

Direito Administrativo

A função pública e o seu regime jurídico

TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
Procurador da República no Distrito Federal

XIV

DA ANTIGUIDADE E DO MERECIMENTO

*Sua medida para efeito de promoção —
Noções gerais*

DA ANTIGUIDADE

O princípio da antiguidade induz a idéia de tempo. Este é o conceito geral, considerado *in abstracto*.

Tratando-se de função pública deve-se considerar mais antigo aquele que tem mais tempo de serviço líquido, isto é, apurável de acordo com a lei.

E dizemos apurável, porque sempre se deve atender ao critério legal, às considerações impostas pelo direito positivo no cálculo do tempo de serviço.

Este critério legal é fundamental porque é relativo, variável de acordo com a finalidade que se tem em vista.

O tempo de serviço para efeito de aposentadoria, por exemplo, obedece a um critério muito mais amplo, mais liberal para o funcionário.

Antiguidade para efeito de promoção deve obedecer ao critério da classe, e isto porque, sendo a promoção o acesso a uma classe imediatamente superior, realizado esse acesso reproduz-se a operação em plano diferente, superior, da classe seguinte para a imediatamente superior.

Daí a justeza do critério em virtude do qual a antiguidade para efeito da promoção deve se contar na classe, não do tempo de serviço público.

A aplicação deste último critério levaria a injustiças e absurdos facilmente compreensíveis.

A lei, fixado o critério geral, deve naturalmente conter uma parte regulamentar onde são resolvidas questões secundárias mas de relevância, como por exemplo :

- 1) o momento em que se inicia a contagem da antiguidade ;
- 2) o interstício ;
- 3) os casos de empate ;
- 4) a interrupção do exercício e as faltas que não podem ser computadas na contagem do tempo de serviço ;
- 5) os casos de permuta .

I — A contagem da antiguidade de classe começa a ser feita desde a abertura da vaga originária (1). Retroage, assim, para esse efeito, o decreto de promoção e somente para esse efeito de contagem de antiguidade.

E' o princípio que parece prevalecer na lei vigente, não obstante o disposto no seu artigo 12.

II — A questão do interstício é também relevante, afim de evitar promoções sucessivas.

O interstício para o efeito de promoção é o tempo líquido de serviço do funcionário que o habilite a uma nova promoção, contado o tempo de serviço na classe em que estiver.

O critério para a contagem do interstício não é o da *antiguidade* de classe, mas o do tempo de efetivo exercício na classe.

A distinção de todo se justifica por isso que a antiguidade é contada na data da abertura da

(1) Art. 10 do decreto 2.290, de 28 de janeiro de 1938, alterado pelo decreto 3.409 de 6 de dezembro de 1938.

vaga (2) e o efetivo exercício deve ser contado da data da publicação do decreto da última nomeação, salvo quando outra coisa dispuser a lei. (3)

E' o que se deduz do disposto no art. 10 do decreto 2.290, com as modificações feitas pelo decreto 3.409, não obstante o disposto no art. 12 do decreto 2.290, que nos parecem contraditórios. (4)

Si o interstício começa a ser contado pelo efetivo exercício, termina, no entretanto, com a abertura da vaga originária, devendo ser apurado nesta data.

O interstício é de dois anos e é condição essencial ao acesso. Deve ser contado somente o tempo de efetivo exercício, com desconto, portanto, das faltas não computáveis.

III — Verificando-se empate na contagem do tempo de antiguidade na classe entre dois ou mais funcionários, dever-se-á levar em conta o tempo de efetivo exercício no Ministério em que estiver servindo; si persistir o empate, levar-se-á em consideração o tempo de serviço federal; finalmente, si o empate ainda persistir, o desempate será favorável ao funcionário com prole, o casado e o mais idoso. (5)

Sofreu, assim, alteração o art. 16 do regulamento de promoções que, no terceiro desempate, só se referia ao mais idoso. O estatuto consignou critério mais social.

IV — As interrupções no exercício da função pública, quer para a contagem da antiguidade de classe como no Ministério ou no serviço público federal, devem ser descontadas do tempo de serviço, salvo nos casos expressos em lei.

