato, por mais aperfeiçoados que sejam, os métodos de tal apuração nunca ficam isentos de falhas. E estas não só prejudicam diretamente os atingidos, mas ainda se refletem, de maneira pejorativa, em todo o corpo do funcionalismo, gerando descontentamento e diminuição do incentivo.

Em resumo, verifica-se que o critério de merecimento, apesar dos inconvenientes apontados, é mais vantajoso para os interesses do Estado, ao passo que o de antiguidade assegura melhor as justas aspirações dos funcionários podendo-se afirmar, com HARVEY WALKER (5), que

"when seniority is disregarded and promotions are made solely on the basis of merit there is dissatisfaction".

Com o fito de harmonizar ambos, procurando aproveitar-lhes as vantagens e diminuir-lhes os inconvenientes, difundiu-se o uso do critério misto.

Releva salientar que o qualificamos de misto para clareza da exposição, pois em regra é o mesmo designado como de merecimento; e ainda porque, visto basear-se numa aplicação conjugada dos dois outros critérios, parece que tal qualificativo indica, com maior precisão, seu caráter cômposito.

O país em que mais é aplicado o sistema misto é a Itália; lá, como para provar que tudo no mundo é relativo, as promoções ditas *por merecimento absoluto* recaem obrigatoriamente nos funcionários que, com grau suficiente de mérito, tem maior *antiguidade* (6).

Apesar dos bons resultados que tem dado na Itália, não nos parece aconselhável o critério misto, pelas razões que vamos expor.

2) Diz LEFAS (apud MONIZ SODRÉ, in Estatuto dos Funcionários — Estudos e Projetos — Edição do D.A. S.P. — 1940 — pág. 38) que "l'idéal des fonctionnaires serait que l'avancement fût donné exclusivement à l'ancienneté".

3) JOHN M. PFIFFNER, *Public Administration* — The Ronald Press Company New York — 1938 — Pág. 224.

4) Vide artigos de M. PÍO CORREIA JÚNIOR, na "Revista do Serviço Público" — Ano III — Vol. III — N.º 2 — Agosto de 1940 — Pág. 43 e — Ano III — Vol. IV — N.º 1 — Outubro de 1940 — Pág. 32.

5) *Public Administration in the United States* — Farrar & Rinehart, Inc. — New York — Publishers — 1937 — Pág. 185.

6) M. PÍO CORREIA JÚNIOR, *As promoções por merecimento no serviço público italiano*, in "Revista do Serviço Público" — Ano III — Vol. III — N.º 3 — Setembro de 1940 — Págs. 56 e segs.

Como já foi dito, o sistema de promoções deve atender aos interesses do Estado e dos funcionários. Exatamente por isto, há os critérios de merecimento e de antiguidade. Ora, se o funcionário já tem garantida a salvaguarda de suas aspirações pelo último critério, que necessidade há de se introduzirem elementos de antiguidade no merecimento?

Se não é possível aquilatar, com plena evidência, os méritos de um funcionário sobre outro, é evidente que a correção do julgamento não pode ser feita por meio de antiguidade, a menos que se considere esta como índice de mérito, o que positivamente não corresponde à verdade.

Na apuração do merecimento nos diversos países, inclusive o nosso, não há quesitos onde influa a antiguidade, para o efeito de ser atribuída ponderação máxima. Se não vejamos: em que pode ela influir nos concursos ou provas de habilitação? nos quesitos da "Service Rating Form" dos Estados Unidos? nos questionários italianos ou franceses? nos nossos quesitos sobre aplicação ao trabalho, cooperação, iniciativa em solucionar as dificuldades surgidas, compreensão de responsabilidades, etc.?

Evidentemente, a maior ponderação tanto pode ser atribuída ao funcionário mais antigo como ao mais moderno. E, se a promoção é por merecimento, para que atender à antiguidade? A promoção por antiguidade cogita, acaso, de merecimento? Não; a menos que se considere tal a assiduidade e o cumprimento dos deveres, no quanto baste para não ocasionar a suspensão.

Mas é claro que assiduidade não significa merecimento, pois se baseia no interesse da remuneração sem descontos e da colocação na lista de antiguidade.

Tão pouco é merecimento a observância dos deveres essenciais, já que isto constitui obrigação e, como tal, a sua infringência implica penalidade. Além disso, admitir o contrário seria premiar a inércia e a frouxidão.

E' certo que a assiduidade é computada no merecimento, mas unicamente como um dos muitos fatores de que o mesmo se compõe e sua apuração se restringe a determinado período.

