

O Instituto da Readaptação

- Lei nº 1.711, de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis)
- Lei nº 3.780, de 1960 (Plano de Classificação de Cargos)
- Lei nº 4.878, de 1965 (Estatuto do Policial).

WALDYR DOS SANTOS

I — Na Administração Pública

A *readaptação* da Lei nº 1.711 aparece como um instrumento necessário à correção de um estado de fato — o desajuste entre o servidor público e as atribuições do cargo em que se encontra efetivamente provido, resultante da redução de sua capacidade física ou intelectual, ou do conflito de vocação.

A *readaptação* da Lei nº 3.780 é instituída como instrumento necessário à correção, também, de um estado de fato, a existência, no Serviço Público, de funcionário desempenhando atribuições completamente estranhas ao cargo de que é titular efetivo, circunstância essa oficialmente conhecida através da pesquisa para a elaboração do Plano de Classificação. (Em determinada categoria de cargos foi verificado que 88 em 100 dos servidores não exerciam funções do respectivo cargo).

Surgindo, assim, de necessidades diversas, êsses dois institutos, com a mesma nomenclatura (*readaptação*), tiveram configuração legal própria.

No primeiro caso, o reajuste se impunha como meio permanente de se corrigir: 1) a modificação do estado físico ou das condições de saúde do servidor; ou 2) a falta de correspondência do desenvolvimento do nível mental em relação às exigências do exercício das atribuições do cargo, ou mesmo de pendor vocacionais para êsse exercício.

A correção, visando à eficiência funcional do servidor, no caso, configurou-se na expressão legal de «investidura em função mais compatível com a capacidade do funcionário» (art. 70, Lei nº 1.711-52).

Para o legislador a especificação da capacidade física ou intelectual, assim como a de vocação, estariam implícitas na noção do termo *readaptação*.

A forma de sua efetivação seria a do instituto da *transferência* (art. 71, Lei nº 1.711), *transferência readaptadora* portanto — que se processa, afinal, *ex officio* (art. 52, II, Lei nº 1.711), com imposição da regra estatutária absoluta do condicionamento a *concurso*. Nesse aspecto, ocorreu verdadeira regressão do instituto, tornando-o quase inaplicável.

Davam-lhe, ainda, a natureza da compulsoriedade e a exigência de exame de saúde, na sua aplicação.

Já o instituto da *readaptação* da Lei nº 3.780, objetiva reajustar o servidor nas funções exercidas durante determinados períodos (*desvio funcional*), como complementação à implantação do sistema de classificação de cargos que se instituiu, pela primeira vez, no Serviço Público Brasileiro (Lei nº 3.780-60).

Como é tradicional no serviço público, as normas legais estabelecendo proibições raramente são rigorosamente observadas, principalmente quando teoricamente recomendadas. A proibição do exercício de atividades diversas às inerentes ao cargo ou carreira a que pertencia o funcionário constituía determinação legal desde 1939, com o artigo 272 da Lei nº 1.713, e ratificada em 1952 (art. 7º, § 3º, Lei nº 1.711). Assim é que não obstante aquela determinação, o levantamento de dados para estudo e elaboração do plano de classificação de cargos veio revelar que servidores, em número não pequeno, como ocupantes de funções policiais exerciam tarefas burocráticas; escriturários funcionavam como médicos, dentistas e assim por diante.

Mas sabiam os técnicos que a solução para o problema do desvio funcional, em sua totalidade, não seria encontrado na simples classificação de cargos, por isso instituiu-se a readaptação, como meio de gradativamente corrigir aquelas anomalias, respeitados os direitos dos servidores.

À proposta de aplicação do instituto aos desvios funcionais, ocorridos por necessidade comprovada do serviço, com duração de tempo ininterrupto superior a três anos, preferiu o legislador fixar, em virtude do longo tempo em que o projeto permaneceu no Congresso (de 1954 e 1960), períodos delimitados para caracterizar o desvio funcional: prazo ininterrupto superior a dois anos (no mínimo de 12 de julho de 1958 a 12 de julho de 1960); ou por mais de cinco anos, também ininterruptos até 21 de agosto de 1959 (no mínimo de 21-8-54 a 21-8-59) (art. 43 da Lei nº 3.780, publicada a 12 de julho de 1960).

