

Estabilidade e demissão por ineficiência

Do aproveitamento das “condições fundamentais” de merecimento, como norma de avaliação da ineficiência funcional, para efeito de regulamentação dos artigos 238, alínea IV, § 3.º; 237 e 192, §§ 1.º e 2.º, do Decreto-lei n. 1.713, de 28 de Outubro de 1939

OTTOLMY STRAUCH

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

“Mes défauts s’y liron t au vif, mes im-
perfections & ma forme naïfve, autant que
la reverencie publique me l’a permie”.

(MONTAIGNE — *Essais*).

INTRODUÇÃO

(PLANO E JUSTIFICATIVA)

Apesar da importância de que se revestem os dispositivos legais que condicionam a estabilidade do funcionário à sua eficiência, ou talvez por isso mesmo, a verdade é que até hoje carecem eles de uma norma reguladora, simples e segura, que norteie as suas aplicações às contingências da vida administrativa. Esse ponto omissor dos regulamentos referentes aos servidores do Estado, preocupou-nos sempre o espírito, tentando-nos a vontade de superá-lo, quando sobre ele retornávamos a cada passo, no decorrer dos estudos que empreendêramos em torno do decreto-lei n. 1.713.

Expondo agora o resultado das cogitações que daí se originaram — mera tentativa de normalizar uma situação jurídico-administrativa — é que avaliamos, em toda a sua extensão, a gravidade do tema e o esforço a que ele obriga. E isso que estamos confessando, nós o fazemos menos para encarecer o mérito próprio, do que para explicar

a omissão do administrador. Em verdade, como se verá no transcurso deste trabalho, o crear sistemas de avaliação da ineficiência, para fins disciplinares, que afetem a segurança do funcionário no cargo ou na função pública, é matéria tão complexa e cheia de consequências imprevisíveis, que a contemporização quasi se justicaria, não fôra a lembrança da lei e das necessidades práticas da administração de pessoal.

Valha-nos mais uma vez a intenção, que foi das melhores: colaborar, na medida de nossas forças, para o aperfeiçoamento de uma instituição básica no Serviço Civil moderno — a estabilidade. Nesse estado de espírito, sem furores iconoclastas de reformista improvisado, mas, também sem poupar complacentemente o que houvesse por criticar, imprimimos à tarefa um cunho realista e conforme aos fins a que pretendíamos. Cremos, por outro lado, não ter cedido de propósito nem à tentação fácil de simular originalidade, onde a contribuição alheia se impunha, nem às comodidades do falso objetivismo, descendo da teoria e da doutrina pura para enredarmo-nos nas minúcias palpáveis mas insignificantes.

Tendo conjecturado e concluído, fizemos por concretizar o nosso pensamento tal como o havíamos concebido. Daí o plano da obra conservar uma estrutura unitária, não se fragmentando em partes ligadas entre si somente pelo nexo do assunto

comum. Reconheça-se que não. Ele obedece antes, sob o ponto de vista da forma, à configuração de um silogismo, e quanto ao conteúdo, desdobra-se em tantas fases de desenvolvimento quantos são os aspectos que a questão apresenta na realidade.

De fato, o problema do condicionamento da estabilidade à eficiência funcional, se delineia, teórica e praticamente, como o do reconhecimento de uma *situação jurídica* (garantia de permanência na função pública), *condicionada*, entretanto, ao inadimplemento de uma circunstância negativa — a ineficiência, donde a necessidade de uma *norma* que caracterize essa condição *sine qua*. Assim sendo, outro não poderia ter sido o rumo de nossas pesquisas nem a maneira de concretizá-las, atendendo a que a sua sequência deveria obedecer a uma ordem preestabelecida, segundo a qual se desenrolam os acontecimentos nos domínios da administração de pessoal. Especificando melhor: a tese divide-se em três partes, sendo que a última compreende as conclusões, apresentadas em forma de itens. Na primeira, tiramos as coordenadas da situação jurídica, estudando o processo de diferenciação dos direitos e deveres do funcionário, o caráter continuativo da função pública, a estabilidade no direito positivo brasileiro e evolução de seu conceito. Segue-se uma II Parte, sobre o problema técnico-administrativo da avaliação da ineficiência funcional, onde são examinados os diversos sistemas em uso e as possibilidades de uma solução pelo controle das “condições fundamentais de merecimento” a que se refere o art. 22 do atual “Regulamento de Promoções”.

Eis aí, de um modo geral, o que fizemos. Se não fomos além, há de ter sido por faltar-nos “engenho e arte”. E porque não dizê-lo — o tempo. *Ars longa...*

I PARTE

“N’y a-t-il moyen d’imaginer des règles de droit, qui, tout en donnant au gouvernement l’autorité nécessaire sur ses agents, empêchent un homme d’être à la merci de la passion, de l’erreur ou de la méchanceté d’un autre homme.

(DEMARTIAL — *Le statut des fonctionnaires*)

Capítulo I

TEORIA JURÍDICA DA FUNÇÃO PÚBLICA

§ 1. — PROCESSO DE DIFERENCIAÇÃO DO REGIMEN JURÍDICO DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO.

§ 2. — PERMANÊNCIA DA FUNÇÃO E ESTABILIDADE DO FUNCIONÁRIO.

§ 1. — Que a exata compreensão do sentido e da substância jurídica que se contém em um termo estatutário, só pode advir de uma prévia colocação das normas gerais que o enquadram e situam organicamente, sem desprendê-lo nem dissociá-lo, pela análise interpretativa unilateral, das diretrizes que o informam, tanto quanto um estatuto, visto que um conjunto harmônico de normas reguladoras de um *estado* não se esgota pela consideração restrita à sua forma atual, devendo, antes, ser projetado *in abstracto*, retrospectivamente, às condições que lhe presidiram as origens, às fontes matrizes de seu desenvolvimento ulterior, já que os processos creadores do Direito são sociais nas suas raízes e na sua tendência evolutiva, — eis uma afirmação que perde a aparente gratuidade de truismo, tão depressa se tente aplicar o pensamento, em um primeiro contato qualificador e delimitativo, por sobre o complexo de direitos e deveres do funcionário público.

De fato. Se por um lado a extensão e a natureza dos direitos e deveres do servidor do Estado dependem, inicialmente, da extensão e da natureza jurídica do laço que o liga a esse Estado, por outro, estatutária que seja a situação do funcionário, prende-se ela, por princípio, à extensão e natureza jurídica do conceito de Estado, cuja evolução o conceito de funcionário acompanhou paralelamente.

Senão, vejamos até que ponto a larga síntese doutrinária de STEIN (1) corresponde à verdade histórica e ao ponto de vista em que nos colocamos.

Durante o período gentílico, não havia ainda o verdadeiro conceito de funcionário: os *ministeriais* achavam-se, para com o Rei, em uma relação

(1) VON STEIN — *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, trad. italiana, Torino, 1897, Sec. V, Cap. II, § 2, pp 186 e ss.

de natureza pessoal. Quando, porém, passou-se ao ordenamento feudal das castas, e o Rei, na qualidade de representante da idéia do Estado em contraposição aos corpos autônomos locais, teve os seus próprios *oficiais* como agentes na realização daquela idéia (de onde adquiriram um caráter público), foi que se procurou, então, determinar juridicamente o nexo que unia esses funcionários ao Estado incarnado na figura real. De início considerou-se o emprego público como simples encargo revogável sempre, à vontade do concedente, isto é, do Rei; em seguida, transformaram-no, civilisticamente, em objeto de um mandato estipulado pelo monarca em nome do funcionário, impondo obrigações contratuais a ambos. Conceituações ambas, ainda meramente formais. Na realidade, o funcionário permanecia um servidor pessoal do Rei, que sobre ele impunha a onipotência de sua vontade em troca de uma obediência incondicional: *quod principes placuit, legis habet vigorem*.

Mas, o surgir da época moderna,

"o predomínio daquele ordenamento social, a que nós chamamos político-civil — afirma STEIN — a influência do constitucionalismo que mudou o centro de gravidade do Estado, não poderia deixar de exercer uma ação decisiva sobre a determinação do conceito de função pública. Desaparecido o último traço de feudalidade e de soberania territorial, tornado o Estado uma unidade orgânica e compacta, não se foi mais senão funcionário do Estado. Concedido o poder legislativo ao povo que o exercita por meio de seus representantes, não obstante conservar o Rei a alta dignidade de chefe supremo do Estado, foi naturalmente necessário subtrair à vontade e ao arbítrio reais o direito e o conteúdo da função pública: direito e conteúdo que foram particularizadamente determinados pela lei aprovada no Parlamento e sancionada pelo Rei. Daí adquiriu o organismo burocrático um maior grau de estabilidade e de duração. Surge, então, o verdadeiro conceito da função, enquanto que a sociedade político-civil, que tem por finalidade natural colocar o interesse universal sempre por cima do interesse particular, confia a realização daquela sua alta tarefa aos oficiais administrativos" (2).

Da fixação de um regime jurídico próprio da função pública, derivam, assim, um direito e uma legislação especiais, destinados a regular as relações entre os funcionários e o Estado: são

concedidas garantias de emprego, de estipêndio e pensão, segundo as normas estabelecidas em lei. Em alguns países, de acordo com o seu adiantamento político, o acesso e a promoção aos postos, dos mais baixos aos mais elevados, são facultados a todos os cidadãos que preencherem os requisitos exigidos para a função. Internamente, altera-se o próprio conceito de hierarquia burocrática. Onde o absolutismo do "*l'État c'est moi*" cede terreno às idéias da época, desfazendo a confusão dos poderes legislativo, executivo e administrativo na pessoa do Rei, o que impedia de fato e de direito que o funcionário recorresse da vontade real ou da de seu superior hierárquico, agente daquela, já que tal vontade era a um tempo lei e ordenança, — o que passa a prevalecer é o princípio da constitucionalidade dos atos administrativos, sua conformidade à lei vigente. Em consequência, a obediência do inferior ao superior, até à suprema autoridade, para ser devida é preciso tê-lo estatuida em lei. Se não, não (3).

Esse processo histórico de diferenciação do regime jurídico da função pública pode não corresponder universalmente às vicissitudes peculiares a cada um dos sistemas administrativos nacionais. Pode não se ter verificado simultaneamente, fase por fase, no espaço de todos os quadrantes. E a verdade é que não o foi realmente, senão em princípio. Um fato, entretanto, ressaia e deve ser tomado como denominador comum: a interpretação dos conceitos de Estado e de funcionário público.

O funcionário é um produto da idéia de Estado. Demonstrou-o, entre outros, LEFAS, que assim se exprimiu:

"Nem poderia ser de outra forma. Qualquer que seja a definição que se procure do funcionário, ela comporta na sua base um postulado essencial: a existência de funções públicas.

Ora, as noções de função pública, de interesse público, de encargos públicos, de poder público, de direito público, são essas as mesmas que, atualmente, definem o Estado, delimitam-no e o constituem" (4).

(3) O fato de que essa evolução não se tenha cumprido simultaneamente em todos os regimes administrativos, sendo discutido se o funcionário deve ou não obedecer a ordens ilegais, e quando deve, não invalida, evidentemente, a autenticidade do que esboçamos, uma vez que a questão aqui está sendo abordada de um ponto de vista puramente doutrinário.

(4) ALEXANDRE LEFAS — *L'État et les Fonctionnaires*, Paris, 1913, p. X e ss.

(2) STEIN — *Op. cit.*, loc. cit.

Havendo entre a existência do Estado e a do funcionário uma relação constante e necessária, — prossegue o citado autor —

“toda evolução da idéia de Estado deve ter sua repercussão sobre a maneira de ser, sobre a condição do funcionário”, tanto quanto se modifica o ritmo dos serviços públicos e a própria constituição do Estado, em consequência das alterações substanciais na noção e no estado dos titulares das funções públicas. Levado o raciocínio às últimas conclusões, se se quizer ir mais longe, ainda permanece nitidamente exata a relação afirmada. Que se faça táboa rasa da noção de Estado: ter-se-á suprimido com ela a função pública e o funcionário. Inversamente, suprimindo a função pública, pela permissão, por exemplo, ao funcionário para que se aproprie dela, transforme-a em sua “coisa privada” — talvez que não ficasse abolida teoricamente a noção de Estado, mas praticamente o Estado ficaria mutilado, sem os seus órgãos vitais e na dura contingência de não se poder servir. Ele se torna algo como uma alma sem corpo; seu reino não é mais deste mundo” (5).

O estudo das diversas teorias sobre a natureza jurídica do laço que prende o funcionário ao Estado, evidencia, por outro lado, mais fortemente, a relação quasi que de causa e efeito existente entre o conceito de Estado e o de funcionário, ao mesmo tempo que demonstra não haver, fora da forma estatutária, salvação... prática. Escapa, naturalmente, ao âmbito estreito de nosso trabalho o simples enunciado das diversas teorias contratuais ou unilaterais, com as respectivas modalidades, mais ou menos engenhosas. O que há a frisar, — e isso nos basta — é a origem apriorística dessas doutrinas, implícita nos “estados psicológicos” de seus autores, segundo o seguinte desenvolvimento esquemático de BUSQUET:

“1.º Opinião *a priori* de tendência absolutista ou liberal no autor, sobre as relações que convém estabelecer entre o Estado e seus agentes. 2.º Segundo a tendência desta opinião, escolha pelo autor de uma das formas jurídicas existentes de direito privado ou de direito público, comportando para o personagem jurídico, no papel do qual poderá entrar o Estado, direitos mais ou menos absolutos. Escolha de mandato ou de uma forma de *precarium* pelos autores que têm uma tendência a não querer submeter o direito do Estado a limitações (demissão *ad nutum*). Escolha de uma outra forma jurídica, locação de serviço, por

exemplo, por aqueles que se inclinam a impor-lhe obrigações bastante completas. 3.º Argumentação mais ou menos complexa, consistindo em tomar as relações existentes entre o Estado e os funcionários, a limá-las por certos lados, adicionar-lhe por outros, até que seja possível fazê-las entrar no quadro jurídico previamente escolhido pelo autor. 4.º Conclusão estabelecida tirando das operações precedentes suas consequências lógicas, dizendo, por exemplo: o laço entre o Estado e estes agentes é o de mandato ou de locação de serviço, e as consequências jurídicas que disso decorrem, são a demissão *ad nutum*, etc” (6).

§ 2. — O processo de diferenciação dos direitos e deveres do funcionário, através de sua evolução histórico-jurídica, pode ser visto ainda como uma larga perspectiva onde a tendência no sentido de estabilidade ocupa o primeiro plano. Sujeito, a princípio, ao Rei, antes quasi como servo, nas épocas recuadas do pre-médievalismo, depois em caráter de servidor público, quando a vontade real realiza, já na Meia Idade, a idéia incipiente do Estado Nacional contra o feudalismo localista, passa o funcionário, inaugurada a fase constitucional, a ser considerado agente do Estado, exposto de início às consequências da concepção regalista do poder estatal, e, contemporaneamente, a ele ligado por laços jurídicos definidos de modo positivo. A evolução do conceito de Estado conduziu, pois, ao reconhecimento de um regime jurídico estavel próprio da função pública. Esse o ponto culminante do processo evolutivo, figurem os direitos e deveres dos funcionários na Constituição e nas leis fundamentais ou sejam eles objeto de preceitos legislativos comuns e dispersos.

Essa fixação de um sistema legal, processada com maior ou menor latitude, conforme o solo onde se opera, vem ao encontro de uma estabilidade inerente à função pública, por si mesmo duradoura, como duradoura é a missão que deve cumprir e a necessidade a satisfazer. Como disse STEIN:

“A organização da Administração poderá mudar o nome e a competência, mas jamais a necessidade da função. Todo o organismo dos oficiais administrativos deve ser posto sobre base sólida e não exposto a mutações arbitrárias e sobresaltos” (7).

(5) LEFAS — *Op. cit.*, loc. cit.

(6) JACQUES BUSQUET — *Les Fonctionnaires et la Lutte pour le Droit*, p. X e ss.

(7) STEIN — *Op. cit.*, loc. cit. p. 182.

A esta altura, já não é mais lícito negar que a *duração*, a *continuidade* e a *permanência* sejam elementos específicos do serviço público profissional. É a doutrina corrente:

"Sem dúvida, afirma Petrozziello, um dos caracteres essenciais e constitutivos da relação de emprego público, na configuração normal deste, é precisamente como se observou a seu tempo (C. I. § 5) — a *durabilidade*, a *permanência*" (8).

Não obstante a opinião de STAINOF (9), até certo ponto válida, de que um funcionário não deixa de ser, juridicamente, funcionário pelo simples fato de sua nomeação ter sido vitalícia, por prazo certo ou anulável *ad nutum*, a *permanência* é mais do que um elemento integrante da noção de função pública, é, indubitavelmente, um dos característicos necessários à definição de funcionário. Não há que confundir, entretanto, *permanência* do emprego ou da função, com *estabilidade* do funcionário no cargo. Ainda que esta pressuponha aquela, não quer isso significar, reciprocamente, que devam ambas coexistir necessariamente (10). Não só a *permanência* do cargo público, repetimos, mas a *continuidade* de seu desempenho, também, são, de uma forma ou de outra, uma constante doutrinária em autores como BERTHÉLEMY (11), RAGGI (12), JÈZE (13), WALINE (14), ROGER BONNARD (15), YORODZU ODA (16), e tantos outros. Entre nós, há idêntica tendência. A Corte de Apelação do Distrito Federal, por exemplo, em um dos seus acordãos (17), considerou a estabilidade, embora relativa, essencial à noção de funcionário, e os decretos ns. 5.426, de 7 de janeiro de 1928, e 18.088, de 27 do mesmo mês e ano, declaravam que:

"Serão para todos os efeitos considerados funcionários públicos federais, além dos já nomeados em virtude de leis e regulamentos anteriores, todos aqueles que exercerem função permanente de cargos federais criados por lei".

Por outro lado, a função pública exige, para o seu perfeito desempenho, uma certa estabilidade do funcionário (18). Este, como observou AMENDOLA,

"deve sentir-se seguro no posto, para que a tranquilidade de seu espírito se traduza na serenidade e no perfeito equilíbrio que devem presidir aos atos da Administração Pública" (19).

Entendida a estabilidade como uma situação que consiste em não poder ser o seu titular demitido, senão segundo certas formas legais e por determinada autoridade, coincide a sua concessão com o enfraquecimento da concepção regalista de Estado, reformada mesmo a noção de soberania estatal, último estágio de um longo passado evolutivo.

"Enquanto dominava a concepção regalista do Estado, — doutrina DUGUIT — não se podia cogitar de dotar com um estatuto os funcionários.

Corrente era que lhes cumpria ser dóceis agentes do Governo, a quem devia tocar, discricionariamente, o poder de os nomear e exonerar, de os suspender e remover, de os rebaixar ou promover. Bem cedo, porém se percebeu, ainda sob a concepção regalista de Estado, que era necessário assegurar a independência dos funcionários encarregados de serviço de justiça. Dessa necessidade nasceu a regra antiga da inamovibilidade dos magistrados, a qual outra coisa não é que a outorga peculiar de um estatuto positivo aos funcionários de certa classe.

