

PESSOAL

Efetividade e Estabilidade

JOSÉ MEDEIROS

DURANTE nossa pequena experiência administrativa, temos percebido certa dubiedade de interpretação em torno dos conceitos de efetividade e estabilidade. E' evidente que se trata de institutos revestidos de características bem diferenciados, que não devem ser confundidos, embora à primeira vista se afigurem geminados.

A efetividade do funcionário se prende ao estágio probatório, que é, na definição do artigo 16 do Estatuto, "o período de setecentos e trinta dias de exercício do funcionário nomeado para cargo público de provimento efetivo, isolado ou de carreira, durante o qual é apurada a conveniência ou não de sua confirmação". Essa definição, moldada à sistemática de pessoal vigente entre nós, não foge à conceituação doutrinária. C. A. Lúcio Bitencourt, o técnico brasileiro que mais profundamente estudou a matéria, conceituou o estágio probatório como "a permanência condicional em serviço, por determinado espaço de tempo, durante a qual se verifica se o funcionário, pela sua atuação e pelo modo por que reage no treinamento, deve ser, ou não, confirmado no cargo" (1). Torna-se evidente o caráter experimental do estágio. E' o que se depreende, com mais vigor, do critério preconizado pelo item I do artigo 14 do Estatuto, no sentido de que as nomeações serão feitas para estágio probatório, quando se tratar de qualquer cargo de provimento efetivo. Dêsse modo, embora o cargo possua características permanentes, o cidadão é para ele nomeado sempre em caráter experimental, que não deve ser confundido, em hipótese alguma, com a nomeação em caráter interino. Esta é provisória, temporária, eventual, para suprir claros momentâneos nos quadros do funcionalismo. Em virtude dela, o funcionário interino não tem direito a nenhuma vantagem sobre permanência no cargo, que é a peculiaridade primordial da estabilidade, como mais

tarde veremos. Enquanto que a nomeação para estágio é experimental, dependendo a confirmação do funcionário no cargo a satisfação de determinados requisitos de tempo, funcional e moral.

A maioria dos autores considera o estágio probatório uma extensão do sistema seletivo (2), apesar de repercutir mais de perto no problema do treinamento funcional. Portanto, o estágio é a pedra de toque na integração do funcionário no trabalho. O sistema legal brasileiro, todavia, não consagra totalmente êsses salutares princípios doutrinários. O Estatuto estabeleceu que a confirmação do estagiário ficaria dependendo de atender aos requisitos de idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço e eficiência.

Afora disciplina, verificável pelas penalidades porventura aplicadas ao estagiário, e assiduidade, que pode ser averiguada pela frequência ao serviço ou pelas entradas-tardes ou saídas cedo, as demais condições são de aferição difícilíssima. A idoneidade moral é um predicado muito sutil para ser mensurado por pessoas sem especializada formação psicológica, como em geral são as autoridades julgadoras do estagiário. Aliás, êsse julgamento é quase sempre baseado na informação prestada pelo chefe da repartição ou serviço em que sirva o funcionário, conforme o § 1.º do artigo 16 do Estatuto. Do mesmo modo a aptidão e a eficiência não se amoldam ao critério comum de mensuração. Ficam dependendo sempre do método pessoal do julgador. E' o grande e irremediável mal inerente a todo critério de aferição de merecimento apesar da excelência que alguns autores encontram no método preconizado por Probst.

Certamente em virtude das dificuldades em encontrar-se uma fórmula eficiente de medir os requisitos a que se acham sujeitos os funcionários

(1) C. A. LÚCIO BITENCOURT — Do estágio probatório e sua efetiva utilização — Separata da Revista do Serviço Público — Departamento de Imprensa Nacional — 1949 — Pág. 17-8.

