

de guerra está sujeito a uma disciplina mais severa do que um marinheiro. Até o papa deve lavar uma vez por ano os pés de um indivíduo humilde e deve se confessar duas vezes por semana. E' a disciplina pelo exemplo, podemos dizer! Tais exemplo são, porém, essenciais à disciplina de qualquer organização.

A conclusão dessas observações é a de que a força de uma organização é determinada pelo seu espírito; que êsse espírito deve ser determinado

pelo propósito em mira e pelos meios necessários a sua realização e que êsses meios implicam numa doutrina que gera e alimenta o espírito da organização. De outro lado, nenhuma organização pode viver só de espírito. A coordenação deve ter os seus formalismos, o que quer dizer sua técnica ou método de orientar sua força no sentido de realizar o propósito em vista.

(Continúa)

## PESSOAL

### *Um caso de readaptação*

M. J. A. FERNANDES

**R**ECENTEMENTE o D.A.S.P. cogitou de um caso de readaptação, que desperta interesse, não tanto pelas suas características em si mesmas, mas pelo fato de traçar rumos, e de certo modo firmar doutrina sôbre matéria ainda muito controvertida.

O caso é o seguinte — Depois de longo período de licença para tratamento de saúde, verificou-se, em cuidadosa perícia médica, que certa funcionária, integrante da carreira de Datilógrafo, não se encontrava mais em condições de sanidade e capacidade física que aconselhassem a volta ao exercício de suas funções primitivas. Impunha-se então, optar por uma destas soluções administrativas: a) aposentadoria, que seria altamente desvantajosa para uma funcionária com pouco tempo de serviço, como era a hipótese; — b) ou a readaptação, mais recomendável, tanto para o serviço público, quanto para a interessada, e perfeitamente viável, já que a própria perícia médica indicava serem os trabalhos leves de escritório compatíveis com as atuais condições físicas da servidora em questão. Foi, então, proposta a readaptação da funcionária da carreira de Datilógrafo para a de Escriurário.

O caso estava perfeitamente bem enquadrado na lei. O Estatuto dos Funcionários, no seu Capítulo IX reservado ao problema da readaptação, dispõe:

Art. 68 — Readaptação é o aproveitamento do funcionário em função mais compatível com a sua capacidade física ou intelectual e vocação.

E logo a seguir diz:

Art. 69. A readaptação será compulsória e verificar-se-á:

a) quando ocorrer modificação do estado físico ou das condições de saúde do funcionário que lhe diminua a eficiência para a função.

Não há negar que a condição de compulsoriedade estabelecida pela lei, não é das mais felizes quando se trata de um problema que evidentemente envolve importante aspecto de assistência social. Na verdade trata-se do reajustamento social de um indivíduo, que, por circunstâncias estranhas à sua vontade, acha-se impossibilitado de exercer sua atividade profissional; parece desnecessário salientar que, para quem se encontra em tal situação, o problema é bem mais delicado que o de ajustamento. Deixando de lado qualquer hipótese de personalismo ou abuso de autoridade por parte de quem venha a aplicar o processo de readaptação, e admitindo-se, pelo contrário, que haja com todo critério e bom senso, nem assim estará livre de, em boa fé, querer impôr um erro técnico ou doutrinário, fácil de ocorrer em matéria por vezes tão difícil como esta. A lei deixou o funcionário, que sofre a readaptação, um tanto desarmado na defesa de seus legítimos direitos; e não entendamos aqui, por "direitos" apenas aquilo que vem expresso em lei, mas também os que decorrem de sua condição humana de indivíduo, de pessoa.

Verdade se diga que, até o presente, a condição de compulsoriedade, estabelecida pelo Estatuto,

tem sido entendida, não como uma imposição ao funcionário, mas como uma obrigação que o Estado impõe a si mesmo. Tem-se procurado vêr, naquela compulsoriedade um "direito" do funcionário direito êste que a Administração é compelida a reconhecer e observar.

No caso em exame, o Estado se sentiu na obrigação de amparar da melhor forma o seu servidor, tomando, pois, orientação certa e louvável.

Estabelece a lei: —

Art. 70. A readaptação se fará pela atribuição de novos encargos ao funcionário, respeitadas as funções inerentes à carreira à que pertencer, ou mediante transferência.

