

Promoção por eficiência

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO

(Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P. — 1940
Secção "Pessoal")

PLANO E JUSTIFICAÇÃO

Não se pode atualmente, no Brasil, tratar de assuntos relativos à Administração Pública, sem que se faça especial referência à Lei 284, de 28 de outubro de 1936, que foi a maior revolução pacífica verificada entre nós.

Seus efeitos foram e continuam sendo benéficos, não só para os serviços públicos e, consequentemente, para o Estado, como, também, para o elemento humano que neles colabora.

A legislação posterior a 1936, e decorrente daquela Lei, vem, sistematicamente, procurando conseguir maior rendimento dos elementos — material e humano — utilizados pelo Estado.

Quanto à padronização e escolha do material, a questão é relativamente fácil, pois existem especificações conhecidas pela maioria dos países civilizados, que podem, devem e estão sendo, agora, empregadas entre nós.

Já com referência ao elemento humano a questão é mais complexa e exige não pequenos sacrifícios para a normalização.

Tobias Rios, um dos melhores funcionários que já possuiu a Administração Fazendária, referindo-se à situação do funcionalismo antes de 1936, retratou em palavras amargas, mas nem por isso menos verdadeiras, o triste espetáculo observado, dizendo de certa classe de funcionários então existente :

"Sem o freio do estatuto do funcionalismo público, sobem os ocos, os chochos, os

vazios, os encarquilhados, que subirão sempre, indefinidamente, porque não tem outro objetivo senão subir. A Administração só lhes interessa na hora do estipêndio, que tanto pode ser: ordenado, gratificação, gratificação especial, diárias, comissão, adicional, ajuda de custo, passagem, quota, quebra, multa, ou quaisquer outros proventos, cujas denominações exprimam dinheiro.

Esse elemento parasitário, uma vez posto em prova, evidencia-se logo pela sua inépcia, pela sua imbecilidade, e passa a figurar no peso morto; onde ainda vai causar graves perturbações no funcionamento do aparelho administrativo da Fazenda Pública.

Quando o cercado está cheio, engendra-se logo uma reforma em que haja acomodações para todos, principalmente como chefe, que é o que essa espécie mais gosta de ser. Ser chefe de qualquer coisa é um prazer!...”
(1).

Superlotadas como se achavam as repartições, sem qualquer espécie de métodos nos serviços, procurou a Lei 284 introduzir normas racionais, realizando, para esse fim, a revolução de que falamos.

Nesse grandioso empreendimento para a completa normalização dos serviços a cargo do Estado, não pode ser esquecida a obra de patriotismo que vem sendo executada pelo orgão coorde-

(1) Tobias Rios — *A Organização do Tesouro Público* — 1939 — Rio de Janeiro — págs. 8 e 9.

nador e supervisor das atividades civis da União, — a princípio o Conselho Federal do Serviço Público Civil e, atualmente, o Departamento Administrativo do Serviço Público, digno continuador da obra por aquele iniciada.

Para que o Estado possa bem desempenhar as suas funções, cada vez maiores e mais complexas, é necessário que possua um corpo de funcionários eficientes e capazes, o que, aliás, já foi reconhecido pela visão aguda e clara do Senhor Luiz Simões Lopes, ilustre Presidente do D.A.S.P., quando, em recente circular, escreveu:

"A existência de um poderoso e eficiente Serviço Civil Federal — ideal que norteia toda a ação deste Departamento — depende, em última análise, dessa equipe, à qual caberá essa grandiosa e dignificadora tarefa" (2)

Realmente, não tem o Governo pougado esforços para dar aos seus funcionários, a parte de obrigações, direitos recíprocos, porque, como accentua Odilon C. de Andrade:

"O Estado concede vantagens ao funcionário não em benefício deste, mas do serviço. É ele, portanto, o mais interessado em conservar essas vantagens". (3)

E isso é tanto mais compreensível quanto é certo que o funcionário sem conforto, preterido, amargurado, é um revoltado, sem gosto pelo trabalho, pois sabe não depender do mérito a ascensão aos postos superiores do emprego.

Foi nesse sentido que se fez sentir de maneira mais forte a revolução a que já nos referimos. A princípio, a Lei 284, estabelecendo, pela primeira vez, na administração pública brasileira, as carreiras profissionais — profissionalizando os funcionários —, escalonando e padronizando-lhe o vencimento, estabelecendo uniformidade nos métodos de promoção; depois, sucessivamente, o regulamento de promoções, fixando normas mais ou menos objetivas para a apuração do merecimento; a criação de Serviços de Pessoal nos Ministérios, afim de cuidar permanentemente dos assuntos referentes aos servidores do Estado; a criação e desenvolvimento dos Serviços de Assistência Social, com um vasto e bem ordenado programa de assistência e previdência, e, sem falar em mais

outras, o ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS, que representa, por si só, 32 anos de lutas, bastando, portanto, para caracterizar a benemerência de uma Administração.

Entretanto, dada não só a complexidade do problema, mas, também, o pouco tempo com que se contou para a elaboração do plano e, principalmente, de sua execução, é natural que existam algumas falhas, que só agora podem aparecer, e que devem ser sanadas.

É nesse sentido que nos orientamos, e essa a finalidade que nos propomos alcançar, com a prática de serviço que possuímos, de funcionário que fez do serviço público a sua profissão e que olha com carinho e interesse para as questões da pública administração.

Pretendemos mostrar o que nos parece ainda não ajustado na Administração do Pessoal, afim de que tudo caminhe com articulação para o objetivo comum, de que falou o ilustre Presidente do D.A.S.P.

Focalizaremos a questão de promoções que interessa diretamente não só ao Estado, como à grande massa de funcionários que, como agentes da Administração, executam os serviços públicos.

Por uma questão de método, faremos, antes, entretanto, algumas considerações sobre o que entendemos por "funcionário público" e por "extra-numerário".

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CONCEITO — O FUNCIONÁRIO PÚBLICO NO BRASIL

O funcionário público é elemento essencial para que o Estado possa cumprir a sua missão, não sendo mesmo possível ao Estado moderno existir sem que possua funcionários.

Assim, tem sido preocupação de todos — administradores, legisladores, tratadistas, etc., — situar o funcionário no mecanismo estatal, definir a natureza das relações jurídicas que o vinculam ao Estado, e estabelecer, enfim, um mínimo e um máximo, não só de direitos, como de obrigações.

Conforme, porém, adverte Temístocles Cavalcanti,

"nada mais difícil do que definir o que seja funcionário público" (4).

(2) Circular n. SA/188, de 8-8-940, do D.A.S.P., in "Diário Oficial" de 19 subsequente, pág. 15.892.

(3) Natureza do vínculo da função pública, 1928, pág. 41.

(4) Instituições de Direito Administrativo Brasileiro, Rio, 1938, edição Freitas Bastos, pág. 583.

porque o conceito de funcionário varia de Estado para Estado, não só de acordo com a civilização, mas, ainda, do regime político adotado.

Se não há uniformidade, existem, pelo menos, pontos de contacto entre as diversas teorias, que permitem o estabelecimento de certas regras, geralmente aceitas.

Assim, é ponto incontrovertido que, embora todo serviço a cargo do Estado, e muitos executados por empresas ou particulares sejam considerados "serviços públicos", nem todos os que se encontram a serviço do Estado, ou que realizam serviços públicos, são considerados funcionários públicos.

Como diz Kammerer :

"Tout fonctionnaire effectue un service public, mais tout service public n'est pas effectué par un fonctionnaire. Par suite, le fait de rendre un service public ne confère pas toujours la qualité de fonctionnaire" (5).

Não são, em geral, considerados funcionários públicos embora exerçam função pública,

- a) os sorteados para o serviço militar;
- b) os extranumerários;
- c) os concessionários de serviços públicos e os seus auxiliares;
- d) os empregados das organizações para-estatais;
- e) os advogados, os jurados, os testamenteiros, os tutores, etc.

São considerados funcionários públicos, sujeitos embora, algumas vezes, a estatuto próprio :

- a) os militares que fazem da carreira militar sua profissão;
- b) os magistrados;
- c) os membros do magistério; e
- d) os funcionários diplomáticos e consulares.

Bonnard, citado por Menegale, classifica os agentes administrativos em agentes funcionários e agentes não funcionários. Os funcionários diferenciam-se dos outros agentes por elementos peculiares à sua qualidade, e que são :

- a) aceitação voluntária da função;
- b) permanência do emprego;

(5) Apud Temistocles Cavalcanti, ob. cit., pág. 585.