Mas, dominados da concepção regalista, quiseram, por muito tempo, os Governos que a norma de subordinação absoluta abrangesse, sem reserva alguma, até os funcionários técnicos, não anuindo, assim, em lhes reconhecer um estatuto legal.

Hoje, porém, a concepção regalista do Estado vai perdendo a sua preponderância: a noção de soberania agoniza. Já se não vê no Estado, acima de tudo, um poder soberano de imperante, mas, tão somente, indivíduos que detêm, de fato, uma força e que são obrigados, assim, a manter, como a superintender, os serviços públicos, especialmente

(8) M. PETROZZIELLO — *II Rapporto di Pubblico Impiego*, Milano 1935, Cap. VIII, § 2. p. CCLXXVI.

(9) STAINOF — *La Fonctionnaire*, Paris, 1933, p. 19.

(10) O exemplo da Suíça é típico, cf. Stainof, *op. cit.* p. 18. O caso dos interinos ilustra também a exceção

(11) H. BERTHÉLEMY — *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 13.º Paris, 1933, Cap. I, § 4.º, p. 51.

(12) LUIGI RAGGI — *Diritto Amministrativo*, Padova, 1933, Vol. IV, pp. 201/2.

(13) JÈZE — *Les Contracts Administratifs*, p. 184, Paris, 1927 — v. I.

(14) M. WALINE — *Manuel Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1936, pp. 344/6.

(15) BONNARD — *Précis de Droit Administratif*, Paris, 1935, Titre II, p. 363.

(16) *Principes de Droit Administratif du Japon*, trad. franc., Paris, 1928, Cap. I, § 5, p. 154.

(17) ARQUIVO JUDICIÁRIO, vol. IV, p. 509 — *apud* Themistocles Brandão Cavalcanti, "O Funcionário Público e o seu Estatuto", Rio, 1940, Cap. VI, p. 90.

(18) V. *infra*, Cap. IV, §§ 10 e 11.

(19) GABRIEL AMENDOLA — in "Dizionario Pratico del Diritto Privato", dirigido por Vittorio Scialoja, Pietro Bonfant e Roberto de Ruggiero, Milano, 1934, Vol. III, P. I, vb. *Impiego*, p. 445.

os numerosos serviços públicos técnicos que, com as transformações econômicas, vão surgindo.

Desde então se suscitou esta idéia, eminentemente justa, que o melhor meio de obter que os serviços públicos funcionem bem, está em conferir legalmente ao funcionário uma situação estável quanto às vantagens ligadas ao seu cargo, emancipá-lo inteiramente do validismo e das influências políticas, assegurar-lhe acessos regulares, e, de todo o ponto, subtrai-lo a qualquer perigo, não só de exoneração, mas também de remoção ou degradação arbitrárias" (20).

Existe, portanto, em função do emprego público, de seu caráter permanente, e como condição de seu eficaz exercício, uma estabilidade de que gozam os seus ocupantes, maior ou menor, conforme o grau de amplitude que lhe conferiu a lei, expressa ou tacitamente, amplitude cujos raios se abrem desde a vitaliciedade à demissibilidade dita *ad nutum*. Já agora estamos no pórtico do direito positivo. E se, como diz STAINOF (21), não há uma definição única de funcionário, sua situação e seu estatuto não sendo os mesmos em toda a parte, "o estatuto do funcionário é sempre ligado a um Estado determinado e não pode ser considerado fora deste Estado, de sua história, de sua legislação atual e da jurisprudência de suas côrtes e tribunais" — urge que abandonemos o ponto de vista de Sirius, inútil e contraproducente quando o estudo dos grandes movimentos universais cai no detalhe da forma, que é por essência autoctone, e que rastremos, exclusivamente, a nossa tradição jurídica.

É o que tentaremos, em seguida.

Capítulo II

DA VITALICIEDADE À DEMISSIBILIDADE

§ 3. — CATEGORIAS DE ESTABILIDADE NO DIREITO BRASILEIRO

§ 4. — A VITALICIEDADE

§ 5. — OS DEMISSIVEIS "AD NUTUM"

§ 3. — Em o nosso direito anterior, a estabilidade, encarada de um modo geral, assumia modalidades perfeitamente distintas entre si, graduando-se entre o extremo da vitaliciedade e o

seu oposto, a demissibilidade *ad nutum*, uma larga categoria intermediária sob a forma da cláusula "enquanto bem servir" (22), da demissão só por justa causa ou motivo de interesse público, e, finalmente, da estabilidade propriamente dita.

Dai a variedade de classificações propostas, com fundamento em textos legais então vigentes.

RUY BARBOSA, por exemplo, sugere, neste particular, uma ampla divisão em três categorias de maior ou menor grau de estabilidade, segundo se depreende de seu comentário ao art. 48 da Constituição de 91:

"Entre a vitaliciedade e a exonerabilidade *ad nutum* medeia, por toda a parte, a situação dos funcionários que, não sendo arbitrariamente nem exoneráveis, nem vitalícios, podem sofrer destituição, mas só nas emergências, debaixo das condições, ou mediante as formas na lei prevista e capituladas" (23).

O Ministro ARTHUR RIBEIRO, em voto proferido no Supremo Tribunal Federal, classificou os funcionários, quanto à demissibilidade, nas quatro seguintes modalidades:

a) funcionários demissíveis *ad nutum* por constituírem a regra geral, tendo a autoridade administrativa inteira liberdade não só para nomeá-los como para despojá-los dos seus cargos, conforme entender conveniente ao serviço;

b) os nomeados por determinado tempo e que têm no diploma de sua nomeação, ou na lei, o tempo prefixado para o seu exercício, de sorte que do cargo ficam privados automaticamente desde que tenha escoado aquele prazo;

c) os que, passado certo prazo de exercício e sem faltas, adquirem direito à estabilidade em seus cargos, somente podendo ser demitidos em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo;

d) funcionários vitalícios, isto é, nomeados por toda a vida, não podendo de seus cargos serem privados senão no caso de incapacidade física ou moral, ou na hipótese de cometerem crimes para cuja punição a lei imponha a pena de perda

(22) Escapa ao âmbito de nosso estudo, penetrar nos domínios da jurisprudência e da doutrina especializadas, para examinar se a cláusula "enquanto bem servir" corresponde na tradição do direito brasileiro à demissibilidade *ad nutum* ou à estabilidade no cargo, pela necessidade de prova de que servia mal. É sabido que, não só a doutrina, mas a própria jurisprudência é oscilante. Estamos com a corrente que a considera sinônimo de "during good behavior".

(23) Comentários à Constituição Federal Brasileira (Coligidos e ordenados por Homero Pires) — São Paulo, 1933 — III Vol., art. 48, pp. 235/236.

(20) LEON DUGUIT — *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1923, 2.^a ed.

(21) *Op. cit.*, p. 6.

do emprego, verificado judicialmente, qualquer desses casos, com plena garantia dos direitos de defesa (24).

TITO PRATES, por outro lado, afirma que:

"Entre nós, em tempos da República de 1889, a jurisprudência distinguia os funcionários em três classes: os demissíveis *ad nutum*, aqueles que tinham por si a cláusula *enquanto bem servir* e os vitalícios. Estes só podiam ser demitidos mediante sentença judicial. Os que exerciam os seus cargos enquanto bem servissem só podiam perdê-lo mediante processo administrativo" (25).

Dos autores mais recentes, THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI propusera a classificação seguinte:

- 1.º) os vitalícios — só demissíveis em virtude de processo e condenação judicial;
- 2.º) os que só podem ser demitidos por justa causa ou motivo de interesse público;
- 3.º) os que só podem ser demitidos em virtude de sentença judicial ou processo administrativo;
- 4.º) os demissíveis *ad nutum*" (26).

Tal classificação, como aliás reconheceu posteriormente o seu autor (27), perdeu a razão de ser, pois em face da atual Constituição já não subsiste a hipótese da demissão "por justa causa" ou "motivo de interesse público", prevista na Carta constitucional de 34, em seu art. 169, parágrafo único. O mesmo acontecendo às anteriores, ainda que a de Ruy, dada a amplitude de seus termos, pudesse ser adaptada à realidade da legislação em vigor.

A Constituição de 37 e a lei fundamental que regula o regime jurídico do funcionalismo, rejeitando expressões dúbias que, como a da cláusula "enquanto bem servir", se prestem à interpretação bisantina e divergente, não comportam senão uma classificação *tripartite* dos funcionários, segundo o seu grau de estabilidade:

(24) Apelação Cível n. 6.278 in Jurisprudência de 1935, 1.ª Parte, p. 104, *apud* Themistocles B. Cavalcanti, *O Funcionário Público e o seu Estatuto*, Rio, 1940, Cap. XXV, p. 319.

(25) *Direito Administrativo* — Rio, 1939, p. 290.

(26) *Instituições de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Rio, 1938, Vol. II, cap. III, p. 629.

(27) *O Funcionário Público e o seu Estatuto*, Rio, 1940, Cap. XXV, p. 320.

1.º) os vitalícios;

2.º) os demissíveis *ad nutum*;

3.º) os estaveis, categoria intermediária dos que nem são vitalícios, nem são demissíveis senão por sentença ou mediante processo administrativo.

A diferença entre a primeira e a última dessas categorias, reside, aparentemente — como notou RUY CIRNE LIMA — "apenas na natureza do processo adotado para permitir-se a demissão: — a vitaliciedade supõe processo judicial; a estabilidade admite processo judicial".

"Na realidade, porém — prossegue o emérito professor — somente um crime a que esteja cominada a pena de perda do cargo, ou pena de prisão maior de seis anos (arts. 55 e 56 do Cód. Pen.) poderá dar lugar à demissão do funcionário vitalício, ao passo que uma simples falta regulamentar, apurada em processo administrativo, poderá acarretar a demissão do funcionário, com estabilidade assegurada" (28).

§ 4. — A concessão da vitaliciedade, reforçada na prática pelos princípios da inamovibilidade e da irredutibilidade dos vencimentos, como garantia outorgada por lei para o bom desempenho de certos cargos, sempre foi considerada um privilégio excepcionalmente admissível (29). Só determinadas categorias poderiam e podem usufruí-la, e assim mesmo nos limites previstos na lei que a outorgou.

Por isso, anteriormente, foi muito debatida a questão da inconstitucionalidade da lei ordinária que estende os seus benefícios a outras classes de funcionários. É de citação obrigatória, nos comentários sobre o assunto, a conhecida opinião de Ruy:

"Não pode ser constitucionalmente sustentada, pois, a vitaliciedade, senão nas hipóteses em que a própria Constituição a decretar, ou, por exceção dificilmente verificável, naquelas, em que seja necessária à eficácia da função, nativa à sua índole, imprescindível à sua defesa. Nesta averbação, só conhecemos realmente contempláveis, além dos ofícios de notariado e das situações especiais, em que essa regalia se obtém pela competência adquirida em longos serviços, os cargos do magistério superior, cuja dignidade, independência e utilidade não se conciliam com o arbítrio adminis-

(28) *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*, 2.ª ed. Porto Alegre, 1939, p. 165.

(29) *Acórdãos do Sup. Trib. Fed. de 16-5-1914 e 7-8-1912.*

trativo. A alta ciência deve estar fora do alcance do poder. Tirada esta especialidade, onde a exceção emana de um título imemorial e universal, só há duas classes de vitaliciedade constitucionais neste País; a da investidura judiciária e a dos postos e patentes militares" (30).

A atualidade de tais debates, envolvendo figuras das mais representativas de nossa literatura jurídica, divididas em duas correntes antagônicas, a de RUY, JOÃO BARBALHO (31) e PEDRO LESSA, de um lado, e de outro aquela a que se filiavam CARLOS MAXIMILIANO (32) e as decisões do Supremo Tribunal (33), — embora prejudicada a sua atualidade, por efeito da lei nova, a lembrança da doutrina expendida conserva ainda o mérito de realçar as vantagens e prejuízos decorrentes da concessão da vitaliciedade. E é neste propósito que convém focalizar, mais uma vez, a opinião de RUY, apontando o efeito do cargo vitalício, que é o de entorpecer a ação governamental:

"Depois ele desnatura e aniquila o Poder Executivo, parализando-lhe a ação prestada em toda a extensão da sua maior tarefa: a de *administrar*. Com um exército de vitalícios não há governo possível. Governo é presteza, é celeridade, é subordinação, é responsabilidade nos superiores pelos atos dos subalternos, é confiança dos preponentes nos prepostos; e nada absolutamente disto se concebe, onde cada empregado revestir contra a autoridade dos seus chefes a coiracha da vitaliciedade" (34).

A doutrina, como sempre, não é unânime em torno disso. RUIZ Y GOMEZ (35), como é sabido, aponta-lhe, contrariamente, inúmeras vantagens, entre as quais a de assegurar a independência e imparcialidade do funcionário, proteger as liberdades públicas, garantir o funcionamento do princípio da separação dos poderes, garantir o bom funcionamento dos serviços públicos, favorecer o princípio da especialização em benefício do serviço e, finalmente, favorecer o princípio da autoridade...

É bem de ver que a discussão das vantagens e inconvenientes da vitaliciedade não encontra nenhum fundamento na Constituição, clara e insofismável em especificar as funções que exigem, para o seu desempenho, o benefício excepcional. Mas que houvesse utilidade imediata no debate, dele se evidenciaria imediatamente que todas as vantagens enumeradas, ou são comuns à estabilidade ou são anuladas pelos malefícios próprios da condição de vitalício. BARBALHO, entre outros, que era contrário à prescrição da vitaliciedade pela lei comum, e que tanto a verberou, faz implícita defesa da estabilidade, reconhecendo que "as grandes e constantes mudanças no pessoal administrativo são prejudiciais aos serviços públicos" (36).

O privilégio da vitaliciedade, que materialmente consiste na exigência de sentença condenatória passada em julgado, para que o seu titular perca o cargo, sempre foi concedido, exclusivamente, aos membros da magistratura, a certos ofícios militares ou de justiça e ao magistério superior. É, pode-se dizer, uma tradição do nosso direito, muito embora haja exemplo da legislação do Império (37) incluir nessa situação privilegiada certas funções civis, fora dos quadros da magistratura. A grosso modo, porém, só àquelas classes tem sido concedida a vitaliciedade. Assim foi na vigência da Constituição Imperial, na da República de 91, na de Julho de 34 e, atualmente, assim é pela Constituição de 37.

§ 5. — São demissíveis *ad nutum*, isto é, independentemente de quaisquer formalidades judiciais ou processuais, a vontade da autoridade administrativa, todos aqueles que não gozam de garantias expressamente declaradas em lei, ou porque não tenham o tempo de serviço suficiente, ou porque sejam empregados de natureza temporária.

Incluem-se nesta categoria, legalmente:

- 1.º) os interinos;
- 2.º) os em comissão;
- 3.º) os extranumerários;

(30) *Op. cit.* pág. 223.

(31) Cit. por Araujo Castro, *Estabilidade do Funcionário Público*, Rio, 1717, pág. 21.

(32) *Comentários à Constituição* — Rio, 1918 n. 346, pp. 502 e ss.

(33) *Acs.* de 1-7-1899; 26-10-1901; 10-8-1907; 28-12-1907, e outros muitos.

(34) *Op. cit.*, pág. 224.

(35) *Principios Generales de Derecho Administrativo*, pág. 174, *apud* T. B. Cavalcanti, *op. cit.*, pág. 323.

(36) *Comentários à Constituição Federal*, pág. 188, *apud* Nogueira Penido, "Anais da Assembléia Nacional Constituinte", Vol. X, pág. 423.

(37) Veja-se, por exemplo, a lei de 30 de agosto de 1828, art. 6.º, que "extingue os lugares de Provedor-mor, Físico-mor e Cirurgião-mor do Império, passando para as Câmaras Municipais e Justiça ordinárias as atribuições que lhes competiam".

4.º) os nomeados por concurso, com menos de dois anos de serviço, e os demais, com menos de dez.

Os interinos, nomeados para substituírem, no impedimento legal ou temporário, o ocupante de cargo isolado, de provimento efetivo ou em comissão, ou para ocuparem função gratificada ou cargo vago de classe inicial de carreira, para o qual não haja candidato habilitado (38), exercerão o cargo ou a função sem que nenhum direito lhes caiba de nele serem providos efetivamente (39). Não têm por si, nenhuma garantia de estabilidade. Sua efetivação, em cargo provido por concurso, como o são na maioria, obriga-o a essa exigência e dele será exonerado se o resultado das provas lhe for adverso (40).

Sem querer antecipar o estudo da estabilidade, sob o ponto de vista do Serviço Público, não é possível deixar sem referência o fato de que a interinidade já desfrutou da preferência de certas autoridades governamentais, como a melhor garantia do bom desempenho da função. CARLOS MAXIMILIANO, por exemplo, assim se expressou, com a experiência de ex-ministro da Justiça:

"Quem passou pela alta administração do país, adquiriu a certeza de que, em regra, o melhor funcionário, mais zeloso, disciplinado e expedito é o interino" (41).

Em que pese o valor de quem a emitiu, é uma conclusão bem temerária, que não endossariamos e de fato não endossamos, convencidos como estamos de que a interinidade não livra o bom funcionário de perder o cargo por capricho ou puro arbitrio, podendo ser demitido sem qualquer prova de que servia mal, nem poupa à Administração os inconvenientes que advêm de tal instabilidade de seus agentes (42).

Quanto aos cargos providos em comissão, eles o são principalmente quando se trata de:

- a) funções especiais e temporárias;
- b) encargos de chefia.

Seus ocupantes são, a qualquer tempo, demissíveis *ad nutum* (43). Na vigência da Constituição de 34 houve certa confusão sobre a matéria, pois o seu art. 169 assegurando a estabilidade dos funcionários com mais de dez anos de efetivo exercício, prestava-se à interpretação de que nele se incluíam os funcionários que não estivessem em exercício efetivo mas simplesmente em caráter temporário, interino ou em comissão. A Constituição atual, porém, encerrou a questão, eliminando o adjetivo confusionista.

O pessoal extranumerário é sempre admitido ou reconduzido a título precário (44). Os *contratados* o são pelo prazo de validade do contrato, podendo este ser rescindido pelo Governo, a qualquer tempo, desde que o empregado falte às suas obrigações ou que se tornem desnecessários os seus serviços. O *mensalista* é admitido por portaria do ministro por prazo que não poderá exceder o do exercício financeiro (45), podendo ou não, a critério da autoridade competente, ser reconduzido (46). O *diarista* é admitido pelo diretor da repartição, o que já caracteriza a sua instabilidade, para o desempenho de funções auxiliares ou transitórias (47). O *tarefeiro*, mais ainda, é admitido e exonerado sem outras formalidades senão as de caráter essencialmente burocrático (48).