(2) W. F. WILLOUGHBY considera o "period of probation" como uma oportunidade para se completar o processo seletivo (*in Principles of Public Administration* — pág. 296).

durante o estágio probatório, este instituto ainda não está fixado sólidamente no sistema legal brasileiro. E' que o artigo 16 do Estatuto ao estabelecer o prazo do estágio como de 730 dias de exercício a nosso ver ampliou demasiadamente esse período de experiência funcional apesar de opinião contrária de HARVEY WALKER, a ponto de coincidir com o tempo exigido para a aquisição da estabilidade, no caso de o funcionário ter sido nomeado em virtude de prévia habilitação em concurso. Eis um dos pontos nevrálgicos da legislação brasileira, fonte da tremenda confusão a que nos referimos de início.

No nosso entender, estabilidade é o direito que o funcionário, nomeado para cargo público de provimento efetivo, adquire de permanecer no serviço público, após decorrência de determinado período de exercício. E' óbvio, todavia, que esse direito não é absoluto. Mesmo estável, o funcionário pode perder o cargo em virtude de sentença judiciária, passada em julgado, ou de processo administrativo, em que lhe seja assegurado amplo direito de defesa, nos termos inequívocos do artigo 189 da Constituição Federal. Estas são as perdas de cargo de caráter presumidamente permanentes, definitivas. Ademais, o funcionário estável estará sujeito a perder temporariamente o cargo quando este fôr extinto e não houver possibilidade de aproveitá-lo imediatamente em outro de natureza e vencimentos compatíveis com o anterior. Nessa hipótese, o funcionário é pôsto em disponibilidade até que seja aproveitado. Apesar de controverso o assunto, é lícito concluir que essa disponibilidade é concedida com proventos integrais, não havendo nenhum desconto especial nos vencimentos que percebia quando em exercício, conforme, aliás, entendeu recentemente o Juízo de Direito da Segunda Vara da Fazenda Pública (3).

O direito positivo brasileiro, desde a Lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915, estabelecendo, de modo geral, que o funcionário com mais de 10 anos de serviço público federal somente poderia ser demitido em virtude de sentença judiciária ou em decorrência de inquérito administrativo, sempre cuidou de proporcionar extremada segurança ao funcionário. Após a aquisição da estabilidade, a administração apenas pode expurgar o funcionário do serviço público se ficar devidamente provado em processo administrativo, revestido de tôdas as formalidades legais, que êle

cometeu falta prevista em dispositivo legal expresso, que comina, como penalidade, o afastamento expulsivo do funcionário. Em face desse estado de coisas legal, agravado pela sentimentalidade e pela falta de senso de responsabilidade da maioria dos chefes de repartição ou serviço, o funcionário estável se revestiu de uma barreira quase intransponível à ação repressiva da administração. Talvez seja conveniente esclarecer que, com isso, não estamos fazendo apologia do regime de instabilidade funcional, nem tampouco apoiamos os afastamentos por motivos políticos. Desejamos apenas deixar claro que a estabilidade exagerada e de fácil aquisição assim como a complacência dos chefes nivelam os bons e os maus funcionários. E esse nivelamento absurdo certamente repercute no trabalho. Para contrabalançar essa situação de excessiva segurança em que se encontra o funcionário, após o período assecuratório da estabilidade, fazia-se mister, pelo menos, um regime de estágio probatório rigoroso, a fim de possibilitar seleção mais prática que a realizada através do concurso. Ou melhor, para tornar possível a realização plena do sistema seletivo, como ensino Willoughby. Não existindo o crivo final, o que se verifica é o escoamento de funcionários totalmente incapazes alagando o serviço público de verdadeiros parasitas, que se defendem com a couraça da estabilidade quando algum chefe cômico de seus deveres tenta importuná-los. Por isso é com imenso pesar que reconhecemos a indiscutível ineficiência na aplicação prática do estágio probatório na administração brasileira. Como bem acentuou C. A. Lúcio Bitencourt, "o estágio existe, apenas, na letra da lei, sem qualquer repercussão na realidade" (4). À semelhança desse técnico, desconhecemos qualquer caso de exoneração, em virtude de carência de requisitos exigidos pelo estágio. O período de 730 dias muita vez passa até despercebido sem que a autoridade competente para informar sobre o comportamento funcional do estagiário tome conhecimento dessa circunstância. Nesse caso, após expirado o prazo, a autoridade presta as informações necessárias com data atrasada, ficando o funcionário automaticamente confirmado, pois isso independe de qualquer ato. O simples transcurso do interstício de 730 dias ocasiona a confirmação.

