A PROMOÇÃO NO SISTEMA BRASILEIRO

J. E. PIZARRO DRUMMOND

SUMÁRIO: *Os critérios jurídicos a que está sujeita a Administração no Estado moderno — A promoção e sua utilidade relativamente ao serviço público — Sistema do mérito — Bibliografia — O merecimento.*

Resumindo a realidade do fenômeno administrativo atual, Carlos Medeiros Silva chama atenção para o fato de que tem a Administração, no Estado moderno, "o dever de agir dentro das mais lídimas esferas do direito". Sua atividade é, essencialmente, jurídica e está adstrita a critérios legais, vale dizer, "pesa sôbre ela o poder de revisão do Judiciário" [1]

Estas observações são oportunas, à vista do estudo do vigente Regulamento de Promoção, objeto de tão variadas interpretações relativamente a vários de seus dispositivos, a despeito da aparente rigidez da armadura estatutária em que deve estar compreendido e da concepção do serviço público no regime constitucional vigente.

A organização do serviço público de carreira, criando vantagens para os funcionários — escreve Francisco Campos — visa, através dessas vantagens, ao bom desempenho do serviço, isto é, tem por fim estimular o funcionário, oferecendo-lhe a perspectiva de melhoria individual, em troca da dedicação que revelar e do aperfeiçoamento que souber imprimir aos serviços do Estado. [2]

Quanto ao sistema constitucional democrático vigente, que assegura livre acesso aos cargos públicos, já brilhantemente expôs Seabra Fagundes que o *mérito* não constitui entidade autônoma no conjunto de elementos que compõem o ato administrativo, senão apenas um aspecto, um modo de ser dêsse ato, no que concerne aos motivos e ao objeto: traduz-se pràticamente, na justiça; na eqüidade, na utilidade, na razoabilidade, oportunidade e conveniência de cada medida tomada pela Administração. [3]

Tendo em vista boa técnica observada nos países onde predomina o sistema do mérito, verifica-se que as soluções administrativas até agora postas em prática, quanto à promoção, entre nós, mais ou menos acompanham o grau de desenvolvimento a que atingiu, aqui, o estudo especializado da Administração pública.

---

1 *Revista de Direito Administrativo*, vol. 24, abril-junho de 1951, ps. 357-8.
2 Parecer in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 1, fasc. 1, jan. 1945, p. 274.
3 *Revista de Direito Administrativo*, vol. 23, de jan.-março de 1951, ps. 1 a 17.

Com o excepcional alargamento do cultivo da ciência da Administração, que brilhantemente superou a fase elementar do *ad usum scholarum* para representar algo de positivo e profundo em nossa realidade cultural, é de notar-se, nos últimos vinte anos, o ciclo percorrido pelo instituto da promoção, cujo conceito, antes deficiente ou errado, passou a divulgar-se em sua configuração técnica verdadeira, definindo-se e situando-se não só face à própria natureza da função pública e dos elementos de que se vale o Estado na consecução de seus fins, como também face aos interêsses do funcionário. Assumiu o instituto da promoção uma posição jurídica e técnica passível de ser discutida com base em elementos claros — servida por doutrina bem informada, por jurisprudência administrativa e judiciária que veio solidificar sua estrutura legal.

Não obstante isso, alguns aspectos carecem de ser trabalhados pelo pensamento dos estudiosos, na busca de critérios conciliatórios mais condizentes com o sistema do mérito em todo o teor democrático, que é o vigorante entre nós; impõe-se atenção minuciosa relativamente ao interêsse do Estado, na adoção e utilização do instituto da promoção, na dosagem de suas compensações.

A grande falha do sistema brasileiro é devida, principalmente, à falta de uma classificação de cargos, em nosso serviço público federal que fica por êsse motivo impedido de adotar o tipo aconselhável de promoção, isto é, aquêle que dá ao servidor não só maior vencimento, mas também responsabilidades mais elevadas, atribuições mais complexas.

A propósito de bibliografia, os autores, apesar da fertilidade dos últimos tempos, costumam se referir à escassez de trabalhos sôbre promoção: trata-se de deficiência que, a bem dizer, não é apenas brasileira, mas também americana ("American literature on the subject promotion is scarce", escreveu Leonard White) e européia.