Finalmente, os nomeados por concurso, com menos de dois anos de exercício, e os demais funcionários, com menos de dez, segundo o art. 156, letra c da Constituição, conclue-se, por exclusão, que são instáveis também. Quanto aos primeiros, no entanto, em *estágio probatório*, há a garantia de poderem se defender do parecer contrário à sua permanência no cargo (49).

A falta de uma norma segura, objetiva, que seja um critério de julgamento quando o *mensalista* houver que ser reconduzido ou o *estagiário* confirmado, providências ambas que devem ser tomadas na base exclusiva da eficiência no Serviço Público, pelas qualidades demonstradas em exercício, — essa ausência sugere uma série de

(38) Arts. 89 e 14, alínea b, n. III, do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939.

(39) Art. 90, § 1.º do Estatuto (dec.-lei n. 1.713).

(40) Art. 17 do Estatuto.

(41) *Op. cit.*, loc. cit.

(42) Sobre as vantagens da estabilidade, do ponto de vista administrativo, vide infra Cap. IV, § 10.

(43) Ac. do Sup. Trib. Fed., de 27-VII-1921, in Rev. Sup. Trib. Fed. Vol. XXXVII, p. 88; ac. do Sup. Trib. Fed., de 18-V-1932, in "Diário de Justiça", 24-8-1937.

(44) Art. 2.º do dec.-lei 240, de 4-2-1938.

(45) Art. 16 do dec.-lei 240.

(46) Art. 24, parágrafo único do dec.-lei 240.

(47) Art. 27 do dec.-lei 240.

(48) Art. 35 do dec.-lei 240.

(49) Art. 16 §§ 3.º e 4.º do dec.-lei n. 1.713.

considerações oportunas. Não a tentaremos, por enquanto. Mas, quando versarmos o problema então pelo seu aspecto técnico-administrativo (50), voltaremos a esse ponto.

Capítulo III

A ESTABILIDADE

§ 6. — A ESTABILIDADE PROPRIAMENTE DITA

§ 7. — O REGIME JURÍDICO ANTERIOR À LEI 2.924

§ 8. — DA LEI 2.924 À CONSTITUIÇÃO DE 1934

§ 6. — O nosso direito administrativo, como vimos (51), sempre reconheceu uma categoria de funcionários intermediária quanto à garantia de estabilidade, entre a vitaliciedade e a demissibilidade *ad nutum*, rotulando-a, sucessivamente, com a cláusula *enquanto bem servir*, sob a forma da demissão só por justa causa ou motivo de interesse público, da Constituição de 34, e, finalmente, caracterizando-a pela imprescindibilidade do processo administrativo.

É o que reconhecia, de maneira explícita, entre diversos outros, um antigo julgado do Supremo Tribunal Federal:

"A estabilidade concedida a certa ordem de funcionários ou empregados, resultante de garantias também reclamadas pelo interesse da administração pública, os coloca em situação jurídica entre a vitaliciedade e a demissibilidade *ad nutum*: porque podem ser destituídos do emprego em virtude de decisão da própria autoridade administrativa, por motivos precisa e taxativamente indicados na lei, mediante a observância de formalidades que o direito processual estabelece para juizes ordinários" (52).

A que RUY BARBOSA ajuntara, corroborando passos já citados:

"Estes julgados, a que se têm seguido outros, notavelmente o de 13 de outubro de 1915, com que ao diante nos ocuparemos, deixaram estabelecida, pelo modo mais irrefragável, a certeza de que, no

direito brasileiro, entre a estabilidade absoluta dos funcionários, que só mediante sentença judicial decaem dos seus cargos, e a instabilidade absoluta dos funcionários, que deles podem ser destituídos ao talante do Governo, há um estado intermediário, peculiar a certas categorias de funções, cujos detentores o Governo pode exonerar, mas não livremente" (53).

É de se notar, logo de início, que a compreensão da estabilidade era a de um direito ao cargo, que o funcionário adquiria geralmente após dez anos de exercício, e do qual não poderia ser despojado por força de regulamento, senão por sentença ou processo administrativo. Teoricamente, pelo menos, dois elementos eram essenciais no conceito corrente dessa garantia jurídica: uma quasi inamovibilidade e a noção de direito adquirido. Haja vista, entre outros, um acórdão do Supremo Tribunal Federal que assim rezava:

"Realizadas as condições legais da indemissibilidade, o funcionário público que goza dessa garantia, adquire direito ao cargo, de cujas vantagens não pode mais ser privado em virtude de lei posterior" (54).

Com apoio em copiosa jurisprudência, hoje insubsistente, um autor recente leva além a interpretação privatística, digamos assim, dos dispositivos legais:

"Desde o ato da posse, o funcionário, mercê de tais garantias, incorpora, definitivamente, como direitos, ao seu patrimônio jurídico, o direito ao cargo, o direito a repelir qualquer remoção, o direito a um vencimento determinado pelo exercício da função" (56).

Aliás, a forma de concessão da estabilidade como direito ao cargo, que o funcionário adquire após certo tempo, ou por homeação, remonta ainda a mais longe do que tais sentenças possam fazer supor. Ha mesmo exemplo, para não recuar ainda mais, de um decreto imperial que regulamentou a Secretaria de Estado dos Negócios da

(53) *Op. cit.*, pág. 238.

(54) *In Rev. Dir.*, vol. 54, pág. 276.

(55) *Ac. do Sup. Trib. Fed.*, de 6 de agosto de 1903. "O Direito", v. 96, pág. 478; *id.*, de 22 de maio de 1918, em Kelly, "Manual de Jurisprudência Federal", 3.º Suplemento, Rio de Janeiro, 1923, n. 650, pág. 149; *id.* de 17 de dezembro de 1926, em "Rev. de Dir.", vol. 83, pág. 486.

(56) RUY CIRNE LIMA, *op. cit.*, p. 165.

(50) V. *infra*, cap. V e ss.

(51) Vide *supra* Cap. II, § 3.

(52) Acórdão do Sup. Trib. Fed. n. 2.407, de 8-4-1914, *Rev. de Direito*, vol. 33, fascículo de 1.º de julho de 1914, p. 96, *apud* Ruy Barbosa, *op. cit.*, p. 238.

Agricultura, Comércio e Obras Públicas, cujo art. 27 determinava que:

"Os Diretores, os Chefes de Secção e os primeiros e segundos oficiais, que tiverem mais de dez anos de efetivo exercício na Secretaria, só poderão ser demitidos no caso de perpetração de qualquer crime grave, abuso de confiança, insubordinação grave ou repetida, e constante irregularidade de procedimento" (57).

§ 7. — A legislação republicana, flutuante com o correr dos anos, iniciou-se por assim dizer na tradição legada pelo Império, da estabilidade a certa ordem de funcionários.

A lei n. 44 B, de 2 de junho de 1892, ilustra a continuidade, ao reconhecer e garantir os direitos já adquiridos por empregados vitalícios e aposentados, reatando, assim, uma linha momentaneamente interrompida pelo republicanismo reformista dos dias de 89.

"Os direitos já adquiridos — diz a referida lei, art. 1.º — por empregados inamovíveis ou vitalícios e por aposentados, na conformidade de leis ordinárias anteriores à Constituição Federal, continuam garantidos em sua plenitude".

Vem, em seguida, o dec. n. 1.692, de 10 de abril de 1894, cujo Regulamento anexo, referente aos Correios da República, concede em seu art. 386 o direito de defesa ao funcionário ameaçado de demissão e discrimina, no seguinte, quais as autoridades competentes para demitir e em relação a quem (58).

Mas, a nosso ver, mais importante, nesse sentido, é a lei orçamentária n. 191 B, de 30 de setembro de 1898, que tem o mérito de introduzir claramente o elemento concurso nos requisitos da estabilidade, estabelecendo uma nítida correlação entre a forma de provimento e a demissão. Seu art. 9.º *in verbis*:

"Os empregados de concurso não poderão ser removidos para cargos de categoria inferior ao que ocuparem, e só poderão ser demitidos em virtude de sentença".

A lei do ano seguinte, a de n. 266, de 24 de dezembro de 1894, que "fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o

exercício de 1895 e dá outras providências", re-vigora, em seu art. 8.º, a acima citada disposição da lei de meios anterior.

A formação do conceito de estabilidade vai-se processando esparsamente. A formalidade do processo aparece, então, nitidamente delineado no dec. (Poder Legislativo) n. 358, de 26 de dezembro de 1895, com referência aos empregados de "entrância ou concurso":

Art. 4.º Os empregados de Fazenda de entrância ou concurso só poderão ser demitidos, salvo os casos de sentença passada em julgado, mediante processo administrativo ou proposta do chefe da repartição, convenientemente justificada, ouvido o Tesouro e o empregado acusado.

Parágrafo único — O processo administrativo será feito por uma comissão de funcionários do Tesouro, nomeada pelo Ministro, sob a presidência de um dos diretores do mesmo Tesouro, devendo ser ouvido o empregado, que em tempo que lhe será marcado, apresentará sua defesa e documentos que tiver a seu favor".

Até então, como vemos, a legislação sobre estabilidade é, por sua vez, ela mesma, estavel. Mas é de curta duração esse período. Como se sabe, a lei orçamentária n. 428, de 10 de dezembro de 1896, revoga explicitamente o citado art. 4.º daquela lei, declarando que :

Art. 2.º É o governo autorizado:

.....

11. A aumentar o número de empregados das Alfândegas da Capital Federal e das de primeira ordem, aproveitando os funcionários das extintas Tesourarias de Fazenda, e fazendo sempre as demissões e as remoções que julgar convenientes. para o fim de tornar efetiva a exata arrecadação da renda aduaneira; revogado o art. 4.º da lei n. 358, de 26 de dezembro de 1895"

É o *intermezzo* de instabilidade, que se prolonga até 1909, quando entrou em vigor a lei n. 2.083, de 30 de julho, que reformou o Tesouro e deu outras providências, restabelecendo a garantia do processo administrativo aos funcionários da Fazenda que contassem mais de dez anos de exercício:

Art. 24. Os diretores do Tesouro, inclusive o diretor geral, chefe de gabinete e procurador geral da Fazenda Pública, serão nomeados em comissão, respeitados os direitos adquiridos. Os demais fun-

(57) Dec. n. 2.748, de 16 de fevereiro de 1861.

(58) É evidente aqui a regra antiga, de que quem é competente para nomear o é também para demitir.

cionários do quadro, quando contarem mais de 10 anos de efetivo exercício, não poderão ser demitidos, salvo havendo contra eles prova de dissídia, incapacidade, corrupção ou violação dos seus deveres, apurada em processo administrativo".

Dentro desse regimen de estabilidade, seguindo-lhe a orientação mais ou menos generalizada, vem o dec. n. 7.653, de 11 de novembro de 1909, que aprova um novo Regulamento dos Correios da República, extender idênticas garantias aos funcionários postais, disposição legal cujo art. 505 declara que "fora dos casos de condenação judicial ou de solicitação sua por escrito, nenhum empregado postal será demitido do seu cargo efetivo sem ser ouvido em processo administrativo regular". E especifica:

"§ 1.º Ao acusado serão permitidos todos os meios legais de defesa, e para apresentação desta ser-lhe-á concedido o prazo de 10 dias, contados da data do encerramento do inquérito, do qual se lhe dará vista ou cópia autêntica das peças e documentos de acusação, conforme requerer.

§ 2.º Excetuam-se desta regra os empregados que estiverem no período de *noviciado* de três anos, a que se refere o art. 432, e os que exercereim cargo de livre escolha do Governo, ou de comissão, bem como os que de confiança de outros funcionários, como sejam fiéis e auxiliares de tesoureiro, uma vez proposta a sua demissão.

Art. 506. As autoridades competentes para nomear também o são para demitir, nos limites das suas atribuições.

§ 1.º Do ato de demissão da autoridade inferior poderá haver recurso para o superior dentro do prazo de 15 dias, a contar da data da sua publicação".

A esta altura, já nos é possível perceber uma tendência acentuada para fixar o conceito de estabilidade como o de um direito que o funcionário adquire, após um lapso de tempo conforme a forma de provimento, garantia jurídica que consiste em só poder perder o cargo por sentença ou mediante processo administrativo.

§ 8. — A lei orçamentária n. 2.924, de 5 de janeiro de 1915, na trilha do regimen de estabilidade da legislação anterior, só interrompido pela vigência da lei n. 428, de 1896, será doravante a lei reguladora da matéria, da qual defluirá todo o caudal da jurisprudência posterior. Sua influência se estenderá por longos anos, até que a Constituição de 34 a revogue, assim como ela própria declarara "modificadas ou renovadas

quaisquer disposições constantes da lei ou dos regulamentos até agora reguladores da matéria" (59).

Embora acompanhe até certo ponto a tendência geral no sentido da estabilização, ela não o faz, entretanto, exatamente da mesma forma que as precedentes, em particular da sua congênere n. 191, de 1893, que introduzira a exigência do provimento por concurso para a concessão da estabilidade após um curto lapso de tempo, requisito, aliás, que, como vimos, não foi renovado nem mesmo pelas leis que se lhe seguiram imediatamente. Diz o art. 125 da lei 2.924:

"O funcionário ou empregado público federal, salvo os funcionários em comissão, que contar dez ou mais anos de serviço público federal sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituído do mesmo cargo em virtude de sentença judicial, ou mediante processo administrativo".

A base sobre que assenta a garantia de permanência no cargo, a condição vital do processo administrativo, é, sem dúvida, ainda bastante precária na lei n. 2.924, cujo citado art. 125, dispõe que:

"§ 1.º O processo administrativo consiste apenas em ser ouvido o interessado, no prazo que lhe for marcado, sobre a falta arguida, e bem assim o chefe imediato do mesmo serviço ao qual ele pertença, si houver, despachando, depois, o respectivo Ministro, mantendo-o ou demitindo-o do cargo".

Interessante de se notar, porém, na graduação da estabilidade, referida nos parágrafos seguintes, é a estreita correlação entre esta e a forma de provimento no cargo, já evidenciada em leis anteriores:

§ 2.º Si o funcionário ou empregado for de nomeação e demissão de outra autoridade que não o próprio Ministro, nesse caso o demitido poderá reclamar contra o ato perante o Ministro, o qual, ouvida a autoridade em questão, decidirá como fôr de justiça.

§ 3.º Fica subentendido que, tratando-se de funcionário ou empregado nomeado por decreto do Presidente da República, o Ministro não poderá despachar no processo sem prévia deliberação do mesmo Presidente e a esse respeito.

(59) Art. 127 da lei n. 2.924.

Art. 126. Fora das hipóteses ora previstas nos artigos anteriores, todo funcionário ou empregado da União é de livre nomeação e demissão do cargo que exercer”.

A especificação do exercício de dez ou mais anos de serviço público federal, “sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres”, que tantas e tão divergentes interpretações iria provocar nos tribunais, instituída no art. 125, inspira, ainda no mesmo ano, a redação posterior do art. 457 do dec. 11.520, aprovando o Regulamento da Repartição Geral dos Telégrafos:

“Art. 457. Os funcionários e empregados da Repartição só poderão ser destituídos do cargo que exercerem, no caso de contarem 10 ou mais anos de serviço público federal, sem terem sofrido penas no cumprimento de seus deveres:

a) por abandono do emprego por mais de 30 dias;

b) em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo”.

A forma do processo de demissão, bem como o nexó entre esta e a de nomeação, são também repetidas no art. 457, tal como o fora na lei 2.924:

“§ 1.º O processo administrativo consiste apenas em ser ouvido o interessado, no prazo que for marcado, sobre a falta arguida, e bem assim o chefe imediato do serviço ao qual ele pertença, si houver, despachando depois o Ministro ou o diretor geral, segundo a alçada, mantendo-o ou demitindo-o do cargo.

§ 2.º Si o funcionário ou empregado fôr de nomeação e demissão do diretor geral, nesse caso o demitido poderá reclamar contra o ato perante o Ministro.

Art. 458. Fora das hipóteses previstas no artigo anterior, todo funcionário ou empregado da Repartição é de livre demissão do cargo que exercer”.

A lei orçamentária do ano seguinte, isto é, a de n. 3.089, de 8 de janeiro de 1916, consagra de uma maneira definitiva a lei 2.924, dispondo textualmente, em seu art. 132, que “ficam incorporados à legislação em vigor os dispositivos constantes dos arts.125, 126 e 127”, da citada lei, e respectivos parágrafos.

Mas, já agora, a precariedade da garantia oferecida pelo processo administrativo na forma da lei n. 2.924, art. 125 §§ 1.º e 2.º, começa a provocar uma reação generalizada, de cujo tom

e sentido nos dá conta um projeto de lei apresentado à Câmara em 26 de maio de 1916, pelo então deputado Joaquim Sales. Este projeto, de número 10, “determina que os empregados ou funcionários públicos, de concurso, não podem ser removidos para cargos de categoria inferior aos que ocuparem e só podem ser demitidos em virtude de sentença”, considerando que:

“... A estabilidade concedida a certa ordem de funcionários ou empregados é resultante de garantias também reclamadas pelo interesse da administração pública, e os coloca em situação jurídica entre a vitaliciedade e a demissibilidade “ad nutum”, porque podem ser destituídos do emprego em virtude de decisão da própria autoridade administrativa, por motivos precisos e taxativamente indicados na lei, mediante, além do mais, a observância de formalidades que o direito processual estatue para os juizes ordinários (acórdão n. 2.407, de 1.915, do Sup. Trib. Fed.);

Não sendo declarado nas leis e nos regulamentos um tal arbítrio, o de nomear e demitir sem restrições, que se justifica tratando-se de cargos de confiança, não se o pode presumir, e ilegal, por não autorizado em lei, se deva presumir a destituição sem causa de funcionários efetivos, ligados ao aparelho da administração pública pelo exercício de um cargo permanente (acórdão n. 2.132, de 13-10-1915, do Sup. Trib. Fed.);

Absurdo inqualificável, ocasionando a mais revoltante injustiça, seria entender que se deixou ao superior hierárquico o direito de demitir livremente os funcionários, justificando-se, desta arte, a destituição por interesse de ordem partidária, ou por motivos pessoais (acórdão n. 2.132 cit.);

O Poder Judiciário não permite demissões contrárias ao terminante preceito legal (acórdão de 12-5-1915, do Sup. Trib. Fed.);

O reconhecimento do direito ao emprego depende apenas do fato de ter o Estado incluído a garantia de permanência entre as condições que estabeleceu para atrair ao serviço pessoal idôneo. No caso afirmativo, o funcionário não poderá ser privado das vantagens do seu cargo, ainda que sob o pretexto de supressões do emprego (VIVEIROS DE CASTRO);

A disposição do art. 9.º da lei n. 191 B, de 30 de setembro de 1893, dispõe: “As disposições de lei orçamentária desde que se não restrinjam, imperativa e expressamente, a vigorar no exercício orçamentário, e não sejam expressamente revogadas por lei posterior, adquirem a natureza de legislação ordinária, produzindo efeitos de caráter permanente;

Não procede a alegação de que a disposição transcrita (art. 9.º da lei n. 191 B, de 1893) faz parte de uma lei anual de orçamento, pois essa dis-

posição é manifestamente de natureza permanente, e o fato de ter sido incluída em uma lei orçamentária não pode reduzir-lhe a eficácia jurídica, não faltando exemplos, no direito pátrio, de normas permanentes de direito estatuidas nas leis anuais do orçamento da ação (acórdão n. 1.575 do Sup. Trib. Fed.).”

