

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PESSOAL

A Prática do Sistema do Mérito

JOSÉ MEDEIROS

A IMPLANTAÇÃO do sistema do mérito é, inegavelmente, uma das grandes conquistas democráticas no setor administrativo. O ingresso no serviço público através exclusivamente do próprio mérito constitui, sem sombra de dúvida, a pedra de toque de um bom programa de administração de pessoal. Evidentemente, o sistema do mérito abrange todas as fases desse programa, não se limitando ao ingresso inicial do funcionário, como alguns julgam fazer crer o disposto no artigo 186 da Constituição Federal de 1946, ao estabelecer:

“A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde”.

Isso porque o sistema do mérito não é um instituto estático. Ele se caracteriza por um dinamismo constante, integrando organismo delicado como um sismógrafo, capaz de registrar a mínima perturbação em seu funcionamento regular. Não consiste apenas em excelente legislação que consubstancie os seus princípios essenciais. É necessário que seja praticado com bom senso e espírito de justiça. Eis o ponto capital de um “compreensivo programa de administração de pessoal”: a prática eficiente do sistema do mérito. Para isso, o sistema necessita, em primeiro lugar, de um controle rigoroso e contínuo, que evite as vacilações prejudiciais à sua vitalidade. Daí a ideia de um órgão administrativo centralizado, com a incumbência precípua de zelar pelo bom funcionamento do sistema do mérito. A falta desse órgão, periclita a prática do critério salutar cujo axioma central é o de conferir oportunidades e regalias àqueles que realmente a elas fazem jus, desprezando a intromissão indevida do elemento político nas ações puramente administrativas. Essas considerações nos foram inspiradas pela orientação seguida pela Lei n.º 1.142, de 20 de junho de 1950, no sentido de exigir-se exclusivamente concurso de títulos para ingresso em diversas carreiras técnicas do Ministério da Agricultura, tais como as de “veterinário, químico, engenheiro-agrônomo, agrônomo e engenheiro civil”. Isso não quer significar que deixamos de conferir valor seletivo ao concurso de títulos, aliás expressamente

previsto no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939). Mas, essa modalidade de concurso não deve circunscrever-se à aferição quase matemática dos títulos apresentados. Deve ir além, estabelecendo entrevista da banca examinadora com os candidatos, com a finalidade de auscultar o conhecimento dos competidores. Nesse caso, ter-se-ia uma espécie de defesa de títulos, à semelhança da defesa de tese. Cada candidato, assim, teria oportunidade de reafirmar, ampliar e atualizar os conhecimentos demonstrados através dos títulos. A simples apresentação do diploma do curso superior ou profissional competente, acompanhado de certificados de conclusão de cursos, não pesaria prepotentemente na balança do mérito. Cada candidato se veria obrigado a demonstrar sua capacidade de outra maneira, mais prática e talvez mais eficiente. Além da entrevista, os competidores teriam de fazer um estágio nos próprios locais de trabalho. Seria, então, a demonstração prática dos conhecimentos comprovados pelos títulos e pela entrevista. Esse estágio, todavia, nenhuma ligação teria com o instituto do estágio probatório, tal como se encontra previsto na legislação brasileira. Dentro desses característicos, o concurso de títulos se revestiria das condições seletivas preconizadas pela boa administração de pessoal. Contudo, o critério adotado pela supramencionada Lei n.º 1.142, de 1950, não satisfaz às exigências apontadas. O que ali se prevê é um concurso exclusivamente de títulos. Acresce, ainda, a circunstância relevante de semelhante medida acarretar desigualdade de tratamento no provimento dos cargos das carreiras profissionais do serviço público. Em face do princípio constitucional supramencionado, não há como tolerar-se a existência de carreiras privilegiadas. Ao contrário: todas devem sujeitar-se às mesmas condições seletivas. Há casos excepcionais que contra-indicam o concurso público. No próprio Ministério da Agricultura, há o exemplo frisante das carreiras especializadas, cujo ingresso é feito mediante conclusão de cursos especializados, nos termos dos Decretos-leis n.ºs 1.514, de 16 de agosto de 1939, 4.083, de 4 de fevereiro de 1942 e 8.695, de 16

de janeiro de 1946. Não se trata, entretanto, de atentado ao critério geral do artigo 186 da Constituição. Culpe-se, antes, o defeituoso e obsoleto plano de classificação de cargos adotado na administração brasileira. Se esse plano, seguindo os modernos princípios da administração de pessoal, fôsse alicerçado no postulado essencial de deveres e responsabilidades, não existiria a anomalia. No caso apontado, inequivocamente, cada carreira geral e a correspondente carreira especializada formam um todo harmônico dissociável. Somente o critério que presidiu à sua formação, baseado em nossa rudimentar classificação de cargos, dificulta a constituição de uma carreira única, com diversas ramificações especializadas. Dificulta, mas não impossibilita. Mesmo deixando à margem qualquer concepção revolucionária, nada impediria, por exemplo, a existência de uma só carreira, condicionando a promoção à atual classe inicial da carreira especializada à conclusão do curso de extensão adequado, à semelhança do exigido para a investidura na supramencionada classe.

