

O reajustamento profissional no direito brasileiro

OSVALDO FETTERMANN

Técnico de Administração

II

É no decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, que cria o Departamento Administrativo do Serviço Público e reorganiza as Comissões de Eficiência, onde vamos encontrar, pela primeira vez, o problema do reajustamento profissional entrando na cogitação de nossos legisladores :

Art. 2.º Compete ao D.A.S.P. :

e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;

Tópico excelente para um belo e promissor programa de trabalho, êsse dispositivo, a despeito das falhas que nêle se podem apontar, revela um dos aspectos, a nosso ver, mais interessantes e humanos da nova política de pessoal do Serviço Público Brasileiro.

Da sua aplicação honesta e científica, do seu desenvolvimento gradativo e natural, e da plena e íntima compreensão dos altos propósitos que essa medida encerra, depende, em grande parte, o bom êxito da racionalização de nossa máquina administrativa. E, se levarmos em conta que, de ordinário, sem a iniciativa oficial, certos empreendimentos não vingam ou não são sequer encetados, poderemos prever a influência emuladora que os resultados frutíferos dessa empresa poderão vir a exercer nas atividades particulares, mormente nas grandes indústrias, onde o contingente humano é grande e, por isso mesmo, o desajustamento do trabalhador é mais fácil de ocorrer, determinado por causas de diversas espécies.

Providência completamente nova em nosso meio, o instituto do reajustamento profissional tem contra si a desvantagem de ser, em via de regra, pouco conhecido não só entre as classes trabalhadoras mas ainda entre os próprios gerentes de pessoal.

Ocorre ainda que, pouco familiarizados, em geral, com o assunto, o legislador e os anteprojetistas de nossos diplomas legais, esquecem vários aspectos do problema ou o encaram unilateralmente, sem a amplitude que comporta, sem a imprescindível respondência com os setores afins da administração de pessoal, ou sem curar detidamente dos recursos materiais ou técnicos, que a realização do empreendimento exige. Não os acusamos: verificamos apenas um fato, fato aliás que não sucede somente no Brasil, mas ainda em outros países e até na Conferência Internacional do Trabalho, que, embora exalçando a importância é o papel da reabilitação profissional :

“a jugé opportun de ne pas introduire dans le projet de convention des dispositions relatives à la rééducation professionnelle et s'est bornée à recommander que la rééducation des victimes d'accidents du travail devra être assurée par les moyens que les législations jugeront le mieux appropriés, et que les gouvernements devront encourager les institutions poursuivant cette rééducation (recommandation IV)”. (1)

Todavia, para não parecer injusto ou infundado o nosso reparo, lembraremos a gênese do artigo 90 da vigente lei sobre os infortúnios do trabalho (decreto-lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944), em cujo anteprojeto os seus elaboradores, desejosos de preencher um grande vazio de nossa legislação trabalhista, formularam o seguinte preceito :

“Art. 9.º A readaptação profissional, que é devida a todo mutilado do trabalho, tem por objeto restituir-lhe, no todo ou em parte, a capacidade na primitiva profissão ou em outra compatível com as suas novas condições físicas”. (2)

(1) *L'Organisation Internationale du Travail et les Assurances Sociales*, publ. do Bureau International du Travail (Études et Documents, série M, n. 12), Genebra, 1936, pág. 44.

A um simples exame, ressalta logo a procedência de nosso asserto, pois, como se estivessem a disciplinar o emprego da prótese do trabalho, inadvertidamente restringem aos mutilados os benefícios de uma medida, que tanto atende à situação do inválido como à do indivíduo que conserva inalterada a sua integridade física e em toda a plenitude a sua capacidade de trabalho. É um critério em que, a nosso ver, se sente a influência da lei francesa de 5 de maio de 1924:

“Art. 1^{er}. Les mutilés du travail pourront être admis dans les écoles et autres institutions assurant la rééducation professionnelle des mutilés et réformés de la guerre, en vertu de la loi du 2 janvier 1918, moyennant le remboursement du prix de journée qui sera fixé par arrêté du ministre du travail, sur avis de l’Office national des mutilés et réformés.”

“Art. 2 En aucun cas, la rééducation ainsi obtenue ne pourra se traduire pour l’ayant droit par une réduction des avantages qui lui auront été accordés en vertu des lois sur les accidents du travail.”

