

Direito Administrativo

A função pública e o seu regime jurídico

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
Procurador da República no Distrito Federal

VI

O ingresso na função pública

Condições gerais — nacionalidade — prestação do serviço Militar — Raça — Ideologias políticas — Religião — Sexo — Saúde — Moralidade — Idade — Seleção intelectual — orientação profissional — o estágio — Diferentes processos de escolha — a livre nomeação — a eleição — o sorteio — o concurso — Mesas examinadoras — Provas de habilitação — Diplomas científicos — Admissão de extranumerários — Cargos em comissão — Os interinos — Das substituições — das formas de nomeação — da posse — Do selo de nomeação.

Feitas essas considerações gerais a respeito da função pública, dada a noção de funcionário e estabelecida a distinção entre as diversas categorias de pessoas que prestam os seus serviços à administração, cumpre agora determinar as condições gerais e especiais exigidas para o ingresso no serviço público (1).

A admissão ao serviço público exige o concurso de condições gerais que devem todos satisfazer, por serem inerentes ao serviço do Estado, além de outras, de caráter especial, que decorrem da natureza específica de certos cargos públicos.

Processa-se, desta forma, uma seleção de valores que permite a exata aplicação do princípio que admite todo cidadão ao serviço público, desde que satisfaça as exigências impostas pela lei.

(1) Ver "Revista do Serviço Público" — Vol. III — N. 1 — pg. 38 e segs.

Por isso mesmo e nesses termos as Constituições de 1891 (2) e de 1934 haviam assegurado, como afirmação constitucional do princípio, o direito de todos os brasileiros ao acesso à função pública.

A Constituição de 1934 ainda se tornou mais precisa quando aboliu, em seu artigo 168, as distinções de sexo ou estado civil, abrindo, desta forma, às mulheres o livre acesso ao serviço público.

A Carta constitucional de 1937 não conservou neste ponto o texto primitivo, voltando ao texto de 1891, deixando assim à lei ordinária a faculdade de fixar as condições de acesso aos cargos públicos (3).

Deve-se notar, aliás, que a autoridade atribuída à lei para regulamentar as condições de acesso, nas Constituições anteriores, poderia importar, afinal, em restrições muito profundas na garantia constitucional.

Vamos, por isso mesmo, estudar em primeiro lugar as condições gerais de acesso à função pública, começando pelo mais geral.

A nacionalidade

Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros. A qualidade de brasileiro é a condição que nivela todos os candidatos aos cargos públicos, qualquer que seja a sua origem, o Estado de origem.

(2) Art. 73.

(3) Art. 122 — n° 3°: "Os cargos públicos são igualmente acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade prescritas nas leis e regulamentos."

Por isso mesmo não se poderia ter como constitucional a limitação imposta por certos Estados para provimento dos seus cargos, exigindo residência prolongada no Estado ou o nascimento em seu território.

O direito de acesso aos cargos públicos é, assim, um direito inerente à qualidade de cidadão brasileiro.

O rigor do texto não exclue naturalmente a admissão de estrangeiros, em caráter transitório, em geral para exercer funções puramente técnicas, no serviço público.

Deve a expressão "cargo público" ser tomada, portanto, em seu sentido restrito, afim de facultar-se ao estrangeiro certas funções, que, *na falta de nacionais aptos*, precisam ser exercidas por estrangeiros.

A garantia do art. 122 deve ser tomada em sentido amplo, compreendendo-se entre os brasileiros, mesmo os naturalizados (4).

Nem outra coisa poder-se-ia deduzir do que dispõe o art. 115 da Constituição, que define quais os brasileiros, incluindo no seu número aqueles naturalizados.

A distinção entre estes, quanto ao direito de acesso à função pública, só poderia ser feita por outra disposição constitucional que exigisse a qualidade de brasileiro nato.

E' o que ocorre notadamente com relação aos seguintes cargos, para os quais se exige a qualidade de brasileiro nato :

1) Presidente da República — (artigo 81 da Const. de 1937, art. 52 — § 5 da Const. 1934 e art. 41 da Const. de 1891).

2) Ministro de Estado — art. 88 — § único da Const. de 1937 e art. 95 — § 1.º da Constituição de 1934).

3) Ministro do Supremo Tribunal Federal — (art. 98 da Const. de 1937, art. 74 da Constituição de 1934 e 59 da de 1891).