- c) o fato de ser o emprego previsto por disposições gerais, que fixem os quadros de organização dos serviços;
- d) o exercício da função com principalidade profissional e como carreira. (6)

Menegale, por sua vez, sumaria assim os dados necessários a compor o conceito de funcionário :

- a) o Estado que executa sua vontade;
- b) um indivíduo capaz de concorrer para a sua execução;
- c) a forma de atividade que representa a execução da vontade do Estado: a administração;
- d) o caráter de permanência nessa forma de atividade, quanto ao indivíduo que a exerce. (7)

Machado Neto, em notável parecer, entende que o conceito de funcionário é formado dos seguintes elementos :

1.^º ORGANIZAÇÃO — A Administração Pública deve organizar um quadro ou estatuto dos funcionários. Fixar-lhes os direitos e deveres recíprocos;

2.^º HIERARQUIA — É a graduação de autoridade de funções entre os funcionários. A hierarquia é o principal característico do organismo político dos funcionários (Viveiros de Castro — Direito Administrativo, pág. 511);

3.^º COMPETÊNCIA — São as atribuições fixadas em lei. Vampré as classifica em "cumulativas, privativas e supletivas" (Rev. Crítica Judiciária, vol. 7, Maio de 1928, pág. 404);

4.^º DISCIPLINA FUNCIONAL — É uma consequência da hierarquia que predomina nas organizações do Poder Público. Os funcionários tem deveres específicos. As infrações funcionais podem recair, conforme a gravidade, na esfera penal ou administrativa;

5.^º REMUNERAÇÃO — Constitue os direitos patrimoniais do funcionário, que abrangem

(6) J. Guimarães Menegale — Direito Administrativo e Ciência da Administração — Rio — 1938 — pág. 129

(7) J. Guimarães Menegale, Ob. cit., pág. 132.

os vencimentos, percentagens, aposentadorias, "montepios". (8)

Esses elementos são mais ou menos constantes, variando, apenas, a ordem de importância que lhe atribuem os diversos autores.

O Estatuto Político de 1937, sabiamente, fugiu à definição do que fosse funcionário público, apesar de dedicar aos funcionários públicos um capítulo especial.

Tendo embora previsto a organização do Estatuto dos Funcionários, e estabelecido os princípios gerais, declarou a Constituição em vigor que o

"quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento" (9).

O Estatuto, no artigo 2.º, definiu funcionário público: "a pessoa legalmente investida em cargo público", esclarecendo no artigo 3.º que cargos públicos, para esse efeito, são "os criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União".

Conjugados os dispositivos constitucional e estatutários, vê-se que a definição de funcionário, entre nós, está condicionada à ocupação de "um cargo público criado por lei". Quer isso dizer que fica cometida à legislação ordinária definir — quem seja ou não funcionário público.

Essa flexibilidade permite à Administração um reajustamento permanente, de acordo com as necessidades e as conveniências do serviço.

Ao ser promulgada a Lei 284, gozavam de estabilidade, e eram considerados funcionários públicos, pessoas que exerciam funções subalternas, e muitas vezes transitórias, tais como marinheiros, operários, mecânicos, jardineiros, cozinheiros, etc.

É esse um caso típico de função pública que não deve ser exercida por funcionário, mas por extranumerário, como acertadamente dispôs a citada lei (embora, como justeza, fosse respeitada a situação pessoal dos ocupantes de cargos dessa natureza), pois, como afirmou certa vez o Departamento Administrativo do Serviço Público, a

"função pública se baseia na confiança que à Administração devem inspirar aque-

les que são chamados a nela colaborar, o que torna privativa a sua competência na escolha e na conservação dos seus auxiliares" (10).

Nesse mesmo sentido, assim se expressava, já em 1844, Dufraure, em discurso proferido na Câmara dos Deputados, na França:

"Le fonctionnaire public a des devoirs importants à remplir: il consacre à l'accomplissement de ces devoirs tout son temps, son travail, sa vie. De là naissent ces deux conséquences: les fonctions publiques ne peuvent être conferées qu'à celui qui présent des garanties suffisantes d'aptitudes et de lumière; chaque fonctionnaire doit conserver l'espérance de gagner, en remplissant ses devoirs, par son zèle et son talent, une position plus honorée et plus lucrative. Il est donc UTILE ET JUSTE POUR L'ÉTAT de régler les conditions de l'admission et de l'avancement dans les fonctions publiques". (11) (É nosso o grifo).

Dentro desta ordem de idéias, entendemos que o título de funcionário público só deve ser conferido aos "agentes responsáveis", isto é, aqueles que exerçam funções de responsabilidade e apresentem suficientes garantias não só morais, mas também intelectuais, ficando cometidas aos extranumerários as funções auxiliares — subalternas e transitórias — da Administração.

Em consequência, deverá continuar em sentido ascensional o movimento iniciado pela Lei 284. Respeitados os direitos daqueles que se encontram no gozo da estabilidade assegurada pela Constituição e consignada no Estatuto, devem ser consideradas extintas as atuais "carreiras" de servente, telefonista, zelador, datilógrafo, etc.

Que isso é possível, acabam de o provar as recentes reformas verificadas no Ministério da Guerra e no Departamento dos Correios e Telégrafos. É preciso, pois, que essa medida não fique restrita a um ou dois Ministérios. Deve, ao contrário, ser generalizada a toda a Administração, pois que, com os novos princípios vitoriosamente adotados não devem ser toleradas medidas parciais.

(10) Exp. Mot. n. 1.713, de 20-9-939, in "Diário Oficial" de 26 subsequente.

(11) Apud Moniz Sodré, justificação de projeto dum Estatuto, in Estatuto dos Funcionários (Estudos e projetos), Rio, 1940, pág. 15.

(8) João Gonçalves Machado Neto, *Questões Administrativas e Fiscais* — Rio — 1928, pág. 90.

(9) Art. 156, letra a, da Constituição de 10-11-1937.

O PESSOAL DOS SERVIÇOS INDUSTRIAS DO ESTADO

É fato posto fora de qualquer dúvida que os serviços industriais a cargo do Estado, para conseguirem resultados apreciáveis, necessitam possuir organização especial, pois que, como salienta Newton Correia Ramalho, na sua excelente monografia "Organização dos Serviços Industriais do Estado", embora não seja a indústria estatal corrente das de iniciativa privada,

"entretanto, há de sofrer os efeitos de coexistir com estas. Disputarão todas os melhores profissionais, técnicos e operários; terão muitas vezes de satisfazer a mesma clientela e, por conseguinte, deverão oferecer serviços de qualidade e preço pelo menos comparáveis; abaster-se-ão freqüentemente nos mesmos mercados, donde a necessidade de se assemelharem nos processos de compra; lutarão com dificuldades de financiamento aproximadamente iguais, pois quando o Governo tem de recorrer ao crédito nem sempre consegue capital a melhores taxas ou mais facilmente, etc."

acrescentado adiante que,

"para obter resultados próximos dos que consegue a exploração particular, deverá a estatal adotar, tanto quanto possível, a organização e os processos de trabalho que teem feito o sucesso da indústria privada" (12).

A propósito da exploração do Serviço de Águas e Esgotos do Distrito Federal, o D.A.S.P., em exposição de motivos dirigida ao Presidente da República, salientou que o que era necessário era

"dar-lhe organização adequada à sua natureza de serviço tipicamente industrial, para que funcione com eficiência e garantia" (13),

terminando por propor que fosse definida, preliminarmente, a orientação do Governo, que deveria optar por uma das duas fórmulas seguintes, na sua opinião, as mais aconselháveis :

- 1.º—a transformação do serviço em organismo autárquico, de caráter industrial;
- 2.º—a adjudicação dos serviços, por concorrência pública, a empresa particular, mediante concessão a longo prazo,

tendo sido esta última a preferida.

(12) Revista do Serviço Público, julho de 1940, pág. 5 — Rio.

(13) Exposição de Motivos n. 1.298, de 19-8-940, in "Diário Oficial" de 29 subsequente.

Ora, se essa é a tendência administrativa, uma providência preliminar deve ser adotada para que, resolvida que seja a situação dum serviço industrial, não se veja o Estado obrigado a dispensar os funcionários que ainda não tenham conseguido estabilidade e pôr em disponibilidade remunerada os restantes, pois é óbvio que, transformado o serviço em autarquia, ou adjudicado mediante concessão, o pessoal respectivo não deverá ser aproveitado no novo organismo. Essa providência é declarar, desde logo, excedentes os cargos dos serviços industriais, passando as respectivas funções a ser exercidas por extranumerários.

Adotados que sejam esses princípios, deverá então proceder a uma melhor distribuição dos servidores do Estado, — pois, de um lado, as repartições administrativas do Estado, dada a organização atual, estão necessitando de funcionários, lançando mão de milhares de extranumerários mensalistas para a execução dos serviços de rotina, e de outro, as repartições industriais, estão cheias de funcionários titulados, com garantias de estabilidade, o que não é aconselhável, pelos motivos expostos.

Assim, aumentados que sejam os quadros dos funcionários, de acordo com as necessidades reais dos serviços, deverão ser transferidos "ex-officio", para os cargos criados, os funcionários atualmente servindo nas repartições ou serviços industriais, enquanto seriam aproveitados nestas, de acordo com a especialização profissional e as necessidades dos serviços, os extranumerários que se tornassem desnecessários à Administração.

Isso facilitará, sobremodo, qualquer reforma que se pretenda fazer nos serviços industriais, seja para transformá-los em serviços autônomos, seja para adjudicar a particulares a sua execução, alem de, sem grandes aumentos de despesas, permitir às repartições burocráticas uma lotação que atenda às necessidades dos serviços a seu cargo.

Feito esse estudo sobre o que se deve considerar como "funcionário", segundo o nosso modo de ver, passaremos então a apreciar a questão dos "extranumerários", que constituem a outra modalidade de servidor do Estado.

