

PROMOÇÕES DE FUNCIONÁRIOS

SALOMÃO SEREBRENICK

Engenheiro-meteorologista do M. A.

(Trabalho classificado em terceiro lugar na secção "Seleção de pessoal e promoções de funcionários", do Concurso de Monografias de 1939.

INTRODUÇÃO

Do mesmo modo que o rigor de uma doutrina depende essencialmente da justeza dos princípios fundamentais em que repousa, a solidez de uma dissertação é, sem dúvida, função inevitável do cuidado com que inicialmente se define o assunto a versar. Só em assim procedendo, pode o autor, em todo o decurso do seu trabalho, evitar quaisquer desvios do objetivo axial, capazes de levá-lo a abordar matéria diversa da que permite a questão dissertada.

Si isto é verdade para quem escreve de própria deliberação cuidado ainda maior incumbe a quem se propõe desenvolver assunto por outrem designado.

E, por ser este o nosso caso, vamos, antes de propriamente iniciar a exposição da matéria, apresentar algumas considerações, que nos conduzam ao cabal esclarecimento da finalidade que tiveram em mira os organizadores do tema, e da qual é testemunho apenas o título desta monografia.

Encontram-se, nesse título, dois termos a definir: *funcionário* e *promoção*.

Embora lato o emprego do termo *funcionário público* — cuja significação varia com os autores e países, desde a mais geral, que abrange todos aqueles que, tendo aceito uma nomeação, colaboram de uma maneira contínua na gestão da causa pública, até a mais restrita (como é o caso da nossa legislação recente), que comporta apenas os servidores do Estado pertencentes a um qua-

dro permanente —, no caso em apreço, porém, está perfeitamente definida a acepção limitada em que deve ele ser tomado, em virtude do termo *promoção* que o precede e ao qual se acha ligado. Realmente, a promoção de um funcionário sendo, por definição geralmente aceita, o ato pelo qual ele tem acesso, em caráter efetivo, à classe imediatamente superior à que ocupa na sua carreira profissional, ela implica a interpretação restrita do termo *funcionário* como sendo o servidor pertencente, em caráter efetivo, a um *quadro* permanente.

O único ponto que se afigura como carecedor de algum exame é a pluralização do termo *promoção*, aparentemente desnecessária.

Não sendo ela devida, já se vê, ao plural da palavra *funcionário*, nem ao fato de poder um funcionário ter mais de uma promoção durante a sua vida funcional, ou mesmo durante a sua permanência numa carreira, tudo leva a crer que tenha por motivo a circunstância de haver mais de um critério para promoção — na nossa legislação, p. ex.: o critério de *antiguidade* e o de *merecimento*.

Seja como for, porém — usado o termo *promoção* no singular ou no plural —, isto não vem afetar a questão a ser analisada, que consiste em estudar os critérios usados para elevar os *funcionários efetivos à classe imediatamente superior àquela que ocupam na sua carreira profissional*.

A focalização do assunto através da definição dos termos do título, como acaba de ser feita,

é, entretanto, por si só insuficiente, não sendo sinão uma primeira parte da tarefa delineadora do programa a seguir no desenvolvimento do tema.

E' insuficiente, porque as definições — conquanto utilíssimas e não *perigosas*, como teem sido taxadas com certo exagêro por alguns autores — nem sempre caracterizam integralmente os objetos e fatos que elas definem, não passando muitas vezes de simples descrições. No caso que nos interessa, por exemplo, a definição do termo *promoção* acima apresentada não é mais do que a descrição de um ato, nada esclarecendo acêrca de sua razão de ser, que é, entretanto, justamente o que importa conhecer. Efetivamente, para se poder aquilatar das qualidades ou defeitos de um determinado critério de promoção não basta saber em que consiste êsse ato, interessando, sim, o *objetivo* por êle visado e que, portanto, o justifica. Somente o conhecimento exato dêsse objetivo é que pode capacitar para o julgamento do que se deve exigir do candidato à promoção, e, por consequinte, para a indicação do critério de promoção que deve ser preferido. Será, naturalmente, aquele que melhor permitir que se averigue a existência, no funcionário, dos requisitos necessários à satisfação da finalidade visada pela promoção.

A análise completa da razão de ser e do escopo das promoções será objeto do capítulo seguinte.

OBJETIVO DAS PROMOÇÕES

Desde que a promoção consiste numa melhoria de vencimentos, e visto que, por consenso geral, deve haver correspondência unívoca entre as *funções* exercidas e os *vencimentos* retribuídos, segue-se, por via lógica, que a promoção, em princípio, implica uma elevação do nível das funções do funcionário promovido.

Esta conclusão exige que as promoções só se justifiquem onde seja obedecido o princípio da interdependência entre as *funções* e os *vencimentos*. Aparentemente, êste critério só é respeitado nos tipos de classificação pormenorizada de cargos, em que a unidade de classificação é a classe, isto é, naqueles em que, mesmo dentro de uma carreira profissional, a diversos padrões de vencimentos correspondem funções diferentes. Na estrutura vigente entre nós desde a Lei do Reajustamento, sendo a unidade de classificação não a *classe* mas a *carreira* — pois, dentro de uma mes-

ma carreira, aos funcionários de todas as classes que a compõem podem ser atribuídas idênticas funções —, parece, à primeira vista, não haver justificação lógica para as promoções.

Longe disso, porém. Coubesse aquí uma análise completa do tipo de classificação ampla introduzido pela Lei do Reajustamento, e mostraríamos, com elementos sobejos, a sua indiscutível superioridade sôbre o tipo de classificação pormenorizada, que, pela sua rigidez, dificultaria enormemente a administração entre nós e seria, além disso, causa de certa esterilização intelectual dos funcionários.

E' bem verdade que, como alegam os que são contrários ao regime instituído pela Lei 284, êsse sistema permite a disparidade entre funções e vencimentos, podendo acontecer que funcionários de classes superiores, isto é, de vencimentos maiores, exerçam funções iguais ou inferiores às de ocupantes de classes menos remuneradas. Mas, si a Lei realmente permite tal disparidade, a prática e o bom senso a impedem, fazendo com que não passe de uma simples possibilidade para atender a casos imprevistos e para evitar os prejuízos de uma especificação minuciosa de funções. E', de fato, evidente que um chefe de serviço só atribue, a título permanente, a um funcionário de classe elevada trabalhos triviais *por motivo de necessidade*, ou seja, no caso de ser êsse funcionário um inepto; e tal circunstância (isto é, a inversão constante de classes e competências) somente pode verificar-se na hipótese de serem falhos os processos de seleção dos funcionários para fins de promoção. Si, porém, essas normas de seleção forem criteriosas e justas, como o *visa* a Lei do Reajustamento, *necessariamente* haverá perfeita correspondência entre a aptidão dos funcionários e as classes por êles ocupadas dentro de uma mesma carreira. Em tal caso, não se pode admitir que um chefe inverta os papéis, atribuindo, em caráter efetivo, aos menos graduados (portanto — *menos capazes*) funções mais elevadas do que aos mais graduados (portanto — *mais capazes*); tal procedimento só poderia causar transtornos à sua administração, além de desagradar aos próprios funcionários, porquanto não é natural, pelo menos, que um funcionário de mérito se contente com funções triviais.

Do que precede, depreende-se que o sistema de classificação ampla adotado pela Lei do Reajustamento, além de estar isento dos prejuízos que acarretaria uma especificação rígida de funções por

classe, não deixa de permitir uma distribuição racional de funções segundo as classes de cada carreira, pelo emprêgo de normas de seleção criteriosas para realização das promoções.

Sem embargo disso, é de admitir que os mais exigentes adversários do regime em vigor entre nós insistam ainda em que poderia acontecer — por conveniência do serviço, já se vê — que um funcionário, depois de promovido, continuasse nas suas funções. Ora, não vemos aí nenhum mal, nem estaria com isso propriamente derogado o princípio básico da correspondência entre as funções e os vencimentos; porque, si é racional este critério de que a funções diversas devem competir vencimentos diferentes, e vice-versa, não é menos justo e lógico que, entre funcionários que exercem iguais funções, os vencimentos de um possam ser ligeiramente superiores aos dos demais, desde que se trate do mais competente dentre eles. E' bem de ver que esta última condição é indispensável, isto é, *cumpra que o promovido seja realmente o mais apto de sua classe de origem.*

As conclusões a que chegámos mais acima, e esta, a que acabamos de ser levados, mostram a evidência que o sistema adotado entre nós é excelente, mas que esta sua qualidade está rigorosamente condicionada a uma criteriosa execução das promoções. Só o preenchimento integral desta condição pode evitar a disparidade entre funções e vencimentos, circunstância esta que, permitida, tira toda a excelência ao regime instituído pela Lei do Reajustamento.

Vejamos, então, quais devem ser os requisitos a exigir dos candidatos às promoções, para que estas possam ser consideradas criteriosas.

Sendo a promoção uma espécie de provimento, análoga à nomeação para os cargos iniciais das carreiras, deve ela exigir do funcionário os mesmos requisitos que esta última, dispensadas, evidentemente, certas formalidades legais.

Ora, o requisito essencial exigido para o ingresso numa carreira profissional, e apurado por meio de concurso, é a *aptidão* para o exercício das funções inerentes à carreira. Essa é a condição por assim dizer *absoluta*, necessária para a *habilitação* vindo, em seguida, a condição *relativa*, que leva à *classificação* e faz recair a nomeação, para cada vaga, não apenas num dos competentes, porém *no mais competente*. De igual maneira na promoção é preciso que o candidato demonstre capacidade para exercer funções mais elevadas que

as suas (dentro das genericamente inerentes à carreira) e que, além disso, seja ele, para tanto, mais capaz que os seus companheiros de classe, também candidatos.

A análise minuciosa feita nas linhas acima, do aspecto geral sob que se apresenta o importante problema da *promoção de funcionários* habilita-nos, em a resumindo, a definir como segue, em toda a sua amplitude, a origem lógica desse problema, a sua razão de ser, o seu objetivo e, finalmente, o meio para que esse seja alcançado:

- a) Dado que a organização racional do trabalho requer a diversificação de funções, devem os cargos componentes dos quadros administrativos ser grupados em classes, correspondendo cada classe a uma determinada função.
- b) Visto como é de absoluta conveniência para o Estado que esses cargos sejam preenchidos por pessoas, não apenas capazes de exercer as suas funções, mas que sejam as mais aptas para tanto, afim de que os serviços públicos apresentem a maior eficiência possível, conclue-se que deve ser usado o meio mais seguro e criterioso para apurar a capacidade dos candidatos.
- c) Sendo consenso geral que o melhor meio de apuração das competências é o concurso — seja qual for a sua modalidade —, segue-se que deveriam ser realizados concursos para o preenchimento das vagas que ocorressem em todas as classes que compõem os quadros administrativos.
- d) Levando, porém, em conta que o número de classes e cargos que constitui cada quadro é, em geral, elevado, o que acarretaria constantes realizações de concursos, representando isto verdadeiro transtorno para a administração pública, não só pelas dificuldades de nomeação de bancas examinadoras e efetuação de provas, como pelo tempo necessário para concessão de prazo de inscrição e para execução das provas, o que implicaria o não preenchimento das vagas por longo lapso, ou seja numa solução de continuidade nos trabalhos das repartições, sem falar na circunstância de que os funcionários, candidatos aos concursos, teriam que inter-

romper frequentemente o seu serviço afim de comparecerem às provas; levando em em consideração todos esses fatos, recorre-se à reunião, por afinidade de funções, de várias classes em grupos chamados *carreiras profissionais*, limitando a realização do concurso somente à classe mais baixa das carreiras, a chamada classe *inicial*, e dotando para as demais, em lugar de concurso, um critério de preenchimento — chamado *promoção* — que, sem apresentar as desvantagens do concurso acima enumeradas, posue o seu mérito, que seria o de selecionar entre os candidatos o mais apto para o exercício das funções da classe superior.

