CARGOS PÚBLICOS — CLASSE E CARREIRA — ADICIONAIS DE TEMPO DE SERVIÇO

— Quando a Constituição determina que tal ou qual profissão deve ser organizada em carreira, há de se entender que empregou o têrmo no seu sentido técnico consagrado, significando que os ocupantes dos seus vários cargos serão agrupados em classes sucessivas, escalonadas pelos seus padrões de vencimentos.

PARECER

Francisco de Paula Baldessarini, 1.º Curador de Família, solicita a expedição de decreto que lhe conceda adicionais de tempo de serviço.

2. A questão suscitada nos autos gira em tôrno da interpretação do artigo da lei que manda contar o tempo de serviço na classe.

3. Sustenta o interessado que o Ministério Público compõe-se de cargos e não de classes. E conclui: classe é todo êle; classe subdividida em cargos. No seu entender, portanto, o tempo de serviço a apurar é na carreira do Ministério Público, quaisquer que tenham sido os cargos ocupados.

4. A tese sustentada não nos parece merecer acolhida. No sentido lato *classe* é sinônimo de profissão, significando quase o mesmo que carreira. No sentido restrito, entretanto, sentido técnico uniformemente acolhido em tôdas as nossas leis de pessoal, classe é o agrupamento de cargos semelhantes dentro da carreira.

5. Isso é conceito universal, a que não se pode opor nenhuma contestação.

6. O que varia de país a país é apenas o critério fixado para o agrupamento dos cargos semelhantes. O sistema geral, adotado na Itália (Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, 1946, vol. 3, pág. 74), na França (Berthélemy, *Droit Administratif*, 1933, pág. 76) e nos Estados Unidos (*Preliminary class especifications of the positions in the Field Service*, 1930, pág. 1) é fazê-lo na base dos deveres e responsabilidades, como recomendam Mosher e Kingslay (*Public Personnel Administration*, 1936, pág. 352). A simples diferença de vencimento nada significa, do ponto de vista técnico, sendo conside-

rada consequência secundária e acidental da diferença de funções, deveres e responsabilidades.

7. Em 1936, todavia, quando se tentou no Brasil a primeira classificação de cargos, isto é, o agrupamento de cargos pelos seus deveres e responsabilidades para constituirem uma classe, dada a grande complexidade e dificuldade do problema, adotou-se, como único critério possível, agrupar os cargos pelos seus salários e não pelas suas atribuições.

8. Nasceram daí as chamadas "carreiras" horizontais, isto é, grupos profissionais escalonados pelos seus padrões de vencimentos.

9. Daí a conceituação do Estatuto, que fixou a definição que decorre forçosamente de nosso sistema:

"Art. 5.º — Classe é um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimento.

"Art. 6º. — Carreira é um conjunto de classes, da mesma profissão, escalonadas segundo os padrões de vencimentos".

10. Quando, pois, a Constituição determina que tal ou qual profissão deve ser organizada em carreira, há de se entender que empregou o têrmo no seu sentido técnico consagrado, significando que os ocupantes dos seus vários cargos serão agrupados em classes sucessivas, escalonadas pelos seus padrões de vencimentos.

11. Assim é que a lei 116, de 15 de outubro de 1947, organizando o Ministério Público em carreira, para obedecer o mandamento constitucional, fixou como suas classes constitutivas os agrupamentos dos cargos de Promotor Substituto, Promotor Público e Curador.

12. No caso, aliás, o escalonamento foi rigorosamente técnico, porque as classes se constituiram não apenas pelos seus padrões de vencimento como, ainda, pela natureza dos deveres e responsabilidades dos seus ocupantes, constituindo assim, juntamente com a carreira diplomática, as únicas verdadeiras carreiras do nosso Serviço Público. Se, pois, como observa Dardeau Vieira, pode haver dúvida quanto à propriedade da denominação de *classe*, para indicar um grupo de oficiais administrativos de mesmo vencimento (*Rev. do Serviço Público*, abril de 1941, pág. 140), nenhuma dúvida pode persistir no caso do Ministério Público e da Carreira Diplomática, cujas classes estão rigorosamente identificadas pela semelhança de atribuições e igualdade de vencimento, de acôrdo com a melhor técnica (Wenceslau do Amaral, *Rev. do Serviço Público*, janeiro de 1945, pág. 74).

13. O assunto, aliás, já foi longamente examinado quando alguns magistrados pretenderam considerar "classe" sinônimo de "carreira", para efeito de promoção, como agora pretende o postulante, para efeito de percepção de adicionais.

14. Houve um acórdão favorável a que o Dr. Aguiar Dias opôs brilhante contestação afirmando:

"Incorre em confusão o acórdão ao assimilar a expressão classe (conjunto de indivíduos da mesma profissão) no sentido vulgar, com a mesma expressão, empregada na técnica do serviço público e equivalente a conjunto de cargos da mesma profissão, com igual padrão de vencimentos (*Rev. For.*, vol. 97, pág. 668, *in fine*).