4) Procurador Geral da República — (art. 99 da Const. de 1937 e art. 95 — § 1.º da Constituição de 1934).

5) Membro do Conselho Federal — (art. 51 da Const. de 1937).

(4) A Constituição de 1934, por exemplo, em seu art. 158, § 1.º, permitia a nomeação de estrangeiros para o magistério público, mas somente contratados por tempo certo.

A razão dessa exigência decorre da natureza das funções e da importância política que representa o exercício desses cargos; constitue, no entanto, uma exceção à regra geral, que assegura a todos os brasileiros o acesso aos cargos públicos.

Essa preferência dada aos nacionais não é peculiar ao nosso país; constitue antes um princípio geralmente consagrado nas outras legislações, notando-se, porém, que na generalidade dos casos, tal como entre nós, também os naturalizados, salvo as exceções expressas, têm os mesmos direitos dos nacionais natos.

A naturalização confere o "status" de cidadania àqueles que não o adquiriram pelo nascimento (5), integra o estrangeiro na comunidade estatal que adotou, conferindo-lhe todos os direitos civis e políticos, salvo apenas as restrições constitucionais.

O limite dessa integração, porém, varia em certos países e para determinados cargos, especialmente para aqueles de natureza política.

Essa restrição é feita em numerosas Constituições, notadamente nas dos Estados Unidos e da Argentina (6), onde se exige um certo número de anos de cidadania, para o acesso à maioria dos cargos políticos (7). Completado esse período, passam a ter o pleno gozo dos direitos políticos.

Com relação às funções puramente administrativas, porém, não seria lícito impor restrições tão severas aos naturalizados; ficam eles de todo em todo equiparados aos que originariamente haviam adquirido a nacionalidade (8).

A distinção que geralmente se faz entre nacionalidade e cidadania tem caráter mais político, diz com o exercício de direitos que interessam mais diretamente à vida política da nação, só facultado aos cidadãos (9).

A Constituição atual, como as anteriores, admite, porém, a perda dos direitos políticos mesmo

(5) Pommeroy — *Constitutional Law*, § 533.

(6) Ver a interessante tese de Salvador Dana Montaña — *Ciudadania y Nacionalidad* — Santa Fé — 1938. Ver também — C. A. Lera — *Nacionales por naturalización*.

(7) Na Argentina, o artigo 76 da Constituição exige, para ser eleito Presidente da República, ser argentino nato, ou ser filho de argentino nato, embora nascido em país estrangeiro.

(8) Ver o interessante artigo de Pierre Duclos na *Revue de Droit Public*. Vol. 55 — sobre "*L'accession des naturalisés aux fonctions publiques, en Droit français*."

(9) Na tese já citada, Salvador Dana Montaña chega a interessantes conclusões.

aos brasileiros natos, sem que importe de qualquer modo na perda da cidadania. Não nos parece, por isso mesmo, de maior importância, fazer uma distinção que, na realidade, nenhum interesse prático pode ter. Tenha ou não cidadania, as limitações ao exercício dos direitos políticos estão expressas no texto constitucional (10).

Prestação do serviço militar

Uma das condições gerais para o exercício da função pública é a quitação com o serviço militar, ou melhor, com os encargos que a todos incumbe para com a segurança nacional.

Antes da Constituição de 1934, o decreto n. 22.885, de 4 de junho de 1933, proibira a posse de funcionários de primeira nomeação que não houvessem cumprido os seus deveres com o serviço militar (11).

O artigo 163, § 1, dessa Constituição, consagrou o princípio que, com outra redação, assim ficou expresso na Carta de 10 de novembro :

Art. 164

“§ único — Nenhum brasileiro poderá exercer função pública, uma vez provado não haver cumprido as obrigações e os encargos que lhe incumbem para com a segurança nacional”.

Em relação às mulheres, a lei pode criar certos encargos e obrigações para com a segurança nacional, que tenham caráter compatível com o seu sexo. E', aliás, uma exigência cada vez mais compreensível, não somente pela universalização dos elementos mobilizados para a guerra, mas também porque representa um onus correspondente aos direitos a elas assegurados pela lei.

Por enquanto, nenhuma exigência especial foi consagrada em lei.

Quanto aos naturalizados, basta mencionar o disposto no artigo constitucional que obriga todos os brasileiros à prestação do serviço militar

(10) Nos Estados Unidos, como na Inglaterra, é preciso ser nacional para ter direito ao ingresso na função pública. Ver sobre o assunto *Civil Service act*, rule V — *Report of H. Majesty's Civil Service Commissioners in the year. — 1935*, pg. 53.