Claro está que no caso em exame só caberia a hipótese da transferência. Surge, agora, um aspecto interessante na questão. O artigo supracitado diz logo a seguir.

§ 1.º A readaptação por transferência não dependerá da satisfação de condições de habilitação previstas na alínea *b* do art. 65, e será feita mediante proposta do Ministro de Estado, ouvido o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 65. São condições indispensáveis para transferência:

*b*) para os casos previstos nos itens II e III — (do art. 63, isto é, de uma carreira para outra de denominação diversa, ou de um cargo isolado de provimento efetivo para outro de carreira) — o parecer dos respectivos serviços do pessoal e a satisfação de condições de habilitação determinadas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

Ao primeiro exame parecerá que a lei considera o "modus fasciendi" da readaptação como uma forma especial de transferência, na qual não toma em consideração a exigência de condições de habilitação para o exercício da função.

Ora, o que se procura com a readaptação é precisamente corrigir uma situação, em que, por motivos diversos, o funcionário se mostra ineficiente; readaptá-lo é colocá-lo novamente em condições de eficiência; é reajustá-lo ao trabalho. Tentar tal procedimento, sem prèviamente verificar se o funcionário apresenta o mínimo de habilitação necessário ao bom desempenho das funções para as quais vai ser readaptado, seria arriscar levá-lo ao

desajustamento agravado, isto é, ao oposto do que se tinha em mira.

Note-se porém, que a lei se refere à dispensa de condições de habilitação determinadas pelo DASP, isto é, destas e não de outras. Tais condições exigidas habitualmente nas transferências, consistem na apresentação de títulos, na realização de provas não competitivas, ou em outros processos pelos quais se possa em última análise, verificar se o funcionário apresenta uma certa soma de conhecimentos, que, com grande probabilidade o habilitaria à aprovação num concurso público para ingresso na carreira.

Nada impede que outras formas de aferição sejam usadas nos casos de readaptação. Parece afirmar que essa foi a intenção do legislador. Se realmente, fôsse desejo afastar qualquer procedimento de verificação dos conhecimentos mínimos, necessários ao eficiente desempenho das funções para as quais se transferirá o funcionário em vias de readaptação, — não se compreenderia que a lei, naquele mesmo § 1.º, do art. 70, depois de aludir à dispensa aqui discutida, dissesse que seria ouvido o Departamento Administrativo do Serviço Público, e, sobretudo, que estipulasse:

§ 2.º A readaptação poderá ainda ser promovida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e obedecerá, em qualquer caso, às normas pelo mesmo previstas.

Foi nêsse sentido que concluiu a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, depois de submeter a questão a amplo debate, em "mesa redonda" da qual participaram diversos técnicos, médico, psicotécnico e jurídico. (*Diário Oficial* de 20-7-48, pág. 10567).

A solução parece sobremaneira feliz, porque guarda perfeita conformidade com os dispositivos legais vigentes e consulta simultaneamente aos interesses da administração e dos funcionários interessados.

Aprovada pelo Sr. Direotr Geral do DASP, a solução redundna na adoção de uma medida de ordem prática — em cada caso, a D.S.A. designará uma comissão que verificará pelos meios melhor indicados, a capacidade do funcionário para o eficiente desempenho do cargo para o qual se pretende readaptá-lo.

## O novo regulamento de promoção

JOSÉ MEDEIROS

(Assistente de Administração do D.A.S.P.).

**D**E acôrdo com a moderna Administração de Pessoal, existem dois tipos distintos de promoção: o horizontal e o vertical. A promoção horizontal diz respeito à elevação de vencimentos, sem alterar as antigas atribuições do cargo, enquanto que a promoção vertical se refere ao acesso do empregado de uma para outra função de maior responsabilidade, com elevação concomitante de vencimentos, correspondente à subida de um degrau na hierarquia funcional.