A lei manda incluir no tempo de serviço (6):

- a) licença especial (decreto legislativo n. 42 de 15 de abril de 1935);
- b) licença a funcionária gestante;
- c) férias;

(2) Art. 10 do decreto 2.290 e art. 1.º do decreto 3.409, já citados.

(3) Ver *Revista do Serviço Público* — abril 1938 — pág. 124.

(4) Comparar os artigos 10-10 § 1.º (redação do decreto 3.409) e 12 do dec. 2.290.

(5) Art. 53 do Estatuto.

(6) Art. 18 do decreto 2.290 de 1938.

d) nojo pelo falecimento de pai, mãe, cônjuge, irmãos e filhos, até 8 dias;

e) gala, pelo casamento, até 8 dias;

f) juri, serviço militar e outros serviços obrigatórios em lei.

A classificação da lei se nos afigura justa, porem, apenas para o efeito da contagem da antiguidade de classe não para o tempo de serviço público.

Neste caso, segundo nos parece, seria de acrescentar, não somente o exercício de comissões oficiais autorizadas por lei, mas também a licença para tratamento de saúde.

Foi precisamente o que, a nosso ver, pretendeu o Estatuto dos Funcionários quando, em seu art. 97, considerou tempo de efetivo exercício os dias em que o funcionário estiver afastado do serviço em virtude de:

- a) férias;
- b) casamento;
- c) luto;
- d) exercício de outro cargo federal de provimento em comissão;
- e) convocação para o serviço militar;
- f) juri e outros serviços obrigatórios;
- g) exercício de funções de interventor federal ou qualquer outro em qualquer parte do Território Nacional por nomeação do Presidente da República;
- h) desempenho de função legislativa federal, excluído o período de férias;
- i) licença de funcionário acidentado;
- j) licença à funcionária gestante;
- l) missão ou estudo no estrangeiro autorizada pelo Presidente da República.

Ora, computando-se para efeito da promoção todo o tempo de efetivo exercício, o dispositivo novo deve ser aplicado, embora sem caráter geral.

V — Quando houver transferência a pedido ou por permuta deve-se considerar duas hipóteses: quando for ou voluntária ou *ex-officio*. No primeiro caso a contagem da antiguidade de classe dar-se-á desde a data em que o funcionário entrar em exercício na nova classe. No segundo caso, isto é, quando a transferência tiver sido decretada *ex-officio*, será levado em consi-

deração o tempo de exercício na classe a que pertencia.

A razão de favorecer mais a transferência *ex-officio* é óbvia. Evita os abusos nas permutas que, normalmente, só devem decorrer do interesse da administração e do serviço, não devendo a vontade das partes sinão trazer a perturbação para o regime normal da administração.

Por outro lado, a transferência ou permuta por motivo estranho à vontade do funcionário nunca poderia prejudicá-lo.

DO MERECIMENTO

A apuração do merecimento constitue, ainda hoje, razão de numerosos estudos, problema que ainda não encontrou solução objetiva.

Depende a verificação das qualidades que concorrem para medir o merecimento da informação do Chefe de serviço, o que exige o concurso de qualidades de observação e de imparcialidade por parte da autoridade informante, bem como um contacto direto, imediato, com o funcionário.

E' bem verdade que as leis de promoção procuram controlar a verificação do merecimento por meio de numerosos órgãos que realizam verdadeiro inquérito sobre as qualidades e merecimento dos funcionários.

Resume Ruiz y Gomes da seguinte forma as dificuldades encontradas geralmente na apuração do mérito :

- 1) falta de um critério ou norma verdadeira, exata, para aquilatar do mérito ;
- 2) falta de um justo critério na apreciação do merecimento ;
- 3) dificuldade de manter uma atenção constante na aplicação do método ;
- 4) a atitude dos funcionários que pensam que a aplicação do método de verificação do merecimento, não elimina as influências.

A observação nos parece exata.