A esse projeto, que não logrou aprovação, mas cujos *consideranda* transcrevemos porque refletem a doutrina e a jurisprudência da época, seguiu-se o malogrado dec. n. 12.296, de 6 de dezembro de 1916, que, em forma estatutária, “consolida as disposições legais e regulamentares referentes a funcionários públicos civis da União e dá outras providências”. O Congresso jamais o aprovou, não obstante seus dispositivos coincidirem, em linhas gerais, com o ainda vigente art. 125 da lei 2.924, cujas garantias ele só faz esclarecer e revigorar, discriminando, além disso, que não gozam de estabilidade, podendo ser livremente exonerados os funcionários de menos de 10 anos de serviço (art. 7.º), bem como os nomeados sem concurso (§ 1.º, art. 8.º), “ficando todavia ressaltados os direitos porventura já adquiridos de acordo com a legislação vigente”. O projeto de Estatuto de 1916, que mereceu de AMARO CAVALCANTI o conhecido opúsculo, em sua defesa, era tanto quanto possível completo. Declarava quais os cargos independentes de concurso para provimento (art. 2.º), para efeito das garantias de estabilidade, aplicando-se a todos os funcionários da União, exceção feita aos militares de terra e mar, magistrados federais, presidente e diretores do Tribunal de Contas, membros do Corpo Diplomático, “funcionários das secretarias da Câmara dos Deputados, do Senado e do Supremo Tribunal e demais tribunais judiciários da União (art. 97)”.

Não aprovada pelo Congresso a projetada consolidação, continua em vigor a lei 2.924, a que se referem implícita ou explicitamente sucessivas leis orçamentárias (60), pondo sempre em dia as suas disposições, até que a Carta Constitucional de 34 revogue-a de plano.

Abolindo a exigência da falta de penas no cumprimento dos deveres, durante os dez anos de serviço público federal, a Constituição de 16 de julho, noutro sentido, reata e adota a antiga distinção, para efeito de aquisição de estabilidade,

de duas categorias de funcionários (art. 169), conforme já o previra também o estatuto de 1916, a saber:

a) dos nomeados em virtude de concurso de provas;

b) dos nomeados por outra forma.

Para os primeiros estipula o prazo de dois anos, enquanto que para os outros dez, tempo mínimo para aquisição de estabilidade no cargo. O que representa, indubitavelmente, um avanço na evolução do conceito de estabilidade.

Marcantemente negativa, entretanto, é a contribuição que o preceito constitucional traz à estabilidade, pela dubiedade dos termos em que a coloca. Assim, por um lado, estipulando que os 10 anos necessários são de “efetivo exercício”, lançava a confusão sobre se os que não estivessem em exercício efetivo tais como extranumerários, comissionados, etc., mas simplesmente em efetivo serviço, poderiam ou não pleitear a extensão do benefício. Por outro lado, e esse foi o seu grande mal, o uso das expressões “justa causa” ou “motivo de interesse público” como condições *sine qua* de demissão. Ora, a elasticidade de ambos esses motivos repercute desfavoravelmente na segurança da garantia outorgada pela própria Constituição.

Na verdade, foi o que aconteceu, como ainda está na memória de todos.

Capítulo IV

EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ESTABILIDADE

§ 9. — A LEGISLAÇÃO VIGENTE E AS TRANSFORMAÇÕES DO CONCEITO DE ESTABILIDADE

§ 10. — A ESTABILIDADE NO INTERESSE DO SERVIÇO PÚBLICO

§ 11. — NATUREZA JURÍDICA DA ESTABILIDADE

§ 9. — O advento de novas condições políticas e sociais, causa ou efeito dos apelos ao Cesar, do sacrifício da democracia à filosofia do êxito e de tantos outros sinais da crise contemporânea, está exigindo uma reinterpretação do conceito de Estado e uma revisão na tábua dos valo-

(60) Cf. leis orçamentárias n. 3.232, de 5-1-1917, art. 138; n. 3.674, de 7-1-1919, art. 107, parágrafo único.

res que dele derivam. Uma tentativa de tal envergadura excede, obviamente, a finalidade dessas considerações e o limitado de nossa capacidade.

Agora, o que não se pode é deixar de assinalar, de passagem, a extensa e profunda influência das reformas dos fins e, portanto, da estrutura do Estado Moderno, "positivo e diretivo" (61), e da consequente hipertrofia do Poder Executivo, atestada até pela experiência diária do homem da rua, como o disse LASKI (62), já sobre o organismo da Administração Pública. Assim, dada a finalidade instrumental do corpo administrativo, seria à luz dos fatos políticos e sociais que a sua natureza e o tom de suas relações com os servidores deveriam ser examinados. Deixemos, porém, de lado, com a simples observação, o estudo das causas que explicam certos efeitos, para proseguirmos no plano a que nos obrigamos.

De qualquer modo, considerado que o Governo é o instrumento de direção do Estado, cujas finalidades informam àquele, e que a Administração Pública é a ação governamental realizando os fins do Estado, — a Constituição de 37, a exemplo da anterior e da de outros países (63), abstraidas as razões de ordem política do sistema, que escapam, repetimos, à nossa competência, lançou as bases de um Serviço Civil não só à altura da missão que lhe cumpria satisfazer dentro dos quadros do Estado, mas também, universalmente, em consonância com os mais aperfeiçoados preceitos da ciência da Administração.

Neste particular, — justiça seja feita — a Constituição atual é de uma perfeição técnica dificilmente superável. O princípio de carreiras profissionais, vital para a eficiência de qualquer regime administrativo, como ressaltou o famoso relatório (64) da "Comission of Inquiry on Public Service Personnel" dos Estados Unidos, e que já fôra lançado pela lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, encontra nos dispositivos básicos da Carta Constitucional, notadamente no art. 156, elementos com que realizar-se plenamente, através

de dois pontos essenciais: a exigência do concurso para a primeira investidura na carreira e a estabilidade sob uma forma racional (65).

Não há que dizer da clareza das disposições sobre as quais assenta a útil distinção entre os funcionários que foram e os que não foram nomeados por concurso, para efeito da aquisição da estabilidade:

Art. 156, letra c — "os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonrados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se".

Ao primeiro lance de vista, torna-se evidente o avanço que este dispositivo acima transcrito representa em relação ao da Constituição anterior, bem como sobre a legislação que regeu anteriormente a matéria: a eliminação de expressões dúbias, tais como "justa causa" ou "motivo de interesse público", substituindo-as pela garantia característica do processo administrativo, com fundamentos seguros e íntegros e, além disso, a correspondência entre o regime de estabilidade e a forma de nomeação.

O "Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União", em seguida posto em vigor pelo dec.-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939, e cujos lineamentos já haviam sido objeto do citado art. 156, obedecendo à diretriz constitucional leva avante a evolução do conceito de estabilidade, colocando-a definitivamente em condições de servir aos fins a que se destina. Tendo sempre existido para garantir o pleno exercício de certas funções, nada justificaria a sua subsistência uma vez verificada a ineficiência do funcionário. Quer dizer: o interesse do serviço público, que é o da eficiência do funcionário, é a razão de ser da estabilidade, sendo o seu inadimplemento uma condição resolutiva de tal garantia jurídica. Era o que reconhecia o nunca assás citado relatório da "Comission of Inquiry on Public Service Personnel", recomendando que se não legislasse sobre estabilidade sem conjuntamente prover "um ade-

(61) MARSHALL DIMOCK, *Modern Politics and Administrations*, — New York, 1937, Chap. X, p. 261.

(62) HAROLD LASKI, *Parliamentary Government in England* — New York, 1938, Chap. VI, p. 294.

(63) *Constituição Polonesa*, de 17-7-1936, art. 97; da Rumânia, de 29-3-1923, art. 8.º; da Finlândia, de 17-7-1919, arts. 84 e ss.; da Grécia, de 17-7-1917, arts. 6, 4, 76, 114; etc.

(64) "Better Government Personnel", New York, 1935, *passim*.

(65) Não se infira, pelo uso desta expressão, que estejamos também contaminados do "mal do século", a mal compreendida e pior aplicada *rationalisierung* dos alemães de após Versailles. Seria preferível, pois, que houvéssomos dito "razoável".

quando processo administrativo para disciplina e demissão do serviço" (65). Consubstanciada em disposições claras e taxativas, é inequívoca a forma pela qual o dec.-lei n. 1.713 consagra a prática do condicionamento da permanência no cargo ou na função pública à eficiência que o funcionário nele ou nela houver demonstrado:

"Art. 191. O funcionário adquire estabilidade depois de:

I. Dois anos de exercício, quando nomeado em virtude de concurso.

II. Dez anos de exercício, nos demais casos.

Art. 192. O funcionário que houver adquirido estabilidade só poderá ser demitido em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo.

§ 1.º A estabilidade não obrigará a União a tolerar a permanência em cargo público de funcionário faltoso, inepto ou incapaz.

§ 2.º A estabilidade diz respeito ao serviço público e não ao cargo, ressalvando-se ao Governo o direito de aproveitar o funcionário em outro cargo, de acordo com as suas aptidões".

A dilatação do conceito de estabilidade, que não se confunde mais com inamovibilidade e permite, harmonizando os interesses em jogo, que o funcionário ineficiente, isto é, "faltoso, inepto, ou incapaz" até certo ponto, seja aproveitado em outro cargo antes de serem aplicadas penas mais graves, — essa transformação é, sem dúvida alguma, o ponto culminante de um longo processo evolutivo, ao mesmo tempo que representa uma concepção muito humana de eficiência administrativa, sem o pragmatismo rígido ou a incúria ruinosa de outros sistemas.

Revelada, entretanto, a ineficiência de uma forma reincidente ou altamente prejudicial ao Serviço Público, exigindo providências mais enérgicas que a simples remoção ou transferência, o Estatuto vai além na sua especificação. Se "tendo adquirido estabilidade, o seu afastamento for considerado de conveniência do interesse público, e não couber demissão", o "funcionário poderá ser posto em disponibilidade, mediante decreto" (art. 193, alínea I). Há uma graduação progressiva de penas, conforme a gravidade da ineficiência: remoção ou transferência, disponibilidade e demissão, tantos são os estágios que percorre o direito disciplinar neste ponto. Que a causa de dis-

ponibilidade prevista no referido art. 193, alínea I, é a ineficiência, acreditamos ser fora de dúvida. Tanto mais quanto, procedendo por exclusão, concluíamos ser essa a única hipótese viável, uma vez que a cada uma das faltas puníveis no Estatuto corresponde certa e determinada penalidade (63), só restando a da disponibilidade por "conveniência do serviço público" ao ineficiente em gozo de estabilidade (art. 237). Isso se não couber demissão, isto é, se a inconveniência para o serviço público, pela ineficiência demonstrada, não for de molde a permitir mais do que o mero afastamento, com as consequências econômicas que a disponibilidade acarreta. Se for, será o funcionário demitido por "ineficiência ou falta de aptidão para o serviço (art. 238, IV), devendo antes ser verificada a impossibilidade da readaptação (id., § 3.º).

Em suma, a ineficiência pode acarretar para o funcionário, em relação ao cargo:

- a) a remoção ou transferência (art. 192 §§ 1.º e 2.º);
- b) a disponibilidade (arts. 193 e 237);
- ou finalmente,
- c) a demissão (art. 238, IV).

Vista, porém, a questão sob um outro ângulo, encaradas como manifestação de ineficiência a negligência, a falta de cumprimento dos deveres e reincidência nessas faltas já punidas com as penas de advertência ou repreensão, bem como a "falta de exaço no desempenho", ao funcionário que revelá-las poderão ser aplicadas, sucessivamente, as seguintes penalidades correspondentes a cada uma das faltas enumeradas:

- a) advertência (art. 232);
- b) repreensão (art. 233);
- c) suspensão até noventa dias ou multa equivalente (art. 234);
- d) destituição da função (art. 236, I).

Reconhece, assim, o Estatuto que a estabilidade foi criada e deve servir em benefício do Serviço Público, e que se ela se está tornando contraproducente a ponto de dar ao funcionário que a usufrua, a falsa idéia de que tal garantia é um di-

(66) *Op. cit.*, pág. 6-7.

(67) Vide dec.-lei n. 1.713, de 22 de outubro de 1939, Cap. III, "Das Penalidades", arts. 231 e ss.

reito individual, inalienável, que se justifica por si mesmo, então, nada mais pode nem deve impedir que a mesma lei que lhe concedeu permita que se lhe retire, pois os cargos públicos têm uma finalidade acima dos interesses pessoais, tendo sido creados para que os seus ocupantes os exerçam em benefício do Estado e da Nação. E de tal modo o Estatuto considera a estabilidade de um ponto de vista utilitário, como condição de bom e eficiente exercício, que a sua garantia básica, característica, o processo administrativo prévio, é regulamentado suficientemente para impedir que a própria estabilidade se frustre por falta de normas processuais adequadas (68).

Recapitulando e resumindo, é possível, ao lançar um olhar retrospectivo para a legislação que tem regulado a matéria, vislumbrarmos uma linha nítida de evolução positiva, que culmina no dec-lei n. 1.713 e cujos traços marcantes podem ser assim apontados:

a) ampliação do conceito de estabilidade, que passa a se referir ao serviço público, e não mais ao cargo, não se confundindo com a inamovibilidade;

b) estreita correlação entre a forma de provimento e o regimen de estabilidade, consagrada antes pela lei ânuia n. 191, de 1893, omitida na de n. 2.924, de 1915, reatada pela Constituição de 34, é reafirmada pela de 37 e pelo Estatuto;

c) o processo administrativo, pedra de toque da estabilidade, que na lei 2.924, de 1915 era sumariíssimo e precário, adquire na legislação atual maior consistência e integridade.

d) a finalidade da situação estável do funcionário, que é a de garantir o pleno e eficaz exercício da função pública, condiciona a sua existência, sendo a ineficiência punida com a demissão.

§ 10. — Os dispositivos estatutários que regulam a permanência no cargo ou no serviço público, representam, em última análise, o reconhecimento natural de uma certa estabilidade que não é tão somente inerente ao regimen jurídico da própria função (69), mas também, e principalmente, é uma condição de bom desempenho.

Na verdade não se compreende uma Administração Pública eficaz, à altura da missão que

lhe compete no mundo moderno, sem a estabilização de seus agentes, de modo a permitir maior especialização técnica, e um saudavel e construtivo *esprit de corps*, como está a exigir a complexidade sempre crescente das tarefas que desafiam o poder administrativo do Governo, de quem precisamos "para viver, trabalhar, progredir e gozar os frutos de nosso trabalho". Daí as desastrosas consequências do regime de "pistolão", pela instabilidade que lhe é própria. E o "trabalho do governo moderno, como observou DIMOCK (70), é tão complexo e tão indispensavel que a comunidade não pode sofrer as perdas de experiência, as interrupções no serviço e as despesas com a introdução de novos empregados que resultam do sistema de "pistolão" (*patronage system*)".

Nesse sentido concluia o Congresso Sul-Americano de Ciências Sociais de Tucuman:

"Em matéria de administração geral é indispensavel para assegurar a regularidade da função pública a existência de preceitos legais que se assentem na estabilidade dos funcionários" (71).

Antes, porém, já muitas vozes vinham clamando contra os prejuizos que advêm da instabilidade do funcionalismo, principalmente naqueles países onde o mal era da essência do regimen. DELEST, por exemplo, foi dos que, na França, mais alto se fez ouvir pregando uma verdadeira cruzada contra esses males (as demissões arbitrárias) cujos resultados são "de prejudicar gravemente os interesses do Estado e de embarçar o bom funcionamento dos negócios públicos" (72). Por outro lado, lá mesmo, onde depois que se fez a Revolução Francesa nada mais se fez, e todas as reformas são ironizadas com o "*plus ça change, plus c'est la même chose*" (73), — um outro autor (74) bateu-se também pela estabilidade, que faria

(70) *Op. cit.*, cap. XI, pág. 290.

(71) BIELSA — *Derecho Administrativo*, Vol II, pág. 74, apud Themistocles Brandão Cavalcanti, *op. cit.*, loc. cit.

(72) *De la Nomination et de la Révocation des Fonctionnaires Publics*, — Paris, 1890 — pág. 138/9.

(73) O relativo atraso do Serviço Civil da França, comparado com os de outros países, atraso devido em parte ao *esprit de camaraderie* e à mentalidade do *laissez faire, laissez passer*, comporta um certo exagero da observação. Entretanto, o espírito infenso às tentativas reformistas, particularmente no que toca à Administração, é posto em relevo por Walter R. Sharp, no seu *The French Civil Service*, New York, Chap. IX, pp. 243 e ss.

(74) GEORGES CAHEN, *Les Fonctionnaires*, — Paris 1911, 3. Parte, cap. I, pág. 245.

(68) V. cap. IV, "Do Processo Administrativo", arts. 246 e ss., do cit. dec.-lei n. 1.713.

(69) Art. 192 § 2.º do Est.

nascer nos funcionários o sentimento de independência e de responsabilidade, absolutamente necessárias a quem, como eles, "participam ativamente do mecanismo social".

FAYOL, com o peso de sua autoridade, inclue a estabilidade entre os princípios de boa administração, explicando que:

"é preciso dar tempo a um agente para se iniciar em uma função nova e para chegar a bem desempenhá-la, admitindo que ele seja provido das aptidões necessárias.

Si, quando sua iniciação se acaba ou antes que ela se acabe, o agente é demitido, ela não será jamais desempenhada.

As danosas consequências de uma tal instabilidade são sobretudo de temer nas grandes empresas, onde a iniciação dos chefes é geralmente longa. É preciso tempo, com efeito, para travar conhecimento com os homens e com as coisas de uma grande empresa, para estar à altura de decidir um programa de ação, para ter confiança em si e inspirar confiança aos outros. Além disso, tem-se constatado, muitas vezes, que um chefe de capacidade média é infinitamente preferível a chefes de alta capacidade que não fazem senão passar.

Em geral, o pessoal dirigente das empresas prósperas é estável; o das empresas infelizes é instável. A instabilidade é, ao mesmo tempo, causa e consequência de maus negócios.

Como todos os outros princípios, o da estabilidade é também uma questão de medida" (75).

Essa medida, a que se refere Fayol, certamente é o interesse da empresa, no caso o interesse do serviço público, delimitando a estabilidade pela eficiência demonstrada na função. Nem poderia se admitir o contrário, dado que a estabilidade deve ser o que é, ou seja, uma garantia para assegurar o bom funcionamento dos serviços públicos e nunca uma situação geradora daquele "sentimento de propriedade" tão temido por Jackson e seus partidários da rotação (76).