O EXTRANUMERÁRIO NO SERVIÇO CIVIL BRASILEIRO

Antes da Lei 284, o pessoal não titulado da União, geralmente denominado "contratado", não tinha classificação certa, percebendo salários va-

riadíssimos, pelas mais extravagantes das Verbas orçamentárias: ora pelas de PESSOAL, ora pelas de MATERIAL; e muitos deles, sem denominação certa e remuneração fixa, tinham, apenas, um limite para o salário máximo, pois ganhavam pelas sobras da Verba Pessoal, isto é, retiravam o que lhes proporcionava o rateio. Eram os denominados "pró-rata", e viviam dos descontos nos vencimentos do pessoal efetivo, por motivo de faltas, licenças, multas, etc. Apurado mensalmente o "quantum", era o mesmo dividido pelos "pró-rata", pagando-se a cada um o que dava, exceto se ultrapassava o limite fixado, caso em que o saldo servia ou para admitir mais ou ficava para o mês seguinte.

Determinou, então, a Lei 284 que os serviços públicos seriam executados não só por funcionários públicos, mas, também, pelo pessoal "extranumerário", que ficou dividido em quatro grandes categorias :

- a) contratados;
- b) mensalistas;
- c) diaristas;
- d) tarefeiros (art. 19 § único).

Regulamentando esse dispositivo, surgiu, depois, o Decreto-lei n. 240, de 4 de fevereiro de 1938 — a lei básica do extranumerário — que assim definiu as diferentes modalidades de extranumerário, fixando, ao mesmo tempo, a forma de admissão :

- a) *contratado*, como sendo o admitido mediante a assinatura de um contrato bilateral, para o desempenho de função reconhecidamente especializada, e para a qual não haja nos quadros do funcionalismo pessoa devidamente habilitada e disponível na respectiva lotação;
- b) *mensalista* como o admitido mediante portaria, para suprir temporariamente deficiências dos quadros do funcionalismo;
- c) *diarista* como o admitido pelo diretor da repartição, para o desempenho de funções auxiliares e transitórias; e,
- d) *tarefeiro* como o admitido pelo diretor da repartição, para o desempenho de determinadas funções e que percebe salário na base da produção por unidade.

Previu, também, o decreto-lei n. 240, citado, a admissão de pessoal para obras, não classi-

ficado entre os extranumerários, e cujo pagamento deverá correr à conta da verba de obras, não ficando o mesmo sujeito às disposições do aludido decreto-lei que a ele não se referirem de modo expresso.

Dispôs, outrossim, aquele decreto-lei, com referência aos extranumerários em geral:

- a) que seriam admitidos ou reconduzidos sempre a título precário, com funções determinadas e salário fixado, dentro dos limites das dotações orçamentárias próprias da verba pessoal, parte variável;
- b) que o orçamento da despesa classificaria em itens distintos as dotações relativas a cada uma das suas modalidades;
- c) que as vantagens relativas a férias, licenças e consignações dos funcionários públicos seriam extensivas, no que lhes fosse aplicável, aos contratados, dentro do prazo de validade do contrato e aos mensalistas dentro do exercício financeiro;
- d) que seria fixada uma tabela de produção mínima para cada natureza e condição de trabalho industrial, devendo ser automaticamente dispensado o que não produzisse aquela produção mínima;
- e) que haveria para cada repartição uma tabela de mensalistas, aprovada pelo Presidente da República, com a indicação do número, função e salário mensal correspondente, a qual não poderia ser alterada senão por ocasião da revisão que deverá ser processada anualmente;
- f) que seria vedada, sob pena de responsabilidade, a admissão de diarista para funções inerentes às profissões liberais, trabalhos de escritório, de qualquer natureza, exceto os de conservação e asseio.

Posteriormente, o decreto-lei n. 1.909, de 26 de dezembro de 1939, referindo-se aos extranumerários mensalistas, determinou que seriam admitidos mediante portaria do chefe ou diretor do serviço do pessoal, e não mais pelo Ministro de Estado, como anteriormente, estabeleceu uma escala padrão de salários, com 21 padrões, que variam de 100\$0 a 1.500\$0, e 51 séries funcionais principais, e algumas auxiliares. Determinou, mais, que seriam admitidos mediante prestação de provas de habilitação, determinadas pelo D.A.S.P., para a função de menor salário de cada série funcio-

nal da tabela numérica da repartição ou serviço.

Sendo o mensalista admitido, como vimos, a título precário, para suprir, temporariamente, deficiências dos quadros do funcionalismo, não se justifica, absolutamente, que existissem, em 1939, 56.742 extranumerários mensalistas para 57.025 funcionários públicos, conforme quadros anexos ao relatório do D.A.S.P., correspondente àquele ano, sendo certo, entretanto, que esses números apresentam hoje sensíveis diferenças, pois enquanto muitos cargos, isolados e de carreira, considerados extintos, teem sido suprimidos, o número de mensalistas, nas diversas repartições, tem crescido continuamente. Segundo Astério Dardeau Vieira, o número de mensalistas já ascende a 63.000 (14)

Com isso está, porém, o Governo criando um problema de difícil solução, se não forem tomadas, desde logo, providências para a normalização da situação.

Porque nada revolta mais do que um tratamento desigual. Com a nossa experiência pessoal afirmamos que existe um estado de animosidade latente entre o pessoal extranumerário e os funcionários que, numa mesma repartição, executam serviços similares, com tratamento diferente.

Não sendo, pois, de fato, os mensalistas destinados a suprir as deficiências dos quadros, uma vez que o seu número já excede o de funcionários, consegue-se que nos serviços públicos existem, lado a lado, dois grandes grupos de servidores — os funcionários e os extranumerários mensalistas — executando os mesmos serviços, com as mesmas responsabilidades, e que, enquanto um deles tem direitos e deveres específicos, os componentes do outro não teem nem as garantias atribuídas aos funcionários, nem mesmo a proteção que o Estado obriga os particulares a conceder aos seus empregados.

Consequentemente, chega-se ao seguinte paradoxo: Enquanto uns, executando serviços administrativos ou técnicos, de responsabilidade, como Auxiliar de escritório, Assistente Jurídico, Agrônomo, Dentista, Farmacêutico, Médico, Astrônomo, Arquivista, Biólogo, Tecnologista, etc., não são considerados funcionários públicos, outros que prestam serviços auxiliares, materiais, ou de natureza industrial como serventes, cabineiros de estrada de ferro, zeladores, telefonistas, etc., são

"funcionários públicos" e como tais, teem todos os direitos e garantias.

A solução, entretanto, parece-nos simples, e está contida, em linhas gerais, na própria Lei 284, que, no seu artigo 51 assim dispõe.

"Os serviços públicos em geral e, especialmente, de natureza industrial, deverão ser constituídos por um núcleo reduzido de funcionários de quadro, que ocuparão as funções de maior responsabilidade. As funções auxiliares deverão ser executadas por pessoal extranumerário".

Podemos, então, estabelecer os seguintes princípios:

- a) os extranumerários não devem executar serviços de caráter permanente, de responsabilidade, em concorrência com os funcionários públicos;
- b) os serviços industriais a cargo do Estado deverão ser executados obrigatoriamente por extranumerários, exceto os cargos de direção, que serão entregues a funcionários ou a pessoas reconhecidamente capazes, em comissão;
- c) em casos excepcionais, poderão ser admitidos extranumerários especializados, por tempo limitado, para a execução de serviços técnicos, quando não houver funcionários disponíveis na respectiva lotação;
- d) os serviços subalternos não devem ser executados por funcionários, mas por extranumerários.

Os extranumerários poderiam ser divididos então, em 4 categorias, a saber :

- a) os técnicos, admitidos para o desempenho de funções reconhecidamente especializadas, e para as quais não haja nos quadros do funcionalismo pessoa devidamente habilitada e disponível na respectiva lotação.

NOTA — o extranumerário técnico será admitido pelo prazo de um ano, não podendo, entretanto, servir mais de três anos consecutivos à Administração Federal, salvo em se tratando de professor estrangeiro, de notável saber, convidado pelo Governo para o magistério superior;

- b) os mensalistas destinados à execução dos serviços industriais à cargo da União;
- c) os auxiliares que executarão os serviços subalternos ou transitórios da Administração, que não devam ser realizados por funcionários;

NOTA — Os auxiliares não podem executar serviços para os quais exista, nos quadros de pessoal da Administração, uma carreira.

- d) os tarefeiros admitidos para o desempenho de determinadas funções, nos serviços industriais ou não, que devam ser remunerados na base da produção por unidade.

(14) Palestra proferida em 31-7-1940, no *Curso de Organização do Trabalho*, do Instituto Watson. Aula 41, pág. 1.

Alem desses, poderá ser admitido como atualmente, pessoal para obras, cujo pagamento correrá à conta da verba de obras.

JUSTIFICATIVA — Os técnicos se destinam a substituir os atuais contratados. A transitoriedade das funções é condição essencial para a caracterização dessa modalidade de extranumerários.

Caso persista, após 3 anos, a necessidade da função e a insuficiência de funcionários, deverá ser criada ou aumentada a carreira, conforme o caso, podendo, entretanto, ao extranumerário ser assegurada preferência, em caso de classificação em concurso, como se procede hoje com os interinos, para o provimento efetivo do cargo.

Salvo casos excepcionais, não deve o Estado firmar contrato com o particular que lhe vai prestar serviços.

É necessário que seja decretado um Estatuto para os extranumerários, no qual fiquem fixados os seus direitos e deveres, como se procedeu para com os funcionários, dando-lhes a proteção que o Estado obriga os particulares a conceder aos seus empregados. Fixados esses deveres e direitos, o candidato aceitará ou não a admissão, independentemente da assinatura de qualquer contrato.