Desde que legítima esta substituição, faz-se desnecessária a especificação das funções por classe, porquanto sendo a promoção uma espécie de concurso — um concurso feito paulatinamente e por etapas — por força determinará ela, tacitamente, o paralelismo entre os vencimentos e as competências, ou seja, entre os vencimentos e as funções.

- e) Finalmente, notando que, para não prejudicar a excelência do sistema de classificação ampla — o adotado entre nós é indispensável, como ficou dito no final do item anterior, que seja *legítima* a substituição dos concursos pelas promoções, segue-se a necessidade de serem as normas usadas para realização das promoções as mais justas e rigorosas possíveis, afim de permitirem que o funcionário promovido seja o mais competente da sua classe de origem, portanto — o mais apto para o exercício de funções superiores.

CRITÉRIOS DE PROMOÇÃO

Os critérios usados para promoção de funcionários podem ser grupados em duas classes gerais, atendendo ao princípio fundamental que as caracterize e que pode ser a *contagem de tempo de serviço* ou a *apuração de idoneidade*.

Em correspondência com êsses dois princípios, são de uso costumeiro, para traduzi-los, os termos *antiguidade* e *merecimento* (ou *escolha*).

O que caracteriza os critérios da primeira classe — antiguidade — é o seu aspecto *objetivo*, em vista de não se acharem êsses critérios sujeitos a qualquer julgamento ou estima, reduzindo-se, ao

contrário, a uma simples computação de dias de trabalho.

Já os critérios da segunda classe — merecimento — se caracterizam, essencialmente, pela sua feição *subjetiva*, porquanto consistem sempre numa avaliação de requisitos, muito embora seja possível tornar essa avaliação altamente quantitativa, como, aliás, é tendência atual.

Do mesmo modo que o critério de antiguidade comporta várias modalidades — visto como a contagem do tempo de serviço pode referir-se à permanência na classe, na carreira, na repartição, no ministério ou, de um modo geral, no serviço público, sem considerar a classificação imprópria da antiguidade em *efetiva* e *adquirida* —, também o critério de merecimento admite variantes, não só conforme as permanências referidas para a contagem de tempo, como, sobretudo, de acôrdo com as qualidades que se julgue útil avaliar nos candidatos à promoção e as normas para tanto utilizadas, além da obrigatoriedade, ou não, de recair a promoção no primeiro colocado.

O exame das particularidades, que levam à diversificação dos critérios dentro de cada uma das duas classes principais, é, evidentemente, de importância menor e, além disso, deve forçosamente ser precedido pela análise dos princípios fundamentais considerados em si. E', de fato, claro que só depois de verificada a justeza do princípio básico de determinado critério de promoção é que se torna adequado o estudo de suas normas particulares.

Os capítulos seguintes obedecerão a êsse ponto de vista, e o julgamento dos dois princípios básicos — antiguidade e merecimento —, neles desenvolvido, orientar-se-á estritamente pelas conclusões a que chegámos no capítulo anterior, acerca dos requisitos que devem apresentar os critérios de promoção para merecerem o qualificativo de justos.

CRITÉRIO DE ANTIGUIDADE

O FATOR "TEMPO" NA AQUISIÇÃO DO DIREITO À PROMOÇÃO

Desde épocas remotas, é hábito considerar o tempo como fator importante para determinação da posse sobre uma coisa, uma situação ou um direito, consistindo essa determinação, em geral, numa *legitimação* da posse, já existente antes em caráter ilícito.

Esse hábito, impondo-se cada vez mais aos sentimentos humanos pela sua feição equitativa, acabou adquirindo, em muitos casos, força de lei, incorporando-se, generalizadamente, às legislações.

Na nossa legislação, p. ex., não são poucos os casos em que o *tempo* exerce decisiva influência na concessão do direito de posse.

E' assim que: no Direito Civil, o lapso de tempo (10 anos entre presentes e 20 entre ausentes) converte a posse ilegal em domínio, pelo usucapião; na Legislação Penal, o direito de ação e o crime prescrevem, depois de expirado certo prazo, que varia nos diversos casos; e, no Direito Comercial, as obrigações tornam-se caducas no fim de certo intervalo de tempo, igualmente variavel com as circunstâncias.

Em todos esses exemplos, desde que encarados de um ponto de vista geral, podemos ver a posse ilícita transformando-se em legítima, no primeiro — a posse de uma coisa; no segundo — a posse de uma situação (de *impunidade*, ou de *liberdade*); e, no terceiro — a posse de um direito (de *isenção de pagamento*).

E' na aquisição do direito à *posse* em função do tempo que se poderia ver a origem do direito à *promoção* por antiguidade.

Entretanto, para que permitido fôsse considerar justa essa extensão, seria preciso que a promoção constituísse um caso particular de posse ou, pelo menos, que fôsse expressão de circunstâncias análogas às que determinam a consolidação do direito de posse.

Ora, é óbvio que a promoção não é um caso de *legitimação de posse* porque antes da promoção o funcionário não tem nenhuma imissão no exercício do cargo para o qual é promovido.

No que respeita à analogia de circunstâncias acima referida, devemos notar que a promoção, traduzindo-se por uma elevação de vencimentos conferida ao funcionário escolhido para o exercício de funções superiores, representa um *prêmio*, que se destina a salientar e compensar as qualidades *positivas* do funcionário promovido, ao passo que a concessão do direito de posse, por efeito exclusivo do fator "tempo", não possui a mesma feição *positiva*. O criminoso cuja pena prescreve, o devedor cuja dívida caduca, não contribuem com algo de valioso para a sua isenção, e esta não

possue o carater de um *prêmio*, sinão de uma tolerância, um *perdão*.

Exemplo eloquente para ressaltar a diferença de aspecto que assume a concessão de um direito em virtude, exclusivamente, do tempo, por um lado, e devido ao mérito, por outro lado, é fornecido pelas duas maneiras por que os funcionários adquirem a *estabilidade*, segundo a nossa legislação vigente: uma, graças à prestação de um concurso, e a outra — unicamente em virtude do tempo de serviço. Enquanto, no primeiro caso, a estabilidade é adquirida no fim de dois anos (e convem notar que só não é obtida imediatamente porque se tem em vista verificar no funcionário certos requisitos que, por sua natureza, não podem ser apurados no concurso), na segunda hipótese é necessário um prazo de dez anos, ou seja *cinco vezes maior*. A razão dêsse desproporcionado tratamento está em que a primeira espécie de estabilidade — na qual não entra o fator tempo — é um *prêmio* pela capacidade demonstrada num concurso e num estágio, ao passo que a segunda — na qual se considera, pode-se dizer, exclusivamente o tempo de serviço — é um *favor* concedido ao funcionário por parte do Estado, que não lhe deseja causar transtornos com uma possível perda do cargo depois de um período tão longo como é o de dez anos.

Podemos concluir, portanto, que, si o tempo — poderoso amortecedor de culpas que é — representa, por assentimento geral, um fator ponderavel para obtenção do direito à *posse*, não se deve, porém, perder de vista que tal direito é adquirido a título de *tolerância* e nunca na qualidade de *prêmio*.

Eis porque a extensão do direito à *posse* ao direito à *promoção* não é justa e, por conseguinte, um funcionário, pela simples permanência na classe durante certo tempo, que pode até deixar de ser longo, não faz jús à *promoção*, que é um *prêmio*.

A ANTIGUIDADE EM FACE DOS REQUISITOS EXIGIVEIS AOS CRITÉRIOS DE PROMOÇÃO

No final do capítulo "Objetivo das Promoções", vimos que estas devem ser justas e rigorosas, "afim de permitirem que o funcionário promovido seja o mais competente de sua classe de origem, portanto — o mais apto para o exercício de funções superiores".

Vejamos, então, si o princípio da "antiguidade" preenche essa condição. Ora, a *maior anti-*

guidade do funcionário indicado para promoção significa apenas que êle compareceu ao serviço maior número de dias (bastaria que fôsse um dia mais) do que os outros funcionários da mesma classe, desde a data da sua última nomeação ou promoção. Indiscutivelmente, essa circunstância não dá a menor prova de que o referido funcionário possua maior aptidão para o exercício das funções da classe superior, como, entretanto, requer o ponto de vista acima citado.

Inferimos daí que, encarado sob o aspecto básico dos requisitos exigíveis aos critérios de promoção, o princípio da antiguidade é desprovido de qualquer significação.

A PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE COMO ESTÍMULO À ASSIDUIDADE

Os defensores do critério de promoção por antiguidade alegam, insistentemente, em seu abono, o fato de que êle constitue um "estímulo para a assiduidade".

Entretanto — por mais incoerente que isto se afigure —, êles próprios reconhecem que a assiduidade não representa qualquer mérito.

Sinão vejamos :

- 1) Na exposição de motivos que acompanhou o projeto do Regulamento das promoções, assim se externou o presidente do então C. F. S. P. C., ao se referir, no item 5, à Lei 284 : "Assim é que mandou que as promoções obedecessem ao critério alternado da antiguidade de classe e do merecimento, recompensando, destarte, equitativamente, tanto a assiduidade e a longa permanência no cargo, como o valor funcional".
- 2) No seu tratado de Direito Administrativo, Bielsa, partidário da promoção por antiguidade, nestes termos se expressa :

"El ascenso por antigüedad es un medio positivo de estimular la permanencia y assiduidad en el empleo. Pero ofrece el grave inconveniente de que, por ese modo, puede proveerse a la Administración de un agente que aunque perseverante no es siempre apto y, por tanto, tanpoco *eficiente* en el rodaje administrativo".

Sem que haja necessidade de alongar o número das citações, podemos concluir que os argumentos nelas apresentados são inconsistentes, como bem o mostram as seguintes considerações :

- 1) Os próprios autores dos trechos citados reconhecem que *assiduidade*, por si só, não representa valor funcional ; não há, pois, motivo para compensá-la. E, realmente, na justa expressão usada no anteprojeto do "Estatuto dos Funcionários Públicos", "não é admissível premiar-se alguém pelo fato de satisfazer o mais comezinho dos deveres".
- 2) A *antiguidade*, no caso geral — e é o que deve ser levado em consideração — não representa *assiduidade*, sendo, apenas, questão de data de nomeação. Desde que nomeado com suficiente antecedência em relação ao companheiro que lhe segue em antiguidade, o funcionário mais antigo pode ter péssima assiduidade, sem que isto o faça perder o primeiro posto.

O que pode estimular a assiduidade é, justamente, o critério de promoção por merecimento, quando, entre os requisitos que êle apura nos funcionários, se encontra a assiduidade ; o que pode contribuir para a assiduidade é a não remuneração pelos dias de falta, é a licença especial concedida por um determinado periodo de serviço ininterrupto. Todos êsses fatores podem concorrer para a assiduidade, menos o critério de promoção por antiguidade, salvo no caso *particular* em que seja comum o início da contagem da antiguidade para vários funcionários de uma mesma classe.