É o depoimento de Willoughby, idêntico no afirmar conclusões unânimes da doutrina e da prática:

"deve ser reconhecido que tanto maior é a empresa privada e mais eficiente a sua gerência, maior é a tendência para estabelecer um sistema de administração de pessoal sob o qual os empre-

gados gozem de estabilidade tão longa quanto prestem fielmente eficiente serviço" (77).

Uma vez que a estabilidade é necessária ao serviço público, desde que — não nos esqueçamos — condicionada à eficiência do funcionário, pois caso contrário não se justificaria a sua subsistência, pode-se em sã consciência, afirmar que nesse sentido há um denominador comum nas legislações estrangeiras. A opinião de ARAUJO CASTRO (78), de que "em toda a parte há grande tendência para garantir certa estabilidade aos funcionários públicos", expendida há anos, pode hoje, mais do que nunca, ser endossada e fundamentada nos exemplos da Alemanha, adotando, segundo KAMMERER (79), "a regra é que um funcionário não pode ser destituído sem razão grave, e neste caso, lhe é permitido defender-se contra a pretensão do Estado"; da Hespanha, onde, ensina POSADA (80), as penas disciplinares são aplicadas gradativamente, de modo que o funcionário está livre de demissão arbitrária; da Itália, cujo Estatuto dos Funcionários Públicos, no seu art. 49, põe o funcionário a salvo de demissão *ad nutum*; da França, onde a legislação e as decisões do Conselho de Estado, que a reforçam, tendem, como observou DUGUIT (81), a consolidar-se como embrião de estatuto geral dos funcionários e já concorrem para garantir certas situações; da Inglaterra, que não obstante o formalismo feudal da conceituação do funcionário como um servidor da Coroa, "servant of the Crown", mantido "during the pleasure of the Crown", a sua estabilidade é um fato, ensina BLACKSTONE (82) a contrabalançar a instabilidade própria do regimen parlamentar; dos Estados Unidos, berço das teorias de instabilidade, do "spoils system", da rotação, das nomeações com prazo determinado, já agora reage fortemente, estabelecendo sobre o poder de demitir definidas limitações em leis e regulamentos, cuja influência se fez sentir na estabilização de numerosas funções do "classified civil service", dentro do qual as

(77) *Principles of Public Administration* — Washington, 1927, chap. XIV p. 221.

(78) *Op. cit.*, pág. 130 e ss.

(79) *La Fonction Publique en Allemagne*, Paris, 1899, cap. XI, p. 390.

(80) *Derecho Administrativo*, vol. I pág. 350|1, apud Araujo Castro, *op. cit.*, loc. cit.

(81) *Op. cit.*, vol. I., pág. 503.

(82) *Commentaires on the Law of England* — Philadelphia — 1908, vol. I, pág. 272.

(75) *Administration industrielle et générale* — Paris, 1931, pp. 53-54.

(76) *The Messages and Papers of the Presidents* — 1908, v. 2, pp. 448|9.

exonerações só podem ser feitas para promover a eficiência do serviço e por razões por escrito, e ainda assim com recurso para a "Civil Service Commission" (83).

Pode haver aqui e ali uma exceção à regra, "contudo, como afirmou WHITE (84), a estabilidade (*permanence of tenure*) tem se tornado uma visível característica do serviço civil moderno".

§ 11. — A estabilidade, tal como a vimos, pressuposta na fixação de um sistema jurídico próprio da função pública, (85), e estabelecida regulamentarmente como e com a condição de bom funcionamento dos serviços públicos (86), tem a sua natureza, a sua substância e os limites de sua eficácia como garantia jurídica, determinados pelo fim a que se destina.

A função pública, lembra bem BLUNTSCHLI (87), não foi feita para o funcionário: si ela vier a ser suprimida, o seu ocupante também o será ao mesmo tempo. "O interesse público — acrescenta o sábio professor de Heidelberg — é o único a decidir do gênero e da duração da função". E noutro passo, referindo-se ao caráter de direito público de certas vantagens como a estabilidade, concedidas no interesse da Administração e, portanto, a qualquer tempo revogáveis pelo poder legislativo que a criou:

"É, sem dúvida, a pessoa do funcionário que goza o título e a classe do encargo; mas esta vantagem pertence igualmente ao direito público. Assim, também, a legislação pode modificá-la livremente".

Em todo o caso, o princípio fundamental desta matéria, é que a função existe para o Estado, e que assim o Estado deve poder, no interesse público, revogar e demitir.

KAMMERER (88), a seu turno, é categórico ao afirmar que o funcionário aproveita-se da função, mas o interesse a ser satisfeito é o do Estado. LABAND (89), também:

(83) *Code of the Laws*, Title 5, § 652, pp. 84/85.

(84) *In Encyclopaedia of the Social Sciences* — New York — 1935, vol. I, vb. "Public Administration", p. 443.

(85) V. supra, Cap. I, §§ 1.º e 2.º.

(86) V. supra, Cap. IV, § 10.

(87) *Théorie de l'État*, — Paris, 1891, Chap. Xi, p. 487.

(88) *Op. cit.* pág. 97.

(89) *Le Droit Public de l'Empire Allemand* — Trad. franc. — Paris — 1901 — Vol. II, pág. 199.

"As prerogativas de que dispõe o funcionário não lhe pertencem, mas sim ao Estado; em as usando, ele não afirma um direito pessoal, mas cumpre uma tarefa que lhe incumbe; ele não é o sujeito ao qual são ligados tais direitos, é o instrumento por meio do qual o Estado os exerce".

O que se reconhece, portanto, na garantia jurídica da estabilidade é uma faculdade, comum aliás a todos os cidadãos, de exigir que se cumpra a lei que rege a sua situação, no caso a lei estatutária. Mas, como adverte ROUBIER (90), a situação do funcionário constitui por si mesmo um estatuto legal, que pode sempre ser modificado pelas leis novas *in futurum*. Transfigurada a antiga noção de direito adquirido (91), resta ao funcionário em gozo de estabilidade a certeza de que só a lei pode modificar a sua situação, não podendo perder o cargo ou ser destituído da função sem que o seja por autoridade legalmente competente e segundo as formas na lei especificadas. STAINOF, com a clareza habitual, contribui para o esclarecimento definitivo do assunto.

"O Estado — diz ele — possui toda a liberdade — liberdade que ninguém limita — de modificar pela lei, as condições primitivas mesmo para os funcionários nomeados por um prazo determinado. Porque o Estado pode sempre, por uma lei constitucional ou ordinária, tornar um funcionário amovível si, segundo a apreciação do legislador, o interesse geral o exige. Bem entendido que, si a lei não modificou as condições do serviço, a condição do funcionário não pode ser modificada por um ato administrativo; um tal ato administrativo constituiria, não uma violação de contrato, mas simplesmente uma ilegalidade acarretando ou um recurso de anulação ou um recurso de responsabilidade contra o Estado ou contra seu ator, por violação da lei" (92).

(90) *Les Conflits des Lois dans le Temps* — Paris, 1933, Chap. XI, pág. 471/473.

(91) Sobre a moderna tendência do direito francês, para distinguir entre as situações jurídicas individuais, que não sofrem a ação da lei, (direito adquirido) e a situação legal ou objetiva modificável a qualquer momento pela lei nova, vide Duguit, *op. cit.*, vol. II, § 2 e Jèze, *Principes Généraux du Dr. Adm.* — 1925 — citadas por Benedito da Costa, parecer sobre o processo n. 83.004-36, na Procuradoria Geral da Fazenda, in "Rev. Serv. Publ.", Ano I, Vol. III, n. 2, agosto de 1938, págs. 68 e ss.

(92) *Op. cit.*, pág. 64.

O Estatuto, repetimos com DUGUIT (93), é uma situação permanente que persiste enquanto o funcionário permanece no cargo é enquanto subsiste a lei que a criou, para proteger o funcionário como "engrenagem da máquina administrativo". De sorte que, tomada por exemplo a inamovibilidade, a forma mais rígida de estabilidade, o absurdo da velha noção de direito adquirido viria imediatamente à tona, quando a considerássemos um verdadeiro direito real tendo como objeto a função pública. DUGUIT, ainda uma vez, é de citação obrigatória, pelos ensinamentos que nos traz:

"A fórmula seguinte, empregada algumas vezes: "O magistrado é proprietário de seu cargo; o professor é proprietário de sua cátedra; o oficial é proprietário de seu posto", é absolutamente inexata. Estas categorias de funcionários têm um estado, um estatuto mais particularmente protegido, mas eles permanecem em situação puramente objetiva. Esta situação consiste unicamente em que não podem ser demitidos senão por certa autoridade. Para lhes reconhecer um direito subjetivo sobre a sua função, era preciso dizer que eles têm um direito subjetivo a que tal formalidade seja cumprida, a que tal competência seja respeitada, um direito às formas, às competências. Esta idéia de um direito às formas, às competências, que foi algumas vezes sustentada, está hoje totalmente abandonada; ela não é sustentável. De outra parte, a inamovibilidade não é, de modo algum, um direito subjetivo do funcionário, porque ele não foi estabelecido em seu interesse". "Em uma palavra, toda disposição criando a inamovibilidade total ou relativa tem em vista o interesse público e não o interesse do funcionário. Ora, si o direito subjetivo é um poder de querer, ele não é senão o poder de querer a realização de um interesse do titular do direito subjetivo. Assim, não se pode falar do direito subjetivo do funcionário inamovível, pois que a sua inamovibilidade tem uma outra causa que não o seu interesse" (94).

Não há, portanto, lugar para as teorias que vêem a estabilidade num plano civilista, cata-

logando-a, de acordo com as preferências doutrinárias, sob a rubrica dos direitos de natureza subjetiva, real, patrimonial ou não patrimonial, como queria SANTI ROMANO (95). Ir além, admitindo o contrário, seria endossar o absurdo apontado por AMENDOLA (96): entorpecer o livre desenvolvimento da Administração Pública, pela conversão do emprego em uma "singularíssima utilidade dominical e patrimonial do empregado".

A estabilidade é, pois, em conclusão, uma garantia concedida a certa ordem de funcionários, no interesse do serviço público, consistindo, especificamente, na imprecindibilidade de provar-se por sentença judiciária, ou mediante processo administrativo, que o seu titular praticou falta ou crime que o incompatibilize com o pleno exercício da função. A influência psicológica de tal garantia, donde emanam os seus benefícios, exerce-se sobretudo pela certeza que o funcionário tem de que só a lei pode modificar a sua situação, devendo todos os atos administrativos conformarem-se obrigatoriamente às condições legais. Ora, sendo a estabilidade criada em razão da eficiência administrativa, garantida a sua utilidade pela maior ou menor segurança dos processos empregados na averiguação de sua condição resolutive, isto é, a ineficácia da função pela ineficiência do funcionário — impõe-se a solução do problema técnico-administrativo de apurar a ineficiência, para o efeito da lei (97), em termos tais que não prejudique, pelo arbítrio, as vantagens da estabilidade, lançando a insegurança no espírito dos funcionários e ameaçando a própria Administração com a perda de servidores leais e capazes. Se não, seria tal como na tragédia de Huxley: "uma bela teoria assassinada por um pequeno fato".

Abordemos, pois, o outro flanco da questão.

But, that is another story... como lembra o personagem de Kipling.

(95) *Corso di Diritto Amministrativo*, — 2.^a ed. — Padova, 1932, pp. 111|2.

(96) in *Dizionario Pratico del Diritto Privato*, dirigido por Vittorio Scialoja, Pietro Bonfante e Roberto de Ruggiero, — Milano, 1934 — Vol. III — P. I — vb. IMPIEGO. pág. 446.

(97) Como vimos no § 9.º, o Estatuto pune a ineficiência com penas que culminam na demissão.

(93) *Op. cit.*, Vol. 3, Cap. IV, § 65, pág. 148.

(94) *Op. cit.*, loc. cit., § 67, pág. 188 e ss.

II PARTE

"Soll er strafen
Soll er sponen
Müss er Mensch
Menschlich sehen!"

(GOETHE — Faust)

Capítulo V

EFICIÊNCIA E INEFICIÊNCIA
FUNCIONAL

§ 12. — DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

§ 13. — IMPORTÂNCIA E DIFICULDADE DA
AVALIAÇÃO

§ 12. — A permanência em cargo ou função pública só se justifica enquanto o funcionário cumpre as finalidades atribuídas ao seu provimento. Inversamente, determinados cargos ou funções exigem, para o seu bom desempenho, uma certa estabilidade de seus ocupantes, consistindo, juridicamente, na garantia legal de que só poderão ser deles demitidos se se comprovar, em sentença judiciária ou mediante processo administrativo, que não o desempenham bem.

Há, portanto, um círculo vicioso: a permanência condicionada à eficiência, que, por sua vez, condiciona-se àquela. (Cumpre-nos, não obstante, desfazer um possível equívoco entre *permanência* e *estabilidade*. Esta, é uma situação jurídica materializada na permanência. Em uma palavra: a estabilidade é que garante a permanência).

Seja como fôr, resta de pé o problema técnico-administrativo da *configuração* e da *medida* da ineficiência, ou porque a permanência nos cargos públicos não se justifique para os ineficientes, isto é, aqueles que não realizam as finalidades de seu provimento, ou porque a estabilidade, estabelecida no interesse do serviço público, será frustrada, quer como garantia jurídica ou fator psicológico, se à a valiação da ineficiência determinante de demissão não se seguir uma norma segura e sistematicamente aplicada.

Não há, na verdade, critério algum objetivo, de avaliação da ineficiência para os efeitos das disposições estatutárias que a consideram matéria disciplinar. Apesar de sua importância vital para

o Serviço Público, podendo, como vimos (73), acarretar, nos termos da legislação vigente (74), as penas de remoção, transferência, disponibilidade e até mesmo a de demissão, ela se faz ainda, se se fizer, através de julgamentos arbitrários, porque opinativos, empíricos, ou, — o que é negar a lei e os seus benefícios — não se faz absolutamente, pelo receio dos males que possam advir, para o funcionário e para a Administração, de um procedimento injusto e contraproducente.

Essa a questão. Caracterizar, avaliar e medir, se possível, a ineficiência, em termos concretos e probantes. Não, evidentemente, a de suas causas, especialidade incompatível com a natureza de nosso trabalho, nem tampouco o de suas consequências econômicas, quer como aspecto do problema do desperdício (*waste, gaspillage*), quer como questão de caráter estatístico-documentário.

Ora, ineficiência, por definição, é falta de eficiência.

O problema da avaliação da ineficiência prende-se, assim, inicialmente, ao da caracterização da eficiência e de sua medida, no sentido de que não só, de um ponto de vista teórico, a primeira é o aspecto *negativo* da segunda, como porque, na prática da administração de pessoal, os instrumentos de medida da eficiência têm sido usados para medir a ineficiência, pela fixação de uma média abaixo da qual considera-se caracterizada a ineficiência. Na realidade, como veremos oportunamente (75), essa prática não tem fundamentos sólidos, resultando ineficaz ou prejudicial ao desenvolvimento de uma sã moral no seio da coletividade a que se aplica.

Vejamos, pois, antes de encarar a ineficiência como matéria de tratamento especial, o elemento cuja ausência a caracteriza. E aqui se evidencia o quanto a vida extravasa do conceito. Assim como todos os vocábulos de significação derivada e presa a idéias relativas por sua própria natureza, *eficiência* é de significação bastante lata para poder abranger, sem se fragmentar em outras palavras de cunho mais exato e contingente, as variações que o uso corrente lhe imprimiu, e bastante imprecisa, por conseguinte,

(73) Vide supra, Cap. IV, § 9.

(74) Cf. Arts. 192, § 1.º e 2.º, 193, 237 e 238, alínea IV, do dec.-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939.

(75) Vide infra, Cap. VII, § 17.

para exigir que nos reajustemos, previamente, às mais significativas situações que ela tem tentado traduzir.

"Eficiência! — exclamou Dimock (76), muitos países dizem que a querem, mas que é ela?"

O conceito de eficiência, — como observou Slichter (77), — desde os tempos tormentosos de após 1918, adquiriu com o uso generalizado uma significação extremamente vaga. Ele tem sido aplicado, no sentido específico de razão entre gasto e rendimento, sucessivamente, à engenharia, ao comércio e à indústria, e da consideração do trabalho das máquinas passou, finalmente, à ação humana. Com o aparecimento dos métodos de "scientific management" de Taylor, que se baseavam na fixação de *padrões* de trabalho, eficiência tornou-se sinônimo de relação entre a tarefa realizada e a prefixada segundo os *standards*. Em seguida, já nos nossos dias, tem-se visto abrigar quantos planos e empreendimentos para eliminar o desperdício nas grandes organizações, se tem concebido com maior ou menor resultado prático. É um argumento comum aos que condenam e aos que defendem a mecanização dos serviços, a intervenção governamental no comércio e na indústria, a iniciativa particular, a economia dirigida ou planificada, a produção em pequena escala ou em massa. Eficiência tem sido, enfim, até um argumento contra a democracia e a favor da ditadura. Nos últimos anos, porém, tem-se tornado visível uma certa tendência para substituir ou suplementar a eficiência com planos de *racionalização*, o que, até certo ponto, pode ser considerado uma saudável reação, pressupondo propósitos mais claros e humanos (78).

À proporção que aumentava a ênfase da eficiência, entendida no seu sentido pecuniário ou comercial, obscurecia-se a natureza real do termo e nascia a crença popular de que eficiência é uma coisa desejável por si mesma. Entretanto, demonstrou-o SLICHTER (79), trata-se de um

termo puramente abstrato e descolorido. Relatando, *strictu sensu*, a razão entre os resultados obtidos e os meios empregados, "segue-se que não há tal coisa como eficiência em geral ou eficiência como tal — há simplesmente uma multidão de espécies particulares de eficiência". Não havendo um termo comum de comparação, jamais se poderá afirmar de um modo categórico, que tais e tais processos são absolutamente eficientes, pois se medidos com uma unidade diversa certo é que passariam a ser considerados ineficientes. Do ponto de vista do empregador, por exemplo, o método de produção mais eficiente é o que lhe dá o maior rendimento pelo menor custo; mas, do ponto de vista do empregado, esse mesmo método seria ineficiente se não garantisse para ele o maior rendimento pelo menor dispêndio em termos de fadiga, monotonia ou acidentes. De um modo geral, em suma, talvez fosse possível, didaticamente, catalogar a eficiência em três grandes espécies: física ou mecânica, comercial ou pecuniária, e humana ou social.

Essa antinomia de conceitos, mais aparente que real, pode e deve necessariamente ser superada dentro da Administração Pública. Primeiro, a natureza especial desta última, cujos fins são tão distintos daqueles que motivam a ação das empresas privadas, permite e exige uma consideração do problema da eficiência, não exclusivamente do ponto de vista econômico ou pecuniário, mas sim incluindo os elementos *produção*, em quantidade e qualidade, *custo*, em tempo, dinheiro, esforço físico e mental, emprestando ao *fator humano* uma importância básica. Depois, consequentemente, tem-se visto que não é possível atingir-se uma situação de eficiência, dentro dos quadros da Administração Pública ou de qualquer grande coletividade, sem que o elemento *pessoal* seja colocado no primeiro plano. "*L'Administration, ce sont les hommes*" — dizem bem os franceses, e é o que se afirma na América: "*The State is what their officials are*". E o elemento humano deve ser tratado antes de tudo humanamente. "A Administração bem sucedida — como disse DIMOCK (80) — é quente e vibrante. É humana. A eficiência mecânica é friamente calculadora e inhumana".