A tese contratual está hoje definitivamente abolida para os funcionários públicos, por anacrônica e em desacordo com as modernas teorias do Estado, pois que

"leva ao absurdo da imutabilidade do regime jurídico individual, a todo momento invocada contra o Estado e contra os demais funcionários nomeados sob o regime duma lei nova. É a subversão da justiça, a implantação da desigualdade e a predominância do direito individual contra o direito do Estado, o que vale dizer, contra o interesse coletivo", (15)

sendo certo, ainda, que,

"como salienta D'Alessio, a admissão à função pública é um ato de império. A relação de emprego constitue um instituto jurídico precisamente definido no Direito Administrativo, com características próprias e disciplina autônoma, na sua essência, no seu contúdo, no seu desenvolvimento (Instituzioni di Diritti Administrativo, vol. II, pág. 222)" (16).

(15) Exposição de Motivos do D.A.S.P., de 8-12-38, in *Estatuto dos Funcionários* (Estudos e projetos), Rio, 1940, pág. 251.

(16) Ibidem, pág. 252.

Se assim acontece com o funcionário que, permanentemente serve à Administração, com caráter profissional, gozando de garantias de estabilidade, asseguradas pela Constituição e previstas no Estatuto, com maior razão não deve haver extranumerários garantidos por contrato, que, afinal de contas, resultam inoperantes, pela inclusão de cláusulas permitindo o cancelamento, a critério do Governo, pois que contra o interesse do Estado, nenhum outro se pode sobrepor.

Os mensalistas, com o aspecto atual, de executantes, mais ou menos permanentes, de serviços de responsabilidade, não devem existir num serviço organizado, por serem essas atribuições privativas dos funcionários públicos.

Os auxiliares serão, como o nome o indica, aqueles a cujo cargo ficarão os serviços subalternos da Administração, e, finalmente,

Os tarefeiros com os mesmos característicos atuais.

Classificados, assim, os extranumerários, e definida, claramente, as suas atribuições, poderemos então, seguindo o pensamento inicial, focalizar, como é o nosso desejo, o aspecto das

PROMOÇÕES

Conforme demonstramos, um dos elementos que caracterizam os funcionários é a "profissionalização".

Quer isso dizer que, quando o candidato aprovado em concurso — no qual foram apuradas criteriosamente as suas qualidades morais e intelectuais —, ingressa no serviço público, tem em mira não só prestar os serviços que lhe são exigidos pelo Estado, como empregador, mas, também, receber, em troca, uma remuneração adequada, que lhe permita viver de acordo com as implicações do seu meio social.

É certo que, como se disse alhures, "o trabalho não é mercadoria".

Ao contrário, é uma lei natural, à qual estão sujeitos todos aqueles que participam da condição humana. É, também, um dever social, com direito à proteção e solicitude especiais do Estado, assegurados por preceito constitucional, pois,

"a todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitue um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa" (1).

(1) Constituição de 1937, art. 135.

Assim, o funcionário público deverá ter uma remuneração adequada às suas necessidades essenciais, para que possa resistir às tentações a que estará exposto, e, também, para que não seja preciso procurar fora de sua repartição, como é muito comum, um emprego qualquer, afim de equilibrar o orçamento doméstico.

É esse, embora não pareça, um dos maiores óbices a melhor rendimento de produção nos serviços públicos, conforme já em 1928 notara o ex-presidente Washington Luiz, quando, em Mensagem, assim se expressava : (17)

"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-o 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 poderão 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".

Deve o funcionário, que tem importantes deveres que cumprir, não só ganhar o suficiente para manter regular "standard" de vida, mas, também, ter direito a acessos periódicos no vencimento — promoções —, se cumprir as obrigações impostas pelo Estado, como empregador.

É preciso que o funcionário comprehenda que deve dedicar todo o seu esforço e sua inteligência ao serviço público, pois que assim, e somente assim, poderá galgar os postos mais altos da sua carreira; que saiba, em resumo, que sua "promo-

ção" dependerá, apenas, do próprio valor, e não de influências estranhas, cabendo-lhe, pois, construir o seu próprio futuro.

Menegale diz que

"o direito ao emprego determina a aquisição dos demais direitos que lhe são acessórios. Desde que tem o direito de permanecer, o funcionário tem o de progredir, porque o exercício do emprego compreende a soma das vantagens a ele inerentes. O contrário importaria em retrocesso relativo, com desmerecimento de direitos reconhecidos. A carreira administrativa é um dos elementos da instituição do emprego público; e o acesso na carreira faz-se por promoção. Certa semelhança entre a natureza da nomeação e da promoção não nos ilude, pois a nomeação é a designação para uma função nova, enquanto a promoção é a nomeação de um funcionário para um emprego superior no quadro do pessoal de que o funcionário faz parte atualmente. Assim, é como uma nomeação complementar, necessariamente consequente à inicial" (18).

É certo, entretanto, que esse princípio não corresponde a nossa legislação, pois existem nos quadros administrativos cargos isolados, sem direito à promoção, portanto.

Achamos, todavia, que, exceto os ocupantes de cargos exercidos em comissão, todos os funcionários devem ter direito à melhoria periódica no vencimento, como explanaremos oportunamente.

Alguns tratadistas, entre eles, Lentini, Petrozzielo e D'Alessio, combatem a teoria do direito à promoção, escrevendo o primeiro deles :

"Aquele pretenso direito deve-se qualificar como potencial quanto à sua existência, incerto no seu conteúdo, porque tudo depende dos poderes discricionários da administração, que pode melhorar como piorar as condições das carreiras de seus funcionários. De direito, pode-se, portanto, falar somente em relação às posições já adquiridas, mas nos outros casos, só se pode falar de expectativa" (19).

Isso corresponde à legislação brasileira sobre a espécie, pois que as vagas destinadas às promoções por antiguidade podem ser ocupadas nos casos de transferência "ex-officio", (art. 64, § único, do Estatuto dos Funcionários); re integração e aproveitamento de funcionário em disponibilidade (art. 69, parágrafo único do Regulamento de Pro-

(17) Apud Graccho Cardoso, relator geral da Comissão de estudos para um Estatuto dos Funcionários. In *Estatuto dos Funcionários* (Estudos e projetos) Rio, 1940, pág. 167.

(18) J. Guimarães Menegale, ob. cit., pág. 203.

(19) Apud Temistocles Cavalcanti, *O Funcionário Público e o seu Estatuto*, Rio, 1940, ed. Freitas Bastos, pág. 228.

moções), e as destinadas às promoções por merecimento podem ser providas, além desses motivos, ainda por transferência a pedido, readmissão e reversão de aposentados (art. 69 do Regulamento de Promoções).

Mas se o funcionário não tem, com efeito, um "direito" à promoção, pode, entretanto, reclamar quanto à apuração de antiguidade e merecimento, devendo ser declarado

"sem efeito, em benefício daquele a quem cabia, de direito, o ato que promover, indevidamente, o funcionário por antiguidade" (arts. 65 do Regulamento de Promoções e 57 do Estatuto),

o que importa em reconhecer aquele direito potencial de que fala Lentini.

Os critérios para promoção são geralmente os de antiguidade e de merecimento, embora alguns tratadistas também incluam o de concurso e a eleição.

O Sr. Moacir Briggs é, entre nós, um dos defensores da promoção por concurso, parecendo-lhe esse

"o sistema mais apropriado para reconhecer o mérito do funcionário" (20).

O exame, como adverte Temístocles Cavalcanti,

"constitue critério intelectual, processo de seleção, merecimento intelectual". (21)

Apresentando bons resultados na seleção inicial, para o ingresso no serviço público, não deve, entretanto, a nosso ver, ser adotado como norma para promoção, porque na prática verifica-se que nem sempre os mais inteligentes, ou mais preparados, são melhores funcionários do que os que não apresentam esses requisitos intelectuais.

Ademais, adotado esse critério, os funcionários que menos trabalharem, maior tempo terão para estudar e, por esse meio, conseguir promoção, em detrimento de um colega mais útil ao serviço.

O critério de eleição vai, cada vez mais, caindo em desuso, e por não apresentar qualquer interesse para o nosso estudo, deixamos de explaná-lo.

(20) Parecer proferido no antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil. Revista do Serviço Público, fev. 1938, pág. 104.

(21) Ob. cit., pág. 234.

Até 1936 não havia no Brasil normas uniformes para promoção, que ficava ao critério previsto no regulamento ou regimento de cada repartição.

A lei 284 dispôs que seriam feitas: metade obedecendo ao critério da antiguidade de classe, e metade ao de merecimento, salvo quanto à classe final de cada carreira, caso em que seriam feitas exclusivamente pelo de merecimento.

Mesmo as promoções por merecimento estão subordinadas à antiguidade, pois é necessário um interstício de dois anos de classe, para promoção, e exceto quando se trata das classes finais de cada carreira, só podem concorrer às promoções por esse critério, os funcionários classificados, por ordem de antiguidade, entre os dois primeiros terços de sua classe.

Estas disposições foram consubstanciadas no Regulamento de Promoções (Decreto n. 2.290, de 1938) e no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei n. 1.713 de 1939).