Resumindo a argumentação precedente, somos levados às seguintes conclusões :

- 1) A antiguidade de um funcionário não exprime, de modo algum, a sua assiduidade: o funcionário mais antigo pode ser o menos assíduo da sua classe.
- 2) De qualquer maneira, a assiduidade de um funcionário não representa o seu valor funcional : o funcionário mais assíduo pode ser o menos capaz da sua classe, portanto — o menos indicado para o exercício de funções superiores às do seu cargo.

A PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE COMO AJUDA MATERIAL AOS FUNCIONÁRIOS NECESSITADOS

Não raro tem se alegado, em defesa do critério de promoção por antiguidade, que êle favorece os funcionários mais idosos e, portanto, presumivelmente, os mais necessitados.

Ora, em primeiro lugar, não ha relação entre a idade do funcionário e a sua antiguidade de classe; ha verdadeiras inversões a êsse respeito, e muito frequentes. Em segundo lugar, tambem não ha relação entre a idade do funcionário e a extensão dos seus encargos. Em terceiro lugar, seria desvirtuar a finalidade das promoções — que é recrutar elementos capazes para o desempenho de funções de responsabilidade crescente —, si elas atendessem à situação material dos funcionários. Em quarto lugar, si o Estado quizesse prestar assistência aos funcionários financeiramente onerados — questão cujo mérito não cabe aqui apreciar —, teria que usar de meios de investigação especiais, que pudessem averiguar os encargos de cada um, alem do que o auxilio teria que ser concedido em carater extraordinário, sob forma de gratificação adicional ou abono, de maneira a não prejudicar os que realmente fazem jús à promoção, cujo objetivo não é ajudar necessitados, mas premiar valores e, dêste modo, beneficiar a administração pública.

CONCLUSÕES

Tendo encarado o princípio da “antiguidade” sob vários aspectos, quer como extensão de direito à posse graças ao fator “tempo”, quer em face dos requisitos exigíveis aos critérios de promoção, quer como estímulo à assiduidade, e, finalmente, como assistência aos funcionários necessitados, fomos, em todos êsses casos, levados a concluir em prejuizo do referido princípio, que mostrámos não possuir qualquer expressão meritosa.

A despeito de havermos considerado todas as alegações que teem sido aduzidas em defesa dos critérios de promoção por antiguidade, não queremos deixar de admitir que possam surgir outros argumentos nesse sentido. Todavia, podemos adiantar que, mesmo que tal viesse a acontecer, os novos motivos seriam sempre insuficientes, porque, fatalmente, não lograriam justificar a equivalência entre *antiguidade* e *mérito*, condição necessária para que o critério de promoção por an-

tiguidade se tornasse aceitavel. Quaisquer argumentos que venham a aparecer, portanto, poderão justificar *quando muito* um abono, a título de *favor*, aos funcionários de muito longa permanência na classe — ou seja aos incapazes —, mas nunca uma promoção, um *prêmio*, arrancado aos companheiros de valor.

Feitas essas conclusões, seria natural que não mais alongássemos êste capítulo. Entretanto, não queremos encerrar o assunto sem procurar uma explicação que justifique — parcialmente que seja — a aceitação, por parte dos legisladores, de um princípio logicamente insustentavel como é o da “antiguidade”. Não se compreende, realmente, que, sem qualquer razão de outra ordem, se tenha êle imposto como medida de seleção indispensavel e, sobretudo, equitativa. No justo dizer de Ancillon (“Les Constitutions Politiques”), toda lei, quando não provem do capricho, da paixão, do puro arbítrio, tem um motivo, uma ocasião, uma causa determinante no passado.

Admitindo seja a explicação que procuramos a mesma para todos os países que adotam o critério de promoção por antiguidade, é sufficiente considerarmos o caso da legislação brasileira.

Antes do advento do regime instituido pela Lei do Reajustamento, não eram usados meios de avaliação rigorosa do merecimento dos funcionários, razão por que as promoções por êsse critério dependiam quasi exclusivamente das opiniões pessoais — portanto, da simples vontade dos superiores, que sofriam facilmente a influência perniciosa da política.

Êsse estado de cousas está bem focalizado na justificação que precede o projeto do Estatuto dos Funcionários Públicos: “O empenho político, o pistolão, decidiam do merecimento, com sacrificio dos bons funcionários que não dispunham de proteção eficiente ou de padrinhos prestigosos”.

Não menos expressivo é o seguinte juizo que fazia Viveiros de Castro da promoção por merecimento, como era processada no seu tempo: “O merecimento, em regra, é um eufemismo com que se mascara o patronato”.

Num tal regime, a promoção por *antiguidade* representava, verdadeiramente, uma medida salutar, moralizadora mesmo, porque si, de fato, a antiguidade nada exprime, si realmente é ela até,

stricto sensu, uma condição negativa, é indiscutível, porém, que não se lhe pode negar o caráter eminente de medida imparcial. E, numa situação em que justamente era o personalismo que decidia da promoção dos funcionários, um critério impessoal, ainda que sem nenhum valor intrínseco, havia por força de se impor como justo. O mesmo efeito teria, em tais circunstâncias, um critério que consistisse, p. ex., em promover os funcionários por um processo de azar, portanto em função de sua sorte, critério este evidentemente tão ilógico — mas também tão impessoal — quanto o da antiguidade.

Sem dúvida, o princípio da antiguidade não escolhia entre apadrinhados e desprotegidos e podia, portanto, recair, às vezes, justamente nos primeiros. Seja como for, porém, representava uma esperança para os despedidos dos favores da proteção, que sabiam lhes chegaria um dia a vez de serem contemplados.

O princípio da antiguidade tinha, pois, sua razão de ser no regime passado, e aí está a explicação que procurávamos. Entretanto, convém frisar que nem por isso a promoção por antiguidade deixa de ser um critério insustentável, pois, em si, nada exprime, e somente na falta de um critério racional e justo pode admitir-se como útil, para restringir as injustiças decorrentes do favoritismo.

Imediata conclusão daí é que a promoção por antiguidade representa apenas uma medida artificial e provisória que deve ir perdendo importância, à proporção que vão sendo adotados meios cada vez mais rigorosos de apuração do merecimento, e que, finalmente, *deve desaparecer quando achado um critério objetivo para aquilatar o mérito dos funcionários*.

CRITÉRIO DE MERECIMENTO

Não tivesse a argumentação desenvolvida nos capítulos anteriores tantas vezes posto em evidência — direta e indiretamente — a justeza do princípio do *merecimento* e bastaria, para tanto, simplesmente a sua significação lexicológica. Desde que se referindo ao conjunto de atributos positivos do funcionário, a excelência desse princípio é realmente axiomática. E' ele o único que atinge a questão no que ela tem de essencial, e que consiste em apurar no candidato à promoção o pre-

paro profissional necessário para o desempenho de funções de transcendência maior.

Entretanto, não se deve confundir o *princípio* do merecimento com os *critérios* nele baseados.

Ao inverso do que se verifica na promoção por antiguidade, cujo princípio básico é, como vimos, de difícil, sinão impossível, justificação, ao passo que a sua execução não implica nenhuma dificuldade, já que se reduz a uma mera contagem de tempo, na promoção por merecimento o princípio fundamental dispensa qualquer argumentação justificativa, enquanto a sua execução requer a maior cautela. Lamentável seria, de fato, que, devido a uma execução deficiente, um critério de promoção por merecimento não aquilatasse com equidade as aptidões dos candidatos e, todavia, as invocasse para justificar a sua promoção.

Mas não é somente à deficiência da execução propriamente dita, isto é, da avaliação das aptidões, que se deve atribuir a possibilidade de invalidar as vantagens dos critérios de promoção por merecimento. Há ainda a considerar os dispositivos de ordem geral, que definem e regulamentam esses critérios e que, mal escolhidos, podem anular a superioridade das promoções por merecimento em relação às por antiguidade.

Os principais exemplos de tais normas prejudiciais são:

- 1) A possibilidade de não recair a promoção no primeiro indicado.
- 2) A dispensa da habilitação prévia do candidato à promoção.

Dada a feição geral desses dispositivos, tem aqui natural cabida a sua análise pormenorizada, ao passo que a da execução propriamente dita das promoções se prende antes ao exame de cada critério em particular, como ficará, aliás, exemplificado no capítulo seguinte, em que comentaremos o processo de promoção por merecimento entre nós usado.

I — DA NECESSIDADE DE PROMOÇÃO DO PRIMEIRO INDICADO

No final do capítulo "Objetivos das Promoções", mostrámos que, embora sendo a promoção um feliz substitutivo do concurso, era, entretanto, mister que essa substituição fôsse sempre *legítima*, afim de que permitisse que o funcio-

nário promovido fôsse realmente o mais apto da sua classe de origem.

Evidentemente, a equivalência dos dois processos — concurso e promoção — não pode limitar-se à fase da apuração das aptidões, devendo, ao invés disso, estender-se à etapa final, que consiste no provimento da vaga, pois somente dêste modo é que poderiam ambos êsses processos alcançar, por vias diferentes, um mesmo resultado.

Ora, como no concurso a nomeação recai no candidato classificado em primeiro lugar, análogo proceder deveria verificar-se na promoção, em que teria, pois, que ser promovido o primeiro indicado.

Convém notar que, entre nós, até bem pouco tempo os próprios concursos não estavam isentos da arbitrariedade, que era exercida manifestamente na sua fase final. Todavia, com o advento do novo regime, pode-se dizer que o concurso logrou a sua completa emancipação nesse sentido.

O mesmo não se verificou, entre nós, com a promoção por merecimento, em cuja regulamentação se incluiu o dispositivo da "lista triplíce", que faculta ao Chefe do Governo a livre escolha entre os três primeiros candidatos por ordem de classificação.

Já ficou entrevisto, linhas acima, que êsse dispositivo destrói a necessária equivalência entre o concurso e a promoção, e, portanto, a legitimidade da substituição do primeiro pelo segundo. Não obstante, julgamos de bom alvitre individuar a questão da lista triplíce, afim de melhor evidenciar a sua impropriedade.

Tratando-se do preenchimento de cargos, o uso da lista triplíce, quando justa, pressupõe as seguintes circunstâncias

- 1) ausência de um candidato que tenha apurados os seus direitos ao cargo;
- 2) existência de duas entidades: a que escolhe e a que se julga com direito a interferir na escolha;
- 3) intuito de conciliar êsses interesses em jôgo, donde as duas escolhas sucessivas, ambas restritas: a da lista triplíce e a do candidato.

Só quando existem essas três condições — que, em suma, exprimem uma situação vaga, à falta de um critério rigoroso — é que se justifica o recurso à lista triplíce.

Fora disso — como é o caso do critério de promoção por merecimento usado pela nossa le-

gislação vigente — tal processo é uma chocante impropriedade.

Efetivamente, nessa espécie de promoção, não falta o candidato com direitos apurados, nem êsse candidato representa os interesses de qualquer entidade, que, em consequência, se julgue autorizada a interferir na promoção, nem ha, por conseguinte, interesses em jôgo a conciliar. A situação não se apresenta vaga: é avaliado, por assim dizer, quantitativamente o mérito dos funcionários, e ao que o possua em mais alto grau deve naturalmente caber o prêmio da promoção, aliás, novidade entre nós. Vezes repetidas tem sido pleiteada a obrigatoriedade da nomeação ou promoção do primeiro classificado. Quem com maior clareza frisou a *inelutabilidade* dessa medida foi Paulo Domingues Viana, no seu trabalho "Estatuto dos Funcionários Públicos" (1915), do qual extraímos os seguintes trechos:

"Haja vista o que entre nós se tem verificado nos concursos para juizes seccionais, em que não raro o Governo despreza os dois candidatos classificados primeiramente, para nomear o terceiro, sem que causa alguma justifique o seu procedimento, a não ser o seu arbítrio".