(76) MARSHALL DIMOCK — *Op. cit.* Chap. XIII, p. 370.

(77) SUMNER M. SLICHTER — In "Encyclopaedia of the Social Sciences" — New York, 1935 — Vol. V, vb. *Efficiency*, p. 437[9].

(78) Para uma análise compreensiva do movimento de *racionalização*, consulte-se ANDRÉ FOURGEAUD, *La Rationalisation*, Paris, 1929.

(79) *Op. cit. loc. cit.*

(80) "Criteria and objectives of Public Administration", in "Frontiers of Public Administration", Chicago, 1936, pp. 116 e ss.

"Eficiência mecanizada mata a vida e o espírito de management" — prossegue ele. "Eficiência é uma matéria de qualidade, e daí os métodos mecânicos e quantitativos de mensuração estarem longe de serem completos... Eficiência, como a felicidade, é sutil. O conceito mecânico e o estalão do simples proveito econômico são ambos inadequados".

"É de se esperar que no futuro as maiores conquistas sobre a eficiência sejam feitas no campo das relações humanas, no campo da pessoa humana.

"Eficiência deve ser redefinida em termos de empregados e consumidores antes do que em termos de máximo de produção por máquinas e o mais alto proveito possível dos processos industriais".

"Eficiência é satisfação do pessoal. Sobre tudo, os empregados da empresa devem ser felizes em seu trabalho. Isso é um fim em si mesmo. Eficiência é pessoal contente, clientela satisfeita, processo co-ordenado, economia equilibrada. Mas eficiência não é o único desideratum".

Os mais lúcidos técnicos em administração de pessoal são unânimes em afirmar que a eficiência só pode ser obtida através da criação de um espírito de equipe e de um alto nível moral. O moral do grupo, tem-se dito, é um índice de uma situação saudável e um meio positivo de construir-se uma organização eficiente. O moral reflete uma situação psicológica e social, um estado de espírito no qual os homens se devotam lealmente de corpo e alma, à tarefa que elegeram, em condições estimulantes de cooperação, de entendimento recíproco com os companheiros e chefes.

Dá-se, porém — e era onde queríamos chegar, — com apoio em MERIAM (81) — que uma exata avaliação é básica para atingir-se aqueles dois objetivos, moral alta e eficiência. Prossegamos, pois, com redobrados motivos, o estudo dos métodos de avaliação da eficiência, para, finalmente, medir-lhes o préstimo como instrumento de averiguação da ineficiência.

§ 13. — As maiores autoridades em assuntos administrativos, especialmente em administração de pessoal, são concordes em sublinhar a necessidade de avaliar-se a eficiência, seja ou não para fins de caráter punitivo, e, ao mesmo tempo, a dificuldade dos instrumentos de medida.

Mayers, por exemplo, coloca a questão nos seguintes termos:

(81) LEWIS MERIAM — *Public Personnel Problems*, Washington, 1938, Chap. I. p. 35/36.

"Nenhuma soma de cuidados na determinação de como um governo deve ser organizado para o cumprimento de seu trabalho, a maneira pela qual os fundos necessários para o seu sustento devem ser levantados e expendidos, e as práticas especiais e processos que devem ser empregados na realização das suas atividades, dará, ao menos, uma aproximação mensurável da eficiência na atual administração dos negócios públicos, a não ser que um pessoal leal e tecnicamente competente possa ser assegurado e retido no serviço e criado um sistema pelo qual esse pessoal possa ser efetivamente dirigido e controlado" (82).

A opinião de MOSHER e KINGSLEY (83) é de que se uma das principais necessidades no emprego é a descoberta de incentivos reais, os métodos de recompensar a eficiência e punir a ineficiência são o coração de qualquer sistema de incentivos. MERIAM (84), que expende idênticas considerações, adverte, entretanto, que "em todo o campo da administração de pessoal, provavelmente nada é mais difícil nem exige maior habilidade".

Se o sistema do mérito deve operar dentro do serviço, como disse BEYER (85) tanto quanto dentro do seu raio de ação, contas devem ser tomadas da eficiência do trabalho do empregado. STOCKBURGER (86) também acredita que uma vez no serviço o empregado deve ser submetido a uma análise permanente de sua eficiência e capacidade de trabalho, por meio do uso de um adequado sistema de relatórios, registros, arquivos, etc.. Um melhor instrumento de avaliação, acrescenta, "é extremamente necessário como meio de encontrar e eliminar os mais ineficientes empregados e como um meio de garantir o progresso e encorajamento que, uniformemente, merecerão os mais competentes".

Mesmo reconhecendo a dificuldade de inventar-se meios e métodos de avaliação, para serem aplicados num campo tão complexo quanto o da Administração Pública, WHITE (87) con-

(82) LEWIS MAYERS — *The Federal Service*, — New York, 1922, P. VII.

(83) *Public Personnel Administration* — New York, 1936, Cap. XXI, pp. 427 e ss.

(84) *Op. cit.*, loc. cit.

(85) "Municipal Civil Service in the United States", p. 126, apud MOSHER e KINGSLEY, *op. cit.* p. 427.

(86) A. E. — in "Minutes of Evidence" (Commission of Inquiry on Public Service Personnel) — New York, 1935, p. 425.

(87) *Trends in Public Administration*, — New York, 1933, p. 316.

sidera-a uma das "fundamentais operações administrativas", pois aqueles instrumentos são essenciais. HARVEY WALKER (88), do mesmo modo, para quem um adequado sistema de avaliação é "importante instrumento para qualquer administração científica de pessoal", adianta que:

"Compreensiva informação concernente ao valor específico de empregados para o serviço público deve ser aproveitada para facilitar o manejo de muitas operações importantes de pessoal. Entre estas, estão o aumento de ordenado, a promoção, transferência, despedida, exoneração, suspensão e remoção. Cada uma destas ações, tomadas sem adequada informação, provavelmente será prejudicial à eficiência do serviço e é certo ter um efeito adverso sobre o moral".

Diversas são as razões que — segundo WILLOUGHBY (89) — obrigam, apesar das dificuldades, o uso de sistemas de avaliação. Em primeiro lugar, diz ele que sem essa informação é impossível para um governo manejar, tratar, resolver a importante questão sobre a base do mérito (*upon a merit base*). Além disso, a manutenção de um sistema de determinação da fidelidade e eficiência com que os empregados se desempenham dos seus deveres é necessária como um meio de estimular um conveniente "*esprit de corps*". Por outro lado, se não se faz tal esforço, muitos empregados poderão elidir suas obrigações mais ou menos impunemente, enquanto que mesmo os mais conscienciosos desanimarão, pela consciência de que todos os seus esforços e méritos passarão despercebidos.

Encarecida na teoria e imposta por força de nossa legislação administrativa (90), a necessidade de avaliação da eficiência, quer no seu aspecto positivo, ou eficiência propriamente dita, quer no seu lado negativo, isto é, de ineficiência, para fins disciplinares, — é um fato indiscutível. Não obstante a observação de PFIFFNER (91), de que provavelmente não haja campo onde maior seja a distância que separa a teoria da prática, desçamos a esta, para medir o préstimo das tentativas que tenham sido feitas no sentido de transpor o abismo...

(88) HARVEY WALKER — *Public Administration in the United States* — New York, 1937, p. 166.

(89) W. F. WILLOUGHBY — *Op. cit.*, p. 333 e ss.

(90) Vide supra, Cap. IV, § 9 e 11, *in fine*; e arts. do Estatuto, que consideram a ineficiência matéria disciplinar.

(91) JOHN M. PFIFFNER — *Public Administration*, New York, 1935, Cap. XI, p. 233.

Capítulo VI

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA INDIVIDUAL

§ 14. — OS SISTEMAS ATUALMENTE EM USO

§ 15. — A APURAÇÃO DO MERECIMENTO

§ 14. — Não haverá, certamente, dentre os instrumentos de administração de pessoal um que se possa comparar com o da avaliação da eficiência, em precariedade e criticismo. A própria extensão de seu número, tem-se dito, sugere imediatamente a idéia de que não houve um só que esgotasse o problema.

Vejamos, de mais perto, os diversos sistemas, classificando-os, por uma questão de método, em dois grandes grupos:

- a) registros de produção e exames periódicos;
- b) escalas gráficas de avaliação e "inventários de personalidade".

A. — *Registro de produção*. — Consiste, como o indica o seu nome, em medir a eficiência do empregado pelas unidades de produção. Quando o trabalho é rotineiro, de caráter repetitivo, tais como o dos copistas, arquivistas ou operadores de máquinas Hollerith, levando-se em conta outros elementos a serem ponderados devidamente (pontualidade, assiduidade, etc.), o sistema tem sido aplicado com maior ou menor sucesso, sem, contudo, satisfazer completamente. Além disso, conquanto a produção ainda seja um índice real de eficiência, a utilidade dessa medida e dos métodos que nela se baseiam fica restringida, na prática, aos serviços que não se caracterizam pela variedade nem pela responsabilidade administrativa. Por outro lado, como observou WHITE (92), um empregado com um alto nível de produção pode ser dotado de uma personalidade que irrita os companheiros, cria a animosidade e torna impossível a harmonia necessária ao trabalho em conjunto. Reciprocamente, um empregado com um índice medíocre de produção, pode ser, se tiver qualidades de cooperação, boa vontade e ânimo alegre, mais útil para a ação do conjunto, e, portanto, valerá muito mais do que o seu nível de produção possa demonstrar.

(92) *Introduction to the Study of Public Administration*, N. York, 1939, Cap. 24, p. 376.

Por esse e outros defeitos, principalmente o de ser incapaz de avaliar o trabalho nos postos de direção e supervisão, tendendo por inclinação natural a valorizar, de modo exclusivo, as aptidões mecânicas ou manuais, a capacidade para o trabalho de rotina, — por isso, o seu uso está proscrito ou, pelo menos, restringido.

Os *exames periódicos* são, essencialmente, métodos comparativos baseados também na produção, cotejando o que foi feito com o que foi estimado para determinado período. Tendo de comum com o sistema acima visto a avaliação na base da produção, partilha com ele os defeitos inerentes a esse critério. Com uma desvantagem a mais: enquanto aquele obriga o empregado a manter um nível médio de produção, esse último, cujo índice *padrão* foi fixado segundo estimativas a longo prazo, permite descontinuidade no ritmo de produção, contanto que seja atingido o nível previsto.

B. — *Escalas gráficas de avaliação e inventários de personalidade*". Observado que o valor específico de um empregado não pode ser medido pela produção efetivamente realizada, tanto mais quanto a maior parte dos serviços administrativos não se presta a tais processos de avaliação, não devendo o seu merecimento ser julgado somente em função de sua competência técnica, mas também na base de certas qualidades imprescindíveis à natureza do trabalho e à harmonia do conjunto, — foram concebidos numerosos artifícios de julgamento, estribados na apreciação de certos traços e comportamento predeterminados segundo as funções a que se destinavam. E para que a insegurança do julgamento humano não preponderasse, tais qualidades foram enunciadas e, com o aperfeiçoamento posterior, definidas pormenorizadamente, atribuída a cada uma certa escala de pontos, sendo o julgamento o resultado da média aritmética ou ponderada dos pontos obtidos pelos empregados conforme a importância ou o grau em que demonstrasse tais qualidades ideais.

Embora não se conseguisse, como veremos, eliminar os erros inerentes ao arbítrio dos julgadores, as tentativas não faltaram com esse propósito. Como é sabido, nos Estados Unidos elas se concretizaram, inicialmente, nas denominadas "*graphic rating scales*", com a finalidade específica de apurar certas qualidades considera-

das essenciais à eficiência. Consistiam, de uma forma sucinta, em uma lista de, a princípio, cerca de quinze qualidades pessoais, ordenadas verticalmente, a cada uma correspondendo uma linha horizontal dividida em tantas partes quantos fossem os graus em que pudesse ela revelar-se. O julgamento consistia em *marcar* sobre a linha horizontal a forma pela qual o empregado havia mostrado possuir cada uma das quinze qualidades. Em seguida, o julgamento era convertido em pontos, aplicando-se sobre a linha um estêncil graduado com uma escala numérica correspondente.

Essa criação representou, sem dúvida, em grande avanço sobre as anteriores formas de julgamento, que, ou não possuíam ponto algum de referência, ou tomavam como pontos de comparação meia dúzia de adjetivos de sentido lato e, por conseguinte, sujeitos a interpretações as mais variadas e injustas, como *excelente*, *bom*, *mediocre*, *sofrível*, *nulo*, correspondendo a cada um uma série de pontos ainda mais lata. A "escala gráfica de avaliação" tendeu, justamente, do simples enunciado da qualidade requerida para a descrição de suas características. Apesar disso, cedo revelaram-se os seus lados fracos. Primeiro, o fato do julgamento não representar, após a correção a que era submetido pelos supervisores, a intenção original do julgador. Depois, tendo os seus resultados sido considerados fatores decisivos nos aumentos de ordenado, transferências, promoções e demissões, isso antes que fosse aperfeiçoada a sua aplicação, a consequência foi abalar a sua integridade, pois muitos supervisores "beneficiavam" os julgamentos com receio de prejudicar os seus subordinados e os interesses do serviço, na previsão de que tais avaliações fossem convertidas em pontos baixos, que fizessem perigar a manutenção no emprego. A sua experiência demonstrou, exatamente, que não deveria tê-lo sobrecarregado com a responsabilidade de fator determinante de recompensas e punições. Terceiro aspecto negativo das "*graphic rating scales*": o refinamento das averiguações numéricas, levado à segunda decimal, numa ficção imprudente e erradamente responsável por despedidas e promoções, gerando animosidades, semeando a discórdia entre funcionários que tinham suas médias divergindo de 0,03 ou até mesmo 0,01...

Inventários de personalidade. — Ao mesmo tempo ou logo após a criação da "*graphic rating scale*", surgiram inúmeros outros tipos de avaliação da eficiência, tais como as denominadas "escalas descritivas", "escalas-de-ordem-de-mérito", as que os norte-americanos conhecem como "man-to-man-scales" e "yes-and-no-scales". De todas essas modalidades, porém, a mais importante e característica é a que a "Civil Service Commission" dos Estados Unidos concebeu e fez executar, depois de pesquisas em colaboração com elementos dos principais ramos da Administração yankee. Representa um aperfeiçoamento considerável e um avanço sobre as demais formas. Praticamente, consiste em fazer que o julgamento se desenvolva em torno de três aspectos essenciais de merecimento, qualidade do trabalho, produtividade e aptidões demonstradas no emprego, que, por sua vez, são discriminadas nos seus elementos componentes. A apreciação faz-se *marcando* com um sinal convencionado cada um desses elementos, segundo se considerou que o empregado o possuía em alto ponto (+), fraco (—) ou em nível intermediário (V). De acordo com essa apreciação, os pontos são atribuídos pelo funcionário avaliador e, somados, darão para cada aspecto do merecimento uma classificação correspondente, inversamente proporcional ao número de pontos obtidos: 1 ou 2, se excelente; 3 ou 4, ótimo; 7 ou 8, bom; 9 ou 10, insatisfatório. A soma total é interpretada segundo uma escala numérica, de 3 a 30, a que corresponde, inversamente, uma classificação idêntica. Não obstante o progresso de eliminar o refinamento matemático, não é possível esperar de tal sistema mais do que ele pode realmente dar; quer dizer, sua capacidade de superar os defeitos inerentes aos artifícios de avaliação depende ainda da habilidade e do caráter do julgador que usá-lo. Sua fraqueza principal reside justamente naquilo que outros consideram a sua vantagem maior — a concisão, de que resulta ou uma extrema generalidade dos termos de apreciação, que tentam em vão esgotar em muito poucos itens todas as possibilidades de demonstrar-se merecimento.

Ainda no mesmo gênero é o recente sistema conhecido como a "*Probst Rating Scale*", inventada e desenvolvida por J. B. Probst, examinador chefe do "St. Paul Civil Service Bureau". Consiste, em suma, em uma lista descritiva de

traços e caracteres, minuciosamente expressos em termos tanto quanto possível objetivos, selecionados de modo a permitir a sua aplicação a qualquer função, dada a variedade de qualidades especificadas, sejam quais forem as condições do trabalho e os requisitos pessoais exigidos para o seu desempenho. Além disso, tal forma já foi concebida de modo a possibilitar um re-desdobramento que abranja as mais extremas especialidades. O julgamento, por meio desse sistema, é bem mais seguro que de outro modo, principalmente no que se refere à sua expressão numérica, que sofre sérias restrições. Os julgadores, em geral dois ou três para cada caso, limitam-se a escolher, dentre os traços enumerados, aqueles que melhor descrevam a personalidade e o comportamento do empregado. A avaliação, expressa numa letra, é convertida em pontos segundo uma escala numérica apropriada. Exposto como está às contingências da habilidade e às boas intenções dos julgadores, como aliás todos os seus congêneres, a sua utilidade é a de orientar o julgamento, não só enumerando mas definindo e descrevendo as formas de expressão das qualidades exigidas, evitando, assim, na medida do possível, os deslises e as falsas interpretações. Tem-se notado, no entanto, que na prática tal utilidade é anulada, porque a variedade das características enumeradas, ao invés de guiar o julgamento para a justa e adequada manifestação, lança algumas vezes certa perplexidade nos espíritos, que, vacilando na escolha, acabam por se habituar a meia dúzia de termos, como norma permanente de julgamento, eliminando, com isso, o mérito do Sistema Probst. Esses e outros inconvenientes menores, apontados pela experiência, têm sido *localizados* e até certo ponto neutralizados os seus efeitos, não só pelo cuidado na aplicação do plano, controle dos supervisores e de seus julgamentos, como também no uso de seus resultados.

Balanceando os prós e os contras de cada um dos sistemas acima examinados, pode-se afirmar, de um modo geral, que afora os registros de produção, de natureza e uso restritos, todos esses planos de avaliação da eficiência individual em termos de qualidades e traços revelados em função, possuem o fundo comum de admitirem aqui-lo justamente para cuja eliminação foram creados — o subjetivismo. Uns mais, outros menos, todos esses artifícios e esquemas permitem — e não poderia jamais ser de outra forma — que as

influências subjetivas se exerçam sobre as avaliações de eficiência. Eles todos repousam sobre o julgamento humano, e daí as suas contingências. Foi no entanto para evitar as arbitrariedades do subjetivismo que as escalas de julgamento têm, ultimamente, se tornado tão complexas, obscuras e de difícil manejo, que acabam por cair sob o próprio peso da terminologia e das graduações infinitesimais. Sobre não poder-se evitar o fator opinativo nas avaliações, os julgamentos ainda têm que transpor, na prática, os obstáculos que SCOTT, CLOTHIER e MATHEWSON (99) apontavam-lhe: a dificuldade de pensar sobre qualidades abstratas em termos concretos, a falta de tempo para refinar o julgamento pela comparação e analogia, a quasi impossibilidade de anular-se a influência duradoura de faltas já punidas ou de um grande ato de merecimento já premiado e não mais repetido, e, finalmente, os efeitos quasi incontroláveis das simpatias e antipatias gratuitas ou não. E se maiores e mais nefastas não têm sido as consequências de tais óbices, é porque — repetimos — em parte providências têm sido tomadas para evitá-los, pelo treinamento dos julgadores, aperfeiçoamento dos esquemas, controle das avaliações e, sobretudo, pelo uso cauteloso dos julgamentos.