Cumpra também examinar o problema do ponto de vista do estímulo e da eficiência deste resultante. Pelo critério misto, o funcionário, que não

preenche determinados requisitos de antiguidade (no caso brasileiro, está nos dois primeiros terços da classe), desinteressa-se do serviço e perde todo o incentivo de trabalhar, para só readquiri-lo quando suficientemente antigo para ser promovido.

Não há negar que se precisa também atender, no critério de merecimento, ao fator experiência adquirida. Mas este fator já está previsto na instituição do interstício. E então, das duas, uma: ou o interstício não preenche a finalidade para que foi criado, isto é, a aquisição da experiência imprescindível ao bom desempenho da função pública, e neste caso deve ser abolido; ou tem dado resultado satisfatório, e então dispensa perfeitamente quaisquer elementos complementares, como os requisitos de antiguidade já referidos.

O que não se compreende é que, entre dois funcionários de igual merecimento e com o interstício completo, possa um ser promovido antes do outro somente porque, devido a circunstâncias aleatórias, preencheu mais depressa as condições de antiguidade, exigidas sem motivo plausível.

Os argumentos acima se aplicam especialmente ao caso do Brasil.

Passemos, agora, à questão da antiguidade e do merecimento.

Dispõe o art. 2.º do novo Regulamento de Promoção:

"Art. 2.º As promoções obedecerão ao critério de antiguidade de classe e ao de merecimento, alternadamente, salvo quanto à classe final de cada carreira; neste caso, será observado exclusivamente, o critério do merecimento.

Para concorrer à promoção por merecimento, é mister que o funcionário preencha determinadas condições, apuradas objetivamente. Vejamos a correlação entre os dois critérios.

Só há verdadeira promoção por merecimento às classes finais das carreiras. Nos demais casos, é preciso que o funcionário esteja colocado nos dois primeiros terços da classe, por ordem de antiguidade.

Este princípio não nos parece acertado pelos seguintes motivos:

1.º) na promoção por merecimento, somente este deve ser levado em consideração;

2.º) tal modalidade de promoção é a que mais consulta os interesses do Estado, em estimular a eficiência de seus servidores; ora, para ser eficien-

te, não é necessariamente preciso que o funcionário seja antigo;

3.º) os interesses dos funcionários já estão salvaguardados pelo outro critério: o da antiguidade;

4.º) a indispensável experiência para o ingresso na nova classe já se consegue com o interstício;

5.º a antiguidade não é índice de merecimento, assim como êste não é fator daquela;

6.º a apuração objetiva do merecimento não cogita de antiguidade, do mesmo modo que a organização da lista de antiguidade independe do merecimento demonstrado;

7.º) a exigência dos dois terços tira o estímulo a todos os que ainda não os atingiram;

8.º) dessa exigência se origina desigualdade de probabilidades de promoção entre funcionários de igual merecimento.

Detenhamo-nos um pouco no exame dos dois últimos pontos.

Concordamos em que a antiguidade seja considerada na promoção, mas como um critério à parte; nunca deve influir no merecimento, pois

“a strict application of the merit system would require that the best qualified person be selected whether he stands first, tenth, or five-hundredth on the seniority list, or is an employee of the government at all” (7).

Demais, reconhecido que a promoção é o meio mais capaz de estimular o funcionário e que o estímulo é condição *sine qua non* da eficiência, chegaremos a êste resultado: o funcionário, que sabe não poder ser promovido, desinteressa-se do serviço; como consequência, torna-se menos eficiente, prejudicando quiçá toda a organização de que faz parte.

Além disso, exacerba-se-lhe o ânimo ao ver serem promovidos colegas de outras carreiras e mesmo da própria, com grau de merecimento igual e até inferior ao seu, unicamente por serem mais antigos em relação aos demais ocupantes da classe.

Não obstante, é o tempo de serviço que prepondera decisivamente na promoção, visto como é fator quase absoluto no critério de antiguidade e, no de merecimento, tem influência sensível, pela exigência dos dois terços.

Não há razão alguma para essa preponderância. Havia, sim, por ocasião do Reajustamento, pois era um limite imposto ao favoritismo. Desde, porém, que êste foi cerceado pela apuração objetiva do merecimento, não há condicionar a promoção por êste critério ao fato de estar o funcionário nos dois primeiros terços da antiguidade de classe.

O Estado atribui sempre maior valor à competência que à antiguidade. Tanto assim que, após dois anos, concede estabilidade ao nomeado por concurso; o que fôr provido sem concurso, porém, só a adquire depois de cinco anos (Const., artigo 188, II).

Apesar disso, quando se trata de promoção, fator muito mais importante que a seleção inicial (8), é esquecido tão salutar princípio e prepondera a antiguidade.