.....

"Organizado por quem de direito o quadro das promoções, não ha como excluir o primeiro indicado para nomear o segundo. Ou o quadro para as promoções é feito com critério e manda a justiça que o primeiro indicado seja o nomeado ou então tal quadro tem puro valor platônico".

Poder-se-á argumentar que a faculdade pela Lei oferecida ao Presidente da República — de livremente promover um dos candidatos da lista triplíce — visa traduzir uma homenagem ao mais alto magistrado da Nação.

Tal alegação é, entretanto, insustentável por vários motivos, todos êles importantes.

Em primeiro lugar, não pode representar homenagem apropriada para um Chefe de Nação — em cujas mãos se enfeixam poderes de toda ordem para resolver os magnos problemas da vida nacional — a faculdade ultra-reduzida de escolher can-

didatos para os cargos públicos, desde os mais baixos, embora seja lógico que êle sancione as escolhas feitas por comissões ou entidades adrede instituídas.

Em segundo lugar, uma homenagem prestada a um Chefe de Governo deve ser intrinsecamente perfeita e, para tanto, satisfazer o seguinte requisito fundamental: não facultar ao homenageado a prática de atos que não representem nobreza e justiça e que, portanto, possam resultar em prejuízo de terceiros.

Assim, por exemplo, o voto de Minerva, que é vezo conceder aos presidentes de instituições, preenche integralmente essa condição. A possibilidade que se oferece, nesse caso, não pode acarretar qualquer injustiça, por pequena que seja, desde que se trata de desempate entre soluções igualmente justas.

Já não se verifica o mesmo no caso da promoção por merecimento. Pelo dispositivo da lista tríplice, faculta-se ao Chefe da Nação promover um candidato que pode *não ser o mais apto* para o exercício do cargo superior. A homenagem encerra, pois, um germe de injustiça. Não é suficiente alegar que, presumivelmente, o Presidente da República, dadas as qualidades morais que o terão elevado a tão alto posto, escolherá o primeiro classificado; não se trata, no momento, do prejuízo que pode, por acaso, efetivamente resultar para êsse candidato, mas do aspecto moral da homenagem, que consiste, essencialmente, em permitir a prática de um ato injusto e menos nobre. O uso desta permissão é, em si, talvez muito menos grave do que a sua simples concessão, maximé si apresentada como homenagem.

Mas, não ficaremos aí: não somente é essa homenagem inadequada para um Chefe de Nação, por ser intrinsecamente de pequena valia, não só é ela pouco nobre, porque pressupõe no homenageado a possibilidade de vir a exercer um ato injusto, como, afinal, é ela prejudicial para o próprio serviço público. Êste necessita, nos quadros administrativos, de funcionários o mais possível capazes e dedicados, e é certo que o melhor estímulo que pode ter o funcionário para procurar tornar-se cada vez mais apto no desempenho das funções do seu cargo, é a *certeza* que se lhe proporciona de que a sua dedicação e seus esforços serão devidamente recompensados pela promoção. "Sans sécurité, on ne produit rien, ou du moins on n'amasse pas de fortune" — diz muito expressivamente Ancillon (op. cit.).

Em benefício do próprio serviço público é, pois, *indispensável* que os funcionários tenham absoluta garantia de que lhes ficará assegurado o acesso, desde que, tendo merecimento, logrem a primeira classificação no verdadeiro concurso em que, permanente e paulatinamente, se empenham para galgar os postos superiores de sua carreira.

II — DA NECESSIDADE DA HABILITAÇÃO PRÉVIA DO CANDIDATO À PROMOÇÃO

Fieis ao ponto de vista, em que desde o início dêste trabalho nos situámos, da absoluta necessidade de uma integral equivalência entre o concurso e a promoção — única hipótese em que, evidentemente, se impõe como legítimo o uso das promoções —, não podemos deixar de considerar a discrepância que se nota entre êsses dois processos de seleção no que diz respeito à apuração das aptidões. Enquanto no concurso esta se faz em duas etapas — *habilitação* e *classificação* — no processo da promoção — como aparece regulamentado em geral e, em particular, na nossa legislação —, faz ausência a primeira dessas condições, a fundamental, cujo objetivo seria averiguar, previamente, a existência nos candidatos de um mínimo de capacidade indispensável para o desempenho de funções superiores às do seu cargo. (1)

Os prejuízos decorrentes dessa lacuna afetam não somente a satisfação efetiva da finalidade das promoções como o seu aspecto lógico e moral.

O conceito do merecimento, que significa um conjunto de requisitos positivos, de caráter absoluto, não pode ser utilizado no sentido ultra-relativo adotado pela Lei, que permite a inclusão na lista tríplice — portanto, a promoção — de um funcionário totalmente incapaz; bastando, para tanto, que não haja na sua classe três companheiros menos inaptos.

O uso, para um funcionário em tais condições, da expressão "promoção por *merecimento*" é realmente inadequado.

Verdade é que, a rigor, quando se trata de propriedades que podem ser tomadas em dois sentidos — como *tamanho*: grande e pequeno; *posses*: rico e pobre, etc. —, e se tem a fazer um

(1) Na nossa legislação, a habilitação seria expressa por um certo número mínimo de pontos, que o candidato à promoção deveria apresentar no seu "grau de merecimento".

confronto entre objetos ou seres, relativamente a uma propriedade de tal natureza, é sempre indiferente usar o comparativo de superioridade ou o de inferioridade. Assim, por exemplo, querendo cotejar os haveres de duas pessoas, A e B, é, em rigor, sempre indiferente dizer que "A é mais pobre que B" ou que "A é menos rico que B".

Entretanto, quando se não está nos casos médicos, tal indiferença desaparece, a bem dizer. Tendo que comparar, por exemplo, as posses de duas pessoas, A e B, ambas muito pobres, mas não em igual grau, é hábito dizer-se que "A é *menos pobre* que B" e não que "A é *mais rico* que B", afim de não chocar o bom senso, ainda que o rigor não se achasse propriamente atingido.

Apesar de impróprio o uso trocado dos comparativos de superioridade e inferioridade como acabámos de ver, todavia é ele sempre descupavel por se tratar de "comparativos", o que confere de logo um aspecto de "relativismo" aos adjetivos imprópriamente empregados.

Já no caso da promoção por merecimento, essa atenuante não se oferece. Si bem que a promoção seja o resultado de um confronto entre funcionários, nem de leve isto se traduz na declaração irrestrita e categórica, que aparece nos decretos governamentais, de que se resolve "promover por *merecimento*" um determinado funcionário. O que esta afirmativa sugere, indiscutivelmente, é que se *premiou um funcionário de mérito*, quando, na realidade, a Lei permite que o promovido por merecimento não possua sequer aptidões para o exercício do novo cargo. Até certo ponto, isto constitui um alquebre para a palavra oficial, visto como um decreto governamental de promoção por *merecimento* representa um juízo do Governo acerca da competência do funcionário promovido, possuindo, pois, o valor de um *atestado*.

Nessa altura, onde seria natural finalizar, sentimos a necessidade de, em vez disso, rebater, antecipadamente, algumas objeções que antevemos nos seriam dirigidas.

Uma delas, imputando-nos incoerência, seria concebida nos seguintes termos: Si desde as páginas primeiras d'este trabalho nos declarámos partidário da classificação ampla, em carreiras e classes, adotada pela Lei do Reajustamento, e si essa estrutura faculta a atribuição de funções idênticas aos ocupantes dos cargos de todas as classes de cada carreira, um funcionário promovido não poderia ser considerado menos apto para o exercício do novo cargo do que para o anterior.

Para retorquirmos, não se torna necessário aduzir novas razões, bastando recapitular, frisando-as, as afirmativas que fizemos ao definirmos o nosso ponto de vista sobre o regime instituído pela Lei 284. Mostrámo-nos, então, justamente contrário à disparidade, à verdadeira inversão de funções e vencimentos, permitida por esse regime e, si o admitimos como excelente, foi porque provámos seria apenas aparente a possibilidade, de existir aquela disparidade, *desde que as promoções fôsem criteriosas*, caso em que elas determinaríam, implicitamente, a estratificação das competências — portanto das funções — segundo as classes de cada carreira. Condicionámos, assim, a excelência da estrutura adotada pela Lei do Reajustamento ao emprêgo de meios justos e rigorosos de seleção, que tornassem as promoções tão eficientes quanto os concursos, permitindo d'este modo que fôsem consideradas seu legítimo substitutivo.

Diante de tão categóricas asserções, não ha como ver incoerência na nossa maneira insistente de reclamar que não se promova o funcionário que não possuir o mínimo de capacidade necessário para o desempenho de funções mais transcendentales que as da sua classe.

Outra objeção, desta vez de natureza puramente pragmática, que poderia ser oposta à obrigatoriedade da habilitação prévia, seria a de que, no caso do provimento de um determinado cargo por concurso, a inhabilitação de todos os candidatos não importa grandes transtornos — exigindo, apenas, a abertura de novo concurso —, ao passo que o não preenchimento de uma vaga, por falta de funcionários habilitados para a promoção, prejudicaria o acesso dos funcionários das classes inferiores.

Evidentemente, a solução d'esse aparente entrave não representa nenhuma dificuldade especial. Sem embargo, poderiam ser realizadas as promoções para todas as classes inferiores e somente na classe imediatamente inferior àquela em que se houvesse verificado a vaga originária haveria um cargo excedente, até que um dos funcionários dessa classe conseguisse a habilitação.

Entretanto, ainda que não vejamos qualquer razão para se impugnar esse recurso bastante simples, suponhamos que, a adotá-lo, se preferisse promover imerecidamente o candidato não habilitado. Em tal hipótese, dever-se-ia, pelo menos,

resguardar o aspecto moral, o que se conseguiria facilmente promovendo o funcionário inhabilitado não por *merecimento*, mas apenas por *colocação*, o que bem exprimiria a situação real: com o intuito de não instituir um cargo excedente na classe em que não houve candidatos habilitados, promoveu-se o colocado em primeiro lugar, embora sem a necessária habilitação. Tal proceder representaria não somente uma homenagem à verdade como uma isenção de responsabilidade para a palavra oficial.

No caso de ser aceita essa medida, em lugar do recurso próprio, primeiramente sugerido, as promoções por *merecimento* deveriam proporcionar aos funcionários certas regalias, além da mera satisfação moral. Assim, p. ex., na promoção à classe final da carreira, que representa, de certo modo, a integral de todas as classes inferiores, deveria ser levado em conta o *merecimento* obtido pelos funcionários nessas classes e que poderia traduzir-se simplesmente pelas promoções anteriores; cada promoção por *merecimento* faria jús a um determinado número de pontos, enquanto as promoções por simples *colocação* (qual as de por *antiguidade*, enquanto não abolidas) evidentemente não seriam objeto de qualquer consideração.

CONCLUSÕES

A análise minuciosa a que, neste capítulo, sujeitámos os vários aspectos que podem assumir os critérios de promoção por *merecimento*, leva-nos às seguintes conclusões:

- a) O princípio do *merecimento* e, portanto, os critérios nele calcados são os únicos racionais.
- b) Além de possuírem esse atributo — e justamente graças a ele — são os únicos que apresentam os necessários requisitos para alcançar os fins visados pelas promoções.
- c) A despeito disso a eficiência de um critério de promoção por *merecimento* pode ficar reduzida ou mesmo anulada em virtude de sua má regulamentação ou por causa de uma execução deficiente das normas relativas à apuração do *merecimento*.
- d) Os mais importantes dispositivos prejudiciais que pode conter a regulamentação de um critério de promoção por *merecimento* são: a possibilidade de não ser

promovido o primeiro classificado e a dispensa da habilitação prévia do candidato à promoção.