(11) Sobre essa exigência, ver também o art. 166 do dec. 23.125, de 21 de agosto de 1933, e o decreto-lei n. 439, de 20 de maio de 1938, arts. 2.º e 3.º

para daí concluir-se que, sendo necessária a qualidade de brasileiro para o ingresso na função pública, não se admite qualquer exceção a essa exigência geral, sem a qual não é lícito dar posse ao funcionário.

Numerosas razões justificam essa limitação legal. Em primeiro lugar, é um onus correspondente às vantagens decorrentes do serviço do Estado; em segundo lugar, um meio eficaz de controle afim de tornar uma realidade a obrigatoriedade do serviço militar ou, pelo menos, do alistamento.

Deve-se, todavia, observar que nem sempre é possível a prova do serviço militar, porque casos existem nos quais se verifica a isenção legal, ou já passou o funcionário da idade.

Nessas hipóteses, comprovada a situação legal de cada um, poder-se-á ter como satisfeita a exigência legal ou a sua dispensa, o que está implicitamente admitido no texto constitucional.

Raça

Em alguns países o preconceito de raça tem levado as exigências legais ao ponto de excluir certos indivíduos dos cargos públicos. Essa orientação é muito acentuada modernamente na Alemanha, sob o regime nacional-socialista.

Dentro da orientação do novo Estado Alemão os israelitas, judeus, acham-se excuidos da administração, só sendo admitidos os arianos, considerados como tais aqueles que satisfaçam certos requisitos, ou melhor, tenham na sua ascendência uma certa quantidade de sangue ariano (12).

Em 31 de dezembro de 1935 já haviam os últimos judeus abandonado os postos administrativos (13).

As restrições atingem, para a admissão, até às pessoas casadas com não arianos (14).

Essa tendência está sendo também imitada pela Itália, mas entre nós, como na maioria dos países civilizados, tal orientação não se coaduna com o espírito da época moderna.

(12) Ver as nossas *Inst. de Dir. Administrativo*, onde desenvolvemos a matéria. 2.ª edição.

Ver também — Felix Garas — *La selection des fonctionnaires* — pg. 128.

Idem — Hans Peters — *Características e natureza do direito do funcionalismo público alemão* — in “J. do Comércio” de 1 de agosto de 1937.

(13) Stoffel — *La dictature du fascisme Allemand*.

(14) Lei de 30 de julho de 1933.

Ideologias políticas

Os regimes totalitários, fundados em uma concepção unipartidária, têm subordinado a admissão ao serviço do Estado à filiação ao credo político que orienta toda a sua vida política e administrativa.

Na Rússia e na Alemanha, especialmente, essa subordinação existe em alto grau.

Na Alemanha "precisa dar o candidato — e este é um requisito essencial — a garantia de, em todo tempo e sem restrições, agir em favor do Governo nacional-socialista" (15).

A lei de 7 de abril de 1933, sobre o estatuto dos funcionários, exige que os funcionários declarem a que partido político pertençam e pratiquem na sua vida atos que demonstrem, sem sombra de dúvida, a sua dedicação ao regime nacional-socialista (16).

Na Itália, igualmente, as relações entre o partido facista e o Estado são de tal ordem que não é possível admitir o ingresso na função pública de pessoas que a ele não se acham filiadas (17).

Nos Estados Unidos, as leis do *Civil Service* são categóricas: não admitem a distinção de credos políticos, embora vedem ao funcionário, no exercício de suas atividades funcionais, qualquer interferência nesse terreno (18).

As leis do *Civil Service* devem obedecer à própria razão de ser desse serviço, que representa uma reação contra o "spoil system", que reduzia a função pública a um instrumento dos partidos políticos.

Entre nós, não existem também distinções; qualquer brasileiro, qualquer que seja o seu credo político, pode exercer cargos públicos. As mais

(15) Hans Peters — *Características e natureza do direito do funcionalismo público alemão*. in — "J. do Comércio", 1-8-1937.

(16) Ver Grete Stoffel — *La dictature du fascisme allemand* — pg. 136, que enumera diversos decretos sobre a obrigatoriedade da saudação nazista, da participação às manifestações populares, da leitura dos jornais do partido, etc.

