

PLANO DE CARREIRAS DO SERVIDOR PÚBLICO

Ivan Barbosa Rigolin¹

I – Tratando-se de servidores públicos, e com vista à implementação da reforma administrativa que a Constituição Federal impõe aos entes públicos, plano de carreiras é conjunto, estabelecido em lei, das possibilidades de evolução funcional dos servidores permanentes, através de promoção dentro das carreiras, observadas as regras e as condições então estabelecidas, e na estrita observância dos princípios constitucionais – em especial o da igualdade.

Carreira é a disposição ascensional de vários cargos de provimento efetivo, ou de vários empregos permanentes – conforme seja estatutário trabalhista o regime jurídico em questão -, de natureza e conteúdo ocupacional semelhante e complexidade crescente, estabelecida e disciplinada na lei, se se tratar de entidade componente da administração direta, ou no ato administrativo, em se cuidando de autarquia ou fundação pública.

A matéria não é privativa, entretanto, desses organismos, nem foi inventada pelo poder público, pois que é freqüente entre empresas provadas, particulares, de porte e dimensão que e comportem carreiras para servidores, e desse cabem também, com plena adequação, os planos de carreiras nas entidades paraestatais.

Apenas que em um caso e em outro os institutos e a rigidez das regras a serem observadas variará radicalmente: a lei estabelecerá estritas condições de exercício das carreiras no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, e em seus órgãos auxiliares, e atos e regimentos farão o mesmo inegavelmente com menor solenidade e maiores facilidades de funcionamento – quando se tratar de autarquias e, sobretudo de fundações públicas.

II – O plano de carreiras, referido na Constituição, art.39, e última etapa de reforma administrativa constitucional prevista como obrigação aos entes públicos pelo art. 24, do ADCT, constitui um importantíssimo meio de incentivo ao servidor, para que adquira novos níveis de escolaridade e crescente experiência, e com isso habilitação para galgar postos de trabalho de superior hierarquia.

Significa antes de mais nada que a administração tem interesse pela evolução do seu servidor, e zela para que ela aconteça caso ele, a seu turno, demonstre o mesmo interesse em se aperfeiçoar profissionalmente, efetuar curso de aprimoramento, atualizar-se, a cada etapa, e cada cargo (ou emprego) demonstrar que realiza a contento seu trabalho. Constitui, ou sempre deveria constituir, um meio à disposição da administração para premiar o bom servidor, e separá-lo do indolente, desinteressado, desidioso.

III – As carreiras verdadeiras constituem conjuntos de diferentes cargos, ou diferentes empregos, sempre permanentes, pois cargo ou emprego em comissão,

1. Professor e Advogado.

ou de confiança, estão sempre fora de carreira, vez que não se poderia pleitear, em nenhuma hipótese, ascender a algum cargo ou emprego em comissão. Subir na carreira, assim, é verdadeiramente mudar de posto de trabalho.

Para a evolução na carreira é imprescindível a apreciação do mérito do candidato, sem o que essa não constituirá uma forma legítima de incentivo nos moldes a que se destinam as leis respectivas e, sobretudo, a Constituição Federal, que expressamente cuidou do tema. Esse sendo um requisito imprescindível, outros devem existir, variando a cada momento em características. Fatores como escolaridade para o cargo superior na carreira ; interstício (tempo de exercício) no grau inferior ; existência de vaga e, ocasionalmente, critério de seleção ou de desempate entre candidatos habilitados podem existir previstos no disciplinamento da carreira, e com vantagem existirão.

Cargos, ou empregos, que não se situem em carreira – por absoluta dissemelhança das atribuições com as de qualquer outro – são os denominados cargos (ou empregos) isolados. A esses a lei pode oferecer outros incentivos similares à carreira, mas não carreira em sentido próprio.

É importante que se tenha presente que a evolução na carreira – hoje circunscrita na legislação federal praticamente apenas à promoção – constitui uma forma de provimento de cargo, ou seja de ocupação, oficial e definitiva, do cargo por alguém, que nele passa a deter a condição de servidor público.

Um plano de carreiras, além de escrito e descrito na lei, deve na melhor técnica também constar de um quadro sinótico, onde facilmente se visualizem todas as possibilidades de seu exercitamento, indicando-se cargos (ou empregos) de origem, até os máximos atingíveis. Deve constar desse quadro, que constituirá se existir um anexo da lei instituidora do plano, além disso, o maior número de informações decodificáveis por descrição na lei, que permita compreender o exato funcionamento do plano, de modo a auxiliar na efetiva implementação dos mecanismos ali estabelecidos.

IV – Os teóricos das ciências da administração dividem as carreiras, dentre em outras e conforme diferentes critérios, em categorias como as naturais, as derivadas, as verticais, as horizontais, as automáticas.

Carreira natural é aquela depreendida do simples exame dos cargos – ou empregos – nela constituídos, por absoluta identidade da natureza das atribuições, diferenciadas apenas em função da diferente complexidade e dificuldade, conseqüência das diferentes escolaridades exigidas. Um auxiliar de escriturário e um escriturário-chefe se constituem em carreira natural. O mesmo nem sempre, conforme se examinará adiante, se poderá afirmar de um técnico de contabilidade e um contador.

Carreira derivada é aquela em que os graus sucessivos não decorrem imediatamente de um mesmo conteúdo ocupacional em ordem crescente de complexidade, porém de matérias que guardam relação de similaridade, como por exemplo um escriturário e um mecanógrafo, ou um mecânico de máquinas pesadas e um operador dessas máquinas.