- e) A deficiência da apuração do *merecimento* deve ser analisada para cada critério em particular, embora seja possível adiantar que ela deve ser combatida pelo emprego de medidas de natureza educativa e repressiva: as primeiras consistindo na elaboração de instruções pormenorizadas, que permitam aos julgadores uma avaliação uniforme, e a mais justa possível, do mérito dos seus subordinados, e as segundas traduzindo-se pela aplicação de penalidades severas aos transgressores das normas recomendadas naquelas instruções.

O CRITÉRIO DE PROMOÇÃO DA VIGENTE LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Determinado no artigo 33 da Lei do Reajustamento e regulamentado pelo Decreto 2.290, de 28 de janeiro de 1938 (ligeiramente alterado pelo Decreto 3.409, de 6 de dezembro do mesmo ano), vigora, entre nós, um critério de promoção mixto, que consiste no emprego alternado das promoções por antiguidade e por *merecimento*.

DA PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE

O exame a que submetemos, em capítulo anterior, o princípio da antiguidade levou-nos à conclusão de que se tratava de um conceito falho, desprovido de qualquer fundamento lógico, mas que, em parte, se justificava como medida restritiva dos abusos e injustiças decorrentes do favoritismo, cujo império é inevitável onde faltam meios rigorosos para apurar o mérito dos funcionários.

Foi por tal motivo que julgámos medida salutar o uso do critério da promoção por antiguidade no regime anterior à Lei do Reajustamento.

Sendo aquela a sua única utilidade, segue-se claramente — como bem o frisámos no final do referido capítulo — que “a promoção por antiguidade representa apenas uma medida artificial e provisória que deve ir perdendo importância à proporção que vão sendo adotados meios cada vez mais rigorosos de apuração do *merecimento* e que, finalmente, deve desaparecer quando seja achado

um critério objetivo para aquilatar do mérito dos funcionários”.

Assim sendo, atentemos nos termos que finalizam a exposição de motivos (N.º 3.593, de 15 de janeiro de 1938) que acompanhou o projeto do “Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis”, organizado pelo então Conselho Federal do Serviço Público Civil :

“47. São estas, Senhor Presidente, as linhas gerais do projeto de “Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis” que o Conselho tem a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência, com a segurança de haver produzido trabalho útil para a administração e para os funcionários.

48. Para a administração, que poderá premiar aqueles que realmente se distinguirem no seu serviço. Para os funcionários, pela certeza que se lhes dá de que poderão obter a justa recompensa de seus esforços mediante a apuração de seus méritos por critérios objetivos e pessoais”.

Estas afirmativas terminais, de que o Regulamento de Promoções permite apurar o mérito dos funcionários por critérios *objetivos e pessoais*, significam o banimento do favoritismo do seio das promoções.

Mas si, em boa hora, o Regulamento logrou tamanha vitória, desaparecera, *ipso facto*, a causa exclusiva que, até então, justificava o emprêgo do critério de promoção por antiguidade. O famoso dogma das doutrinas escolásticas — *cessante causa, cessant et effectus* — tem aqui sua plena aplicação. Não se pode, realmente, evitar o dilema : ou bem as normas de apuração do merecimento são, de fato, *objetivas e pessoais* e, neste caso, o uso das promoções por antiguidade é inútil, além de injusto, ou então as promoções por antiguidade ainda são necessárias e, neste caso, aquelas normas devem ser tidas como deficientes.

A utilização concomitante de um critério — merecimento —, que se apresenta como conduzindo “à real verificação do mérito”, e de um outro — antiguidade —, que não traduz nenhum atributo valioso dos funcionários, é que não pode furtar-se ao qualificativo de incoerente.

A situação afigura-se ainda mais grave, quando se observam as medidas restritivas que a Lei adota para as promoções por merecimento, e que são desconhecidas para o critério de antiguidade :

exigência de estar o candidato compreendido nos primeiros dois terços da classe, por ordem de antiguidade (*mutatis mutandi*, a esta medida corresponderia, na promoção por antiguidade, a exigência de estar o candidato incluído nos primeiros dois terços, por ordem de capacidade) ; instituição da lista triplíce ; e possibilidade de transferência, readmissão e reversão de aposentados — somente em vagas a serem preenchidas por merecimento.

Um exemplo — e dos mais verossímeis — esclarecerá melhor as injustiças que, para um bom funcionário, pode acarretar o atual regime com a enorme preponderância que confere ao princípio da antiguidade.

Imaginemos um funcionário competente, com pouco tempo de serviço na sua classe. Verifica-se uma vaga na classe superior, a ser preenchida por merecimento : esse funcionário não pode concorrer à promoção, por lhe faltar o interstício de dois anos. Decorridos dois ou três anos ocorre outra vaga, agora a ser provida por antiguidade, e o funcionário não sendo, bem se vê, o mais antigo não é promovido. Passados mais alguns anos, nova vaga — por merecimento : o funcionário ainda não está incluído nos dois terços mais antigos e, portanto, nem pode candidatar-se à promoção. Novo espaço de alguns anos e nova vaga — por antiguidade : é promovido o funcionário mais antigo da classe que, evidentemente, não é o nosso. Mais alguns anos, nova vaga, por merecimento, e o nosso candidato pode não estar ainda compreendido nos dois terços ; admitamos, porém, a hipótese favorável de ser pouco numerosa a classe, graças a que o funcionário já tenha abandonado o último terço da classe. Suponhamos ainda mais, para favorecer o candidato, que não se pretenda utilizar a vaga para transferência ou readmissão de algum funcionário, ou reversão à atividade de um aposentado. Em tais condições, todas favoráveis, o funcionário consegue ser incluído na lista triplíce, onde passa a ocupar o primeiro lugar, mas, dado o próprio caráter de tal lista, é escolhido um outro funcionário dela constante, e o nosso candidato é obrigado a esperar que ocorram mais duas vagas, afim de poder tornar a candidatar-se, sujeito a novos dissabores.

A quantos anos se terá injustamente visto forçado a permanecer na classe um funcionário capaz, enquanto companheiros seus, menos aptos ou até sem qualquer mérito, fôssem galgando a classe superior !

A despeito de todas as injustiças que acabámos de apontar como possíveis no emprêgo das promoções por antiguidade, vimo-nos no dever de confessar — e toda a insistência neste ponto será pouca — que nem de leve se pode admitir que os autores da Lei 284, e muito menos os do Regulamento de Promoções (e do Projeto do Estatuto dos Funcionários), ao manterem o critério de promoção por antiguidade, houvessem suspeitado que tal medida viria permitir que se premiassem muitas vezes máus funcionários em detrimento de meritosos e, dêsse modo, se prejudicasse o serviço público.

Não é possível formar-se tal juízo daqueles que introduziram normas rigorosas e altamente moralizadoras, com o fim de seleccionar idôneo pessoal para os quadros administrativos e de reprimir possíveis abusos no julgamento do mérito dos funcionários.

Que outra significação poderiam realmente ter, p. ex., os artigos 66, 67 e 68 do Regulamento de Promoções — que preveem a repreensão dos funcionários que, pessoalmente ou por via de terceiros, solicitarem sua promoção, bem como a severa punição dos chefes de serviço que mostrarem parcialidade na confecção dos boletins de merecimento —, sinão a preocupação suprema de bem servir à administração pública?

E que outro intuito, sinão o de prover os cargos públicos com a maior justiça possível, poderiam ter tido os organizadores do Estatuto dos Funcionários Públicos, que desta forma resumiram alguns dos seus dispositivos:

“O Estatuto assegurou, garantiu, protegeu, o mais possível, todos os interesses do funcionário. Estabeleceu o ingresso em cargos públicos por concurso. Manteve o método de apuração do mérito por meio de uma fórmula matemática, afim de cercar de maiores garantias o direito à promoção; seguro dos métodos adotados, pune o funcionário que recorre a outros processos, que possam a ser considerados meio ilícito, que desmoraliza o serviço e prejudica os colegas menos afortunados”?

Eis porque a incoerência se nos afigura grande, eis porque não compreendemos como, ao lado de uma argumentação tão sólida e rigorosa como a seguinte:

“Concedida (a “licença-prêmio”) ao funcionário que durante dez anos não faltar ao serviço, importa em premiá-lo pelo exercício de um dever a que é obrigado por lei, e nisso está, evidentemente, o seu fraco fundamento lógico e moral.

Não é admissível premiar-se alguém pelo fato de satisfazer o mais comezinho dos deveres”,

tivesse o Estatuto admitido que se premiasse — com um prêmio valioso: promoção — funcionários aos quais não se exige *nem mesmo o cumprimento do mais comezinho dos deveres*, já que o candidato à promoção por antiguidade não é obrigado nem a ser assíduo, podendo até, em certas circunstâncias, ser um funcionário grandemente faltoso.

A incoerência que acabámos de apresentar adquire excepcional vulto quando se consideram a responsabilidade e, sobretudo, a capacidade incontestes dos que a permitiram, pois, no exato dizer de Le Bon, “une erreur, auréolée de prestige, exercera toujours plus d'action qu'une vérité sans prestige”.

Mas, os grandes erros têm sempre grandes desculpas.

Quanto à Lei do Reajustamento, forçoso é reconhecer que ela não fez mais do que preparar a base para uma reforma radical dos critérios de promoção, reforma esta que só veio materializar-se no Regulamento de Promoções. Os autores daquela Lei ainda não contavam com os meios “objetivos e impessoais” de apuração de merecimento dos funcionários mais tarde adotados nesse Regulamento e, por conseguinte, provavelmente, ainda não consideravam extinta a parcialidade de julgamento nas promoções. Em tais circunstâncias compreende-se, em grande parte pelo menos, que tivessem mantido o critério de promoção por antiguidade.

Já no que tange ao Regulamento de Promoções (e ao Projeto do Estatuto), essa justificativa não pode, evidentemente, ser invocada. Em seu lugar surge, entretanto, um motivo de caráter legal: os regulamentos são impotentes para revogar os dispositivos das respectivas leis, competindo-lhes, apenas, esclarecer o que estas prescrevem.

Si bem que suficiente do ponto de vista legal, não podemos considerar satisfatória essa alegação não só porque, a rigor, o Regulamento de

Promoções já havia aberto precedente nesse sentido pela revogação parcial — aliás justíssima — do Art. 37 da Lei 284, como porque nada impedia que os autores do Regulamento ao menos houvessem pleiteado previamente a revogação dos dispositivos que determinam o uso das promoções por antiguidade. Não nos consta que vez alguma isto haja sido feito. Eis porque julgamos que o real motivo da manutenção do critério da antiguidade seja outro, de fundo psicológico.

Não devemos, efetivamente, perder de vista que o critério de promoção por antiguidade é a “manutenção” de uma medida e não a “introdução” de uma nova. Os “inovadores” devem sempre ter extraordinárias precauções com as novas normas que adotam, porque estas, quasi sempre, modificam, ou revogam, um estado anterior; e é mister que apresentem melhoria, para que não se sujeitem a acerbos críticas. Não se dá o mesmo com a “manutenção”. Nesta, não existe o “novo” que tenha *revogado* a situação anterior; não é possível, pois, uma comparação, pelo menos concreta, entre duas situações das quais somente uma gosa de existência. Além disso, a “manutenção” jamais fere direitos, presunções e esperanças adquiridas. Daí a falta de receio que acompanha as medidas conservadoras, em oposição ao risco de fracasso a que sempre estão sujeitas as inovações. E *falta de receio* acarreta, implicitamente, *falta de cautela, dispensa de exame atento*.