(17) Ver G. Salemi — *L'organizzazione nazionale del Partito fascista e i suoi rapporti con lo Stato* — in "Rivista di Diritto Pubblico", — 1936 — pg. 309 e segs.

(18) *Civil service rules* — de 15 de abril 1903, revistas em 15 de setembro 1934 — rule I — ver as decisões da *Civil Service Commission in Civil Service act and rules Statutes, executive orders and regulations*. Washington — 1934.

severas penas, porém, são aplicadas em relação àqueles que se insurgirem contra o regime.

A própria Constituição de 1937 (art. 177) autoriza a reforma ou aposentadoria dos funcionários, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime (19).

O poder executivo é o juiz único da conveniência dessa medida, ampliada a funcionários que, pelos seus bons serviços, merecem esse favor do Estado.

A medida autorizada na disposição Const. citada, porém, não exclue o pronunciamento do poder judiciário, quer os tribunais de direito comum, quer o de segurança nacional (20).

E' preciso, no entretanto, considerar que a nossa legislação só proíbe ao funcionário filiar-se, ostensiva ou clandestinamente, a partido, centro, agremiação ou junta de existência proibida.

A restrição abrange, portanto, apenas a ação ilegal do funcionário, isto é, a sua atividade contrária ao regime instituído pela Constituição.

Religião

O credo religioso não pode, geralmente, ser tido como distinção entre os candidatos à função pública. A liberdade de culto é, entre nós, como na maioria dos países, uma garantia inerente a todos os cidadãos.

Nos Estados Unidos, a lei é expressa, proibindo a indagação sobre a filiação a qualquer seita religiosa e bem assim a punição ou transferência de funcionários por motivos religiosos (21).

Na Alemanha, os judeus estão implicitamente excluídos, conhecidas como são as relações raciais com as religiosas.

Merece especialmente menção o que ocorre com a Santa Sé nas suas relações com o Governo Italiano.

A Concordata de 1929 (22) estabeleceu condições especiais para os sacerdotes, cumpridas por meio de normas de mútuo respeito entre as autoridades religiosa e civil.

(19) A lei Const. n.º 2 de, 16 de maio de 1938, prorrogou por prazo indeterminado a disposição Const. que havia limitado a faculdade atribuída ao Presidente da República ao prazo de 60 dias.

(20) Ver os crimes definidos nos artigos 9.º e segs. do decreto-lei — n. 431, de 18-5-38, bem como na Consolidação das leis penais.

(21) *Civil Service rules* — I e XII.

(22) Tratado de 11 de fevereiro de 1929.

Entre essas normas deve se mencionar a do artigo 5.º, que subordina a aceitação de emprego, por parte dos sacerdotes, à autorização superior e, por outro lado, veda que o sacerdote apóstata ou privado de ordens exerça emprego em virtude do qual deva manter contato com o público (23).

Entre nós, nada se encontra de peculiar sobre este assunto, sendo livre o exercício das funções públicas pelos sacerdotes; a recusa, por motivo de condição religiosa de prestação do serviço militar, importa na perda dos direitos políticos (24). Compreende-se, aí, porém, somente os serviços obrigatórios, o que não exclue o ingresso na função pública, facultado a todos os brasileiros.

Sexo

Nada justifica, no momento presente, distinções baseadas na diferença de sexos, na determinação dos direitos de acesso às funções públicas.

Exceções devem, no entanto, ser abertas a essa regra, não somente atendendo a peculiaridades do serviço que, pela sua natureza, só pode ser exercido por pessoas de um dos sexos (25) (especialmente cargos de natureza militar), mas ainda tendo-se em consideração a incompatibilidade decorrente da organização da família.

Em recente regulamento do Ministério das Relações Exteriores, foi esta questão objeto de exame com especial interesse.

Na Alemanha, o Nacional-socialismo é contrário à admissão de mulheres ao serviço público; por isso mesmo, a lei previu a retirada antecipada daquelas que se encontravam no quadro.

Verificou-se, desta forma, uma acentuada reforma na orientação traçada pela Constituição de Weimar, que, em seu artigo 178, derogou "todas as disposições de exceção contra os funcionários mulheres..."

A Itália sempre se mostrou contrária à ampla admissão das mulheres nos empregos públicos;

como diz PETROZZIELLO, é um costume secular que deve ser tido como lei (26).