Mas, nos últimos tempos, os princípios consagrados pela Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que reajustou os quadros do funcionalismo público civil, têm sido parcialmente desvirtuados. Isso porque reestruturações isoladas, sem idéia de conjunto, tendiam a destruir, cada vez mais, o postulado de conferir-se igual pagamento a todos que exercem atribuições idênticas. Entre elas, ressalta, pelo seu vulto e repercussão financeira, a Lei n.º 200, de 30 de dezembro de 1947, que, em seu artigo 1.º, determinou passagem para a carreira de Contador do Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda dos que, à época, ocupavam essa mesma carreira, mas do Quadro Permanente, os quais foram classificados como Contabilistas pela Lei n.º 284, de 1936. Praticamente, essa transferência singular acarretava sempre significativo aumento pecuniário para os beneficiados. E não ficou somente nisso. O § 2.º do artigo 1.º do aludido diploma legal estendeu as disposições acima “aos funcionários que pertenciam ao Quadro III, aos antigos serventuários das Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, nos Estados, até 1936, atualmente Oficiais Administrativos do Ministério da Fazenda, e aos da carreira de Guarda-livros, nomeados na vigência do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 349, de 23 de março de 1938, e que presentemente ocupam cargos de outra carreira, desde que requeiram transferência para a carreira de Contador, até 30 dias da data da publicação desta Lei”. Esse dispositivo foi tachado de inconstitucional pelo professor Haroldo Teixeira Valadão, em parecer emitido quando Consultor-Geral da República, sob a alegação de que o anteprojeto do Executivo não continha semelhante preceito. Não obstante, argumentando com a constitucionalidade da norma, salientou aquêlê jurisconsulto que a mesma:

“1.º) abrange os que serviram nas Delegacias até 1936 e, pois, antes de 1934;

2.º) não apanha os que já se acham no Quadro Suplementar;

3.º) não compreende os que se tornaram oficiais administrativos após a data da vigência da lei”. (1)

Contudo, aproveitando-se de seu texto obscuro, propiciador de interpretações dúbias, estenderam-se os benefícios da citada Lei n.º 200, de 1947, a numerosos grupos de funcionários, que não se enquadravam em seus estritos termos, considerando as conclusões a que chegou o então Consultor-Geral da República, aprovadas, aliás, pelo Titular da Pasta. E para essa extensão irregular, nada mais era preciso do que uma simples apostila no título de nomeação dos privilegiados. É verdade que há diversas sentenças judiciais determinando o enquadramento do funcionário entre os beneficiados pelo diploma legal em aprêço. De qualquer maneira, competia à Administração acatar as decisões judiciais. Não se conformando, todavia, cabia-lhe interpor recursos ou providenciar ação rescisória, na conformidade da legislação processual civil. Indo além do que fôra judicialmente determinado, o que de fato ocorreu foi uma flagrante ilegalidade, oriunda de exorbitância de poder, que não pode nem deve prevalecer, em defesa da moralidade administrativa. Os atos de apostila são nulos de pleno direito, porquanto não se alicerçam em qualquer dispositivo legal aplicável rigorosamente à espécie. Para sanar a série de irregularidades verificadas a pretexto de aplicação da Lei n.º 200, de 1947, faz-se mister que o Governo, sem maiores delongas, designe uma comissão composta de pessoas de idoneidade inatacável e sólido saber jurídico, para interpretar a lei em causa, averiguando o seu real alcance. Partindo dessa indagação essencialmente jurídica, caber-se-ia rever todos os atos expedidos, a fim de expurgar os funcionários que foram indevida e ilegalmente premiados (2).