E' como deve ser encarada a manutenção do critério de antiguidade no regime atual: um êrro de tradição, que poderíamos dizer pertencente à última classe — *idola teatri* — das quatro em que Francis Bacon, no seu *Novum Organum*, grupou os enganos a que está sujeita a razão humana.

A medida que logicamente se impõe, em virtude da análise que acaba de ser feita, é a abolição completa do critério de promoção por antiguidade: critério que nada exprime, que prejudica os bons funcionários e o serviço público.

Não obstante, poderia ser levado em conta, até certo ponto, o fato de que uma grande parte do atual funcionalismo não entrou para o serviço público pela via do concurso e, portanto, não possui os necessários requisitos de competência; ficaria ela, certamente, numa situação de cabal in-

ferioridade em relação aos funcionários capazes, no caso em que viesse a ser abolido o critério da antiguidade. Por um espírito de generosidade para com aqueles funcionários, poderia ser adotada uma medida provisória — durante o prazo de um decênio, por exemplo —, que atenuasse a passagem do regime inexpressivo da antiguidade para o único lógico e proveitoso, que é o do merecimento, e que consistiria na concessão de um terço das promoções ao critério da antiguidade. Estaria, assim, em parte resguardado o direito adquirido pelos funcionários em questão ao “prêmio pela sua incompetência”.

DA PROMOÇÃO POR MERECIMENTO

Abstração feita de sua lamentável simbiose com as promoções por antiguidade, as que obedecem ao critério do merecimento — cujo princípio fundamental tem sido reiteradas vezes posto em proeminência nas páginas anteriores — representam, pela sua regulamentação, um notável progresso na marcha evolutiva dos nossos métodos de pública administração.

Sem embargo desta nossa afirmativa, não faltam, entre as normas que regulamentam a aplicação do critério do merecimento usado entre nós, algumas que, por seu caráter vago ou mesmo negativo, maculam inutilmente o brilho do critério em questão.

De acôrdo com o que mostrámos no capítulo anterior ao analisarmos, de um ponto de vista geral, os aspectos que podem apresentar os critérios de merecimento, essas normas prejudiciais consistem em certos dispositivos regulamentares e numa deficiente avaliação do mérito dos candidatos à promoção.

Quanto a esta última, só o exame de cada critério de merecimento em particular permite revelá-la e indicar as medidas apropriadas para sua remoção. E' o que faremos adiante, ao comentarmos pormenorizadamente o nosso Regulamento de Promoções.

E no que diz respeito àqueles dispositivos regulamentares, tendo em vista que já desenvolvemos suficientemente seu exame no capítulo anterior, dispensar-nos-emos de aqui reproduzi-lo, limitando-nos à sua enumeração acompanhada de um resumido comentário. São dentre eles os mais importantes:

- 1) *A exigência do interstício de dois anos de efetivo exercício na classe*, para a qual não vemos fundamento lógico, desde que "objetivos e impessoais" os métodos que conduzem à "real verificação do mérito" dos funcionários ;
- 2) *A necessidade de estar o candidato à promoção por merecimento compreendido nos dois primeiros terços de sua classe, por ordem de antiguidade*, exigência esta igualmente injustificável dadas as razões apresentadas no item anterior. Temos que não se deve criar nenhum obstáculo ao aproveitamento de bons funcionários nos lugares a que façam jús ;
- 3) *A dispensa de habilitação prévia do candidato à promoção*. Não se compreende que convenha ao serviço público o provimento de um cargo por um funcionário que nem ao menos esteja habilitado para exercer as funções, superiores às de sua classe, tacitamente determinadas por aquele cargo, e que fique, além disso, comprometida a palavra oficial pela declaração de que se promoveu tal funcionário por *merecimento* ;

E, enfim, o mais importante :

- 4) *A instituição da lista triplíce*. Esta é não somente inadequada ao caso da promoção por merecimento, não só é ela prejudicial ao serviço público, porque gera a incerteza, e portanto a falta de estímulo, nos funcionários (muito embora a exposição de motivos que acompanhou o Regulamento de Promoções, no seu item final, tivesse declarado o contrário ao dizer que esse regulamento era útil para os funcionários "pela certeza que se lhes dá de que poderão obter a justa recompensa de seus esforços mediante a apuração de seus méritos por critérios objetivos e impessoais"), como, finalmente, si não bastassem esses motivos, porque não se deveria admitir, por uma questão de coerência — essa inestimável modalidade da beleza —, que, depois de se apurar o mérito dos funcionários com todo o rigor e com extraordinária cautela — que não vê limites e vai ao ponto de punir os chefes de serviço por julgamentos menos imparciais e facultar às Co-

missões de Eficiência a promoção de diligências e investigações a respeito da justiça dos pontos atribuídos aos funcionários —, todo esse trabalho exaustivo, já ao alcançar a fase terminal da promoção, se dilua na incerteza de uma lista triplíce.

ANÁLISE DO "REGULAMENTO DE PROMOÇÕES"

Tendo em vista que a execução propriamente dita das promoções não depende de um único dispositivo, cuja apreciação pudesse envolver a sua, e sim de uma série numerosa de medidas, e das mais heterogêneas, segue-se, conforme já havíamos aliás observado, que o grau de eficiência dêse conjunto de normas somente pode ser avaliado depois que sejam estas destacadamente examinadas.

No caso da nossa legislação, achamos ser a via mais natural, para tanto, a análise do Regulamento de Promoções, através dos artigos que tratam do modo de processamento das promoções.

Evidentemente, só serão objeto de exame aqueles cujo teor necessite realmente — a nosso ver, está claro — de alterações apropriadas para que melhor se possa alcançar o objetivo colimado pelas promoções ; subentendido ficará, pois, que para os demais dispositivos, que formam aliás a grande maioria, nossa atitude é de franca aprovação.

Também é óbvio que nessa análise não caberão os artigos que se prendam aos pontos já discutidos : *critério de antiguidade, interstício, condição dos dois terços e lista triplíce*.

Artigo 10

"Art. 10. Somente o exercício na nova classe confere ao funcionário direito aos proventos e vantagens decorrentes da promoção, ressalvada a contagem de antiguidade.

§ 1.º A antiguidade de classe do funcionário promovido, por antiguidade ou merecimento, será contada da data em que houver ocorrido a vaga originária, de acordo com o seu efetivo exercício na classe que ocupava".

Vemos que, de acordo com esse artigo e seu parágrafo 1.º, a contagem da antiguidade, na nova classe, do funcionário promovido retroage até a data em que haja ocorrido a vaga, ao passo que

somente a partir da data da publicação do decreto ficam-lhe asseguradas as demais vantagens decorrentes da promoção.

Haverá justificativa para essa preferência exclusiva de que gosa a contagem de antiguidade?

Para isso, notemos, em primeiro lugar, que a Lei 284, no seu art. 37, § 2.º, manda retroagir essa contagem de tempo exclusivamente nos casos de promoções por *antiguidade*. Aparentemente, essa diferença de tratamento dispensado aos dois critérios de promoção — *antiguidade e merecimento* — explica-se pela circunstância de, na promoção por antiguidade, ser fácil individualizar a funcionário que tem direito ao acesso — será o mais antigo da classe imediatamente inferior na data da ocorrência da vaga —, ao passo que no caso da promoção por merecimento aquela individualização só tem lugar quando o Presidente da República escolhe o funcionário que deve ser promovido.

Não obstante, o Regulamento de Promoções, muito avisadamente, ampliou o disposto no art. 37, § 2.º, da Lei 284, estendendo a vantagem da retroação da contagem de antiguidade aos promovidos por merecimento, conforme se vê no § 1.º do seu art. 10. A alegação racional apresentada pelo presidente do então Conselho Federal do Serviço Público Civil, como justificativa dessa extensão, consistiu em que “si as promoções se fizessem na data da abertura das vagas tanto o promovido por antiguidade como o por merecimento contariam antiguidade na nova classe a partir da data da vaga”. E embora essa hipótese não se verifique — pois ha um intervalo entre a ocorrência da vaga e o seu preenchimento, necessário para o processamento da promoção —, “é justo que se resguarde a contagem da antiguidade não só nos casos de promoção por esse critério como também nos de promoção por merecimento”, porque, afinal, culpa nenhuma deve caber ao funcionário pela existência do referido intervalo, o qual, com o aperfeiçoamento do mecanismo das promoções, pode até chegar a, praticamente, anular-se.

Concordamos, por inteiro, com a justeza do benefício que trouxe a referida extensão. Queremos frisar, porém, que é sua justificativa o fato de que não deve o funcionário ser prejudicado, na sua contagem de antiguidade, por um atraso estranho a sua vontade e devido exclusivamente a dificuldades administrativas.

Ora, si assim é, por que motivo será justo que, pelas mesmas circunstâncias independentes de sua

vontade, seja ele prejudicado nas demais vantagens decorrentes da promoção?

Razão não vemos para tanto e, em consequência, achamos que todos os direitos e vantagens, inclusive os vencimentos, devem retroagir até a data em que se haja verificado a vaga.

E' bem verdade que existe, até certo ponto, doutrina firmada a respeito das circunstâncias que determinam o direito do funcionário aos vencimentos: “O direito do funcionário público ao estipêndio nasce com a data da nomeação; e a percepção dos vencimentos torna-se efetiva depois da investidura e imissão na posse do emprêgo com o exercício” (Araripe Júnior — *Pareceres*). Mas aí, trata-se propriamente de nomeação primeira para um emprêgo público e não de promoção. Realmente, no caso desta última o funcionário já está no exercício antes da promoção e esta pode até deixar de lhe acarretar qualquer alteração nas funções. Não ha, pois, empecimento para que o direito aos vencimentos do novo cargo retroaja até a data da ocorrência da vaga.

Colocando êsse direito, bem como as demais vantagens decorrentes da promoção, no mesmo plano que a contagem de antiguidade, a justiça e, sobretudo, a coerência estariam redimidas.

Artigo 21

“Parágrafo único. O merecimento é adquirido na classe; promovido, o funcionário começará a adquirir merecimento a contar do seu ingresso na nova classe”.

A redação dêsse parágrafo não permite precisar a data em que deve ser considerado como tendo lugar o ingresso do funcionário promovido na nova classe: será a da ocorrência da vaga, ou a da assinatura ou publicação do decreto de promoção?

Já que o próprio parágrafo nada esclarece a êsse respeito, vejamos o teor dos vários artigos que ao assunto se prendem. São êles: o Art. 10 e seu parágrafo 1.º, o Art. 35, o Art. 48 (§ 1.º, item d) e o Art. 59.

De acôrdo com o parágrafo 1.º do Art. 10, já transcrito acima, vê-se que, relativamente à *antiguidade*, a classe de origem termina no dia em que ocorre a vaga, e a nova classe, para a qual o funcionário é promovido, começa nesse mesmo dia; a data da vaga é, pois, o limite comum das duas classes, final — para uma, e inicial — para a outra.

Vejam, agora, do ponto de vista do *merecimento*, quais os limites das classes.