Por outro lado, o estágio jamais deve ser examinado à luz da estabilidade. Contudo nesse erro, fundamento de confusões de conceitos incorreu o elaborador do Decreto n.º 6.222, de 4 de

(3) Sentença do Juízo de Direito da Segunda Vara da Fazenda Pública, proferida em mandado de segurança impetrado por Francisco Bastos Monteiro e outros, — *In* Diário da Justiça de 1 de agosto de 1950 — pág. 6.898.

(4) C. A. LÚCIO BITENCOURT — *Obra citada* — pág. 58.

setembro de 1940, que regulamentou o capítulo do Estatuto dos Funcionários sobre transferência. E' que o art. 12 dêse decreto executivo estabeleceu que

“Não estará sujeito à exigência do estágio probatório o funcionário que, nomeado para outro cargo já tenha assegurada, por qualquer prescrição legal, estabilidade no serviço público.”

Ora, o estágio probatório se refere à perfeita capacidade do indivíduo exercer satisfatoriamente as atribuições de determinado cargo. Nada tem a ver com a estabilidade, que é adquirida no serviço público. E' comum um indivíduo ser excelente escriturário, mas não possuir aptidão para exercer o cargo de bibliotecário, por exemplo. Mas, como êsse cidadão já havia adquirido estabilidade, quando em exercício no cargo anterior, passando depois a outro cargo, de natureza com-

pletamente diversa, fica isento do período experimental do estágio. No entender do legislador pátrio, êle é estável não devendo, em consequência disso, estar sujeito a novo estágio, apesar da diversidade de atribuições que são cometidas aos ocupantes dos dois cargos. Eis uma tese doutrinariamente insustentável. No exemplo mencionado, embora estabilizado no serviço público, o funcionário seria submetido a estágio no cargo de bibliotecário. Caso não conseguisse satisfazer as condições exigidas para o eficiente exercício desse cargo, deveria ser dêle exonerado retornando automaticamente ao cargo anterior para o qual demonstrou capacidade funcional. Esta a solução racional que se impõe, para colocar o estágio à margem da influência da estabilidade, preservando as suas finalidades essenciais, que são as de completar a seleção e positivar o treinamento funcional e o “placement”.

DOCUMENTAÇÃO

Fichário de Filmes

Tradução de SYLVIO DO VALLE AMARAL

(Devidamente autorizada por especial gentileza de “The H. W. Wilson Company”).

MUITAS vêzes durante os últimos anos, “The H. W. Wilson Company” editôra do “Educational Film Guide” pensou em elaborar fichas impressas para filmes de 16 mm. Se os planos atuais derem resultado, um projeto definido será lançado em futuro próximo.

O objetivo dêste questionário é determinar, se possível, a necessidade de fichas impressas para filmes de 16 mm, a forma e o tipo mais convenientes e os vários modos pelos quais são usados. Sua cooperação no responder e devolvê-lo é reiteradamente encarecida. O maior número de perguntas exige apenas um sinal de conferência (V) como resposta.

Sugere-se, caso associado a biblioteca pública, ou faça parte dela, de colégio, escola, negócio ou organização que mantenha uma — discutir o questionário com o bibliotecário ou o catalogador respectivo.

1. E' produtor
distribuidor
ou freguês de
filmes de 16 mm?

Se nêles tem algum outro interêsse é favor especificar.
.....

2. Se distribuidor,
sua organização é educacional ou não financeira ..
.....
ou comercial
3. Se freguês,
é associado a colégio ou universidade
escola
biblioteca pública
igreja
negócio ou indústria
associação ou organização
clube
ou grupo outro organizado (é favor especificar)
4. Possui, no momento, algum fichário para filmes de 16 mm?
Sim Não
(Modelos de todos os tipos de fichas que use serão apreciados).
5. Julga necessário distinguir fichas de filmes das de livros?
Sim Não
(Veja também a pergunta 14).