Foi depois de ter estudado e praticado esses sistemas que WHITE (100) concluiu negativamente:

"Se alguma coisa é clara nesta década de experiência em Washington, é que a avaliação da eficiência não se deve tornar o único elemento determinante nas decisões sobre o pessoal, mas meramente um fator a ser pesado com outros".

Visto isso, pelo menos para os fins a que nos propúnhamos, nada aconselha a adotar um desses instrumentos. Limitados na sua utilidade, precários na sua segurança, restritos por sua natureza a finalidade de caráter positivo, e ainda assim por aproximação, os meios de avaliação de eficiência, que até agora temos examinado, não devem nem podem suportar um acréscimo de responsabilidade.

Vejamos, porém, se o nosso "boletim de merecimento" pode arcar com a pesada tarefa que

se precisa atribuir a um sistema de avaliação da ineficiência.

§ 15. — Consideremos, inicialmente, que só num certo sentido a apuração de merecimento, a que se refere o Regulamento de Promoções (101), pode ser tomada como avaliação de eficiência. Uma vez que a promoção, entre nós, não implica em mudança de função, a eficiência, nesta demonstrada, significa que o funcionário tem merecimento para ser promovido, isto é, para passar a ganhar mais na mesma função anteriormente exercida. Na realidade, as coisas não sucedem assim. Embora o fato de ser promovido não signifique necessariamente atribuição de funções diversas daquela onde demonstrara eficiência, a verdade é que pode acontecer, e acontece quasi sempre, que com a promoção venha o funcionário a exercer função diversa em dificuldade e importância, aumentando-se-lhe a responsabilidade. Daí o ter previsto o "boletim de merecimento" a avaliação de certas qualidades que pressupõem aptidão para o desempenho de funções de maior envergadura.

Em o nosso sistema, o funcionário é julgado conforme o preenchimento das chamadas condições *fundamentais, essenciais e complementares* de merecimento.

As condições *fundamentais*, apuráveis em pontos negativos, são:

a) assiduidade, apurada na base de um ponto para cada falta;

b) pontualidade horária, determinada pelo número de entradas tardes ou retiradas cedo, feito a apuração na base de um ponto para cada grupo de três entradas tardes ou retiradas cedo;

c) disciplina e zelo funcional, apurados na base das penalidades impostas, sendo dois pontos para cada advertência, quatro para cada repreensão e seis para cada dia de suspensão.

São condições *essenciais*, apuradas em pontos positivos:

a) valor intrínseco de informações e pareceres; exatidão, escrupulo e perfeição dos trabalhos de rotina — de 0 a 30 pontos;

b) compreensão de responsabilidade — de 0 a 10 pontos;

(99) *Personnel Management*, New York, 1929, p. 75/177.

(100) *Op. cit.*, p. 380.

(101) Decreto n. 2.290, de 28 de janeiro de 1938.

c) qualidades de cooperação — de 0 a 10 pontos;

d) firmeza de caráter e discreção — de 0 a 10 pontos;

e) conhecimento prático sobre os assuntos da repartição, do Ministério ou do serviço público — 0 a 20 pontos;

f) urbanidade no tratamento com os demais funcionários e com o público — 0 a 10 pontos.

Condições complementares, apuráveis a pontos positivos:

a) capacidade de direção — de 0 a 10 pontos;

b) produção de monografias sobre assuntos de serviço público (102).

Enquanto que as condições *fundamentais* são aplicáveis a todas as carreiras profissionais que integram o Serviço Civil, as *essenciais* e *complementares* o são somente, no todo ou em parte, segundo a discriminação da Tabela I, anexa ao dec. n. 2.290. A escala numérica de pontos, como se sabe, corresponde uma classificação em grupos de merecimento, que vai de excepcional a nulo, assim discriminados os diversos valores:

	EXCEPCIONAL	SUFICIENTE	MÉDIA	DEFICIENTE	NULO
Valor intrínseco de informações ou pareceres, etc.....	30	25 a 20	19 a 11	10 a 5	0
Compreensão de responsabilidade.....	20	17 a 13	12 a 8	7 a 3	0
Qualidades de cooperação.....	10	9 a 7	6 a 4	3 a 1	0
Firmeza de caráter e discreção.....	10	9 a 7	6 a 4	3 a 1	0
Conhecimento prático sobre assuntos da repartição, etc.....	20	17 a 13	12 a 8	7 a 3	0
Urbanidade no tratamento com os demais funcionários etc.....	10	9 a 7	6 a 4	3 a 1	0
	Otimo	Bom	Regular	Sofrível	Mau
Capacidade de direção ..	10	9 a 7	6 a 4	3 a 1	0

A apreciação do merecimento é feita pelos chefes e autoridades que se lhes seguirem em ordem hierárquica, de quatro em quatro meses, e o total de pontos para cada quadrimestre será dado pela soma algébrica dos pontos negativos e positivos que o funcionário nele houver obtido. Quer

dizer, dos pontos atribuídos às condições *essenciais* e *complementares* são deduzidos os pontos negativos das condições *fundamentais*, resultando estes da aplicação da escala acima pelos Serviços de Pessoal, a fatos perfeitamente controláveis, tais como faltas, chegadas tarde, saídas cedo e penalidades.

O grau de merecimento do funcionário será representado pela média aritmética dos totais de pontos obtidos nos boletins dos três quadrimestres imediatamente anteriores ao da promoção.

Decomposto, assim, esse sistema de apuração de merecimento em suas partes vitais, restamos criticar-lhe a estrutura, o conteúdo e os limites de sua eficácia, para concluir se se pode ou não confiar-lhe a solução do problema da avaliação da ineficiência. Bem, mas isso é matéria de tratamento especial, que exige tempo e espaço não disponível neste já transbordante capítulo. Passemos ao seguinte, pois.

Capítulo VII

NORMA DE AVALIAÇÃO DA INEFICIÊNCIA FUNCIONAL

§ 16. — DEFICIÊNCIAS E POSSIBILIDADES DO "BOLETIM DE MERECIMENTO"

§ 17. — SOLUÇÃO PELO CONTROLE DAS "CONDIÇÕES FUNDAMENTAIS DE MERECIMENTO".

§ 16. — Um olhar de relance lançado sobre o nosso sistema do "boletim de merecimento", revela, logo de início, um ponto vulnerável, comum, como vimos, a idênticas tentativas de suprir, em termos de qualidade e comportamento, a carência de trabalhos avaliáveis qualitativa e quantitativamente, e satisfazer, ao mesmo tempo, à necessidade de levar-se em linha de conta, certos elementos imponderáveis que são fatores de sucesso em não poucos serviços da Administração Pública.

Estamos nos referindo à margem de subjetivismo, inerente a todo o processo de julgamento que se apoia no todo ou em parte sobre a opinião daqueles que, por força do cargo e convivendo com o funcionário, devam julgá-lo para os efeitos das recompensas ou punições. É um ponto crítico esse. O subjetivismo é u'a maté-

(102) O dec. n. 5.962, de 16-7-1940, alterando a redação do cit. art. 28, exclue implicitamente a produção de monografia das "condições fundamentais".

ria de tratamento difícil. Como acentuava MERIAM (103), alguns livros de administração de pessoal ensinam que, em se tratando de avaliação de eficiência, os avaliadores devem ser objetivos e não subjetivos, afirmação muito fácil de ser feita mas difícil de ser sustentada no terreno da prática, onde ao formulá-la-se um julgamento é duro de se traçar uma linha entre o subjetivo e objetivo. Se, por exemplo, for o caso de julgar-se um funcionário que, no desempenho de cargo, deva ter contato permanente com grande número de pessoas, recebê-las e tratá-las convenientemente, o sucesso da função dependerá diretamente de certos requisitos subjetivos, como simpatia pessoal, boa vontade, etc., e o julgamento quanto mais objetivo mais deveria aprofundar-se no subjetivismo. Um "sorriso de boa vontade", diz MERIAM, não tem lugar na apreciação do mérito de um furador de cartões, mas é um elemento decisivo quando se trata de julgar um contínuo que tem por obrigação fazer as pessoas esperarem ou que deva mandá-las embora...

O mero fato de que um sistema de avaliação seja subjetivo, como lembra WHITE (104), não envolve necessariamente uma condenação. "Se o julgamento subjetivo dos supervisores é honesto (como habitualmente o é) e conforme a padrões geralmente aceitos (o que pode ser progressivamente realizado) ele pode ser suficientemente bom para o limitado uso a que uma avaliação formal deve ser indicada". Vejamos, por conseguinte, até que ponto o "boletim de merecimento" procura evitar, pela fixação das condições a serem apreciadas e respectivas escalas de valores, os erros e os deslizes do subjetivismo desorientado. Nem outra tem sido a finalidade dos outros sistemas congêneres.

A extrema generalidade dos termos de julgamento, resultante da tentativa de esgotar pelos onze itens das três condições todas as possibilidades de demonstrar-se merecimento em cada uma das diversas funções das carreiras profissionais, essa generalidade levada ao máximo, compromete em princípio o sistema. Porque à generalidade do conjunto, condensado em onze itens, acresce a generalidade de cada um dos elementos constitutivos das condições de merecimento. Ao invés de definir cada um desses elemen-

tos, caracterizando os traços e qualidades que os revelem, não, o "boletim" limitou-se a enunciá-los, deixando, desse modo, uma larga margem de erros de interpretações, que somados ao da avaliação propriamente dita, duplicam ao invés de reduzir o subjetivismo do julgamento. Quer dizer, o fator opinativo decide da interpretação da "condição de merecimento" e dita ainda a sua avaliação numérica.

Aliás, essa generalidade de termos é um dos aspectos mais críticos do problema da uniformidade dos sistemas de avaliação, de que, aliás, são uma consequência. E a esse propósito faz-se oportuno o depoimento de MAYERS (105), onde ele demonstra que tanto quanto a experiência pode ser usada para fornecer alguma lição sobre registros de eficiência, tem sido demonstrada a imensa dificuldade, se não a impossibilidade, de aplicar-se a um grande e variado serviço um sistema uniforme:

"O fracasso quasi geral desse processo — prossegue o ex-diretor do Bureau de Eficiência — parece uma prova conclusiva de que o método está errado em princípio.

O insucesso, na verdade, poderia ter sido previsto pela natureza do caso. Um sistema de registros de eficiência, tal como outro artifício de administração de pessoal, ou de administração em geral, tanto quanto possível deve ter nascido no solo onde deva florescer. Concretamente, o que é necessário em um serviço tão extenso e variado quanto o governo federal, não é a imposição do alto de um sistema elaborado em gabinete (*in the closet*), mas o desenvolvimento, por oficiais administrativos diretamente relacionados com cada ramo do serviço, de um sistema de registros que, no seu julgamento, satisfaça as suas necessidades peculiares. Neste desenvolvimento, eles deveriam ter a assistência de uma repartição central competente para criticar e sugerir e o benefício da cooperação e intercâmbio de sugestões entre as repartições cujos problemas fossem similares ou relacionados; mas o desenvolvimento, todavia, deve ser da periferia do serviço para o centro, antes do que o contrário".

E em apoio de suas considerações, como se já não bastasse o peso de sua própria autoridade (106), MAYER lembra um relatório da "Reclas-

(105) *Op. cit.*, p. 323 e ss.

(106) Mr. LEWIS MAYERS, além de haver exercido o cargo de diretor do Bureau de Eficiência e outras funções relevantes, é membro proeminente do mundialmente conhecido "Institute for Government Research" dos Estados Unidos.

(103) *Op. cit.*, p. 41, *in fine*.

(104) *Op. cit.*, p. 376.

sification Commission" dos Estados Unidos, no qual esse órgão recomenda que os sistemas de registros de eficiência devam ser tão variados no seu caráter quanto as necessidades das diferentes organizações e espécies de trabalho requeridas. Além de não se poder inventar um sistema único aplicável ao conjunto da Administração, os métodos de avaliação ainda atravessam um período de formação e de experiência, no qual é absolutamente imprescindível a concessão de certa autonomia para tentativas e ensaios com formas novas e aperfeiçoadas pelo uso. MERIAM (107) condena também essa simplificação contraproducente, afirmando que a avaliação dos empregados deve ser de diversas espécies, cada uma adaptada à natureza da função de que ele estiver incumbido. O órgão central de pessoal, acrescenta o conhecido técnico, não pode prescrever um sistema uniforme que satisfaça todas as necessidades. Ele pode e deve, entretanto, colaborar com as diversas repartições orientando o intercâmbio de informações e experiência.

Bastaria o que ficou apontado, de passagem, para invalidar o "boletim de merecimento" como instrumento de avaliação da ineficiência. Mas, além da extrema generalidade do sistema e da indefinição de seus elementos constitutivos, a tão temida "tirania dos números" é, por outro lado, uma de suas maiores desvantagens. Como já temos feito notar, no curso deste trabalho, não há nada que justifique a aplicação de rigorismos matemáticos, pelo fracionamento centesimal das expressões de julgamento humano e, segundo tal critério, tomar ou deixar de tomar medidas que afetem a vida profissional do funcionário, com repercussões profundas e extensas, só porque lhe foi atribuído — 0,01. Rigidez tanto mais de se temer, quando não foi levada em conta uma graduação natural de importância e de valor numérico que certos elementos representam para determinadas carreiras, antes atribuindo a esses elementos, quando obrigatoriamente integrantes do merecimento, um peso uniforme para funções diversas. Muito embora a finalidade do "boletim de merecimento" não seja de molde a permitir que esses aspectos negativos apareçam exatamente sob as formas críticas acima previstas, nem tampouco que seus efeitos sejam tão ex-

tensos, — do que ficou dito pode-se concluir que qualquer aproveitamento do sistema, em seu conjunto, para fins disciplinares, seria absolutamente contra-indicado.

E se mais fosse preciso, para condenar o seu uso a finalidades mais graves e complexas que as que, legalmente, lhe são reservadas, bastaria aduzir algumas conclusões de um estudioso do assunto entre nós, duplamente valiosas, porque partindo de quem conhece o assunto teórica e praticamente, e porque estudou o "boletim de merecimento" sob um ângulo mais favorável, que é o de considerá-lo mero elemento do sistema de promoções. Daí a oportunidade da citação:

"16.º — Que a apuração do merecimento apresenta o grave defeito de procurar obter precisão matemática, aumentando, assim, o coeficiente de erro.

17.º — Que esse coeficiente será tanto maior quanto mais imperfeita a análise e menos certo o valor atribuído aos elementos que constituem o merecimento, bem assim quanto menor aproximação se obtiver de unidade de critério.

18.º — Que a análise desses elementos, em 11 itens aplicáveis a todas as profissões representadas no serviço público, não fornece uma discriminação minuciosa bastante para assegurar objetividade na apreciação. Além disso, há elementos que se omitiram na condensação das fórmulas.

19.º — Que o valor, de cada elemento é fixo para todas as carreiras em que é tomado em consideração. Deixa-se de atender, assim, à variação de importância segundo a função exercida.

20.º — Que a desejada unidade de critério se torna difficilima de obter em razão da amplitude dos quadros; que traz a confronto julgamentos efetuados por dezenas, ou talvez por centenas de chefes.

21.º — Que a objetividade do julgamento é sacrificada, ainda, pela heterogeneidade das funções exercidas, consequência do plano de classificação dos cargos.

22.º — Que, em última análise, o sistema reclama completa revisão" (108).

§ 17. — Do que ficou dito dos sistemas de avaliação adotados no estrangeiro (109), e do que acabamos de verificar com relação ao nosso "boletim de merecimento", infere-se, generalizan-

(107) *Op. cit.*, p. 97 e ss.

(108) ASTERIO D. VIEIRA — *Seleção de Pessoal e Promoções de Funcionários* — p. 20, separata da *Rev. do Serv. Púb.*, ano III, Vol. II, n. 1 — Abril de 1940.

(109) Vide supra, Cap. VI, § 14.

do, que todos eles são instrumentos precários e de limitados usos. Presos às contingências do julgamento humano, mais ou menos bem intencionado, na falta de produção mensurável em termos concretos, todos eles possuem, como denominador comum, a avaliação numérica de qualidades e traços pessoais revelados pelo funcionário em exercício.

Em se tratando de providências que afetem a situação do funcionário no cargo ou na função pública, a serem tomadas na base dos julgamentos obtidos através dos atuais métodos de avaliação, o ideal seria que fossem por fatos concretos, antes do que por percentagens e graus, e que esses sistemas demonstrassem fatos e não deduções deles. E o "boletim de merecimento", tanto quanto os outros, está longe de atingir tal perfeição, condenado como está, e assim mesmo, se for reformado (o que não é matéria da alçada de nossa competência), a orientar julgamentos e oferecer aos funcionários uma probabilidade de escapar ao puro arbítrio.

Por conseguinte, repetimos que nada nos autoriza a indicar ao uso do "boletim de merecimento" ou qualquer dos instrumentos de avaliação da eficiência, que temos visto, outros fins que não os de caráter estritamente positivo, que, a acertarem por aproximação, beneficiem os funcionários, apontando os seus pontos fracos, demonstrando o que se espera deles, estimulando-os no seu esforço de bem servir, razão de ser das garantias e vantagens ligadas à função pública.

Mas, com essa solução unilateral, nem solucionaríamos o nosso problema de avaliação da ineficiência, nem tampouco estaria resolvida a questão da eficiência, ela mesma. Não só em princípio eficiência e ineficiência são o duplo aspecto de um problema geral, como na prática a primeira nunca é obtida por si mesma, isto é, para promover a eficiência não basta incentivar os eficientes mas é preciso concomitantemente atacar o outro flanco, legislando sobre a ineficiência e punindo os que a revelarem. Nem a legislação atual, que pune até com demissão a ineficiência, comporta uma solução aleatória de consequências tão desastrosas para o Serviço Público.

Como, pois, sairmos do impasse em que nos colocou a impossibilidade demonstrada de aproveitamento dos sistemas de avaliação da eficiência, como meios probantes da ineficiência?

Ora bem, essa impossibilidade que aqui nos conduziu explica o caminho percorrido e aponta a única solução possível.

Vejamo-la. Se a examinarmos melhor veremos que ela resulta não só das deficiências próprias desses sistemas como instrumentos de avaliação da eficiência, incapazes de uma medida rigorosa e justa, mas também, e principalmente, por princípio, do mero fato de serem instrumentos de avaliação da eficiência e não de ineficiência.