O tipo adotado na Administração Brasileira não se enquadra rigidamente em nenhuma das fórmulas expostas, mas tende para a promoção horizontal, porquanto o escalonamento das carreiras em classes com remunerações diferentes, não equivale, por outro lado, a um aumento de responsabilidades e dificuldades da tarefa. Isso é o que se depreende da definição regulamentar:

“Promoção é o acesso do funcionário, em caráter efetivo, a cargo de classe imediatamente superior àquela a que pertence, na respectiva carreira” (1).

em harmonia com o princípio consagrado no parágrafo único do artigo 7.º do Estatuto dos Funcionários, no sentido de que “as atribuições inerentes a uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes”. Não concordamos, absolutamente, com este sistema, por considerá-lo empírico e desestimulante. Aliás, mesmo no meio administrativo brasileiro sempre houve divergência de pontos de vista sôbre o critério mais satisfatório de promoção. Alguns estudiosos, como Moacir Briggs, defendem ardorosamente a promoção mediante concurso, ao passo que outros, entre os quais Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho, consideram o concurso desaconselhável, “porque na prática verifica-se que nem sempre os mais inteligentes, ou mais preparados, são melhores funcionários do que os que não apresentam êsses requisitos intelectuais”. (2).

(1) Artigo 1.º do Decreto n.º 24.646, de 10 de março de 1948 (Regulamento de Promoção).

(2) Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho — “Promoção por eficiência” — Tese do concurso para Técnico de Administração do D.A.S.P. — Revista do Serviço Público — Fevereiro de 1942 — Páginas 5 a 24.

A nosso ver, porém, o critério mais justo de promoção seria o misto de merecimento e de concurso. Dêsse modo, se satisfariam as duas condições fundamentais de um sistema racional: verificar-se-ia se o funcionário está desempenhando eficientemente as atribuições de seu cargo e se mantém em dia os conhecimentos atinentes aos assuntos gerais e específicos da Administração.

Em referência ao concurso, não há nenhum obstáculo intransponível, sendo suficiente aplicar os princípios normais de seleção. Contudo, no tocante à apuração de merecimento, quanta dificuldade! Realmente, a apuração de merecimento, em moldes técnicos, constitui um dos mais relevantes problemas da Administração de Pessoal, e o resultado positivo representa, conforme acentuou Luís Guilherme Ramos Ribeiro, “uma das condições particulares para a permanência do pessoal qualificado no Serviço Público”. (3). Inúmeros estudiosos tomaram-na para tema de seus ensaios, mas nenhum deles chegou a conclusão definitiva. A matéria é demasiado subtil e flúida para enquadrar-se em princípios rígidos, de acôrdo com a tendência da científica Administração Pública. Isso porque, apesar dos esforços expendidos por vários autores norte-americanos em prol do objetivismo no “service rating”, é humanamente impossível afastar o fator subjetivo do problema, tendo em vista a amplitude de seu raio de ação. Segundo salientou William C. Beyer, as atribuições dos funcionários públicos não estão ao alcance dos “padrões objetivos de mensuração” (4). Entretanto, a maneira mais moralizadora de apurar o merecimento do funcionário seria por intermédio de uma comissão de promoção (5), com caráter autônomo, a fim de não sofrer influência de qualquer superior hierárquico, de estrutura mais

(3) Luís Guilherme Ramos Ribeiro — “Do Elemento Pessoal no Serviço Público” — Tese do concurso para Técnico de Administração do D.A.S.P. — Pág. 55.

(4) Artigo “Municipal Civil Service in the United States”, in “Problems of the American Public Service”, 1935, pág. 126.

(5) A. Fonseca Pimentel preconizou uma “Comissão de Merecimento”, mas em moldes diferentes (“Da Apuração de Merecimento” — Tese do concurso para Técnico de Administração do D.A.S.P. — Págs. 55 a 58).

ou menos idêntica à das antigas Comissões de Eficiência. Os seus membros seriam designados pelo Presidente da República, dentre funcionários de insofismável conhecimento das cousas administrativas e inatacável honestidade.

Deixemos de lado, todavia, nossas idéias gerais sobre o assunto, para examinar alguns aspectos do sistema brasileiro de promoção, com as inovações introduzidas pelo novo Regulamento, baixado com o Decreto n.º 24.646, de 10 de março de 1948, publicado no *Diário Oficial* de 17 dos mesmos mês e ano.

I — À vista do objetivo com que foi elaborado, o novo Regulamento apenas consolidou os dispositivos do antigo (6), atualizando-os à luz das alterações posteriores e dos inúmeros entendimentos interpretativos, sem se afastar, como é óbvio, dos princípios essenciais consagrados no Capítulo VII — Da Promoção — do Estatuto dos Funcionários.

