

Tal concepção assistemática e ilógica de carreira, associada ao instituto do Acesso, foi justamente o que permitiu a ampla flexibilidade no provimento intra-Administração dos cargos públicos. Possibilitou que, a título ilustrativo, porteiros, auxiliares, fossem reclassificados como Médicos, Engenheiros, Economistas, sem a salutar concorrência pública;

b) uma falsa diferenciação conceitual entre provimento e investidura em cargos públicos, conceitos que em verdade são equivalentes, distinguindo-se apenas quanto ao endereçamento, já que provimento se refere ao cargo e investidura ao servidor. Tal diferenciação conceitual resultou em admitir que determinadas formas de provimento (denominadas provimentos derivados), como a Ascensão, não se constituam em investidura e, portanto não obrigavam o concurso. Parece-nos que a falsidade desta dicotomia visou a, justamente, permitir saídas jurídicas para estas chamadas formas de provimento derivado.

Em outras palavras, chegamos, como resultado deste processo, a alterações conceituais importantes nas noções de carreira, investidura e provimento cuja consequência prática foi o enfraquecimento do instituto do concurso e o surgimento das mais diversas e imorais formas de investidura em cargos públicos.

7. Consciente desta desvalorização do instituto do concurso público como meio de ingresso no serviço público e dos abusos praticados, sobretudo nas décadas de 70 e 80, quando os quadros de pessoal das Administrações da União, dos Estados e dos Municípios cresceram com base em métodos de contratações espúrias e irregulares, resolveu o Constituinte de 1988 estabelecer regras mais rígidas, visando a reverter tal quadro.

No que se refere à investidura em cargos públicos, o disposto no art. 37, inciso II, tornou cristalina a obrigatoriedade do concurso público de provas ou de provas e títulos, afastando, conseqüentemente, outras formas "derivadas" de investidura.

A não alusão constitucional ao termo "primeira", no inciso II, do art. 37, afastou do ordenamento jurídico o instituto da Ascensão (ou Acesso), pois estes significam a investidura sem concurso em cargo de Categoria Funcional ou carreira diversa daquela a que pertence o servidor.

9. Além de afastar o instituto da Ascensão Funcional, a Constituição de 1988 aboliu o da transferência, o que se depreende do segundo parágrafo da Justificativa supra-mencionada.

10. A restrição constitucional não alcança, todavia, aquelas formas de provimento realizadas dentro de uma mesma categoria funcional, já que os cargos devem ser escalonados em carreiras.

E é a própria Constituição, no "caput" do artigo 39, que prevê as carreiras, e, conseqüentemente, as formas de provimento inerentes a elas, como, por exemplo, a promoção:

"Art. 39 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas."

Em síntese, estão abolidas as formas de investidura que representam ingresso em carreira diferente daquela para a qual o servidor ingressou por concurso e que não são, por isso mesmo, inerentes ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual não há carreira, mas, sim, sucessão de cargos ascendentes.

Mas, frise-se, promoção é provimento dentro da carreira, para se afastar qualquer possibilidade de se considerar como promoção a Ascensão, que é provimento de uma carreira para outra. Também o subterfúgio de se englobar carreiras de naturezas e níveis de escolaridade distintos em uma só carreira é expediente que não encontra amparo legal para efeitos de ressuscitar tais formas de provimento.

Em conseqüência, a Progressão Horizontal (quando dentro da mesma Classe) e a Progressão Vertical (quando para a Classe diversa da mesma Categoria) devem ser classificadas como Promoção, de acordo com a nova nomenclatura legal.

Já a Progressão Especial (quando para a Classe Inicial de outra Categoria do mesmo Grupo) é similar à Ascensão Funcional, pois implica em investidura em nova carreira, ou, adotando os termos legais, nova Categoria Funcional.

Pelos argumentos até aqui desenvolvidos e repassados, os institutos de Progressão Horizontal e Vertical são constitucionais, embora, de acordo com a boa técnica legislativa, devam ser denominados como Promoção, consoante a nomenclatura empregada na Lei 8.112, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União.

Por sua vez, o instituto da Progressão Especial incorre no vício da inconstitucionalidade.

12. Em face do exposto, consideramos que o parecer SR-89, de 11.5.89, da Consultoria Geral da República, a Orientação Normativa nº 02, da Secretaria da Administração Federal, e a Lei 8.112, de 11.12.90, são equivocadas pois contrariam a Constituição naquelas partes em que sustentam a legitimidade da Ascensão Funcional e da Progressão Especial.