É que não atentaram na lei de 14 de maio de 1930, que procurou corrigir a falha da lei anterior em ampliando, acertadamente, o campo de aplicação do instituto do reajustamento profissional:

“Art. 1^{er}. Si, à la suite d’un accident du travail, la victime ne peut arriver à exercer la même profession, ou ne peut faire qu’après une nouvelle adaptation, elle a le droit d’être admise gratuitement dans une école de rééducation professionnelle, visée à la loi du 5 mai 1924, pour y apprendre l’exercice d’une profession de son choix, sous réserve de présenter les conditions d’aptitude requises.

.....
“Art. 4. La rente de l’ouvrier rééduqué ne peut être réduite par le fait de l’exercice de sa nouvelle profession.” (3)

Felizmente a inadvertência não passou despercebida na revisão final do projeto, que a corrigiu, embora não nos desse ainda o verdadeiro conceito de readaptação:

(2) *Diário Oficial* de 11 de maio de 1944, página 8.375 ou *Boletim do Ministério do Trabalho*, n.º 118 (junho de 1944), pág. 86.

(3) O decreto de 3 de setembro de 1930, conquanto diga respeito aos mutilados do trabalho, não aproveita à defesa do anteprojeto de nossa atual lei dos riscos profissionais, pois cogita apenas do seu ingresso nas escolas de reeducação criadas pela lei de 2 de janeiro de 1918:

“Art. 1^{er}. Les mutilés du travail qui justifient de la nécessité d’un apprentissage spécial en vue de leur réadaptation ou de leur rééducation professionnelle doivent adresser une demande au préfet, président du comité départemental des mutilés et réformés de la guerre de leur résidence, dans les conditions fixées pour les mutilés de la guerre”.

“Art. 90. A readaptação profissional, que é devida a todo incapacitado do trabalho, tem por objeto restituir-lhe, no todo ou em parte, a capacidade na primitiva profissão ou em outra compatível com as suas novas condições físicas”.

Ora, se inadvertência de tal gênero se verifica em projeto de lei elaborado por uma comissão de competentes técnicos e especialistas de larga experiência, quando o nosso direito positivo já oferecia uma série de providências que poderiam servir de base para estudos, e quando, através de ensaios e críticas construtivas, já um grupo de estudiosos e diletantes havia focalizado certos aspectos e certas peculiaridades do desajustamento de nosso trabalhador, não é para estranhar que, feito sem todos esses elementos e sem esse desinteressado auxílio, o decreto-lei n.º 579 contenha, na parte acima transcrita, lacunas e haja, muito de leve, apenas esfolhado o assunto. Instituído entre nós o reajustamento profissional, os seus autores fizeram obra meritória e assinalaram o veio riquíssimo em que, de futuro, poderemos buscar parte dos recursos necessários para corrigir os nossos erros do passado e as negligências e improvisações do presente. Aos que compreendem o alcance e as finalidades econômico-sociais do reajustamento, e, por isso, o desejam ver triunfante, cabe a outra parte da tarefa que é mais árdua, mais complexa e nunca cessa. É a fase de sua implantação, da análise de seus resultados, da correção de seus defeitos ou falhas, de aperfeiçoamento de suas técnicas e da revisão de seus objetivos. É a fase que comporta, também, as iniciativas que visam melhorar ou aperfeiçoar a forma, iniciativas que, por certo, não de ocorrer, pois o termo atual tem inconvenientes que devem ser removidos.

Um desses inconvenientes, por exemplo, está no terem fundido num mesmo dispositivo a readaptação e o aperfeiçoamento, resultando daí uma readaptação enganosa que, tomada ao pé da letra, fará supor que o legislador cometeu o contrassenso (3 A) de ter prescrito o reajustamento profissional

(3 A) Em nossa monografia — *Da Reabilitação Profissional*, Imp. Nac., 1943 — que se ressentiu de várias falhas, umas devidas às nossas próprias deficiências e outras resultantes de nosso estado de saúde em 1941, quando a escrevemos, cometemos também o mesmo descuido ao redigir o art. 1.º de nosso projeto sobre o assunto:

“Art. 1.º O presente decreto-lei regula, ressalvadas as exceções constitucionais, a reabilitação profissional dos servidores da União, dos Estados-membros, da Prefeitura do Distrito Federal, do Território do Acre e dos Municípios.”

não apenas dos indivíduos desadaptados, mas de todos os funcionários:

“promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União”.