15. O Supremo Tribunal Federal se manifestou igualmente:

"A expressão antiguidade de classe não se pode confundir com a locução antiguidade de carreira (*Rev. For.*, vol. 94, pág. 128).

16. No caso do Ministério Público a interpretação sustentada é ainda menos consistente, por que sua lei orgânica expressamente definiu o têrmo:

"Art. 11, § 1.º — Por antiguidade de classe, inclusive no Ministério Público dos Territórios, entende-se o tempo de efetivo exercício em cargo da mesma categoria, deduzidas quaisquer interrupções, salvo as motivadas por licença e disponibilidade remuneradas, comissões, exercício de mandato legislativo, férias ou suspensão em virtude de processo criminal, quando se verificar a condenação".

17. Alega o interessado que a definição é, apenas, para efeito de promoção. Não importa. A organização do serviço público em carreiras e o escalonamento de classe é sempre feito, precisamente, para permitir as promoções, mas o conceito que daí decorre fixa e define a estrutura da carreira. O assunto não comporta controvérsias.

18. A outra solução não nos conduz a análise gramatical do artigo que se discute.

"Os membros do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios que contarem mais de dez anos de serviço *na respectiva classe*, ou mais de vinte de serviço público, terão os vencimentos do cargo acrescidos de 25%, etc..."

19. Ora, se classe, na lei, fôsse sinônimo de carreira, como se pretende, não se justificaria a expressão "respectiva classe". Seria o mesmo que dizer *respectiva carreira*, o que não teria sentido, porque a carreira é uma só.

20. E' preciso ter em vista, por outro lado, o alcance, o objetivo, a origem e o sentido do instituto que se pretende analisar.

21. Ao ser organizado o serviço público em carreiras horizontais (isto é, carreiras em que cada promoção corresponde a simples majoração de vencimentos, sem acréscimo de responsabilidade) foi a antiguidade de classe fixada como critério preponderante da promoção. Metade das vagas é preenchida pelo critério de antiguidade absoluta e a outra metade por um suposto merecimento, apurado pela chefia, mas para o qual só podem concorrer os servidores colocados nos primeiros dois terços por antiguidade. Na organização da lista de merecimento, entretanto, em virtude da frequência com que são atribuídos a quase todos os funcionários pontos máximos, é outra vez a antiguidade o critério escolhido para possibilitar o desempate.

22. Nessas condições, pode-se dizer que as melhorias de vencimentos decorrentes das promoções são conferidas em razão direta da antiguidade dos servidores. Estabelecido êsse sistema, não havia mais razão para conservar os antigos adicionais de tempo de serviço que, pràticamente, correspondiam a outras tantas promoções, com o mesmo fundamento de antiguidade.

23. Assim é que a lei n. 4.860, de 22 de outubro de 1942, prescreveu em seu art. 1.º:

"A contar da data da presente lei não mais poderão ser abonadas aos funcionários públicos da União, do Estado e dos Municípios, quaisquer gratificações adicionais por tempo de serviço, excetuadas, tão sòmente, as que a lei garante aos professôres".

24. A exceção perfeitamente se explica. Não estando o magistério organizado em carreira, os professôres não tinham possibilidade de promoção ou melhoria em tôda a sua vida funcional.

25. A gratificação de tempo de serviço, em suma, é uma forma indireta de melhoria de vencimento, idêntica à concedida pela promoção dos funcionários burocráticos, como estímulo ao servidor que permanece muitos anos na mesma classe, isto é, no mesmo padrão de vencimentos. O critério de tempo de serviço para a concessão dêsses adicionais, portanto, deve ser o mesmo fixado para a promoção, com que pràticamente se identifica.

26. Se *A* e *B* ingressaram como defensores públicos em 1950, por exemplo, será justo conceder uma gratificação adicional, em 1960, àquele entre êsses dois que até essa data não houver logrado nenhuma promoção. Nada justificaria concedê-la a quem tenha galgado ràpidamente tôda a escala hierárquica, até o seu topo. Êste, por sua vez, terá também a sua gratificação adicional depois de dez anos na classe final, de que não poderá mais ser promovido. Êste o espírito da lei.

27. O Dr. Leopoldo da Cunha Melo, em brilhante parecer prolatado no Tribunal de Contas, muito bem fixou:

"Num bom critério, a adicional deve ser concedida aos funcionários que não fazem jus a muitas promoções, de poucos acessos nos seus quadros, mais ou menos estacionários. Êsse, ao que pa-

rece, o critério dominante nos recentes diplomas legais que estão a restabelecer as gratificações adicionais, extintas, como se sabe, pelo decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939" (*Rev. de Direito Administrativo*, vol. XV, pág. 233).

A conclusão, portanto, salvo melhor juízo, é de que o requerente não tem direito ao que pleiteia.

Rio de Janeiro, 1951. — *Alaim de Almeida Carneiro*, Assistente Jurídico do Ministro da Justiça e Negócios Interiores.