Os principais requisitos para a promoção por antiguidade são os seguintes :

- a) deverá recair no funcionário mais antigo no dia da abertura da vaga originária;
- b) a antiguidade será determinada pelo tempo líquido de efetivo exercício na classe;
- c) será contado como antiguidade de classe o tempo de interinidade, desde que entre esta e o provimento efetivo não tenha havido solução de continuidade;
- d) o funcionário que interromper o efetivo exercício na sua classe perderá, na classificação básica, sua colocação para os que não o interromperem;
- e) na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver mais tempo de serviço no Ministério; em caso de novo empate, o que tiver mais tempo de serviço público federal; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole, o casado, o mais idoso; quando se tratar de classe inicial, o desempate será feito, em primeiro lugar, pela classificação obtida no concurso;
- f) a antiguidade do funcionário transferido a pedido, por permuta, ou por motivo disciplinar, deverá ser contada do dia em que entrar em exercício na nova classe; se a transferência ocorrer "ex-officio", por conveniência do serviço, será levado em

conta, na apuração da antiguidade, na nova classe, o tempo líquido de efetivo exercício prestado na classe anteriormente ocupada.

A não ser no caso de erro na apuração da antiguidade, caso em que será anulada a promoção feita indevidamente e indenizado o funcionário a quem cabia a promoção, da diferença de vencimento a que tiver direito, esse critério não oferece dificuldade na sua aplicação.

A promoção por antiguidade, se, por um lado, cerca o funcionário de maiores garantias, por outro prejudica o serviço, reduzindo tudo a uma questão de automatismo, tirando o estímulo e favorecendo aos displicentes e incapazes.

Assim, é de conveniência que, se não puder ser suprimido, seja ele combinado com o critério de merecimento, embora haja controvérsias sobre a melhor proporção a ser adotada.

Vejamos como se processam entre nós, de acordo com o regulamento, as promoções por merecimento :

- a) o merecimento de cada funcionário é apurado em pontos negativos e positivos, segundo o preenchimento de condições fundamentais, essenciais e complementares;
- b) o merecimento é adquirido na classe; promovido, o funcionário começa a adquirir novo merecimento a contar de seu ingresso na nova classe;
- c) as condições fundamentais são determinadas pela assiduidade, pontualidade horária, disciplina, zelo funcional, sendo computados por pontos negativos o seu não preenchimento;
- d) as condições essenciais definem propriamente o merecimento, são apuradas em pontos positivos, e correspondem ao valor do trabalho produzido, à compreensão de responsabilidade, às qualidades de cooperação, à firmeza de caráter e discreção, etc.;
- e) a condição complementar, também apurada em pontos positivos, corresponde à capacidade de direção;
- f) nos primeiros dias dos meses de janeiro, maio e setembro, os chefes de serviço julgam o merecimento dos seus auxiliares, mediante o preenchimento do formulário próprio — o BOLETIM DE MERECIMENTO;

- g) preenchido o Boletim, é, então, encaminhado ao Serviço do Pessoal, que o registará nas pastas de assentamentos individuais dos funcionários;
- i) os boletins de merecimento que contiverem qualquer ponderação máxima serão encaminhados pelo Serviço do Pessoal, antes do registo, à Comissão de Eficiência;
- j) o grau de merecimento é representado pela média aritmética dos totais de pontos obtidos nos três últimos quadrimestres;
- k) apurados os nomes dos funcionários com maior número de pontos a Comissão de Eficiência organiza uma lista contendo três nomes para cada vaga a ser preenchida pelo critério de merecimento;
- l) em caso de empate no merecimento, o desempate será procedido como no caso de antiguidade;
- m) a promoção por merecimento recairá no funcionário escolhido pelo Presidente da República, dentre os que figurarem na lista organizada pela Comissão de Eficiência.

Nada, porém, a nosso ver, justifica essa escolha.

Se a promoção é por merecimento, e se esse merecimento é apurado numericamente, não nos parece acertado que possa ser promovido por este critério, quem tenha obtido menor classificação.

O Senador Luiz Alberto Herrera, ilustre estatista uruguai, em visita ao nosso país, segundo relata o Senhor Simões Lopes, proferiu um conceito altamente elogioso para os nossos homens públicos. Disse Sua Excelência, referindo-se à Lei 284,

"que os políticos brasileiros haviam dado prova do descontínio e patriotismo, quando se despojaram espontaneamente da faculdade de escolher livremente os ocupantes dos cargos públicos, pois, não pequenas dificuldades isso lhes acarretaria" (22).

Concordo que tenha sido isso um sacrifício, um ato de coragem cívica, embora tenha livrado o Presidente da República de não pequenos trabalhos e aborrecimentos de candidatos a empregos e promoções.

Ficou, entretanto, este resquício: — a escolha, na promoção por merecimento.

(22) Discurso proferido em 28-10-937, pelo Sr. Simões Lopes, publicado na "Revista do Serviço Público". Novem. 937, pág. 77.

Não sendo humanamente possível ao Presidente da República conhecer e julgar a capacidade de milhares de funcionários da União, consegue-se que a escolha, nesse caso, será pela sorte, a pedido de amigos influentes, ou por qualquer outra circunstância estranha, com evidente prejuízo para o serviço, por galardoar um funcionário em detrimento de outro, que lhe é nitidamente superior.

Imaginemos que, num quadro pequeno, apenas três funcionários estejam em condições de concorrer a uma promoção: um com 110 pontos, considerado excepcional; outro com 74 pontos, reputado bom, e o terceiro, com, apenas, 43 pontos, tido como regular.

Todos os três irão para a lista, nivelados para efeito de promoção, e nada impede que seja o último o escolhido, o promovido "por merecimento", quando os outros estavam muito acima dele, pelo seu valor, conforme julgaram os chefes de cada um.

Sendo assim, sabendo o funcionário que seu nome está na lista, não é, afinal de contas, humano, que procure, apesar das proibições legais, ser o escolhido?

A escolha se justifica, é até conveniente, no provimento dos cargos de confiança — de direção ou de função gratificada —, não na promoção, e, principalmente, na promoção por "merecimento".

Se não puder ser extinta a escolha no regime de promoções, deve então ser adotada como meio normal de promoção, que passaria a ser feita pelos critérios de:

- a) antiguidade;
- b) merecimento;
- c) escolha,

indicando-se, então, quais as classes e carreiras em que a promoção deva ser feita por esse último critério, e em que hipóteses poderão ser os funcionários incluídos na lista para a escolha.

Por merecimento, pois, só deve ser promovido aquele que, efetivamente, fizer jus a esse prêmio pelo seu trabalho.

Todo esforço da Administração deve ser dirigido no sentido de cercar os funcionários de efetivas garantias na sua promoção, proporcionando a todos os ocupantes de um cargo da mesma classe e carreira possibilidades idênticas de acesso, afim de evitar que, como acontece atualmente, uns tenham maiores possibilidades que outros.

A razão é óbvia:

"A Lei 284, de 28 de outubro de 1936, que reajustou "os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil", dividiu essa enorme massa de servidores, *apenas*, pelos nove Ministérios existentes, e, dentro deles em quadros distintos, no total de oitenta e seis" (o grifo é nosso) (23)

Ora, não tendo os antigos quadros estruturas idênticas, sendo, ao contrário, verdadeiros mostrengos que não atendiam a qualquer princípio racional, aconteceu que os novos quadros, onde, *apenas*, foram agrupados os funcionários existentes conservam esses defeitos originários, resultando daí que, dentro da mesma carreira profissional, variam de Ministério para Ministério, e, dentro desses, de Quadro para Quadro, as possibilidades que possuem os seus ocupantes de ascenderem à classe imediatamente superior, e, sucessivamente, até a classe final da carreira, que, ainda, aí, não é idêntica para todos.

Para objetivarmos esta assertiva, daremos, a seguir, a organização atual das carreiras de Escriturário e de Oficial Administrativo (excluindo os cargos excedentes), bem como a proporção existente entre as suas diversas classes e as que lhe ficam imediatamente superior, afim de que se notem as profundas desigualdades existentes.

Escolhemos estas carreiras por que, alem de serem peculiares a todos os Ministérios, com exceção, *apenas*, do das Relações Exteriores, os seus ocupantes executam as funções propriamente burocráticas da Administração, tendo, assim, atribuições quase idênticas em todas as repartições.

I

Carreira: ESCRITURÁRIO

MINISTÉRIOS	QUADROS	CLASSES					OBS.
		C	D	E	F	G	
Agricultura.....	Único	—	—	92	84	78	
Educação.....	I	—	—	200	181	140	
Educação.....	II	—	2	2	2	—	
Educação.....	III	—	4	4	3	2	
Educação.....	IV	—	5	3	2	1	
Educação.....	V	—	4	4	3	2	
Educação.....	VI	3	2	2	—	—	
Educação.....	VII	—	4	2	5	1	
Educação.....	VIII	—	1	1	1	—	
Fazenda.....	Permanente	—	—	900	600	300	
Guerra.....	Permanente	—	—	289	250	145	

(23) Exp. Mot. do D.A.S.P. n. 1.252, de 12-8-940
— D.O. 31.