Pela sua natureza, importância e, sobretudo, pela sua complexidade, o reajustamento profissional, ou readaptação, como ali imprecisamente lhe chamam, deveria aparecer não prêso, colgado e adstrito ao aperfeiçoamento, mas solto, independente, como que um todo, como que um instituto autônomo, com características próprios e inconfundíveis. Agarrado, porém, ao aperfeiçoamento, como em geral aparece, êle nos dá a falsa impressão de ser mera província, simples departamento daquele. (4)

Não resta dúvida que, às vêzes, no reajustamento do trabalhador, se torna necessário recorrer a processos e técnicas de freqüente emprêgo no aperfeiçoamento, mas tal ocorrência, no entanto, não nos autoriza a concluir que entre aquêles dois setores da administração de pessoal exista forçosamente um nexo de subordinação. Lidando, como de fato lidam, com valores humanos, é natural que apresentem, não raras vêzes, certa interdependência, que nenhum vínculo de subordinação estabelece, mas que revela simplesmente a existência de uma entreatjada, de uma troca de métodos e auxílios. Por isso, somos de parecer que o legislador teria andado com acêrto se houvesse regulado em dois números, ou incisos, a matéria do dispositivo que aqui estamos analisando:

(4) Os Estados, na criação de um órgão com finalidades idênticas às do D.A.S.P., copiaram servilmente o dispositivo em estudo ou dêle se aproximaram excessivamente. V.g.:

“Art. 2.º Compete ao D.S.P.:

e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos servidores estaduais” (Decreto-lei n.º 12.521, de 23-1-1942, do Estado de São Paulo).

“Art. 1.º O Departamento do Serviço Público (D.S.P.) tem por finalidade:

g) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários”; (Decreto n.º 144, de 13-10-1942, do Estado do Maranhão. Ver também nesse decreto a letra b do art. 9, relativo às atribuições da Divisão de Pessoal).

“Art. 2.º Compete ao D.S.P.:

f) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos servidores do Estado” (Decreto-lei n.º 12.750, de 11-5-1943, do Estado da Baía).

“Art. 4.º Compete à C.E.S.P.E.:

IV — Promover o aperfeiçoamento e a readaptação dos funcionários” (Decreto-lei n.º 748, de 2-3-1943, do Estado de Santa Catarina).

“V — promover o reajustamento profissional dos servidores desadaptados;

“VI — realizar o aperfeiçoamento dos funcionários (ou servidores) civis da União”.

Nesse ponto convém lembrar que, ou impressionado com a complexidade da tarefa ou porque entendessee, acertadamente, não ser empresa que se pudesse levar a bom têrmo sem uma colaboração íntima, harmoniosa e diuturna com órgãos especializados, o legislador achou prudente repartir os encargos com o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos que, pelo seu aparelhamento técnico e pelo seu corpo de profissionais, parecia estar em condições de prestar tal assistência, mormente com a organização que, com o decreto-lei n.º 580, também de 30 de julho de 1938, passava a ter:

“Art. 3.º Constituirá ainda função do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos cooperar com o Departamento Administrativo do Serviço Público, por meio de estudos ou quaisquer providências executivas, nos trabalhos atinentes à seleção, aperfeiçoamento, especialização e readaptação do funcionalismo público da União”.

Já tivemos ensejo, em nosso artigo anterior, de falar a respeito da solução que o nosso legislador deu à pergunta “Onde melhor se enquadram os estudos relativos à readaptação?” Não vamos, por isso, discutir aqui o acêrto ou o êrro do critério abraçado. Limitar-nos-emos a declarar que não nos convence, pois somos pela solução espanhola, isso é, pela criação de um Instituto de Reajustamento Profissional, com sede no Rio de Janeiro, e, no futuro, com ramificações em outros pontos do país.

A objeção de que um tal instituto exigiria o emprêgo de vultosos recursos e seria, pela sua complexidade, incompatível com a descentralização necessária de certos serviços, também não nos convence porque êle não seria instalado de uma só vez, mas metódica e gradativamente e sem nunca perder de vista a realidade brasileira, a que devera atender senão integral ao menos satisfatòriamente. Quanto à descentralização, não vemos por onde o carro possa pegar, pois o que preconizamos é um instituto servido por excelente corpo de profissionais experimentados e com os necessários recursos técnicos e materiais, *funcionando em colaboração íntima e estreita com os serviços e órgãos que disserem respeito às suas atividades ou aos seus objetivos*. Não existe, pois, o perigo tantas vêzes apontado.