II — Apesar de legalmente cingido a dois critérios distintos: antiguidade e merecimento (7), o sistema adotado pela Administração Brasileira se caracteriza pelo evidente predomínio da antiguidade, seja na classe, no ministério ou no serviço público federal, contrastando com o sistema empregado nos Estados Unidos da América do Norte, de não considerar a antiguidade como fator nem preponderante, nem sequer secundário. Corroborando a tese defendida por Astério Dardeau Vieira (8), cuidamos que o funcionário somente deveria ser promovido se desempenhasse satisfatoriamente suas atribuições, sem dependência da antiguidade. Como medida contemporizadora, porém, a antiguidade poderia justificar-se como fator subsidiário, mas jamais deveria ser considerado o corolário de um sistema de promoção.

III — Em virtude das falhas e conseqüente ineficiência do critério de apuração de merecimento preconizado no Capítulo III do antigo Regulamento de Promoção, cogitou-se de substituí-lo por outro que sanasse aquelas deficiências. Dêsse modo, o boletim de merecimento, adotado pelo novo Regulamento, em nosso entender, tem por objetivo precípuo despertar o interesse dos chefes e dos subordinados. Aqueles cabe a delicada ta-

refa de preencher os quesitos do Boletim, com o máximo de justiça e imparcialidade. Na realidade, o sistema repousa nesse julgamento, que, sendo falho, desmorona todo o edifício, por enfraquecimento em seus alicerces. Quanto aos funcionários, incentivando-os a enfrentar o trabalho com mais seriedade, porquanto sabem que estão sendo observados atentamente pelos chefes, e o modo por que desempenharem suas atribuições normais irá refletir no preenchimento dos boletins, o que equivale dizer: nas promoções.

IV — De acôrdo com o antigo Regulamento de Promoção, o merecimento do funcionário somente era apurado nos três últimos quadrimestres anteriores à época da promoção, por conseguinte apenas a metade do interstício legal, relegando todo o período anterior, durante o qual o funcionário poderia cometer qualquer falta disciplinar, sem que ela revertesse em pontos negativos prejudiciais à sua promoção. No entanto, o parágrafo único do artigo 36 do novo Regulamento trouxe uma inovação interessante:

“O grau de merecimento do funcionário será representado pela média aritmética dos índices de merecimento, obtidos nos quatro semestres imediatamente anteriores à promoção.”

Em virtude dêsse dispositivo, pode ocorrer o caso de não haver nenhum período em que o Boletim de Merecimento deixe de influir nas promoções, tendo o funcionário completado o interstício de setecentos e trinta dias de exercício na classe, exigido pelo artigo 48 do Estatuto dos Funcionários.

V — Conforme dispõe o artigo 8.º do Regulamento de Promoções, “o funcionário mais antigo na classe, no dia da ocorrência da vaga originária, poderá concorrer à promoção por merecimento, se por êste critério deva o cargo ser provido”. Êste preceito é lógico, cristalino e de fácil execução. Em observância ao artigo 2.º, as promoções obedecerão ao critério alternado de antiguidade e merecimento. Assim, quando se der o caso de a vaga ter de ser provida por merecimento, é fora de dúvida que o funcionário mais antigo na classe deverá concorrer a ela. No entanto, não encontramos idêntica clareza no § 2.º daquele artigo, ao preceituar:

“Quando o número de vagas fôr igual ou maior que o de funcionários às mesmas concorrentes, poderão ser também incluídos, na lista de merecimento, os funcionários mais antigos na classe”.

6) Decreto n.º 2.290, de 28 de janeiro de 1938.

7) Artigo 44 do Estatuto dos Funcionários e artigo 2.º do Regulamento de Promoção.

8) Astério Dardeau Vieira — “Seleção de Pessoal e Promoção dos Funcionários” — Revista do Serviço Público — Abril de 1940.