Na verdade, como dissemos, ineficiência por definição é falta de eficiência. Justamente isso que aproxima os dois elementos eficiência, ineficiência, é que — sem paradoxo — os separa. O caráter diverso de ambos, um sendo o aspecto negativo do outro, que, por sua vez, é o seu lado positivo, de onde o valor *positivo* da *eficiência* e *negativo* da *ineficiência*, isso exige tratamento diverso e unidades de medida diferentes, inversas, por assim dizer. De fato, não é possível medir com uma mesma unidade, de caráter positivo, por exemplo, valores negativos e positivos. Quer dizer, para avaliar coisas de natureza positiva há que exprimir-se com sinais positivos; e a recíproca também é verdadeira. Além disso, há entre uma e outra uma linha divisória, um ponto zero para o qual tendem os limites de ambas, onde se anulam os seus valores, e além do qual, quer para cima, quer para baixo, qualquer instrumento de medida terá que jogar com sinais diferentes. Logo, todo e qualquer sistema de avaliação que tiver a finalidade de medir o grau de eficiência do funcionário, por sua própria natureza estará incapacitado de medir, além do limite zero de eficiência, o grau de ineficiência do funcionário. Concretamente, tal instrumento acusaria falta de eficiência sem caracterizar nem medir a ineficiência, dando, pelo contrário, uma falsa idéia da situação, pois o caráter e o valor de uma sendo positivos e o de outra negativos, afirmar que o funcionário teve zero em eficiência significa, algebricamente, que o funcionário não foi absolutamente ineficiente, pois zero é a ausência completa de ineficiência. Em suma: enquanto aos pontos atribuídos por eficiência corresponde diretamente o mérito, e, em consequência, a um máximo de pontos corresponde idêntica categoria de merecimento, na ineficiência a proporção é indireta com relação ao merecimento, quanto menor o grau de ineficiência mais próximo se acha o funcionário da eficiência.

Ora, isso que condena o aproveitamento dos sistemas de avaliação de eficiência, até agora vistos, tanto quanto o do "boletim de merecimento" em seu conjunto, que, além disso, foi criado com a finalidade específica de apurar o merecimento, significando isso que o funcionário que através dele se revelasse sem merecimento para promoção não seria necessariamente ineficiente, — isso que acima esboçamos, nos demonstra a necessidade de um processo de medição baseado em fatos negativos, cuja constatação caracterize a ineficiência e cujo número dê conta do grau de ineficiência.

É o caso exatamente das "condições fundamentais", que, pelo menos de acordo com a tese exposta, satisfaz aos requisitos exigidos a um instrumento de avaliação de ineficiência. Vejamos, porém, se essa premissa corresponde à realidade.

São condições fundamentais de merecimento (110):

a) assiduidade, apurada na base de um ponto para cada falta;

b) pontualidade horária, determinada pelo número de entradas tarde ou retiradas cedo, feita a apuração na base de um ponto para cada grupo de três entradas ou retiradas cedo;

c) disciplina e zelo funcional, apurados na base das penalidades impostas, sendo dois pontos para cada advertência, quatro para cada repreensão e seis para cada dia de suspensão.

Quanto à *falta*, isto é, a ausência do funcionário não há dúvida de que seja a mais completa forma de ineficiência, dado que aí já não se trata de ter feito pouco ou mal, mas sim de nada ter feito. O mesmo acontece em escala reduzida, com a pontualidade horária, determinada pelo número de entradas tarde ou retiradas cedo. Aqui também não se trata de fazer mais ou menos bem, ou mais ou menos mal, mas de *não fazer*, durante um lapso de tempo que corresponde à diferença entre a hora de entrada e o início normal do expediente ou entre a hora da saída e a de encerramento do expediente. A falta de disciplina ou de zelo funcional, apurados nas bases das advertências, repreensões e suspensões, impostas nos casos, respectivamente, de negligên-

cia (111), desobediência ou falta de cumprimento dos deveres (112), e, finalmente, falta grave, desrespeito às proibições consignadas no Estatuto ou faltas já punidas com repreensão (113) — não é possível negar-lhes a natureza de elementos caracterizadores da ineficiência, desde que, tanto quanto as faltas e a assiduidade, as penalidades correspondam a fatos concretos, isto é, refiram-se realmente à negligência ou falta de cumprimento dos deveres.

Por aí se vê que as "condições fundamentais" têm sobre as outras "condições" e sobre o "boletim de merecimento" considerado no seu conjunto, a vantagem utilizável de não estarem comprometidas pela finalidade específica de apurar unicamente o merecimento para efeito de promoção, porquanto elas se referem ao exercício atual da função, ao modo como está sendo levada a efeito, não cogitando de descobrir problemáticas aptidões para o desempenho de função diversa daquela em que o funcionário se revelou "assíduo", "pontual" e "cumpridor de seus deveres". É claro que para apurar merecimento e mesmo eficiência, talvez que fossem insuficientes, mas para fornecer um critério de avaliação da ineficiência, para fins disciplinares que se devem necessariamente basear em fatos, elas não só representam a melhor solução, como são a única possível nas atuais condições.

Essa norma a ser aplicada na regulamentação daquelas situações onde a ineficiência deva ser apurada para fiel cumprimento dos dispositivos estatutários que a consideram matéria disciplinar (114). Esse critério deverá desempenhar um papel decisivo, uma base de julgamento, quando se tratar da *confirmação* do funcionário em estágio probatório (115), da *recondução* do extranumerário mensalista (116), ou quando for o caso de *renovar-se* o contrato de contratado, para o que seria estendido a esses últimos o controle sistematizado pelas "condições fundamentais" tal como estão sendo preenchidas pelo funcionalismo, de modo a que o tratamento estatístico dos

(111) Art. 232 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

(112) Art. 233, *idem, idem*.

(113) Art. 234, *idem*.

(114) Vide *infra*, Cap. IV, § 9.

(115) Vide art. 16, seus parágrafos e alíneas, do Estatuto.

(116) Vide dec.-lei 240, de 4 de fevereiro de 1938, art. 24, parágrafo único.

(110). Cf. art. 22 a 25 do "Regulamento de Promoções".

pontos negativos correspondentes, que constem atualmente dos "boletins de merecimento" possa revelar coeficientes de prováveis correlações entre o absenteísmo e a natureza dos diversos ramos do Serviço Público; entre a impontualidade horária e os problemas do tráfego, por exemplo, que possam influenciá-la, e, finalmente, a mais importante talvez porque se refere ao lado vulnerável das condições fundamentais — entre as penalidades impostas por negligência ou falta de cumprimento dos deveres, e a tendência habitual dos chefes que as impuseram. De acordo com os resultados estatísticos obtidos pela manipulação de um número razoável de "boletins", distribuídos e classificados os dados não só pela unidade administrativa a que se refiram, pela natureza dos serviços, mas também por carreiras profissionais, por vencimentos, salários, sexos, etc. — deverá ser fixado um grau médio de ineficiência, acarretando para os que o ultrapassem a pena de demissão, a disponibilidade aos que a ele se equipararem e a transferência ou remoção àqueles que se colocarem entre o seu limite inferior e zero (0). Quando for o caso de funcionários em estágio probatório e extranumerários mensalistas e contratados, as penalidades a serem impostas por infração dos limites de ineficiência deverão ser condizentes com a situação toda especial desses servidores, de segurança precária por sua natureza peculiar. A regulamentação dessa matéria deverá prever as hipóteses dos funcionários em desempenho de cargos isolados, em comissão e interinos.

Aí deixamos a sugestão, esboçada em largos traços como convém aos moldes de nosso modesto trabalho. Formulando-a, estamos certos de sua utilidade e da benéfica influência de seu uso, fundamentando e colocando a estabilidade em condições de atingir ao seu verdadeiro escopo, protegendo o funcionário, agora seguro enquanto eficiente, e fortalecendo a Administração Pública, que doravante não confiará mais ao arbítrio o direito e o dever de premiar os bons e punir os seus maus servidores.

III PARTE

Capítulo VIII

§ 18. — CONCLUSÕES

§ 18. — Das observações que acabámos de fazer sobre a garantia de permanência no cargo,

seus fundamentos legais e razões administrativas, tanto quanto sobre os limites de sua eficácia — em uma tentativa de normalização das situações creadas pelos arts. 238, alíneas IV, § 3.º; 237 e 192, §§ 1.º e 2.º, do "Estatuto dos Funcionários Públicos da União" — poderemos, resumindo, concluir que:

I — A evolução do conceito de Estado conduziu ao reconhecimento de um regimen jurídico próprio da função pública (Cap. I, § 1), a cujo caráter duradouro são correlatas as idéias de continuidade e permanência do funcionário no cargo (Cap. I, § 2), donde se evidencia o caráter público da garantia da estabilidade (Cap. I, *passim*);

II — O direito positivo brasileiro reconheceu e reconhece ainda, como limites extremos de estabilidade, a vitaliciedade, concedida excepcionalmente a uma restrita categoria de funcionários (Cap. II, §§ 3 e 4), e a demissibilidade *ad nutum* daqueles que não têm por si nenhuma garantia legal (Cap. II, §§ 3 e 5);

III — A legislação brasileira vigente até novembro de 1937, embora reconhecesse uniformemente uma categoria intermediária de funcionários, quanto à estabilidade no cargo, colocada entre a vitaliciedade e a demissibilidade *ad nutum* (Cap. III, § 6), assentava-a, entretanto, sobre fundamentos precários, tanto no regimen jurídico anterior à lei 2.924, de 1915 (Cap. III, § 7), quanto posteriormente até à vigência da Constituição de 34 que representa um retrocesso no aperfeiçoamento do conceito de estabilidade (Cap. III, § 8);

IV — A contribuição da Constituição de 37 e do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939, à evolução do conceito de estabilidade acusa os seguintes resultados positivos (Cap. IV, § 9):

a) ampliação do conceito de estabilidade, que passa a referir-se ao serviço público, e não mais ao cargo, como fôra antes, excluindo, portanto, qualquer idéia de inamovibilidade;

b) estreita correlação entre a forma de provimento e o regime de estabilidade, consagrada, antes, pela lei orçamentária n. 191, de 1893 (*cf.* Cap. III, § 7), excluída na de n. 2.924, de 1915 (*cf.* Cap. III, § 8) e reatada na Constituição de 34 (*cf.* Cap. III, § 9);

c) o processo administrativo, pedra de toque da estabilidade, anteriormente precário (Cap. III, *passim*), adquire maior consistência e integridade;

d) a ineficiência, considerada matéria disciplinar, torna-se efetivamente uma condição resolutive da garantia de estabilidade.

V — A estabilidade ao funcionário é uma condição de bom funcionamento dos serviços públicos (Cap. IV § 10);

VI — A garantia de permanência no emprego, estabelecida no interesse do serviço público, não é um direito individual e é revogável a qualquer tempo por lei mas não por ato administrativo (Cap. IV, § 11);

VII — A estabilidade, estabelecida no interesse do serviço, não atingirá aos seus fins, será frustrada, e, ao mesmo tempo, não se cumprirão os dispositivos estatutários que consideram a ineficiência matéria disciplinar, se não for normalizada a avaliação da ineficiência funcional (Cap. V, § 12);

VIII — A solução do problema técnico-administrativo da avaliação da ineficiência, deve partir da consideração de que se a ineficiência é, por definição, falta de eficiência, cumpre caracterizar, preliminarmente, este último conceito (*loc. cit.*);

IX — O exame do conceito da eficiência e de sua aplicação aos serviços de administração de pessoal, revela que ele não deve ser encarado de um ponto de vista puramente mecânico ou econômico, só podendo haver eficiência onde há espírito de equipe e moral elevado entre os empregados (*loc. cit.*);

X — Para que a falta de eficiência possa ser punida, é preciso que sejam creadas condições favoráveis ao desenvolvimento da eficiência, o que só pode ser obtido pela adoção de adequados processos de avaliação não só da eficiência como também da ineficiência, tal como prevê mas não adota a nossa legislação (*loc. cit.*);

XI — As maiores autoridades em administração de pessoal reconhecem a importância dos sistemas de avaliação e a dificuldade que é inerente a esses processos de medição (Cap. V § 13);

XII — Os sistemas de avaliação da eficiência, atualmente em uso, no estrangeiro, não comportam a responsabilidade de avaliar a ineficiência para fins punitivos, pois são precários por sua própria natureza (Cap. VI, § 14);

XIII — O sistema de apuração do merecimento, ideado pelo Regulamento de Promoções, também não oferece, no conjunto, possibilidades de aproveitamento como método de avaliação da ineficiência (Cap. VII, § 16);

XIV — O controle das "condições fundamentais de merecimento" a que se refere o art. 22 do Regulamento de Promoções, satisfaz a todos os requisitos necessários a uma norma de avaliação da ineficiência para fins disciplinares, baseando-se em fatos concretos, e, por conseguinte, permitindo que a estabilidade cumpra as finalidades para que foi outorgada (Cap. VII, § 17);

XV — A aplicação dessa norma, de forma sistemática e regularmentar, deve ser precedida de um estudo estatístico dos resultados obtidos pelos "boletins de merecimento", na parte referente aos pontos negativos atribuídos às condições "fundamentais", e, de acordo com as conclusões desse estudo preliminar deve ser fixado um limite máximo de ineficiência, como base para aplicação das penas de remoção, transferência, disponibilidade e de demissão por ineficiência (*loc. cit.*);

XVI — Idêntico critério normativo deve ser aplicado a todas as situações onde a avaliação da ineficiência funcional desempenhe o principal papel, tal como na confirmação dos estagiários e recondução dos extranumerários mensalistas, renovação dos contratos de técnicos, bem como devem ser julgados nessa base os funcionários de cargos isolados, interinos e os em comissão (*loc. cit.*).

BIBLIOGRAFIA

- AMENDOLA, GABRIEL — In "Dizionario Pratico del Diritto Privato", dirigido per V. Scialoja, P. Bonfante e R. de Ruggiero — Milano, 1934 — Vol. III, P. I, vb. Impiego.
- ARAUJO CASTRO — "Estabilidade do Funcionário Público" — Rio, 1917.
- BARBALHO, JOÃO — "Comentários à Constituição Federal" — 2.^a ed. — Rio, 1924.

- BERTHÉLEMY, H. — "Traité Élémentaire" — 13.^a ed. — Paris, 1933.
- BEYER — "Municipal Civil Service in the United States".
- BIELSA — "Derecho Administrativo" — 3.^a ed. — Buenos Aires, 1938, vol. II.
- BLACKSTONE — "Commentaires on the Law of England" — Philadelphia, 1908.
- BIUNTSCHLI — "Théorie de l'État" — Paris, 1891.
- BONNARD, R. — "Précis de Droit Administratif" — Paris, 1935.
- BUSQUET, JACQUES — "Les Fonctionnaires et la Lutte pour le Droit" — Paris, 1910.
- CARLOS MAXIMILIANO — "Comentários à Constituição" — Rio, 1918.
- COMMISSION OF INQUIRY ON PUBLIC PERSONNEL — "Better Government Personnel" — New York, 1935.
- "Minutes of Evidence" — New York, 1935.
- DELEST — "De la Nomination et de la Révocation des Fonctionnaires Publics" — Paris, 1890.
- DIMOCK, MARSHALL — "Modern Politics and Administration" — N. York, 1937.
- "Criteria and Objectives of Public Administration", in "Frontiers of Public Administration" — Chicago, 1936.
- ENCYCLOPEDIA OF THE SOCIAL SCIENCES — N. York, 1935 — Vol. I, vb. *Public Administration*
- FAYOL — "Administration Industrielle et Générale" — Paris, 1931.
- FOURGEAUD, ANDRÉ — "La Rationalisation" — Paris, 1929.
- GEORGES CAHEN — "Les Fonctionnaires" — Paris, 1911.
- JACKSON — In "Messages and Papers of the Presidents" — 1908, vol. 2.
- JÈZE, GASTON — "Principes Généraux du Droit Administratif" — 3.^a ed. — Paris, 1925.
- "Les Contrats Administratifs" — 1.^a vol. — Paris, 1927.
- KAMMERER — "La Fonction Publique en Allemagne" — Paris, 1899.
- LABAND, P. — "Le Droit Public de l'Empire Allemand" — Trad. franc. — Paris, 1901.
- LASKI, HAROLD — "Parliamentary Government in England" — New York, 1938.
- LEFAS, ALEXANDRE — "L'Etat et les Fonctionnaires" — Paris, 1913.
- MAYERS, LEWIS — "The Federal Service" — New York, 1936.
- MERIAM, LEWIS — "Public Personnel Problems" — Washington, 1938.
- NOGUEIRA PENIDO — In "Anais da Assembléia Nacional Constituinte", vol. X.
- PETROZZIELLO, M. — "Il Rapporto di Pubblico Impiego" — Milano, 1935.
- PEIFFNER, JOHN M. — "Public Administration" — New York, 1935.
- POSADA — "Derecho Administrativo" — Vol. I.
- ROUBIER — "Les Conflits des Lois dans le temps" — Paris, 1933.
- RUY BARBOSA — "Comentários à Constituição Federal Brasileira" (Coligidos e ordenados por Homero Pires) — São Paulo 1933 — vol. III.
- RUY CIRNE LIMA — "Princípios de Direito Administrativo Brasileiro" — 2.^a ed. — Porto Alegre, 1939.
- RUIZ Y GOMEZ — "Principios Generales de Derecho Administrativo".
- SANTI ROMANO — "Corso di Diritto Amministrativo" — 2.^a ed. — Padova, 1932.
- SCOTT, CLOTHIER AND MATHEWSON — "Personnel Management" — New York, 1929.
- SHARP, WALTER R. — "The French Civil Service" — New York, 1931.
- SLICHTER, S. H. — In "Encyclopaedia of the Social Sciences" — New York, 1935, vol. V, vb. *Efficiency*.
- STAINOF — "Le Fonctionnaire" — Paris, 1933.
- STEIN, L. VON — "La Scienza della Pubblica Amministrazione" — Trad. italiana — Torino, 1897.
- STOCKBURGER, A. E. — In "Minutes of Evidence" (Commission of Inquiry on Public Service Personnel) — New York, 1935.
- THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — "O Funcionário Público e o seu Estatuto" — Rio, 1940.
- "Instituições de Direito Administrativo Brasileiro" — 2.^a ed. Rio, 1938.
- VIEIRA, ASTERIO DARDEAU — "Seleção de Pessoal e Promoção de Funcionários" — Separata da *Revista do Serviço Público*, Ano III, vol. II, n. 1, abril de 1940.
- WALINE M. — "Manuel Élémentaire de Droit Administratif" — Paris, 1936.
- WALKER, HARVEY — "Public Administration in the United States" — New York, 1937.
- WHITE, LEONARD — "Trends in Public Administration" — New York, 1933.
- WILLOUGHBY, W. F. — "Principles of Public Administration" — Washington, 1927.
- YORODZU ODA — "Principes de Droit Administratif du Japon" — Trad. franc. — Paris, 1928.

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