Da maior importância se nos afigura também a publicidade das listas de promoções bem como uma relativa assistência dos próprios interessados. (7)

(7) Ver sobre este assunto Mustoe — *The Law and organization of the British Civil Service*, pg. 47. Ver também Mosher and Kingsley — *Public Personnel Administration*, pg. 269.

O nosso regulamento de promoção, já citado, procurou resolver as principais dificuldades acima apontadas.

Seguiu, tanto quanto possível, um processo objetivo de verificação das qualidades individuais e funcionais de cada um, controlando, por sua vez, essas diferentes informações e punindo aqueles funcionários que demonstrarem parcialidade no julgamento do merecimento. (8)

E' que a promoção por merecimento perderá toda a sua razão de ser quando não exprimir o índice real, efetivo do valor individual e funcional do escolhido.

O regulamento atual de promoções fixou o seguinte critério para apuração do merecimento.

Existem condições que se apuram pela soma de pontos negativos e outras de pontos positivos.

Este critério não decorre da natureza das condições de merecimento mas da facilidade de sua apuração. Assim, muito mais facil é verificar, por meio de pontos, as faltas do que a frequência, contando, assim, pontos negativos. O mesmo acontece com as faltas disciplinares, ou de zelo funcional.

Mas, pelo contrário, a afirmação de valor, de qualidades pessoais e funcionais é apurada por meio de pontos positivos. (9)

O grau de merecimento será representado pela média aritmética dos totais de pontos obtidos nos quadrimestres anteriores.

Para cada quadrimestre o total dos pontos será apurado pela soma algébrica dos pontos negativos e positivos que o funcionário obtiver naquele período.

O período que serve de base, portanto, para a apuração dos pontos de merecimento é o quadrimestre, terminando o primeiro em abril, o segundo em agosto e o terceiro em dezembro.

Somente nestes três meses de abril, agosto e dezembro é que se poderão realizar as promoções, levando-se em consideração as vagas ocorridas no quadrimestre anterior (até o último dia).

Para isso, logo no início do quadrimestre seguinte, começará a se proceder a apuração das condições de promoção.

(8) Demartial — *Le statut des fonctionnaires*, pg. 151 — atribue particular importância à informação e à opinião do superior direto, a seu ver o mais capaz de orientar a promoção.

(9) Ver os artigos 21 e seguintes do decreto 2.290 de 26 de janeiro de 1938 (Regulamento de promoções).

Assim, em janeiro iniciar-se-á o processo das vagas ocorridas até 31 de dezembro do ano anterior, devendo estar pronto em abril, época da promoção; em maio o mesmo se fará com as vagas verificadas até 30 de abril, sendo as promoções em agosto e, finalmente, em setembro para as vagas existentes até 31 de agosto, sendo as promoções em dezembro. (10)

Deve-se notar o caráter confidencial da informação do chefe do serviço, cuja missão principal é de observador e informador dos órgãos superiores, observação e informação tanto mais valiosas quanto é certo que, somente pelo contacto direto com o funcionário, é lícito verificar o maior número das qualidades consideradas índices do merecimento.

Dividem-se as condições de promoção pelo merecimento em três categorias principais:

- 1) condições fundamentais;
- 2) condições essenciais;
- 3) condições complementares;

São consideradas condições fundamentais:

- a) a assiduidade;
- b) a pontualidade horária;
- c) a disciplina;
- d) o zelo funcional.

São consideradas condições essenciais:

- a) valor intrínseco de informações e pareceres; exatidão, escrúpulo e perfeição dos trabalhos de rotina;
- b) compreensão de responsabilidade;
- c) qualidade de cooperação;
- d) firmeza de caráter e discreção;
- e) conhecimento prático sobre os assuntos da repartição, do Ministério e do serviço público;
- f) urbanidade no tratamento.

São consideradas condições complementares:

- a) capacidade de direção;
- b) produção de monografias sobre assuntos do serviço público.

Veremos em particular cada uma dessas condições.

A *assiduidade* é função da frequência, tempo líquido do efetivo exercício na classe, não computadas como faltas aquelas autorizadas pelo art. 23 do regulamento de promoções. Cada falta é representada por um ponto negativo.