Em particular, destacamos que a Lei 8.112/90 incorre em inconstitucionalidade nos seguintes dispositivos:

- art. 8º, incisos III e IV;
- art. 10, parágrafo único, expressão "ascensão";
- art. 13, - 4º, expressão "ascensão";
- art. 17, expressões "ascensão" e "ascender";
- art. 18, expressão "transferido";
- art. 23, na íntegra;
- art. 33, incisos IV e V.

Entretanto, se, como Senadores, no Senado Federal, podemos evitar, administrativamente, que se instaure um processo que seria marcado pela inconstitucionalidade, com a aprovação de Proposta de Ato da Comissão Diretora que disponha sobre a aplicação dos sistemas de Ascensão e Progressão Funcional, quanto às demais normas mencionadas temos que aguardar que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie pela inconstitucionalidade, a partir da devida provocação

por parte de alguma daquelas pessoas titulares da competência prevista no artigo 103 da Constituição Federal.

13. Mas, mesmo que o alcance da nossa decisão se restrinja, de imediato, ao âmbito interno do Senado Federal, tal atitude será de inestimável importância para o conjunto da Administração Pública e, certamente, para a sociedade brasileira.

Isto porque será o primeiro órgão Público brasileiro a reconhecer, oficial e insofismavelmente, a nova orientação constitucional.

Aliás, talvez sejamos o primeiro justamente porque os demais órgãos aguardam a interpretação original, do legislador, ou a manifestação da Suprema Corte.

Se nos aguardam, devemos dar o devido exemplo, interpretando a norma constitucional em todo o seu rigor, consoante a intenção nítida e cristalina do Constituinte, indiscutível no teor da emenda ao Projeto de Constituição, então aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte. Afinal, quem melhor do que esta Casa - como órgão produtor de leis e com vários membros tendo integrado a Assembleia Nacional Constituinte - para fixar o sentido preciso da norma. Por isso, a nossa decisão e o nosso exemplo serão marcantes para o conjunto do Estado.

14. Mas, se em um esforço de abstração, fugindo às evidências dos argumentos, mesmo assim quiséssemos aprovar a realização de um processo de Ascensão e Progressão Funcional, seria uma insensatez de nossa parte, pois o Supremo Tribunal Federal, neste momento, está apreciando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 245-7, devendo, a partir de tal julgamento, firmar jurisprudência a respeito do tema.

Em decorrência, o bom senso indica que, até na hipótese de não se considerar inconstitucional a Ascensão, mesmo assim não deva o Senado Federal realizá-la diante da iminência de uma decisão sobre o mesmo tema, por parte da Corte Suprema.

15. Finalmente, mesmo estando o tema "sub judice", reiteramos a importância histórica e o conseqüente dever de o Senado Federal dar o exemplo, tomando a decisão que lhe compete, ao deliberar, em síntese:

- a Ascensão Funcional e a Progressão Funcional especial são institutos banidos pela Constituição Federal de 1988; e
- as Progressões Funcionais horizontal e vertical, mecanismos de promoção internos a cada carreira, são institutos que não maculam a ordem constitucional." (voto do Relator Senador José Paulo Bisol)

29. Frise-se, por oportuno, que o pronunciamento da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania foi acatado pela Mesa Diretora do Senado Federal.

30. Pondo fim à polêmica, o Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade do § 1º do art. 185 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (ADIN nº 245, Relator Ministro Moreira Alves - D.J. de 13 de agosto de 1992, pág. 12.157 -- acórdão pendente de publicação), fulminou o instituto da ascensão funcional, com o entendimento de que o art. 37, II, da Constituição de 1988, impõe a aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Na palavra do Pretório Excelso, a ascensão funcional foi banida pela Carta vigente, porque configura forma de ingresso em carreira, ou categoria funcional, diversa daquela em que o servidor ingressou por concurso público.

IV - CONCLUSÃO

31. Em conclusão, entendo que não se coaduna com a Constituição em vigor o instituto da ascensão funcional, pelos argumentos antes expendidos, sendo, portanto, passíveis de serem submetidos ao controle concentrado de constitucionalidade os dispositivos da Lei nº 8.112, de 1990, que a ele se refiram.

32. Entendo, ainda, que, se acolhido o aqui exposto, deve a Administração Direta, Autárquica e Fundacional abster-se de realizar processos seletivos com vistas ao referido instituto.

À consideração superior.

Brasília, 14 de setembro de 1992.

JOSÉ MÁRCIO MONSÃO MOLLO  
Consultor da República

ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS

PORTARIA Nº 3.384/SC-5, DE 23 DE SETEMBRO DE 1992

O CHEFE DO ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o disposto no art. 32, da Lei nº 8.237, de 30 de setembro de 1991, resolve:

Alterar a tabela de diárias dos servidores militares federais, de acordo com o anexo.

Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Gen Ex - ANTONIO LUIZ ROCHA VENEU