Mas, a lei de 17 de julho de 1919, n.º 1.176, assegurou a todos igualdade de direitos, com apenas as exceções que fossem enumeradas no regulamento que deveria ser baixado em cumprimento da lei.

Esse regulamento, de 4 de janeiro de 1920, fez essa discriminação que abrange os cargos políticos, os que interessam à defesa nacional ou que envolvem o exercício de funções jurisdicionais.

Novas restrições foram feitas na legislação posterior dentro de um critério social, intimamente relacionado com a situação da mulher na família (27).

Nos Estados Unidos, existe a maior amplitude na aceitação das mulheres em todas as funções administrativas. Fica salvo, porém, à lei, o direito de limitar essa norma geral (28).

Entre nós, pode se ter como regra a admissão das mulheres aos cargos públicos e as dúvidas que anteriormente existiam foram dissipadas pela Constituição de 1934, que, em seu art. 168, reconheceu expressamente a todas as mulheres, o direito de acesso a todos os cargos públicos, por isso que exclue toda e qualquer distinção de sexo.

"Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir."

O texto de 1937 é menos expresso, mas não admite outras restrições de capacidade que não aquelas prescritas em lei (art. 122, n. 3).

Voltamos, assim, ao princípio geral do direito de acesso às funções públicas assegurado a todos os brasileiros, feitas apenas as restrições admitidas em lei.

Não nos parece, entretanto, revogado o disposto no art. 242 do Código Civil, que sujeita o exercício de *munus* e funções públicas (empregos, etc.) à autorização do marido.

(23) Ver o excelente estudo de Raffaele Jacuzio "Comento della nuova legislazione in materia ecclesiastica" — pg. 93 e segs., onde o assunto está muito bem estudado.

(24) Art. 119 da Const. 1937.

(25) A Finlândia veda às mulheres o acesso aos cargos no Ministério da Defesa, na Corte Nacional, prisões de homens, Marinha, Polícia, etc., mas proíbe aos homens o exercício de outros, privativos das mulheres, como o de guardiã, enfermeira de mulheres prisioneiras, inspetora de ginástica para meninas, etc.

(26) *Primo Trattato de Orlando* — Vol. II — parte 3 — pg. CLVI.

(27) O Código Civil, que acaba de ser reformado, teria feito, ao que parece, maiores restrições ainda.

(28) *Rule VII da Civil Service rules* — de 15 de abril de 1905 — revista em 15 de setembro de 1934 — também R. S. 12 de julho de 1870.

Saúde

O exame de sanidade física é outra imposição legal exigida em benefício do bom funcionamento do serviço público.

Essas condições variam com a natureza do trabalho; muitas vezes, além dos requisitos gerais, outros se impõem, de acôrdo com a peculiaridade de cada caso.

Robustez física excepcional em alguns casos, em outros facilidade de linguagem, de audição, ou estatura mais elevada.

A vacinação é obrigatoriamente exigida.

Não seria lícito, por outro lado, impor ao Estado o encargo de admitir em seu serviço um funcionário que, pelo seu estado de saúde, teria permanência precária no serviço, com rendimento baixo e uma aposentadoria precoce, com talvez encargos ainda mais pesados.

As condições especiais relativas aos militares, ao corpo diplomático e muito particularmente a certos serviços técnicos, como a aviação, transportes terrestres e marítimos, dependem de prévia determinação regulamentar e de exames feitos muitas vezes em laboratórios e gabinetes especiais.

Moralidade

A condição de moralidade é indispensável, por isso que não é admissível que a falta de idoneidade possa ser tolerada entre os servidores do Estado.

Naturalmente que, se para alguns basta a fôlha corrida que revela a falta de ação criminal contra o candidato, para outros deve o nível moral ser apurado com excessivo rigor.

Por isso mesmo a *reputação ilibada* é condição necessária para certos cargos públicos, como o de Ministro do Supremo Tribunal.

Idade

Com relação à idade, deve se levar em consideração a fixação não somente do mínimo como também do máximo de idade para admissão ao serviço público, ou para o exercício de certos cargos.

A Constituição fixou, para determinados cargos, um mínimo de idade. Assim, para Presidente da República (29), Ministro do Supremo Tribunal Federal (30), membro do Conselho Fe-

deral ((31)), estabeleceu um mínimo de 35 anos. Para o Supremo Tribunal Federal, determinou a Constituição uma idade máxima de 58 anos, mesmo para os magistrados, eliminando a restrição contida no final do dispositivo semelhante encontrado na Constituição de 1936 (32).