A *pontualidade horária* só se verifica pela entrada e saída do serviço nas horas certas de expediente; esta qualidade não pode ser apurada por meio de pontos positivos. A regra é a frequência normal nos dias e horas certas devendo as faltas serem computadas como pontos negativos, sendo um para cada três entradas tarde ou saídas, desprezadas as de número inferior em cada quadrimestre.

As *faltas de disciplina e de zelo funcional* obedecem a um critério objetivo, de acordo com a lei, apurando-se por pontos negativos as penas sofridas pelos funcionários, de advertência, repreensão e suspensão. Essas penas refletem, efetivamente, as faltas funcionais, regularmente apuradas. O número de pontos perdidos corresponde à gravidade da pena: 2 pontos para cada advertência, 4 pontos para cada repreensão e 6 pontos para cada suspensão.

O zelo funcional, isto é, a aplicação no serviço se nos afigura mais uma qualidade que mereceria pontos positivos, porque quasi sempre se manifesta pela aplicação invulgar ao serviço.

Valor intrínseco das informações e pareceres, tomando-se como base para julgamento desse valor a exatidão, o escrúpulo e a perfeição dos trabalhos de rotina.

Esta qualidade que merece de 0 a 30 pontos positivos é verificada diretamente pelos chefes; obedece a um critério subjetivo levando-se em consideração a média dos trabalhos executados e as provas de habilitação demonstradas pelo funcionário: a exatidão é a justeza das informações e pareceres, o perfeito conhecimento da lei aplicável e o rigor da exposição do fato; o escrúpulo é a *honestidade* na informação ou no parecer, denota exame cuidadoso, consciencioso, com todas as minúcias da espécie, é mais do que "exato"; perfeição constitui uma qualidade ainda mais apurada, conhecimentos maiores, maior precisão de linguagem, etc.

(10) Sobre o processamento das promoções, que tem caráter puramente formal ver os artigos 34 e seguintes do regulamento baixado com o decreto 2.290.

Trabalhos de rotina são os trabalhos normais, diários, comuns ao serviço. Varia, naturalmente, de acordo com a natureza de cada um e por isso mesmo deve também variar o critério de sua apuração.

Compreensão de responsabilidade. Apurada de 0 a 20 pontos. Representa um conjunto de qualidades positivas. Difícil muitas vezes de se apurar de maneira concreta no trabalho de rotina. A pontualidade, a precisão dos trabalhos, o cumprimento integral do serviço representam, em seu conjunto, a perfeita compreensão de responsabilidades do funcionário.

Condições especiais, porém, podem revelar esta qualidade de modo excepcional.

Qualidade de cooperação pode ser expressa de duas formas ou entre funcionários ou entre estes e a administração. A cooperação significa perfeita união de vistas, solidariedade, colaboração em seu sentido mais particular.

É uma qualidade positiva, que se pode manifestar diariamente por meio de demonstrações de interesse pelo serviço, de vontade de melhorar o serviço; colaboração *medida* dentro das atribuições de cada um. Vale de 0 a 10 pontos.

Conhecimento prático sobre os assuntos da repartição ou do serviço. Medida de 0 a 20 pontos.

Revela-se esta qualidade nos funcionários com tirocínio. A inteligência e a facilidade de apreensão dos numerosos assuntos ligados ao serviço e à administração pública em geral constituem também qualidades que devem ser apuradas sob esse título.

Os conhecimentos práticos do serviço por parte do funcionário representam um elemento para a sua eficiência e rapidez.

A *Urbanidade* que vale de 0 a 10 pontos é uma demonstração de educação e de bom trato, constitui uma qualidade que valoriza o funcionário e deve ser atendida na promoção.

Capacidade de direção é representada por um conjunto de qualidades. Educação, autoridade, justiça e, principalmente, competência técnica e profissional.

Esta qualidade que vale de 0 a 10 pontos só precisa ser apurada para promoção a certos cargos, de acordo com as tabelas que devem ser consultadas.

Com essas considerações gerais terminamos estes apontamentos sobre a determinação da medida da antiguidade e do merecimento, apontamentos sobre um assunto muito vasto e de ampla regulamentação legislativa.