Ao estabelecer êsses períodos, o mesmo diploma legal (Lei nº 3.780) determinava, novamente, proibição de se conferir, a qualquer servidor, atribuições diversas das pertinentes à classe em que fôra enquadrado e acrescentava:

«Em caso algum poderá tal fato acarretar a reclassificação do funcionário ou a sua readaptação.»

Com isto, confessava-se a descrença de que novos desvios funcionais não ocorressem, mesmo diante da cominação da pena de demissão ou destituição de função do chefe responsável (art. 47) pela sua ocorrência. Entretanto, tudo era facilitado pela inexistência de uma especificação de classes, que somente agora, mais de sete anos passados, vem de ser objeto de atenção da administração pública.

E a continuação dos desvios funcionais vinha levar o legislador a incluir, em proposição legislativa, dispositivo ampliando os períodos, anteriormente fixados, para caracterização dos mesmos (art. 64, Lei nº 4.242-63), fundamentado nas mesmas razões que justificaram a instituição da readaptação como instrumento de correção. Agora, então, caracterizava também, como desvio funcional, o exercício de atribuições diversas das do cargo em que se encontrava provido o funcionário nos períodos: de dois anos ininterruptos até à vigência da Lei nº 4.242, de 1963 (17-7-63), e de cinco anos, mesmo interrompidos, até essa data (17-7-63), desde que estivesse naquelas funções também a 12-7-60, data da vigência da Lei nº 3.780-60.

Visando, dessa forma, a corrigir anomalias por desvios funcionais, portanto, de caráter transitório, a readaptação da Lei nº 3.780-60, foi prevista para ser efetivada mediante transformação do cargo (art. 45), e, ao contrário da outra espécie (Lei nº 1.711) de aplicação permanente, não só *ex officio* mas podendo ser solicitada pelo funcionário desviado de função.

A princípio, pretendeu-se, no projeto inicial, corrigir o desvio funcional encontrado, como realidade anômala, com a aplicação da readaptação estatutária, mas essa pretensão não logrou sucesso, assumindo o instituto portanto a configuração própria, nos artigos 43 e seguintes da Lei nº 3.780, em face dos aspectos específicos da correção que se exigia.

Como instrumento permanente de aplicação, para reajuste de servidores em funções mais compatíveis com a sua capacidade do momento, o Estatuto do Policial (Lei nº 4.878, de 3-12-65) consignou o instituto da readaptação, num misto dos dois existentes (Leis ns. 1.711 e 3.780), tornando-o, assim, um meio eficaz e pronto para solução do desajustamento funcional, com benefício para o serviço público e para o servidor, contribuindo para maior eficiência do primeiro e para a valorização do segundo.

Eis os termos do artigo 20 da Lei nº 4.878:

«O funcionário policial que, comprovadamente, se revelar inapto para o exercício da função policial sem causa que justifique a sua demissão ou aposentadoria, será readaptado em outro cargo mais compatível com a sua capacidade, sem decesso nem aumento de vencimento.»

Parágrafo único. A readaptação far-se-á mediante a transformação do cargo exercido em outro mais compatível com a capacidade física ou intelectual e vocação.»

A restrição — sem decurso ou aumento de aumento de vencimento — é comum às readaptações das Leis ns. 1.711 e 4.878, diferentemente do que dispõe a Lei nº 3.780. E essa diferença explica-se porque, no caso deste último diploma, a medida resulta do reconhecimento de uma situação de fato, diversa, como a do exercício, já em ocorrência, de atribuições de outro cargo, portanto exigindo uma contraprestação (pagamento) à altura de sua natureza.

II — NO JUDICIÁRIO

Talvez impressionado com a utilização desfigurada, exagerada e inadequada, nos últimos tempos, do instituto do Mandado de Segurança, em assuntos relativos a servidores públicos, os Tribunais começam a fixar jurisprudência vedando-o como meio de ação para efeito de reconhecimento de direito a readaptação e enquadramento.