Vale a propósito salientar que o concurso não apura propriamente o merecimento, mas apenas um de seus elementos: a competência. Ora, se para a estabilidade um só dos aspectos do merecimento é mais importante que o tempo de serviço, com muito maior razão deveria ser, na promoção, a apuração objetiva das condições de merecimento, tanto mais que nestas já se inclui uma parcela referente à assiduidade.

Outro ponto que desejamos focalizar é o da antiga inclusão do funcionário na lista tríplice, pela simples comparação de seu merecimento com o dos demais ocupantes da classe. Dêsse modo, só parcialmente atinge a promoção os objetivos colimados.

Isto porque o funcionário de maior merecimento pode perfeitamente ser um inepto e o fato de ter maior número de pontos se deve só à inépcia maior ainda de seus colegas. Portanto, a êste fato fortuito e contrário aos interesses do Estado, deve êle a promoção.

Num máximo de 100 pontos, por exemplo, que valor pode ter o total de 20 ou 30? E é justo que êste valor nulo determine o prêmio da promoção, somente porque os colegas de classe obtiveram ainda menos, ou então não preencheram os demais requisitos?

8) Segundo MAYERS (apud W. F. WILLOUGHBY, ob. tit., pág. 299), as falhas de seleção inicial só se refletem na atuação dos selecionados: as da promoção afetam o moral de todos os prejudicados.

7) HARVEY WALKER, ob. cit., pág. 185.

Que um inepto seja promovido por antiguidade ainda se compreende, porque convém premiar a assiduidade, traduzida em longos anos de serviço ao Estado; a promoção por merecimento, porém, nunca se deve basear na inépcia (sua própria denominação é contrária a isso), mesmo quando esta se apresente com várias gradações.

Infelizmente, tais casos não são raros, porque o valor do Boletim de Merecimento é sempre relativo. Há um preceito da sabedoria popular que diz: "Em terra de cegos, quem tem um olho é rei". Dá-se a aplicação dêste preceito com os funcionários cujo merecimento deva ser julgado: se o chefe está rodeado de funcionários medíocres, um de merecimento médio que lhe apareça adquiere os foros de excepcional; de certo ponto de vista, aliás, não deixa de ter razão o julgador porque, de fato, o novo funcionário constitui exceção dentre a mediocridade circunstante.

A êsse propósito, disse o Conselheiro MOACIR BRIGGS, no parecer que, como Relator, apresentou ao antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, sobre o projeto do anterior Regulamento de Promoções (9):

"... funcionários da mesma classe trabalham em lugares diferentes e, dêste modo, o julgamento de um ficará por certo adstrito ao âmbito em que desempenha suas funções. Assim, um *bom* funcionário que trabalhe em companhia de outros regulares, sofríveis e maus, poderá parecer, ao julgador menos atilado, um ótimo funcionário" (os grifos são do parecer).

Em face, pois, dessas contingências inevitáveis, forçoso é concluir pela insegurança da apuração do merecimento.

Mas pelo menos hoje não é mais possível a promoção por merecimento dos reconhecidamente ineptos, pois a isso se opõe o art. 38, alínea a, do

novo Regulamento (Decreto n.º 24.646, de 10-3-48, in D.O. de 17-3-48):

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

a) que não obtiver, como grau de merecimento, a metade do máximo atribuível".

Em face das considerações acima expendidas, podemos chegar às seguintes conclusões:

- I — A promoção por antiguidade tem a grande vantagem de ser meio seguro de correção de possíveis injustiças, involuntárias ou por favoritismo, na apuração do merecimento.
- II — A só imperfeição dos métodos de apurar o merecimento não basta para justificar a introdução do elemento antiguidade no referido critério.
- III — A fim de assegurar a experiência adquirida na classe basta o interstício; não são necessários quaisquer dados relativos à antiguidade, como, no caso brasileiro, a atual exigência dos dois terços.
- IV — Se, na promoção por merecimento, o que se tem em mira é premiar a eficiência e talvez, posteriormente, assegurar o concurso dos mais aptos para os cargos mais complexos e de maior responsabilidade, é evidente que de tais propósitos não faz parte o elemento antiguidade.
- V — De muito maior alcance que a exigência dos dois terços foi a fixação do mínimo de merecimento, constante do art. 38, alínea a, do novo Regulamento de Promoção.
- VI — O mínimo do merecimento se torna ainda mais justificável quando se observa que, na seleção inicial, se exige limite mínimo de pontos para a habilitação.

9) *Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis* — Edição do Conselho Federal do Serviço Público Civil — Imprensa Nacional — Rio — 1938 — Pág. 8.