Ora, se o funcionário concorrer simultaneamente às promoções por antiguidade e merecimento, poderá concretizar a hipótese de ser o escolhido na lista tríplice. Nêsse caso, sendo promovido, por merecimento o funcionário mais antigo na classe, há evidente discordância com o artigo 46 do Estatuto dos Funcionários, que dispõe, explicitamente, que “a promoção por antiguidade reairá no funcionário mais antigo na classe”. Cumpre salientar, todavia, que o Departamento Administrativo do Serviço Público já firmou entendimento no sentido de que o funcionário mais antigo na classe, quando ocorrerem vagas a ser providas por antiguidade e merecimento, não poderá ser incluído na lista tríplice (Circular DF-238, de 15 de maio de 1941, publicada no *Diário Oficial* de 19 dos mesmos mês e ano). Posteriormente, porém, decidiu que, no caso de o número de vagas ser igual ou superior ao de funcionários concorrentes, e classificados nos dois têrços da classe, poderá ser também incluído na lista tríplice e promovido por merecimento (Circular DF-262, de 11 de julho de 1941, publicada no *Diário Oficial* de 12 de agosto do mesmo ano).

VI — O artigo 18 do Regulamento de Promoção, restringindo apenas aos ocupantes de cargos de carreiras incluídas em quadro ou parte permanente, a impossibilidade de serem promovidos,

se, não possuírem o diploma exigido em lei para o exercício da profissão própria da carreira, viola o disposto no artigo 60 do Estatuto dos Funcionários, que proibe taxativamente a promoção do funcionário, por antiguidade ou merecimento, que não possuir o necessário diploma. Convém acentuar, entretanto, que o próprio Departamento Administrativo do Serviço Público tem opinado favoravelmente à promoção de ocupantes de várias carreiras, tais como as de Agrônomo, Engenheiro, Veterinário, Guarda-livros, Contador, etc., sem os respectivos diplomas, desde que hajam ingressado antes da vigência do referido Estatuto e não tenha sido regulamentado o instituto da readaptação (9). Mas os entendimentos podem ser modificados com facilidade, em reexames posteriores, o que não deve acontecer com os dispositivos consignados em diplomas legais ou regulamentares, que somente devem consagrar os princípios pacificamente aceitos e juridicamente certos, em se tratando de trabalho de simples consolidação, como o novo Regulamento de Promoção, à semelhança dos dicionários que apenas registram os vocábulos adotados unânimemente.

9) Exposições de Motivos n.ºs. 1.320, de 21-3-40 — *Diário Oficial* de 28-3-40; 1.767, de 5-8-41 — *Diário Oficial* de 18-8-41; 2.943, de 31-10-41 — *Diário Oficial* de 11-11-41; 3.489, de 31-12-41 — *Diário Oficial* de 12-1-42; etc.

## **Ementário da Legislação Específica de pessoal**

Na elaboração dêste “Ementário de Legislação Específica de Pessoal”, os diferentes assuntos foram classificados *de acôrdo com a ementa* dos respectivos atos. As alterações feitas em algumas ementas tiveram apenas o objetivo de facilitar não só a mencionada classificação como também a pesquisa por parte do consultante. De acôrdo, pois, com o critério adotado, não será encontrado na parte relativa à “Promoção” o dispositivo a ela referente, incluído no texto de ato que dispõe sobre “Tempo de Serviço” ou “Licença”.

Cumpre ressaltar ainda que no material coligido serão encontrados certos atos já revogados que, não obstante, foram incluídos por se tratar de assuntos freqüentemente consultados para esclarecimento ou estudo de processos.

Este ementário encerra a legislação expedida entre a data de promulgação da Lei n.º 284 e o mês de outubro de 1948. (N. R.)

ABONO — Ver também Família.

Decreto-lei n.º 7.047 — 13-11-1944 — Veda o abono de percentagem pela cobrança executiva de contribuições compulsórias para “Obrigações de Guerra” (D. O. 16 de novembro de 1944).

Decreto-lei n.º 8.169 — 12.11.1945 — Concede um abono de emergência aos servidores civis e militares da União. (D. O. 13.11.1945)

Decreto-lei n.º 8.322 — 7.12.1945 — Torna extensivo aos Servidores dos Territórios Federais o abono de emergência concedido aos servidores civis e militares da União. (D. O. 8.12.1945)

Circular n.º 399 — 22.11.1945 — Baixa instruções, no Tesouro Nacional, das despesas decorrentes do abono para centralização no Tesouro Nacional, das despesas decorrentes do abono de emergência. (D. O. 28-11-1945)