MINISTÉRIOS	QUADROS	CLASSE					OBS.
		C	D	E	F	G	
Justiça.....	I	—	—	7	6	5	
Justiça.....	II	—	—	31	24	13	
Justiça.....	III	—	—	18	12	8	
Marinha.....	Permanente	—	—	120	60	30	
Trabalho.....	Único	—	—	92	84	78	
Viação.....	I	—	—	50	48	47	
Viação.....	II	12	6	3	—	—	Serv. Reg.
Viação.....	III	80	50	25	—	—	Serv. Reg.
Viação.....	IV	—	80	60	50	45	
Viação.....	V	80	52	45	30	15	
Viação.....	VI	—	30	26	20	11	
Viação.....	VII	—	12	10	8	5	
Viação.....	VIII	—	16	12	8	5	
Viação.....	IX	—	12	6	4	2	
Viação.....	X	—	9	6	3	1	
Viação.....	XI	—	8	5	2	—	

II

Carreira: OFICIAL ADMINISTRATIVO

MINISTÉRIOS	QUADROS	CLASSE					OBS.
		H	I	J	K	L	
Agricultura.....	Único	60	48	36	24	8	
Educação.....	I	100	82	50	20	10	
Educação.....	VII	2	1	—	—	—	
Educação.....	VIII	1	1	1	—	—	
Fazenda.....	Permanente	190	150	110	80	50	
Guerra.....	Permanente	32	24	12	10	8	
Justiça.....	I	15	14	12	11	6	
Justiça.....	II	26	10	8	8	—	
Justiça.....	III	24	8	5	3	—	
Marinha.....	Permanente	16	13	11	7	4	
Trabalho.....	Único	51	42	35	30	20	
Viação.....	I	70	63	43	26	10	
Viação.....	II	85	30	17	9	2	
Viação.....	III	157	92	70	14	6	
Viação.....	VI	8	5	3	1	1	

Vejamos a carreira de Escriturário: nos Ministérios da Agricultura, Fazenda, Guerra, Justiça, Marinha e Trabalho, a classe inicial é a E e a final G; no Ministério da Educação, num quadro vai da classe E à G; em outro da D à F; noutros da D à G, e, finalmente, num outro da C à E; no Ministério da Viação, temos as seguintes variações: da classe C à E; da D à G e da E à G. Neste Ministério nota-se, ainda, a extravagância de, num mesmo quadro, haver duas carreiras de Escriturário: numa, a classe inicial é C e a final E; na outra, a inicial E e a final G, isto é, uma começa onde a outra acaba...

Quer dizer que, realizado um concurso e classificados os candidatos, uns poderão ser nomeados com o vencimento mensal de 400\$0, outros com 500\$0, e, ainda outros com 600\$0, dependendo, apenas, da sorte e não do valor demonstrado, pois

que as nomeações obedecerão à ordem da classificação obtida.

Em consequência, poderá resultar que o melhor classificado no concurso seja nomeado para a classe C, enquanto que o último venha a conseguir sua nomeação para a classe E, à qual aquele outro só poderá chegar após duas promoções e, pelo menos, 4 anos de serviço.

Ao examinarmos a carreira de Oficial Administrativo verificaremos que o panorama é o mesmo.

Se, por um lado, em todos os quadros, a classe inicial é H, nuns, a final é L; noutros K; noutros, J, e, finalmente, num é I.

Estamos apreciando, apenas, o aspecto da nomeação e a possibilidade de chegar o funcionário à classe final da carreira.

Se examinarmos, entretanto, nos quadros abaixo, a conformação dessas carreiras — sua estrutura —, verificaremos as mais diferentes razões entre uma classe e a que lhe fica imediatamente superior, dando, em consequência, aos seus ocupantes, possibilidades diferentes de acesso, o que deve ser evitado.

III

Carreira: ESCRITURÁRIO

MINISTÉRIOS	QUADROS	PROPORÇÃO ENTRE AS CARREIRAS					OBS.
		C-D	D-E	E-F	F-G		
Agricultura.....	Único	—	—	0,91	0,92		
Educação.....	I	—	—	0,90	0,77		
Educação.....	II	—	1,00	1,00	—		
Educação.....	III	—	1,00	0,75	0,66		
Educação.....	IV	—	0,60	0,66	0,50		
Educação.....	V	—	1,00	0,75	0,66		
Educação.....	VI	0,66	1,00	—	—		
Educação.....	VII	—	0,50	2,50	0,20		
Educação.....	VIII	—	1,00	1,00	1,00		
Fazenda.....	Permanente	—	—	0,66	0,50		
Guerra.....	Permanente	—	—	0,86	0,57		
Justiça.....	I	—	—	0,85	0,83		
Justiça.....	II	—	—	0,77	0,54		
Justiça.....	III	—	—	0,66	0,60		
Marinha.....	Permanente	—	—	0,50	0,50		
Trabalho.....	Único	—	—	0,91	0,92		
Viação.....	I	—	—	0,96	0,97		
Viação.....	II	0,50	0,50	—	—		Serv. Reg.
Viação.....	II	0,62	0,50	—	—		Serv. Reg.
Viação.....	III	—	—	1,04	0,93		
Viação.....	IV	—	0,75	0,83	0,90		
Viação.....	V	0,65	0,88	0,66	0,50		
Viação.....	VI	—	0,86	0,74	0,55		
Viação.....	VII	—	0,83	0,80	0,62		
Viação.....	VIII	—	0,75	0,66	0,62		
Viação.....	IX	—	0,50	0,66	0,50		
Viação.....	X	—	0,66	0,55	0,33		
Viação.....	XI	—	0,62	0,40	—		

IV

Carreira: OFICIAL ADMINISTRATIVO

MINISTÉRIOS	QUADROS	PROPOÇÃO ENTRE AS CARREIRAS				OBS.
		H - I	I - J	J - K	K - L	
Agricultura....	Único	0,80	0,75	0,66	0,33	
Educação....	I	0,82	0,60	0,40	0,50	
Educação....	II	0,50	—	—	—	
Educação....	VII	1,00	1,00	—	—	
Fazenda.....	Permanente	0,78	0,73	0,72	0,62	
Guerra.....	Permanente	0,75	0,50	0,83	0,80	
Justiça.....	I	0,93	0,85	0,91	0,55	
Justiça.....	II	0,38	0,80	1,00	—	
Justiça.....	III	0,33	0,62	0,60	—	
Marinha.....	Permanente	0,81	0,84	0,63	0,57	
Trabalho....	Único	0,82	0,83	0,85	0,66	
Viação.....	I	0,90	0,68	0,62	0,38	
Viação.....	II	0,35	0,56	0,52	0,22	
Viação.....	III	0,58	0,76	0,20	0,42	
Viação.....	VI	0,62	0,60	0,33	1,00	

Na carreira de Escriturário, por exemplo, vemos num mesmo Quadro que a proporção entre uma classe e outra é de 2 para 5, ou seja, 2 1/2, o que quer dizer que a classe superior tem mais funcionários que a inferior, contrariando, assim, o princípio de escalonamento de classes adotado pela Lei 284, enquanto que a proporção entre esta última e a que lhe é imediatamente superior, é de 5 para 1, ou seja, 0,20.

Dentro desses limites — 0,20 a 2,50 — a escala é infinita.

Abstemo-nos de detalhar mais o assunto, não só nessa como na carreira de Oficial Administrativo, porque os quadros III e IV são bastante claros para o exame das desigualdades.

Do exposto, consegue-se que urge uma provisão imediata para que seja cumprido o mandamento constitucional de que

"Todos são iguais perante a lei". (24)

Se todos fizeram o mesmo concurso e prestaram serviços idênticos, não se justifica essa desigualdade de tratamento.

A unificação dos Quadros Ministeriais, que o Departamento Administrativo do Serviço Público, em louvável esforço vem promovendo, sistematicamente, resolve, apenas em parte, o problema.

Assim é que, estudando as carreiras de Escriturário e de Oficial Administrativo dos Ministérios da Guerra, da Fazenda, da Marinha e do Departamento dos Correios e Telégrafos, recentemente re-estruturadas, verificaremos que se foram man-

tidos níveis iguais para o início e término, não se guardou a mesma proporção entre as diferentes classes, conforme verificaremos mediante a seguinte comparação :

Carreira: ESCRITURÁRIO

Ministério da Guerra

Classes	N.º cargos	Proporção
G	145	—
F	250	0,57
E	289	0,86
Média	0,715	

Ministério da Fazenda

Classes	N.º cargos	Proporção
G	300	—
F	600	0,50
E	900	0,66
Média	0,58	

Ministério da Marinha

Classes	N.º cargos	Proporção
G	30	—
F	60	0,50
E	120	0,50
Média	0,50	

Departamento dos Correios e Telégrafos

Classes	N.º cargos	Proporção
G	255	—
F	274	0,93
E	263	1,04
Média	0,985	

Carreira: OFICIAL ADMINISTRATIVO

Ministério da Guerra

Classes	N.º cargos	Proporção
L	8	—
K	10	0,80
J	12	0,83
I	24	0,50
H	32	0,75
Média	0,72	

(24) Art. 222, I, da Constituição Federal.

Ministério da Fazenda

Classes	N. ^o cargos	Proporção
L	50	—
K	80	0,62
J	110	0,72
I	150	0,73
H	190	0,78
Média		0,7125

Ministério da Marinha

Classes	N. ^o cargos	Proporção
L	4	—
K	7	0,57
J	11	0,63
I	13	0,84
H	16	0,81
Média		0,7625

Departamento dos Correios e Telégrafos

Classes	N. ^o cargos	Proporção
L	6	—
K	14	0,42
J	70	0,20
I	92	0,76
H	157	0,58
Média		0,49

Assim, mesmo reformados os Quadros, continuam os funcionários dos diversos Ministérios com possibilidades diferentes de acesso.