A questão do limite de idade, sugere numerosas observações da maior importância.

O limite máximo para o ingresso na função pública deve atender a considerações relativas ao serviço, à sua natureza, ao desenvolvimento físico e intelectual do funcionário.

Evidentemente que o Estado nenhum interesse tem em uma aposentadoria precoce, com poucos anos de serviço e que somente poderia acarretar onus ao Estado.

A entrada no serviço público acarreta igualmente uma maioria antecipada, nos termos da nossa legislação civil.

Seleção intelectual

A faculdade atribuída a todos, em geral, para o acesso à função pública, pressupõe, no entanto, uma seleção dos mais capazes para a escolha na investidura.

Numerosos são, porém, os processos de seleção, visando, muitas vezes, fins diversos.

Vimos que essa seleção pode ter por objetivo a apuração de qualidades físicas, morais ou intelectuais.

Certos serviços de polícia, ou a carreira militar, por exemplo, exigem uma capacidade física peculiar, uma estatura determinada, tipos eugênicos, enfim uma integridade física mais apurada.

Para isso, os regulamentos devem estabelecer as principais condições, cabendo às comissões designadas proceder aos exames necessários.

Mas, a seleção que se faz mais necessária entre os candidatos à função pública é a intelectual, cuja medida varia, naturalmente, de acôrdo com a natureza do cargo.

O processo mais adequado para a seleção intelectual é o concurso orientado por processos técnicos adequados, hoje muito aperfeiçoados em consequência de estudos modernos aplicados com resultados satisfatórios.

Antes, porém, de tratarmos dos concursos, vamos fazer uma ligeira apreciação sobre a chamada

(29) Art. 81 da Const. de 1937.

(30) Art. 98 da Const. de 1937.

(31) Art. 51 da Const. de 1937.

(32) Art. 98 da Const. de 1937.

pre-seleção, que consiste na educação prévia dos candidatos à função que irão mais tarde exercer, orientando-os profissionalmente de maneira a formar no individuo uma educação profissional que permita atribuir-lhe uma eficiência maior, com um conseqüente rendimento melhor no trabalho.

A orientação profissional

A orientação profissional em matéria de serviços públicos é uma conseqüência natural do movimento, hoje universal, em favor de um preparo profissional especializado para cada ramo de atividade.

Essa especialização segue, necessariamente, uma orientação técnica adequada, de acordo com a natureza do serviço.

A sua finalidade é o aproveitamento das qualidades individuais e o seu aperfeiçoamento, afim de obter-se maior rendimento do trabalho individual.

Na esfera privada o movimento se vem processando na maioria dos países, onde numerosos institutos foram criados precisamente para êsse fim.

Em Paris, o Instituto Nacional de Orientação Profissional, dirigido por Pieron, baseia os seus trabalhos especialmente na psicologia. A Estrada de Ferro do Estado, também naquele país, criou um laboratório de trabalho dos mais interessantes (33).

Na Alemanha, a *Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit*; na Rússia, o Instituto Central do Trabalho; na Tchecoslováquia, a Academia Masaryk do Trabalho; o Comité nacional para a organização científica, na Itália; o Instituto Nacional de Psicologia Industrial, na Inglaterra; são outras tantas instituições destinadas ao estudo e seleção do trabalho.

Como o particular, também o Estado precisa selecionar, escolher os mais capazes, destiná-los ao serviço que mais convém às suas qualidades pessoais e aperfeiçoá-los por meio de uma orientação profissional adequada.

Entre nós a criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (34), veio atender em parte a essa finalidade, quando, entre as funções da-

quele Instituto, inclui a cooperação com o Departamento Administrativo do Serviço Público, por meio de estudos e outras providências executivas, nos trabalhos de seleção, aperfeiçoamento, especialização e readaptação do funcionalismo público da União.

Assim, a organização dos concursos, a determinação dos diversos processos de seleção, a elaboração dos "testes" para exame, tem sido atribuídos a êsse Instituto.

Parece o começo de uma nova orientação no serviço público, mas que precisa se desdobrar em outras organizações complementares.

E' preciso que outras medidas sejam tomadas, afim de facilitar o estudo e o aperfeiçoamento dos conhecimentos, sob uma orientação uniforme.