O ano de 1950 foi fecundo, no Brasil, para os estudos referentes à promoção, pois marcou o aparecimento de três trabalhos que podemos reputar de alto valor para o cultivo da especialidade:

1.º) o *Manual de Promoções*, de Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho, que consiste em comentários ao texto do Regulamento de Promoção vigente acompanhado de tôda a jurisprudência administrativa atualizada, e mais as decisões dos Tribunais, tabelas de atribuições em matéria de promoção, um calendário, porém, e principalmente, contendo ampla dissertação a propósito dos assuntos. Perfeito trabalho de pesquisa e exegese realizado com tanta segurança técnica e humanística que pode ser considerado o primeiro grande monumento erguido a um Código de Promoção, no Brasil;

2.º) a tese intitulada *Do Recurso nas Promoções*, de Aluísio Xavier Moreira, exame minucioso e concludente do que há de melhor, em doutrina, a respeito dêsse recurso, com oportuna crítica ao que dispõe o nosso Regulamento a respeito, sugestões para melhorá-lo; e

3.º) a tese cognominada *Dos Critérios de Promoção*, da autoria de Ennor de Almeida Carneiro, amplo estudo dos critérios ou métodos de promoção, que conclui pela preferência do critério do *merecimento absoluto*, o mais condizente com uma sadia política de pessoal, cuja superioridade é verificável não só *ex intima philosophia* como através da própria constatação de fato, pela aplicação dos diferentes meios de "acesso".

Com razão Pfiffner proclama que *seniority alone will tend to fill the higher places with incompetents.* Ora, é notório que o processo da "livre-escôlha" condena-se por si mesmo, ante as modernas concepções da vida no Estado contemporâneo, tal a situação de choque em que se encontra com o sistema do mérito: é o sistema que maiores probabilidades oferece à imposição das preferências gratuitas e ao império do favoritismo, apesar de amplamente adotado nos Estados Unidos, e com sucesso, conforme o testemunho de Mosher and Kingaley. Não existe, entre nós, a educação administrativa indispensável ao emprêgo, sem perigos, dêsse critério da livre-escôlha. O uso, aqui, anteriormente ao aparecimento do sistema do mérito, atesta claramente sua inaplicabilidade em nosso meio.

Quanto à antiguidade como fundamento para o acesso, o império absoluto que ela exerce em nosso sistema atual torna a promoção, alternadamente, autômata, quase sempre injusta e prejudicial, por aceitar-se o tempo anterior de serviço como elemento de peso na disputa. De tal tempo independe, por natureza, o valor funcional do servidor, pois a assiduidade é condição implícita ao exercício do cargo.

O sistema italiano resolveu impasse semelhante com oportunidade: lá, informa Enrico Presutti, o funcionário embora conte com a antiguidade a seu favor, poderá ser preterido, desde que demonstrada falta de capacidade específica necessária ao desempenho da nova função. Mas, como logo se vê, êsse método de conciliação dos critérios alternados repousa nas atribuições, e não pode ser aplicado quando inexista uma classificação de cargos bem assentada.

O merecimento absoluto, por sua vez, pode ser genèricamente entendido como "o conjunto de qualidades que tornam o funcionário habilitado ao exercício de novo cargo, mais importante em deveres e responsabilidade, dentro da carreira profissional a que pertence". A promoção dessa maneira é, comprovadamente, a mais adequada ao meio brasileiro.

Contudo, o que ainda hoje não está resolvido é o problema da apuração do merecimento, ou melhor, como diz Probst, apurá-lo não é mais a questão: a coisa vital é *como* apurá-lo acurada, fàcilmente e sem prejuízo ou provocação de descontentamentos.

Não vamos, porém, no presente artigo, proceder ao exame dessas dificuldades.

Limitamo-nos a lembrar que, a partir de 1938, como anota Ennor de Almeida Carneiro, "o Brasil se tornou o mais importante cadinho de experimentação técnico-administrativa em todo o mundo". Se a propósito dos problemas de pessoal tínhamos apenas "o cáos absoluto", a verdade é que, com o decorrer de poucos anos, diversas tentativas importantes se iniciaram, algumas coroadas de pleno sucesso. Pois bem: ainda assim, o problema da promoção carece de tratamento adequado isto é, de aperfeiçoamento, por parte do legislador.

E' o que demonstra cabalmente Ennor de Almeida Carneiro em seu trabalho cujas conclusões precisam ser consideradas (melhor dizer: acatadas) como as de Pinto Pessoa e Aluísio Xavier Moreira, no momento em que o país ingressa em ampla fase de revisão administrativa, após franca experimentação: isto será a garantia de arejamento e isenção necessárias ao novo sistema.