A solução integral só se alcançará quando for realizada, como é intuito do D.A.S.P., mais de uma vez manifestado, a unificação geral de todos os Quadros, num Quadro Único, pois, com efeito, o funcionário não o é de determinada repartição, nem mesmo de um Ministério mas da Administração, uma vez que, como dispõe o Estatuto dos Funcionários, a estabilidade diz respeito ao serviço público e não ao cargo.

Feito isto, estará então garantida a igualdade de tratamento para todos os funcionários, impossibilitando que uns tenham maiores probabilidades que outros.

Existe, entretanto, um outro sistema que, garantindo essa igualdade de tratamento, facilitará sobremodo o processamento das promoções, evi-

tando, ao mesmo tempo, que, reconhecido a um funcionário qualidades excepcionais, deixe ele de ser promovido por não existir vaga, fazendo-se, exclusivamente, a

PROMOÇÃO POR EFICIÊNCIA

O regime que pretendemos expor a seguir é simples e baseia-se no princípio de que, respeitada a regulamentação de cada carreira, as atribuições à mesma inerentes podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes, como dispõe o artigo 7.^º, parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários.

Dessa maneira, não se justifica que numa carreira haja número determinado para cada classe, pois não existem funções certas para essas classes, uma vez que os serviços são distribuídos indiferentemente pelos ocupantes da carreira.

Fixado este ponto, propomos que, estabelecidos os níveis *mínimo* e *máximo* de cada carreira e o número dos seus ocupantes, de acordo com as necessidades do serviço, não haja limitação nas classes de que a mesma se compõe.

Atualmente os funcionários de uma carreira são assim distribuídos :

- | | |
|---|---|
| 1 | L |
| 2 | K |
| 3 | J |
| 5 | I |
| 8 | H |

— 19 —

Havendo vaga na classe L, e satisfeitas que sejam as condições de interstício e as peculiares a cada carreira, será necessariamente promovido um funcionário de cada uma das classes, inferiores, mesmo que qualquer deles não apresente condições satisfatórias de rendimento de serviço.

Por outro lado, se um funcionário trabalha, estuda, se esforça e é realmente excepcional, não poderá ser promovido enquanto não ocorrer uma vaga, que, se for destinada à promoção por merecimento, ainda ficará subordinada à escolha do Presidente da República.

Nestas condições, o funcionário ficará dependendo sempre de que aconteça algo a um colega — isto é que morra, seja demitido, ou pelo menos, aposentado ou posto em disponibilidade —, pois somente assim poderá ser promovido, e caso a

Administração não entenda fazer uma transferência, um aproveitamento, uma remoção, uma readmissão, uma reintegração, ou, ainda, com que um aposentado reverta ao serviço público.

Imaginemos a amargura do funcionário que espera às vezes, anos e anos, por uma vaga para ser promovido, e quando esta se apresenta, aumentando-lhe as esperanças, vem de fora da carreira, ou mesmo do serviço, outro preenchê-la.

No regime que propomos, naquela carreira haverá 19 funcionários; todos poderão ser da classe H ou todos da L.

Depende de cada um ser ou não promovido; isto é, trabalhar, produzir, realizar, pois só assim poderá ter melhoria no vencimento.

Os cargos isolados também deverão ter graduação de vencimento, embora seja um só o seu ocupante, pois o interesse é o maior estímulo que existe, e todos devem ter possibilidades de ganhar mais.

É essencial, também, a esse regime que as carreiras não tenham poucas classes. Deve, ao contrário, ter entre 6 e 10 classes, afim de que a possibilidade de ser o funcionário promovido dure o mais possível.

Poderão, entretanto, e é aconselhável, as carreiras ser divididas em duas: uma principal e uma auxiliar, como as de Oficial Administrativo e Escriturário; Contador e Guarda-livros, Bibliotecário e Bibliotecário-auxiliar, etc. O ingresso será feito na carreira inferior, e a passagem de uma para outra ficará condicionada à conclusão de curso de especialização.

A Administração quando admite uma pessoa ao seu serviço é porque necessita dos seus trabalhos e sabe as funções que lhe vai atribuir; se ela as executa a contento, deve, em troca, receber o vencimento estipulado, e, ainda, ter direito a melhorias periódicas, afim de atender às novas condições de vida decorrentes do casamento, nascimento de filhos, etc., e, também, à prática de serviço que vai acumulando e que lhe permite maior segurança e maior rendimento no serviço a seu cargo.

Esses aumentos, entretanto, deverão ser concedidos mais rapidamente àqueles que se mostrarem acima do comum, pelo rendimento e qualidade do serviço apresentado, e, ao contrário, poderão ser retardados, e até suprimidos, para os que não satisfizerem as condições da produção média a ser estipulada para cada carreira, nas suas diversas atribuições.

Todo trabalho humano é passível de medição e comparação.

O tempo é o único fator uniforme e homogêneo de medição de tudo o que o homem faz ou produz.

Devemos, pois, conjugar a medição do tempo com a da produção, para apurar a capacidade de serviço e condições de promoção dos funcionários.

As Comissões de eficiência que, entre as suas atribuições, tem a de

"estudar, permanentemente, a organização dos serviços afetos ao Ministério",

e a de

"propor as medidas que julgar necessárias à sua racionalização".

deverão estabelecer, com precisão, para cada carreira, níveis de produção.

Confrontados esses dados parciais, competirá, então, ao D.A.S.P., na qualidade de órgão supervisor da Administração Pública Civil, fixar médias teóricas de produção para cada carreira.

Para que um funcionário seja promovido é preciso que, na classe, consiga ter no seu ativo 1.200 pontos; atingido esse limite, será automaticamente promovido à classe imediatamente superior de sua carreira, independentemente da existência de vagas, e, assim, sucessivamente, até a classe final.

Esses pontos serão obtidos da seguinte maneira: mensalmente, e desde que o funcionário não tenha dado nenhuma falta terá 25 pontos positivos; a cada falta, exceto as previstas no artigo 97 do Estatuto dos Funcionários, corresponderá um ponto negativo e a cada grupo de três entradas retardadas, ou saídas antecipadas, no quadrimestre, corresponderá, também, um ponto negativo, desprezando-se as inferiores a 3 nesse período.

Quadrimensalmente, o chefe de serviço ou repartição apurará a produção, a assiduidade, a pontualidade horária e a perfeição e natureza dos serviços executados pelos seus subordinados, atribuindo-lhes os seguintes pontos:

- se o funcionário não tiver dado nenhuma falta nem tiver completado um grupo de três entradas retardadas ou saídas antecipadas, terá 100 pontos positivos, descontando-se, então, dos que faltarem, os pontos correspondentes ao número de faltas apuradas;

- b) se tiver observado estritamente a produção média estabelecida para o seu serviço, se for um funcionário médio, não terá nenhum ponto relativo à eficiência;
- c) se o seu serviço exceder à média geral, terá os pontos correspondentes à percentagem desse excesso; isto é, se produzir 20 ou 30% acima da média, ganhará 20 ou 30 pontos *positivos*;
- d) ao contrário, se a sua produção não atingir o limite fixado, terá pontos negativos na proporção que faltar para aquele limite; isto é, se produzir, apenas, 70 ou 80% da média arbitrada terá 30 ou 20 pontos *negativos*;
- e) no caso de ser excedida a produção média, de acordo com a natureza e perfeição do serviço executado, o chefe poderá abonar até 50% dos pontos positivos, não podendo, entretanto, a soma desses pontos exceder de 100;
- f) cada advertência corresponderá a dois pontos, cada repreensão a quatro pontos, e cada dia de suspensão a seis pontos, *todos negativos*.

Para atribuição criteriosa dos pontos relativos à eficiência, deverão os chefes de serviço organizar um gráfico de produção, comumente chamado GRÁFICO DE GANTT — por ter sido idealizado por William Gantt, engenheiro norte-americano, e que consiste no seguinte :

Estabelecida a média teórica da produção de uma determinada função, comparar a produção de cada funcionário com essa média previamente conhecida.

Digamos que a produção média dum setor da carreira de Escriturário seja de 18 processos por semana (4 nos dias úteis e 2 nos sábados), ou 72 por mês, ou, ainda, 288 por quadrimestre.

O Chefe de uma secção de três funcionários, levantando o mapa da produção, encontraria para os seus auxiliares :

- A 350 processos
- B 280 processos
- C 160 processos.

Funcs.	25 %	50 %	75 %	100 %
	1.º MÊS	2.º MÊS	3.º MÊS	4.º MÊS
A				
B				
C				

Conclue-se do exame deste gráfico que o funcionário A atingiu o limite fixado (288 processos) e ainda o ultrapassou em mais de 3 quadrinhos do 1.º mês; sabendo-se que um quadrinho vale 18 processos, conclue-se que ele fez mais de 54 processos, ou, para sermos exatos, 62, que correspondem a 21% sobre a produção média, tendo, assim, a seu favor, 21 pontos positivos. Se esses processos forem de natureza difícil, e tiverem sido feitos com cuidado, o chefe poderá, ainda abonar-lhe até 10 pontos.

O funcionário B, por sua vez, executou quase toda a tarefa. Somente um quadrinho do último mês não foi integralmente preenchido. Faltando 2% para atingir a média, terá ele, na sua ficha, 2 pontos negativos.

O terceiro funcionário — C — faltou uns dias ao serviço: perdeu alguns pontos relativos ao fator "tempo" e, também, não tendo procurado recuperar o tempo perdido só informou 160 processos, que correspondem a 56% da produção, faltando, assim, 44% para atingir a média. Desta forma, terá ele 44 pontos negativos.