Um vigoroso escritor, a quem as nossas letras jurídicas já devem uma série de excelentes trabalhos, Dr. Hésio Fernandes Pinheiro, primeiramente num bem desenvolvido estudo a respeito *Da apresentação material do texto das leis* (saído na *Revista do Serviço Público*, n.º de junho de 1944, pág. 29) e depois num livro que, com grande acerto, a crítica recebeu festivamente (*Técnica Legislativa*, Rio, 1945), bate-se pela sistematização dos processos da feitura material dos textos de nossas leis e formula, nesse sentido, interessantes regras, cuja adoção será de inegável proveito para o aprimoramento de nossa técnica legislativa. Como êle, sentimos a necessidade instantânea de uniformizar sistematicamente a apresentação formal de nossos diplomas legais; e, como êle, desejamos também contribuir para a consecução desse aperfeiçoamento. Dêle, porém, divergimos em alguns pontos, como, por exemplo, quando preconiza, como “forma preferível mais precisa e correta, ao fazerem-se indicações de dispositivos legais desse gênero, dizer-se *item ou letra tal do art. (ou do parágrafo) tal*, e não *alínea ou inciso tal do art. tal*”, ponto de vista, aliás, que, na Exposição de Motivos n.º 1.340, de 4 de julho do corrente ano, é esposado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (*Diário Oficial* de 13-7-1945, pág. 12.138).

No que pese à autoridade de um e outro, tal afirmativa, ao que nos parece, não traduz, não espelha, não reflete a prática e as tendências de nossa terminologia jurídica, pois o que temos observado através de nossa legislação e da doutrina exposta pelos nossos mais consagrados juristas é o uso das formas *número*, *inciso* ou *alínea* para nomear as primeiras divisões enumeradoras do artigo. O legislador do Código Civil, por exemplo, serve-se quase invariavelmente do termo *número* para exprimir essa idéia; e apenas no art. 178, ao estabelecer os diversos prazos de prescrição e decadência, usa, com impropriedade, de §§, ao invés dos algarismos romanos, a que, nos demais pontos da obra recorre sempre que tem de enumerar as primeiras divisões do artigo. Devemos, no entanto, assinalar que, nos §§ 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 9.º e 10.º desse mesmo artigo 178, é com algarismos romanos que enumera as subdivisões, e, com letras minúsculas, os desdobramentos dessas partes do artigo. Isso nos faz crer que êsse momentâneo e esporádico desvio da norma seguida em quase todo o corpo do Código resulta do fato de ter o ar-

tigo 178 três espécies de desdobramentos, a que chama *parágrafo*, *número* e *letra* (ver § 9.º, n.º I e n.º V). Mas ainda assim poderia ter obviado à dificuldade, reservando os algarismos arábicos para as primeiras divisões (*número*), os algarismos romanos (*incisos*) e as letras minúsculas para os desdobramentos das subdivisões (*letras*), solução em que evitamos o critério, a nosso ver desusado, seguido no art. 96 do decreto-lei n.º 5.844, de 23 de setembro de 1943 (Lei do Imposto de Renda), onde as divisões, subdivisões e desdobramento das subdivisões são expressos, respectivamente, por números arábicos, letras minúsculas e números romanos.

Ao lado de tôdas essas formas corriqueiras — *número*, *inciso* e *alínea* — poderíamos ainda enfileirar outras que, conquanto raras, trazem a chancela de grandes expoentes de nossa cultura jurídica. Rui Barbosa, por exemplo, cuja abalorada autoridade nesses assuntos vimos, há poucos anos, oficialmente invocada pelo Ministro da Justiça, como “a grande expressão de propriedade de linguagem, e especialmente da terminologia jurídica” (*Diário Oficial* de 16-8-1940, pág. 15.738), em seu famoso parecer e projeto de 1882, sobre a *Reforma do Ensino Secundário e Superior*, chama *membro*, e não *parágrafo*, às partes explicativas e, para as enumerar, recorre não ao clássico §, mas aos algarismos romanos:

“Art. 22. Em cada uma das Faculdades se estabelecerão com o material e pessoal precisos, para o ensino prático:

- 1.º O instituto físico-químico.
- 2.º O instituto biológico.
- 3.º O instituto patológico.