Nesse sentido se colocam:

O *Supremo Tribunal Federal* em decisões como:

Readaptação. Mandado de Segurança indeferido. (Mandado de Segurança (MS) 16.020-DF, in Diário da Justiça (DJ) de 15-6-66, página 2.100; Recurso em Mandado de Segurança (RMS) 16.495-SP, DJ. 24-6-66, p. 2.262; RMS 16.496-SP, in Revista Trimestral de Jurisprudência (RTJ), Volume (v) 38, p. 193; MS 14.202-DF, DJ 23-3-66, p. 868 e RTJ V 36 p. 270).

Aliás orientação dentro do espírito da Súmula 270 e decisões: RMS 17.006-GB, DJ 26-4-67, p. 1.135; MS 9.933-DF, DJ 4-5-66, p. 1.429; RMS 15.589, DJ 5-10-66 p. 3.381; RMS 16.274, DJ 5-10-66, p. 3.381; RMS 17.636-SP, DJ 26-5-67, p. 526.

O Tribunal Federal de Recursos em julgados no sentido de que o «writ of mandamus» não constitui meio idôneo para examinar atos de classificação de cargos ou de readaptação, que geralmente envolvem o mérito de questões de alta indagação, dependendo para sua apreciação de numerosos elementos de fatos e confronto de situações. Agravo em Mandado de Segurança (AMS) 45.817-GB, DJ 28-1-66, Apenso p. 30; AMS 48.621-SP, DJ 7-12-66, p. 4.321; Apelação Cível (Ap) 28.372-CE, DJ 22-5-67, p. 1.466; AMS 43.723, DJ 2-9-66 p. 2.965; 43.976-GB, DJ 6-5-66 p. 1.473; 45.641-SP, DJ 6-5-66, p. 1.474; 43.600-SP, DJ 30-9-66, p. 3.349; 56.044-SP, DJ 9-9-66,

p. 3.041; 31.521-DF, DJ 30-9-66, p. 3.345; 51.425-SP, DJ 25 de novembro de 1966, p. 4.146; 42.447-SP, DJ 31-10-66, p. 3.786; 45.512-SP, DJ 22-5-67, p. 1.468; 43.603-SP, DJ 14 de outubro de 1966, p. 3.561).

Inúmeros outros julgados foram expedidos pelo Judiciário, nesse sentido, mas, mesmo assim, ainda há funcionários que tentam ter o seu direito à aplicação do enquadramento e da readaptação por via mandamental.

Decide, ainda, o *Tribunal Federal de Recursos*:

«A readaptação está na dependência de um processo administrativo, para indagação e prova dos requisitos que a justificam. A sentença sobretudo em mandado de segurança, não pode substituí-lo» (AMS 32.556-GB, DJ 30-5-66, p. 1.823; 39.366-SP, *ibidem*, p. 1.825; 45.500-SP, DJ 13-6-66, p. 2.061; 45.558-SP, *ibidem*, p. 2.061; 42.623-SP, *ibidem*, p. 2.060; 46.064-SP, DJ 4-7-66, p. 2.353; MS 32.873, DJ 21-9-64, p. 3.391; 32.164, DJ 2-9-64, p. 3.154; AMS 47.712-SP, DJ 29-4-66, p. 1.375; 45.072-SP, DJ 23-5-66, p. 1.708; 40.276-SP, DJ 4-4-66, p. 1.080; 41.547-SP, *ibidem*, p. 1.081; 51.591-SP, DJ 21-10-66, p. 3.688; 40.152-SP, DJ 24-2-67, p. 335).

E, acrescenta, também, com relação à exigência de processo administrativo:

«A sentença, mesmo em ação ordinária, não pode substituí-lo» (Ap. 22.550-DF, DJ 21-10-66, p. 3.693);

porque

«Nem sempre a ação, mesmo ordinária, esclarece todos os dados, provas e contraprovas» (Ap. 20.366-RS, DJ 21-10-66, p. 3.692).

Elege, assim, a jurisprudência do Colendo Tribunal Federal de Recursos, como condição fundamental para a via judiciária, o *prévio processo administrativo*.