Não basta, porém, fazer o serviço, é claro. É necessário fazê-lo bem feito. A qualidade não deverá, em hipótese alguma, ser sacrificada pela quantidade.

Se o serviço for bem feito o chefe poderá, conforme vimos, abonar até 50% dos pontos referentes à eficiência. Em caso contrário, será o serviço recusado, não se contando, assim, essa unidade no conjunto da produção, podendo, ainda, ser o funcionário advertido.

A média da produção deverá ser sempre revista, para ficar atualizada. Toda vez que houver uma grande dispersão ou uma concentração muito acentuada deverá ser alterada, para mais ou para menos, de acordo com as observações feitas.

Adotado esse método, verificar-se-á que o funcionário médio, independentemente de qualquer influência externa — seja ele ocupante de um car-

go isolado, — desde que não tenha faltado, nem sido punido, será promovido, automaticamente, ao cabo de 4 anos, independentemente da existência de vaga, e que um funcionário ótimo poderá ter esse tempo reduzido para 2 anos, ao passo que um funcionário relapso, desidioso, pouco aplicado, incompetente, poderá chegar a não ser promovido, pois que, mesmo que não falte, irá perdendo sua colocação, pois à proporção que for ganhando os pontos positivos da permanência, irá perdendo pela falta de eficiência, até o limite de ser readaptado, o que deverá acontecer quando, em dois quadrimestres consecutivos tiver, mais de cinquenta pontos negativos, referentes à eficiência.

Vejamos, agora, como se processarão as promoções nesse regime :

Nos primeiros 10 dias dos meses determinados, os chefes de serviço preencherão, em duplícata, o "Boletim de promoção" (Modelo anexo) dos funcionários sob suas ordens, sendo a segunda via entregue ao interessado.

Qualquer reclamação deverá ser apresentada, versando sobre fato concreto, dentro do prazo de cinco dias, a contar do recebimento da cópia do boletim, ao próprio chefe da repartição ou serviço.

Findo o prazo para reclamações, os chefes de serviço encaminharão, dentro de igual período, à Comissão de Eficiência :

- a) os boletins de promoção;
- b) os recursos apresentados, devidamente informados;
- c) os gráficos de produção de todos os funcionários.

A Comissão de Eficiência julgará, com caráter irrecorribel, os recursos apresentados, examinará os boletins de promoção, podendo, justificadamente, alterar os pontos atribuídos, inclusive em face dos recursos apresentados, e encaminhará os boletins aos serviços de pessoal, dentro do prazo de vinte dias, a contar da data do seu recebimento.

Aí serão, então, os pontos do boletim de promoção anotados na ficha de promoção.

Verificado que o funcionário atingiu o limite de mil e duzentos pontos, será providenciada, incontinenti, a lavratura do decreto de promoção.

É esse, em linhas gerais, o regime que propomos para as promoções.

Apresenta, na sua execução, as seguintes dificuldades :

- 1.º ORGANIZAÇÃO — pois que para produzir todos os seus efeitos necessita que a administração seja organizada. Ora, para esse fim, é que existem o D.A.S.P. e as Comissões de Eficiência, órgãos de planejamento e racionalização dos serviços públicos;
- 2.º TEMPO — Reconhecemos que, em menos de 5 anos, não se poderá estabelecer, cientificamente, médias de produção para cada carreira. Isso não é, entretanto, óbice a que seja adotado, não só porque tal período de tempo nada representa na vida de um País, como também porque antes que seja conhecida essa média poderá ser adotada outra, resultante da comparação entre os serviços dos funcionários duma mesma Secção. À proporção que se forem realizando os estudos necessários, será, então, estabelecida, a média real.
- 3.º ORÇAMENTO — É claro que adotado regime semelhante, não poderá haver verba fixa para o pagamento do pessoal. Mas o orçamento, pela sua própria natureza, é sujeito a alterações de ano para ano. E, mediante cálculos atuariais, poderá ser determinado, com relativa precisão, o montante necessário para atender às despesas de pessoal.

Em compensação, as vantagens que podem ser obtidas com esse regime são verdadeiramente apreciaveis, conforme passaremos a expor :

- a) Maior cooperação entre os funcionários e maior espírito de camaradagem. Com efeito, nota-se que atualmente todos os colegas de uma classe disputam as mesmas vagas; assim, é natural que olhem com reserva os seus competidores, ao passo que sabendo que a promoção de um não implica em prejuízo para terceiros, poderão trabalhar em ambiente de maior confiança, desenvolvendo-se, em consequência, o espírito de cooperação;
- b) maior rendimento no serviço, pois dependendo as promoções do serviço executado.

- do, é lógico que a produção aumentará, descobrindo um fator que hoje todos sentimos, mas que não pode ser demonstrado; as repartições estão superlotadas, tem gente demais, embora os chefes de serviço, na sua maioria vivam a solicitar mais funcionários. É que o espírito de rotina, a má distribuição dos serviços, o excesso de movimentos, a falta de estímulo e, sobretudo, a falta de fiscalização fazem com que os funcionários não utilizem 50%, sequer, da sua capacidade de produção;
- c) *controle*, que é operação essencial a toda produção. Não basta determinar-se a média; é necessário verificar-se se o objetivo está sendo atingido, e, em caso contrário, pesquisar as causas. No regime que propomos a fiscalização é pérne;
 - d) *economia*. Sendo, embora, as promoções mais frequentes, o rendimento do serviço será maior, o que proporcionará mão de obra mais baixa. Além disso, verificando que o número de funcionários é excessivo, as vagas apuradas não serão preenchidas, sem que isso importe em prejuízo para quem quer que seja;
 - e) *justiça e igualdade* — ideais difíceis de serem atingidos, os resultados que se possam obter compensarão, de certo, quaisquer sacrifícios. No regime que vimos de expor, o elemento subjetivo nas promoções está quase extinto. Somente em alguns casos, e quando o funcionário já se revelou acima do comum, poderão os chefes abonar alguns pontos. Foi abandonado o julgamento das qualidades morais para efeito de promoção, porque não encontramos nada que o justificasse. E depois, como medir, em números, o caráter de um homem, sem possibilidades de graves erros?
 - f) *maior maleabilidade* na movimentação do pessoal. Ocorrendo uma vaga, o Governo poderá transferir, readaptar, aproveitar, readmitir, reintegrar um funcionário, ou fazer com que um aposentado reverta ao serviço, sem que isso importe em prejuízo para os demais ocupantes da carreira.

CONCLUSÕES GERAIS

Chegamos ao fim da nossa exposição. Resumindo os pontos de vista expendidos, propomos, em síntese :

- a) que fiquem definidas, de maneira clara, quais as funções que devem ser executadas por funcionários e quais as que competem aos extranumerários; (fls. 9)
- b) que, determinado isso, não sejam os serviços dos funcionários executados por extranumerários, e *vice-versa*; (fls. 17)
- c) que nos serviços industriais, a cargo da União, não sirvam funcionários, mas extranumerários; (fls. 17)
- d) que, no atual regime de promoções, não haja escolha nas promoções por merecimento; (fls. 29)
- e) que, em substituição ao atual regime de promoções, seja adotado um outro, que, a nosso ver, dará grande desenvolvimento aos serviços públicos, com reais proveitos para os funcionários eficientes. Tal é o regime de *promoção por eficiência*. (fls. 40)

BOLETIM DE PROMOÇÃO

ANO.... QUADRIMESTRE

Ministério	Quadro
Carreira	Classe
Repartição em que serve	

PONTOS	(Para uso do Serviço de Pessoal)
Pontualidade . . . ()....	ANOTADO NA FICHA DE PROMOÇÃO
Eficiência . . . ()....	Em / /19...
Penalidades . . . (-)....	VISTO:
TOTAL (Soma algébrica)	Chefe

(Espaço reservado ao pronunciamento da Comissão de Eficiência)

.....

.....

.....

.....

RECEBI uma cópia do presente boletim.

....., em / / 19....

(Assinatura do funcionário)

(A ser destacado)

RECEBI um recurso, com folhas,

....., em / / 19....

Chefe

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Odilon C. de — "Natureza do vínculo da função pública", Belo Horizonte, 1928, Imprensa Oficial do Estado.
 "Serviços Públicos e de Utilidade Pública". São Paulo, 1927 — Saraiva & Cia.
- CASTRO, Araújo — "A Constituição de 1937". Rio, 1938. Edição Freitas Bastos.

CAVALCANTI, Temistocles Brandão — "O funcionário público e o seu Estatuto". Rio, 1940. Ed. Freitas Bastos.

"Instituições de Direito Administrativo Brasileiro". Rio, 1938. Ed. Freitas Bastos.

MACHADO NETO, João Gonçalves — "Questões Administrativas e Fiscais". Rio, 1928.

MENEGALE, J. Guimarães — "Direito Administrativo e Ciência da Administração". Rio, 1938. Ed. Metrópole Editora.

RIOS, Tobias — "A Organização do Tesouro Público". Rio, 1938.

ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS (Estudos e projetos). Rio, 1940, Edição do Serviço de Documentação do D.A.S.P.

REVISTA FISCAL E DE LEGISLAÇÃO DE FAZENDA — Tito Rezende — Rio.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO — Rio — Departamento Administrativo do Serviço Público.

BOLETIM DO MINISTÉRIO DO TRABALHO — Rio.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