Do teor do Art. 10, que ressalva apenas a contagem da antiguidade a partir da data da vaga, enquanto os demais direitos ficam assegurados somente a partir da data da *publicação* do decreto, infere-se que a apuração do merecimento na nova classe — podendo ser encarada como um direito decorrente da promoção — deve começar na data da publicação do decreto.

Mas, como, segundo o Art. 59 :

“Art. 59. Somente nos meses de abril, agosto e dezembro poderão ser promovidos os funcionários públicos civis”,

a publicação do decreto de promoção só pode verificar-se num final de quadrimestre, conclue-se que a aquisição de merecimento, na nova classe, começará, praticamente, no quadrimestre seguinte àquele em que for executada a promoção.

Está, assim, estabelecido o *ingresso na nova classe* para efeito de aquisição de *merecimento*.

Falta ver onde termina a *classe antiga*, relativamente ao merecimento.

Em conformidade com os artigos 35, 31 e 48 (§ 1.º, alínea “d”) :

“Art. 35. Em cada quadrimestre só serão propostas promoções para as vagas ocorridas até o último dia do quadrimestre imediatamente anterior”.

Art. 31. O grau de merecimento de funcionário será representado pela média aritmética dos totais de pontos obtidos nos quadrimestres anteriores”.

“Art. 48. ... § 1.º Esses mapas (“Mapas de Promoção”) ... conterão :

d) indicação do total de pontos obtidos em cada um dos quadrimestres anteriores. (2),

o *merecimento* adquirido na *classe antiga* termina com o quadrimestre anterior àquele em que ocorre a vaga.

Conhecidos agora os dois limites, vemos que, entre eles, medeiam (no mínimo) dois quadri-

mestres durante os quais não é apurado o merecimento do funcionário promovido. Assim, p. ex., ocorrendo uma vaga no 2.º quadrimestre, a promoção será levada a efeito (o mais cedo) no fim do 3.º quadrimestre, sendo que o merecimento na classe antiga terá terminado com o 1.º quadrimestre, e o da nova classe começará no 1.º quadrimestre do ano seguinte.

Ora, esse hiato na aquisição de merecimento não somente fere o sentido da continuidade como pode ser motivo de injustiças. Suponhamos, realmente, que, durante esse período mínimo de oito meses, o funcionário promovido tivesse escrito uma monografia; de acordo com o § 4.º, do Art. 30, não poderá ele ser beneficiado com os pontos atribuídos ao seu trabalho, porquanto não produzido durante a permanência na classe nova. Imaginemos, por outro lado, que, no decurso do referido intervalo, o funcionário tivesse sofrido alguma penalidade; neste caso, ficaria ele injustamente isento da diminuição do seu merecimento.

Por tais razões, achamos necessário um dispositivo que mande considerar a *aquisição do merecimento na nova classe a partir do quadrimestre em que haja ocorrido a vaga*; não haverá, desse modo, nenhuma solução de continuidade na apuração do mérito do funcionário promovido.

Artigo 22

“Art. 22. A assiduidade, a pontualidade, horária, a disciplina e o zelo funcional, são considerados condições fundamentais de merecimento, importando o seu não preenchimento, pelo funcionário, durante a permanência na classe, em pontos negativos”.

Deverá o “zelo funcional” constituir, realmente, uma condição *fundamental*, ou é, antes, uma condição *essencial*?

O que caracteriza as condições fundamentais é não somente a circunstância de serem elas genericamente exigidas dos funcionários, quaisquer que sejam as suas atribuições, mas, sobretudo, o fato de possuírem um caráter definido, impessoal, que as isenta de qualquer apreciação subjetiva. É, efetivamente, desnecessário qualquer julgamento para contar o número de faltas, de entradas-tarde e retiradas-cedo. A falta de disciplina é também um fato que não requer propriamente uma avaliação subjetiva, porque os casos de falta de disciplina estão regulamentados, ou,

(2) Subtende-se: “anteriores àquele em que houver ocorrido a vaga”.

pelo menos, já existem a seu respeito normas firmadas entre os administradores.

Não se verifica o mesmo com o "zêlo funcional", que significa "dedicação ao serviço". Esta condição varia de um funcionário para outro, da mesma sorte que as condições essenciais e, por isto, deve ser avaliada normalmente pelos chefes de serviço.

Sendo de ocorrência rara a punição por falta de zêlo, resulta do disposto no Art. 22 que êsse importantíssimo atributo, que é a *dedicação ao serviço*, escapa ao julgamento, ficando nesse sentido nivelados todos os funcionários.

Diante do exposto, achamos que o "zêlo funcional" deve ser excluído das condições fundamentais, onde figura impropriamente, passando para o número das condições *essenciais*, sujeito à avaliação pela escala de pontos de zero a vinte.

Artigo 23

"Art. 23. A assiduidade será determinada, durante a permanência do funcionário na classe, pelo efetivo exercício das funções, sendo computado um ponto negativo para cada falta".

A redação deste artigo torna-se dúbia no caso de uma suspensão, quando, de acordo com o § 1.º, do Art. 25, se devem atribuir ao funcionário suspenso seis pontos negativos para cada dia de suspensão. Realmente, como durante a suspensão o funcionário não exerce as suas funções deverá ser-lhe atribuído, em virtude do Art. 23, também um ponto negativo para cada dia de suspensão, que representa uma falta. Por outro lado, não parece que seja êsse o espírito do Regulamento, porquanto não é norma usual aplicar duas penalidades, de igual natureza, por uma mesma irregularidade.

Seja como for, porém, o certo é que deve ser convenientemente alterada a redação do Artigo, afim de que desapareça a ambiguidade assinalada.

Artigo 24

"Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo as entradas-tarde e retiradas serão adicionadas uma às outras, descontando-se um ponto negativo para cada grupo de três, sendo desprezadas, no fim do quadrimestre, as que não atingirem aquele número".

Redigido como se acha, êsse parágrafo importa premiar o funcionário impontual, visto como "descontar pontos negativos" equivale a "acrescentar pontos positivos". Seria, pois, conveniente usar o termo "contando-se" ou "atribuindo-se", em vez de "descontando-se".

Artigo 27

"Artigo 27. As condições essenciais definem propriamente o merecimento e serão apuradas, em pontos positivos, de acordo com a discriminação seguinte:

.....
d) firmeza de caráter e discreção, de zero a dez pontos";

Achamos que seria conveniente substituir o termo "caráter", usado na alínea d, por algum equivalente, visto como, por questão de escrupulo, os chefes de serviço sentem-se tolhidos para julgar o *caráter* dos colegas subordinados. Sem que redunde em qualquer prejuízo para o que se tem em vista aquilatar, poder-se-ia, por exemplo, recorrer a uma das expressões: "firmeza de opiniões" e "coerência de atitudes".

Artigos 28 e 29

"Art. 28. São condições complementares do merecimento do funcionário apuráveis em pontos positivos:

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

"Art. 29. Cada chefe de serviço atribuirá ao funcionário, como apreciação de sua capacidade de direção, pontos positivos variáveis de zero a dez".

Por serem ambas condições *complementares* do merecimento, a "capacidade de direção" e a "produção de monografias" deveriam ter análogo tratamento. A circunstância de serem "complementares" significa que essas condições não devem ser avaliadas em todos os funcionários (à maneira das fundamentais e das *essenciais*), e sim somente nos que as apresentam.

Por conseguinte, só se deveria apurar a capacidade de direção nos funcionários incumbidos

de funções de direção, do mesmo modo que só se julgam as monografias quando tenham sido produzidas.

• É, diante disso, evidente a impossibilidade de avaliar a capacidade de direção de todos os funcionários, dado o caráter esporádico de sua ocorrência.

De que modo poderá, realmente, um chefe de serviço avaliar a capacidade de direção de um funcionário subalterno que jamais tenha tido oportunidade de dirigir qualquer serviço ou trabalho? Atribuir uma *nota*, em tal caso, é prejudicar; é, portanto, tão inadmissível quanto seria atribuir um certo número de pontos a uma monografia antes de produzida.

Ha mais ainda: não bastaria também que alguma vez já tivesse o funcionário sido encarregado de funções de direção; seria preciso que o fôsse durante o quadrimestre a que se referisse a apuração de seu merecimento, da mesma sorte que um trabalho produzido não pode justificar uma permanente atribuição de pontos como avaliação da "capacidade de escrever" do seu autor.

O Art. 29 deveria, pois, apresentar a seguinte redação:

"Art. 29. Cada chefe de serviço atribuirá ao funcionário que durante o quadrimestre tiver sido incumbido de alguma função de direção um número de pontos compreendido entre zero e dez, como apreciação de sua capacidade de direção".

Artigo 30

"Art. 30. A produção de monografias, publicadas ou não, sobre assuntos de serviço público, só poderá influir na apuração do merecimento quando de livre iniciativa do funcionário, entendida esta como a que não resultar do cumprimento das funções a que estiver obrigado ou de desempenho de comissão".

A nosso ver, é injustificável e, até certo ponto, contraproducente a exigência de serem os trabalhos estranhos às funções dos seus autores.

Igualmente, em se tratando da produção de monografias, não nos satisfaz de todo o preceito oposto, assim externado, no Parecer N. 82, de 28

— 12 — 914, pelo então Consultor Geral da República, Rodrigo Otávio: "O merecimento nas promoções de classe é relativo aos serviços e trabalhos de classe; nem podia deixar de ser assim a bem do desenvolvimento do serviço público correspondente".

A melhor solução seria facultar a apreciação de todo e qualquer trabalho sobre assunto de serviço público e são estes os motivos:

1) Quer decorra ou não das funções do cargo, um trabalho produzido é sempre uma prova significativa do grau de capacidade de seu autor, condição esta que as promoções visam, justamente, apurar.

2) Capital cuidado na apuração do mérito dos funcionários é o emprêgo de normas de maior impersonalidade possível, e nada está menos sujeito a um julgamento pessoal do que uma obra concreta, como é o caso das monografias. Não é, portanto, razoável que a circunstância de resultar o trabalho do cumprimento das funções de seu autor seja motivo para desperdício de uma prova tão eloquente das suas aptidões.

3) No desejo de produzirem trabalhos estranhos às funções do seu cargo, para efeito da obtenção de pontos, os funcionários afastar-se-ão, sistematicamente, dos serviços de sua especialidade, com evidente prejuízo para a administração pública.

"§ 1.º. O funcionário deverá apresentar cinco cópias, impressas, datilografadas ou mimeografadas de cada trabalho produzido ao chefe da repartição que as enviará à Comissão de Eficiência com o seu parecer, por intermédio do serviço de pessoal, que sobre ele também se pronunciará.

§ 2.º. A Comissão de Eficiência atribuirá ao trabalho um número de pontos positivos, que variará de zero a dez, si o julgar de interesse para o serviço público.

§ 3.º. A Comissão de Eficiência, para melhor fundamentar seu julgamento, poderá submeter o trabalho à apreciação de pessoas ou entidades especializadas".

Em primeiro lugar (§ 2.º), não é compreensível que, depois de se julgar o trabalho (veja-

se bem : o trabalho e não apenas o assunto) de interesse para o serviço público, se lhe atribua uma nota baixa, especialmente um zero. A instituição de um julgamento prévio só se justificaria com o uso de uma escala de pontos que partisse de um certo mínimo, assás diferente de zero, por exemplo cinco. O mais racional seria, porém, que se mantivesse a escala a partir de zero, abolindo o julgamento prévio; o próprio número de pontos atribuído ao trabalho diria do grau do seu interesse para o serviço público. Assim sendo, o parágrafo deveria ter a seguinte redação :

“§ 2.º. A Comissão de Eficiência atribuirá ao trabalho um número de pontos compreendido entre zero e dez”.