Carreira vertical é a verdadeira carreira, constituída de cargos ou empregos diferentes, enquanto que carreira horizontal constitui mero arremedo de carreira, simples recurso ante a impossibilidade de carreira, ou de outro modo, uma carreira parcial, ao lado da vertical, como requinte ou aparelhamento diferenciado em cada qual dos graus da carreira vertical. Exemplo de carreiras horizontais : 1º) auxiliar de borracheiro nível I, auxiliar de borracheiro nível II, borracheiro nível I, borracheiro nível II; 2º) escriturário A, escriturário B, escriturário C; 3º) técnico aprendiz, técnico júnior, técnico pleno.

Carreira automática é outra freqüente aberração dos sistemas de pessoal, pois exclui o mais importante elemento de apreciação das condições do candidato à evolução: o exame do mérito. Assim, uma carreira que se dê por meros adicionais automáticos, ou promoções por tempo de serviço ou antigüidade, constitui um péssimo mecanismo de evolução incentivada – já que não depende de fator pessoal algum do candidato -, podendo apresentar valia como outro sistema de incentivo, mas não de plano de carreira.

V – Uma cautela a ser observada quando da elaboração de planos de carreira é a modicidade que a lei deve prescrever quanto ao trânsito do servidor de um para o outro cargo de diverso nível de escolaridade, como do nível básico para o nível técnico, e deste para o nível superior.

O Supremo Tribunal Federal tem sido rigoroso no julgamento de ações que visam anular planos de carreiras que, excessivamente protetivos aos servidores, acabam por violar, ou ao menos arranhar, o princípio da igualdade, de observância imposta à Administração pela Constituição, arts. 5º e 37, aqui significando a idêntica possibilidade de todos os brasileiros assumirem cargos públicos, sem aquelas protetividades que, com freqüência crescente, têm acabado invalidas pelo Poder Judiciário.

Então, desse modo, por força de medida limiar concedida pelo Supremo Tribunal e até hoje em vigor, estão suspensas todas as disposições constantes de diversas leis federais, que consignam formas de evolução – em carreiras ou não – como a ascensão, o acesso e mesmo a transferência. A teor da decisão, essas formas de provimento de cargos públicos não se constituem em carreiras legítimas, nem em formas constitucionalmente aceitáveis de evolução funcional, porque, desrespeitando o princípio básico das carreiras – similaridade de atribuições entre os vários graus -, estabelecem privilégios anti-isonômicos a servidores, em prejuízo de cidadãos não-servidores que aspirassem a condição de servidor.

Com base na decisão, e para não o problema, a própria Lei n.º 8.112, de 1.990, que é o Estatuto dos Servidores Públicos da União, através de medida provisória, teve revogados dispositivos que consignavam qualquer daquelas formas de provimento de cargos públicos.

Outras formas indisfarçavelmente esdrúxulas e espúrias de provimento de cargos, como a antiga transposição – que ascendia o servidor de um cargo com determinado conteúdo ocupacional para outro de conteúdo absolutamente

distinto -, já foram extirpadas da legislação estatutária federal há tempo, constituindo esse um exemplo a ser necessariamente seguido por Estados e Municípios.

VI – Se somente existe promoção dentro de alguma carreira, carecendo por completo de sentido imaginar-se na organização legal e rígida do serviço público – promoção se não existir previamente instituída a carreira onde ocorrerá, então já se conclui que carreira é instituto que exclui a idéia de concurso público, significando exatamente o oposto. Não se concebe imaginar concurso para a promoção na carreira, pois que tal negaria essa própria possibilidade de evolução do servidor dentro de uma trilha descrita pela lei (ou pelo ato administrativo, em caso de autarquias e fundações); carreira é para servidor, não para cidadão aspirante à condição de servidor. Concurso público serve para um cidadão ingressar, ocasionalmente, em algum cargo de carreira, para apenas após fase, com o tempo, poder ser promovido na carreira.

Se é assim, o plano de carreiras deve preservar sobretudo o princípio – se se permite dizer – da "naturalidade" das carreiras, ou seja da similaridade entre a carga ocupacional que deva existir entre os diversos graus em que se dispõe e organiza, de modo a evidenciar que a evolução do servidor não desbordou ou excluiu a regra, constitucionalmente adotada como um dos mais basilares princípios de direito e do estado de direito, da igual acessibilidade de todos aos cargos públicos. Postos de trabalho que "naturalmente" conduzam a outros, esses devem dispor-se em carreiras, para evidenciar a observância do princípio constitucional da isonomia.

A lei, assim, não deve reservar um percentual de cargos (ou empregos) para provimento por promoção, forcejando a aplicação da carreira, pois que pode ocorrer de nenhum servidor, no grau inferior, estar habilitado para ser promovido. Deve a norma estabelecer que a promoção será obrigatória, se possível por preenchimento dos requisitos por ao menos um servidor na carreira, antes de se abrir concurso público, ante aquela impossibilidade.

Os concursos internos, por outro lado, não estão, em absoluto banidos do ordenamento jurídico, pois que podem legitimamente, na forma da regra pertinente, constituir o critério de desempate entre candidatos servidores públicos, à promoção dentro de alguma carreira, sempre que ocorra empate entre dois ou vários.