Não só porque

«A readaptação só pode e deve ser apreciada, originariamente, mediante a perquirição dos fatos em que se baseia, o que escapa à via heróica e expedita do mandado de segurança» (AMS 50.218-SP, DJ 22-8-66, p. 2.777; 50.305-SP, *ibidem*, p. 2.778; 51.422-SP, DJ 21-10-66, p. 3.688; 47.308-SP, DJ 18-11-66, p. 4.028; Ap. 23.009-GB, DJ 21-12-66, p. 4.485).

Mas, igualmente, porque

«O pedido de readaptação deve ser processado administrativamente, havendo, porém, exercício de fato, devidamente comprovado» (AMS 50.400-SP, DJ 2-12-66, p. 4.244).

Assim como,

«Ao Poder Judiciário não incumbe, em sua função de controle sobrepor-se ou antepor-se à Administração e praticar atos que a esta cabe praticar. Pedidos de readaptação devem ser dirigidos originariamente ao Executivo, e somente para corrigir atos deste é que cabe ao Judiciário intervir» (AP 20.582-GB, DJ 22-4-66, Apenso, p. 75; AMS 51.567-SP, DJ 3-3-67, p. 429).

«A readaptação depende de processo administrativo, para apuração dos requisitos exigidos e de decreto executivo, que lhe serve de arremate e marca o início da percepção das vantagens» (AMS 45.865-SP, DJ 4-4-66, p. 1.084; 47.719-SP, DJ 16-9-66, p. 3.144; 50.267-SP, *ibidem*, p. 3.146; 50.210-SP, *ibidem*, p. 3.146; 50-82-SP, *ibidem*, p. 1.469; 46.314-BA, DJ 22-5-67, p. 1.468).

Por isso mesmo, reconhece o Tribunal Federal de Recursos:

«Aberta ao servidor oportunidade de readaptação, não pode a Administração fraudá-la, mediante dispensa do interessado, mas abrir processo em que se examine o seu direito» (AMS 26.427-GB, DJ 12-6-64, Apenso, p. 508);

«Direito ao respectivo processo. O servidor, que se julga nas condições legais, tem direito a ver instalado o processo de readaptação de seu interesse» (AMS 45.866-SP, DJ 18-4-66, p. 1.214);

«O servidor que requer a sua readaptação tem direito a que se forme o processo correspondente e o mesmo tenha andamento» (AMS 38.624, DJ 6-10-64, p. 3.600).

Assim, «deve o funcionário aguardar que a administração examine e julgue a sua readaptação, desde que não confirmada desídia ou omissão da autoridade na apreciação de pedido» (AMS 51.497-SP, DJ 31-10-66, p. 3.789).

E. a posteriori, a via ordinária, hoje praticamente exequível com mais rapidez, em virtude das restrições impostas ao mandado de segurança pela Lei 4.348-64 (art. 5º parágrafo único).

«Ato que reclassifica, reenquadra ou readapta servidor ou funcionário não se impugna em processo de mandado de segurança, pois sua apreciação envolve numerosos elementos de fato, e confronto de situações, o que só se conjuga com processo administrativo individual e, *a posteriori*, vias ordinárias» (AMS 43.723, DJ 2-9-66, p. 2.965; 43.976-GB, DJ 6-5-66 p. 1.473; 45.641-SP, *ibidem*, p. 1.474; 43.600-SP, DJ 30-9-66, p. 3.340; 51.425-SP, DJ 25-11-66, p. 4.146).

Conceitua o Egrégio Tribunal Federal de Recursos a readaptação,

«o exercício de fato de cargo diverso daquele em que o servidor é provido, pode gerar direito à readaptação de que

trata o art. 43 da Lei nº 3.780-60 e não à percepção dos vencimentos do cargo exercido» (AMS 44.315-GB, DJ 2-9-66, p. 2.966; 51.536-SP, DJ 12-5-67, p. 1.363);