Para isso, em alguns países, têm sido criadas escolas especializadas, destinadas exclusivamente ao ensino das matérias administrativas. Na Alemanha, as academias de administração, notadamente a de Berlim; o Instituto de Administração Comercial de Varsóvia; o Instituto de Pesquisas Governamentais, nos Estados Unidos; o Instituto de Administração Pública na Inglaterra; são outras tantas instituições de grande aproveitamento para o funcionalismo (35).

Entre nós êsses problemas começam a ser compreendidos. O Ministério do Trabalho abre um curso de administração para os seus funcionários, funcionários são enviados ao estrangeiro para aperfeiçoar os seus estudos e obter novos conhecimentos, concursos são abertos sobre téses de interesse imediato para o serviço e que levarão os concorrentes a estudar, melhorando, assim, o nível intelectual dos servidores do Estado.

O estágio

O estágio deve ser incluído como processo de seleção, embora êle se verifique depois da nomeação. Esta, no entretanto, tem o caráter condicional, por isso que somente depois de comprovada a capacidade do funcionário para o exercício do cargo é que o mesmo fica nele confirmado.

Pode ocorrer, efetivamente, que as suas habilitações sejam grandes, isto é, revele capacidade intelectual e doutrinária, mas que, na prática, não preencha as condições pessoais de adaptação ao serviço.

(33) Ver Paul Devinat — *L'organisation scientifique du travail en Europe*.

(34) Decreto-lei n. 580, de 30 de julho de 1938.

(35) Ver o que sobre êste assunto diz Lasky — *Grammaire de la politique*.

Neste caso faltará ao funcionário uma das qualidades essenciais para o bom desempenho do cargo, nele não poderá permanecer. Os ingleses denominaram êsse período de "probation", isto é, de experiência, posterior ao concurso, mas do qual depende a admissão definitiva.

Em outros países, como a Iugoslávia, êsse estágio constitue uma prova, um concurso. Findo êsse período verifica a administração se o candidato pode ou não ser admitido.

Nos Estados Unidos o "probationary period",

é considerado parte do concurso e somente a confirmação no serviço, depois desse período, pode assegurar os direitos inerentes à nomeação (36).

Êsse período varia, de acordo com a natureza do cargo : vai geralmente de 6 meses a 1 ano.

(Continua no próximo número)

(36) Ver as emendas de 3 de maio de 1912 e 25 de julho de 1914 ao *Civil Service act* de 1883 — Ver também as notas na publicação *Civil Service act and rules statutes* — 1934 — pg. 29 e 52.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

TRIBUNAL DE CONTAS

Parecer do Procurador, dr. Leopoldo Cunha Melo

O exercício de cadeiras do curso de doutorado por professores do curso de bacharelado, da Faculdade Nacional de Direito do Rio de Janeiro, constitue acumulação.

O Tribunal de Contas, em uma das sessões realizadas em junho deste ano, aprovou o parecer do Procurador dr. Leopoldo Cunha Melo, considerando acumulação o exercício das cadeiras do curso de doutorado por professores do curso de bacharelado da Faculdade Nacional de Direito do Rio de Janeiro.

E' êste o parecer, aprovado por unanimidade :

A ESPÉCIE

Folha de pagamento de diversos professores do curso de bacharelado, escolhidos pela Congregação da Faculdade Nacional de Direito para a regência de cadeiras do curso de doutorado.

Ha entre os escolhidos um professor do próprio curso de doutorado que, assim, ficou com duas cadeiras no mesmo curso.

Deu-me vista do processo o Juiz semanário Ministro Otavio Tarquínio para dizer "tendo em vista o dec. lei n. 24, de 29 de novembro de 1937, que dispõe sôbre a acumulação de funções e cargos públicos remunerados".

PARECER

O Diretor da Escola Nacional de Engenharia, por proposta do seu Conselho Técnico Administrativo, designou diversos professores *cate-dráticos da mesma escola para lecionarem em cadeiras vagas do respectivo curso.*

Vindo a folha de pagamento ao Tribunal de Contas, foi negado registro à despesa com fundamento no art. 74, letra l, da Constituição de 10 de novembro de 1937, e art. 1.º do Dec. Lei n. 24, de 29 de novembro de 1937.

Sôbre o caso emiti o seguinte parecer acolhido pelo voto unânime dos senhores ministros :

"O provimento efetivo ou interino de todos os cargos públicos, de acordo com o artigo 74 letra l, da Constituição de 10 de novembro de 1937, salvo as exceções nela previstas, e o art. 76 da