Em segundo lugar, parece-nos demasiadamente restrita a escala de pontos prescrita no parágrafo 2.º. Um trabalho, sobre o qual devem opinar o chefe da repartição, o Serviço de Pessoal, a Comissão de Eficiência e, si preciso, pessoas e entidades especializadas, deve permitir a concessão de muito maior número de pontos. Julgamos, mesmo, que não seria exagerado estender a escala até trinta pontos. Evidentemente, só seriam atribuídos números elevados a trabalhos de real valor.

Artigo 33

“Art. 33. O Departamento Administrativo, instituído pelo artigo 67 da Constituição, baixará instruções para perfeito entendimento das condições essenciais e complementares de merecimento, regulando sua aplicação às diferentes carreiras, tendo em vista a profissão que as caracteriza”.

O objetivo desse artigo é remover as dificuldades decorrentes da não aplicabilidade perfeita das condições essenciais e complementares de merecimento à generalidade das carreiras profissionais. É o que se depreende não só do seu teor como da justificação nesse sentido apresentada pelo relator do Projeto do Regulamento de Promoções, no seu parecer de 23-12-1937.

Não resta dúvida acerca da utilidade das instruções recomendadas nesse artigo. Mas fica-se sem compreender — desde que ainda existem outras dificuldades na execução das promoções

— por que razão não sejam também baixadas instruções para resolver essas últimas.

Assim, por exemplo, o próprio relator acima aludido reconhece que a diversidade de condições em que trabalham funcionários de uma mesma classe pode conduzir a julgamentos imperfeitos do seu merecimento.

Não é outro o pensamento do presidente do então Conselho Federal do Serviço Público Civil quando, no item 42 da Exposição de Motivos, de 15-1-1938, declarou que “o sistema exige grande capacidade de discernimento de julgador para que o julgamento não resulte imperfeito”.

Si assim é, por que motivo não organizar instruções completas que orientem os chefes de serviço, fazendo com que, independentemente e a despeito de seus pontos de vista pessoais, possam eles avaliar o mérito dos seus subordinados segundo normas únicas?

Bastaria que tais instruções contivessem uma exemplificação múltipla e concreta para cada uma das condições essenciais de merecimento, e a homogeneidade de julgamento por todos os chefes tornar-se-ia uma realidade.

Um ponto importante dessas instruções deveria ser a obrigatoriedade de serem justificadas, por escrito, pelo chefe imediato, os graus muito “altos” ou muito “baixos” atribuídos aos funcionários. Assim, p. ex., o chefe somente poderia conferir sem justificação os pontos compreendidos no “terço médio”, ou seja, para simplificar, nos 40% médios, não lhe sendo dispensada a justificação no caso de ele atribuir pontos compreendidos nos primeiros (inclusive o zero) ou nos últimos 30 %. Na apreciação da condição essencial a, p. ex., os chefes somente poderiam conceder, sem justificação escrita, um número de pontos de 10 a 21; na da condição d, p. ex., esse intervalo seria de 4 a 7 pontos.

Os cuidados previstos no Regulamento de Promoções para averiguar a imparcialidade da ponderação *máxima* são evidentemente insuficientes (pois não envolvem as demais ponderações elevadas), além de representarem uma incoerência pela não inclusão da ponderação *mínima*, cuja imparcialidade interessa de igual maneira.

Outra vantagem que resultaria da obrigatoriedade da justificação dos pontos compreendidos nos terços extremos seria a necessidade em que se veriam os chefes de serviço de não confiarem exclusivamente na memória para, na ocasião da

confecção dos boletins de merecimento, fazerem um retrospecto da vida funcional dos seus subordinados durante o quadrimestre decorrido. Ao invés disso, procurariam êles manter um fichário — singelo que fôsse —, no qual registrarão todos os fatos mais importantes ocorridos no serviço e que pudessem dar motivo a ponderações “extremas” (isto é, graus compreendidos nos terços “extremos”) do merecimento dos funcionários, no fim do quadrimestre.

Artigo 34

“Art. 34. Afim de regularizar o processamento das promoções, fica o ano civil dividido nos três quadrimestres seguintes :

I — Primeiro quadrimestre, compreendendo os meses de janeiro, fevereiro, março e abril ;

II — segundo quadrimestre, compreendendo os meses de maio, junho, julho e agosto ;

III — terceiro quadrimestre, compreendendo os meses de setembro, outubro, novembro e dezembro”.

Levando em conta a extensão do País e a demora daí resultante para a centralização dos boletins de merecimento, seria conveniente dividir o ano civil em semestres em vez de em quadrimestres.

Daí adviria uma grande simplificação, sob todos os pontos de vista, para a execução das promoções, sem nenhuma desvantagem que a contrabalançasse. Tanto os chefes de serviço como os Serviços de Pessoal e, finalmente, as Comissões de Eficiência, teriam a sua tarefa reduzida na razão de três para dois.

Aceita a medida proposta, o Art. 34 poderia ter a seguinte redação, lacônica e precisa :

“Art. 34. Afim de regularizar o processamento das promoções, fica o ano civil dividido em semestres”.

Artigo 39

“§ 1.º Na primeira metade dos meses de fevereiro, junho e outubro, os serviços de pessoal publicarão, no Boletim de Pessoal, ou no “Diário Oficial” enquanto não houver

aquele, a lista dos funcionários classificados, por ordem de antiguidade, em cada classe onde houver vagas originárias ou decorrentes a preencher em obediência a êsse critério”.

Evidentemente, não está correta a redação : o que interessa conhecer é a classificação dos funcionários das classes inferiores àquelas em que houver vagas, e não a destas últimas. Além disso, si fôsse cumprido o disposto nesse parágrafo, a classificação dos funcionários da classe inicial jamais seria publicada.

Artigo 48

“§ 1.º. Êsses mapas (de promoção), organizados para cada classe em que houver vagas originárias ou decorrentes, obedecerão ao modelo anexo (n.º 5), e conterão :

a) relação de todos os funcionários que integram a classe, por ordem de antiguidade, na data da primeira vaga originária... etc.”

A redação dêsse parágrafo peca pela mesma inexatidão que o § 1.º do Art. 39 : prescreve, inutilmente, que os mapas contenham os elementos relativos aos funcionários da classe em que houver vaga originária e não prevê o mesmo, como seria necessário, para a classe inicial.

CONCLUSÕES

Medidas propostas

Neste capítulo, examinamos a preceito o critério mixto de promoção usado entre nós, fazendo-o à luz dos conceitos e princípios gerais que havíamos emitido e sustentado nos capítulos anteriores. Êsse exame conduziu-nos a uma série numerosa de conclusões, das quais a maioria requer a introdução de alterações substanciais no atual processamento das promoções.

Afim de que se possa ter uma idéia de conjunto dessas medidas reformadoras, vamos, de modo sumário, relacioná-las abaixo, dispensando qualquer comentário em virtude de já terem elas sido amplamente justificadas no corpo dêste capítulo :

- 1) Deverá ser abolido o critério de promoção por antiguidade.

- 2) Como medida transitória, poderá ser mantido o critério da antiguidade, durante um período de dez anos, cabendo-lhe um terço das promoções.
- 3) Deverá ser abolida a exigência do interstício de dois anos.
- 4) Deverá ser abolida a condição de o candidato à promoção pertencer aos dois terços mais antigos da classe.
- 5) Deverá ser abolido o uso da "lista triplíce", recaindo a promoção, obrigatoriamente, no melhor dos funcionários da classe, isto é, no que possuir o maior grau de merecimento.
- 6) a) Deverá ser instituída a habilitação prévia do candidato à promoção, isto é: o funcionário de maior grau de merecimento deverá apresentar neste último um mínimo de pontos, que poderá ser 70. Não havendo numa classe nenhum funcionário habilitado para a promoção, essa classe ficará com um cargo excedente, até que um dos seus funcionários consiga habilitar-se, ao passo que nas demais classes as promoções se processarão normalmente.
b) No caso de não ser aceita essa medida:
Será sempre promovido o primeiro colocado, sendo que: por *merecimento*, si o seu grau de merecimento for igual ou superior a 70, e por *colocação*, si for inferior a esse número.
- 7) O texto do Art. 10 do Regulamento de Promoções deverá ser substituído pelo seguinte:

"O direito do funcionário promovido aos proventos e vantagens decorrentes da promoção retroagirá até a data da ocorrência da vaga".
- 8) O parágrafo único do Art. 21 deverá ter a seguinte redação:

"O merecimento é adquirido na classe; promovido, o funcionário começará a adquirir merecimento na nova classe a contar do quadrimestre (3) em que houver ocorrido a vaga".
- 9) A condição fundamental "zêlo funcional" passará para o número das condições essenciais, onde será apurada pela escala de zero a vinte pontos.
- 10) A expressão "firmeza de caráter", usada na alínea d. do Art. 27, deverá ceder lugar à expressão "coerência de atitudes".
- 11) O texto do Art. 29 deverá ser substituído pelo seguinte:
"Cada chefe de serviço atribuirá ao funcionário que durante o quadrimestre (3) tiver sido incumbido de alguma função de direção um número de pontos compreendido entre zero e dez, como apreciação de sua capacidade de direção".
- 12) Deverá ser abolida a restrição preceituada no Art. 30 relativamente à produção de monografias.
- 13) Deverá ser abolido o julgamento prévio das monografias pela Comissão de Eficiência, e ampliada a escala de pontos, passando o § 2.º, do Art. 30, a ter a seguinte redação:
"A Comissão de Eficiência atribuirá ao trabalho um número de pontos compreendido entre zero e trinta".
- 14) Deverão ser baixadas instruções minuciosas que orientem os chefes de serviço na apuração do merecimento dos seus subordinados. Deverá constar dessas instruções a obrigatoriedade de serem justificados por escrito os graus compreendidos nos primeiros e nos últimos 30 % de cada escala de pontos.
- 15) Em vez de em quadrimestres, deverá o ano civil ficar dividido em semestres, e o Art. 34 deverá ter a seguinte redação lacônica:
"Afim de regularizar o processamento das promoções, fica o ano civil dividido em semestres".
- 16) Afim de evitar ambiguidade na sua execução, vários artigos deverão sofrer alterações convenientes na sua redação. Estão nesse caso, especialmente, os artigos: 23, 24, 39 e 48.

(3) Ou semestre — si for aceita a medida proposta no item 15.

Na elaboração dessas propostas — como, aliás, no decurso de todo o trabalho — orientámo-nos, rigorosamente, pelas seguintes normas :

- 1) Beneficiar o mais possível o serviço público ;
- 2) evitar as injustiças contra os bons funcionários ;
- 3) respeitar, estritamente, o sentido da coe-rência, afim de que a nossa estrutura administrativa represente um sistema não só

eficiente como inatacável do ponto de vista lógico.

Seria de esperar que a adoção de tantas medidas, todas elas visando melhoria, acarretasse, como geralmente acontece, dificuldades administrativas de toda ordem. Grato nos é, porém, declarar que, ao invés disso, ela teria por efeito simplificar em grande escala o processamento das promoções e, por consequência, oferecer notável economia de tempo e pessoal.

**AJUDE SEUS COMPANHEIROS PARA MERECE-
SEU AUXILIO: A DIVISÃO DOS SERVIÇOS EM
TURMAS NÃO SIGNIFICA QUE O INTERÊSSE
DO SERVIÇO ESTEJA TAMBEM DIVIDIDO**