porque

«A simples expectativa da readaptação não gera nenhum direito» (AMS 50.452-SP, DJ 25-4-67, p. 1.106; 50.419-SP, ibidem, p. 1.106; 45.520-SP, DJ 14-4-67, p. 983; 50.312-SP, ibidem, p. 985; 50.374-SP, ibidem, p. 985; Embargos Ap 19.649-GB, DJ 11-4-67, p. 902; AMS 45.076-SP, DJ 24-2-67, p. 336; 50.165-SP, DJ 25-11-66, p. 4.244; 50.402-SP, 48.916-SP, 49.608-SP, 45.856-SP; 51.778-SP, todos DJ 2-12-66, p. 4.244; 4.243; 4.243; 4.241 e 4.241);

também,

«Readaptação ainda em processamento não confere a funcionário direito aos vencimentos do cargo pretendido» (AMS 43.704-SP, DJ 17-2-67, p. 214; 47.310-SP, DJ 17-2-67, p. 217; 44.657-GB, ibidem, p. 215; 50.313-SP, DJ 3-3-67, p. 428);

assim como,

«A readaptação de que trata o art. 43 da Lei nº 3.780-60. Direito que assiste ao funcionário, além do assegurado pelo art. 16 do Decreto nº 49.370, é o de ser mantido nas funções que vem exercendo sem fazer jus, entretanto, às vantagens patrimoniais respectivas» (AMS 44.192-SP, DJ 12-10-65, p. 2.747; 43.231-SP, DJ 4-7-66, p. 2.349; 45.559-SP, ibidem, p. 2.352; 47.328-SP, ibidem 2.356; 47.499-SP, ibidem, p. 2.356; 46.070-SP, DJ 8-8-66, p. 2.613; 43.302-SP, DJ 22-8-66, p. 2.768, e outros).

Em julgados isolados, no entanto, reconhece-se:

«Havendo, porém, exercício de fato, devidamente comprovado, o servidor deve perceber os vencimentos do cargo em que já se encontra em exercício» (AMS 50.400-SP, DJ 2-12-66, p. 4.244);

e

«Não obstante o processo de readaptação, o servidor pode perceber, desde logo, as vantagens do cargo, se ocorre exercício de fato comprovado» (AMS 48.911-SP, DJ 30-9-66, p. 3.355).

Mas prevalece, pelo número de julgados, que:

«O instituto da readaptação, investindo o servidor no novo cargo, por efeito de transformação, somente produz efeitos *ex nunc*, não só porque a sua eficácia jurídica tem início a contar da data da publicação do decreto no órgão oficial, como também porque a investidura no cargo é que tem capacidade para fazer

com que, de então em diante, o funcionário readaptado adquira uma nova situação jurídica de ordem funcional e patrimonial» (AMS 36.699-SP, DJ 29-9-66, p. 2.594; 43.671-SP, *ibidem*, p. 2.598; 45.885-SP, DJ 5-10-65, p. 2.663; 30.835-SP, DJ 26-11-65, Apenso, p. 564; 45.606-SP, DJ 19-8-66, Apenso, p. 162; 38.884-SP, DJ 5-11-65, Apenso, p. 543; 44.850-AM, DJ 26 de outubro de 1965, p. 2.945; 44.275-SP, DJ 20-11-65, p. 2.875).

Com relação à aplicação da readaptação ao *funcionário aposentado*, ainda divergem os julgados, entendendo o *Supremo Tribunal Federal* que caberia a aplicação do instituto (Agravado 39.317-GB, DJ 15-6-67, p. 1.831), enquanto que, no *Tribunal Federal de Recursos*, há uma decisão aceitando a aplicação (Apelação Cível 18.776, DJ 7-7-64, p. 2.211), e uma, mais recente, negando, sob a invocação de que:

«com a aposentadoria, o servidor deixa o cargo público e passa à condição de pensionista do Estado, pelo que incompatível com essa situação é sua readaptação funcional» (AMS 51.453-BA, DJ 21-12-66, p. 4.477).

Outros princípios estabelecidos pelo Judiciário (TFR) merecem indicação, como seja:

«Constitui condição para efetivação da readaptação a aprovação do enquadramento definitivo» (AMS 31.537, DJ 12-8-64, p. 2.819);

«Não há como readaptar funcionário em cargo inexistente no órgão a que pertence» (Ap 22.763-GB, DJ 21-3-67, p. 668; Ap. 21.820-GB, DJ 8-5-67, p. 1.286).