I — Constituirão o instituto físico-químico cinco laboratórios, a saber:

- 1.º O laboratório de física.
- 2.º O de Química mineral e mineralogia.
- 3.º O de química analítica.
- 4.º O de Química orgânica e biológica.
- 5.º O de farmácia.

II — O instituto biológico constará....

.....

VIII As disposições dêste artigo, *membros IV, V, VI e VII*, são aplicáveis a todos os estabelecimentos de ensino oficial onde houver laboratórios e institutos

(5) Servimo-nos da expressão *número* para designar cada uma das primeiras divisões enumeratórias do artigo, e do termo *letra* para cada uma de suas subdivisões, isto é, cada uma das partes em que o *número* se desdobra.

práticos". (Pág. 213 da ed. do Ministério da Educação e Saúde, 1942. Outros exemplos nas páginas 230 e 235).

Vinte anos depois, êsse grande mestre da língua e do direito, na *Réplica*, ao defender a redação que, em seu substitutivo, dera ao referido art. 178 do Código Civil, ainda se utiliza do termo *membro*, mas agora para designar também a subdivisão que aqui denominamos *letra* :

"Desfiando as espécies de prescrição, que se desdobram em imenso quírie, a espriar-se por dez parágrafos, divididos cada um em número às vezes ainda maior de subparágrafos, que por sua vez se subdividem *noutros membros, alfabeticamente numerados*, era mister cingir-se o texto, quanto possível, a fórmulas uniformes".

E, pouco adiante, ao tratar do atual artigo 195, diz :

"... numa extensa enumeração de *oito parágrafos sucessivos*, cada qual com o relêvo de seu *algarismo romano*, lá estão os itens da exaração que se ordena".

Ou, ao tratar dos direitos de autor :

"O art. 3.º é uma longa enumeração de cêrca de vinte *itens*, onde se *discriminam* os livros, as brochuras, os escritos de todo o gênero, as obras dramáticas, etc." (O art. 3.º é da lei n.º 496, de 1.º de agosto de 1898).

Ora, não sendo pacífico êste ponto da nossa terminologia jurídica, não nos parece acertado rejeitar termos, expressões e modos de dizer já enraizados em nosso falar, para acolher outros que, embora vernáculos, carecem ainda da consagração do uso. E, no caso, é bem precária a autoridade dos nossos léxicos, pois todos sabemos o quanto é arriscado louvar-se alguém em vocabulários não especializados para precisar ou fixar o valor semântico dos termos técnicos ou peculiares

a determinada província do saber humano. Tomemos, por exemplo, a palavra *psicotécnica*, formada, há pouco mais de trinta anos, por Münsterberg, o eminente professor da Universidade de Harvard, e vejamos o que, a respeito, consigna o mais opulento dos léxicos, o *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, de Cândido de Figueiredo. Nas quatro primeiras edições, feitas ainda em vida daquele que, no dizer de Rui, foi "incontestavelmente a maior das nossas competências em matéria de lexicologia portuguesa", não aparece, e, na 5.ª edição, preparada por Guimarães Daupias, é registada e definida de uma maneira tão singular que Münsterberg a não reconheceria se ainda vivesse :

"*Psicotécnica*. f. — Exame metódico do estado psíquico de um indivíduo com o fim de avaliar as suas faculdades mentais", vol. II, pág. 724.

Gostaríamos de dar maior desenvolvimento ao assunto, mas a extensão que esta nota vai tendo impede-nos fazê-lo, e por isso, procurando demonstrar o quanto é oportuna tal sistematização, transcreveremos os preâmbulos de dois recentes decretos, em que, para expressar a mesma cousa, se usam concomitantemente os termos *letra* e *alínea* :

"O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 74, *letra a*, da Constituição, e nos termos do artigo 1.º, *alínea n*, do Decreto-lei n.º 3.195, de 14 de abril de 1941, decreta : " (decreto n.º 19.243, de 20 de julho de 1945, *Diário Oficial* de 21 do mesmo mês).

"O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 74, *letra a*, da Constituição, e nos termos do artigo 1.º *alínea n*, do Decreto-lei n.º 3.195, de 14 de abril de 1941, decreta : " (Decreto n.º 19.291, de 27 de julho de 1945, publicado a 30 do mesmo mês).