Outro violento atentado ao espírito do sistema do mérito se originou das tabelas únicas de extranumerários-mensalistas. É que a Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, cujo objetivo principal foi o de dispor sobre o pagamento de vencimentos, remuneração, salário e proventos do pessoal civil e militar da União, estabeleceu, como princípio geral, a existência de uma única tabela de mensalistas em cada Ministério, salvo no tocante às repartições de natureza industrial. O espírito desse preceito foi, obviamente, o de unificar as múltiplas tabelas numéricas até então existentes, uma para cada repartição ou reduzido grupo de repartições. É que semelhante regime — até aí adotado — dificultava sobremodo a mo-

(1) Parecer de referência 98-R, de 13 de setembro de 1948, in pareceres do Consultor-Geral da República, Vol. II, 1950, págs. 363 a 369.

(2) Quando já se encontrava elaborado este artigo, o Sr. Presidente da República, aprovando sugestões do Departamento Administrativo do Serviço Público, designou uma comissão, nos moldes aqui indicados, para rever “os casos em que foram concedidos os benefícios da Lei n.º 200, de 30-12-47”, conforme despacho publicado no *Diário Oficial* de 10 de março de 1952, pág. 3.723.

vimentação dessa modalidade de pessoal, pois a mudança de servidor de uma para outra tabela, dentro do mesmo Ministério, somente poderia ser feita mediante transferência, sujeita a processamento demorado. Com a unificação preconizada pela Lei n.º 488, de 1948, movimentar-se-ia o pessoal por meio de simples remoção ou localização, à semelhança dos funcionários. Além disso, a formação de grandes séries funcionais, iguais às carreiras, possibilitaria melhor acesso de seus ocupantes, o que equivale a dizer, forma mais rápida de melhoria financeira. Contudo, êsses objetivos salutareos foram completamente desvirtuados na elaboração das tabelas únicas. O que se verificou, de fato, foi a criação de numerosas funções, nas quais foram admitidas pessoas que tinham padrinho político ou influência administrativa. E quase sempre admitidos fora dos termos legais, pois houve apenas relacionamento das pessoas incluídas, na maioria estranhas ao serviço público. A bem da verdade, é de ressaltar-se que também foram aproveitados nessas funções de salários relativamente polpudos alguns elementos que já vinham prestando bons e reais serviços à administração, em cargos ou funções de retribuição pecuniária inferior. Entretanto, a grande maioria dos beneficiados procuravam escapar, manhosa e, ao crivo selecionador da prova de habilitação, exigência natural para o preenchimento dessas funções. Daí o acerto da ordem governamental, determinando a revisão de todas as tabelas únicas, com a finalidade de expurgar os elementos estranhos, assim como analisar as diversas situações em que foram colocados numerosos servidores.

Numerosos outros diplomas legais, promulgados a partir de 1945, vieram contribuir para a derrocada parcial do sistema do mérito, destruindo os salutareos princípios estabelecidos na Lei número 284, de 1936, muitos dêles já superados doutri-

nariamente pelo tempo mas cujo espírito continua a incentivar qualquer reforma que se faça na administração brasileira. Enumerar todas essas leis trânsfugas seria fastidioso, cansativo e certamente inútil. Uma rápida pesquisa ao fichário de leis demonstraria, de logo, o acerto dessa afirmativa, que já é, aliás, de domínio público.

Dentro da ordem de nossas considerações, resta auscultar clinicamente as causas determinantes dessa desorganização que vem predominando na administração brasileira nesses últimos anos. Torna-se evidente que a falta de uma orientação uniforme contribuiu poderosamente para a situação reinante. Perdendo o apoio decisivo do Governo, o Departamento Administrativo do Serviço Público, como organismo central, nada pôde fazer, naquele momento periclitante, para evitar a derrocada que se ia nitidamente delineando. Apenas isso evidencia, com mais vigor do que sólidos argumentos jurídico-doutrinários, a necessidade de toda administração regularmente organizada contar com a colaboração de um órgão específico, para opinar, com plena liberdade e isenção de ânimo, sobre matéria técnico-administrativa.

Todas essas circunstâncias, encaradas em conjunto, levam o mais inexperiente estudioso da matéria a uma conclusão irretorquível: a necessidade inadiável de cuidadosa revisão nas reestruturações parciais efetivadas até o presente momento, com o objetivo de estudar a melhor maneira de sanar os seus maléficos efeitos, certamente através de reajustamento geral dos cargos, carreiras e séries funcionais existentes no serviço público. Nessa oportunidade, poder-se-ia examinar a possibilidade de implantar, no Serviço Público Brasileiro, um verdadeiro sistema de classificação de cargos, baseados nos deveres e responsabilidades atribuíveis a cada agrupamento de cargos e funções, de acordo com os modernos ensinamentos da administração científica de pessoal.