

# O reajustamento profissional no direito brasileiro

OSVALDO FETTERMANN

Técnico de Administração

## IV

### CONCLUSÃO (1)

**O** ESTUDO analítico e metucioso do Estatuto, e da legislação que lhe completa ou suplementa as providências adotadas, revela que, a par das lacunas que um e outra apresentam, coexiste uma série de medidas que se impõe ao nosso reconhecimento pelo alto espírito que as anima e pelos grandiosos objetivos a que visam. Todavia, convém não esquecer que muitas delas ainda não passaram pelo crivo da experiência, e, por conseguinte, sua valia, sua utilidade é tôda de estimação puramente teórica. O instituto do reajustamento profissional, por exemplo, não foi ainda, em rigor, pôsto à prova no Serviço Público Brasileiro e, assim, tôda a apreciação que se fizer acêrca de seu mérito ou desvalia se fundará quase que exclusivamente em razões de natureza doutrinária e não em motivos de ordem prática. Há, não resta dúvida, quem sustente o contrário, e, ainda há pouco, lemos um interessante estudo em que o seu autor afirma:

“A readaptação, hoje instituída no Estatuto, como remédio para casos desta natureza, não é nenhuma novidade. Sempre existiu na prática e a lei não fez mais que reconhecer e consagrar sua existência, apenas lhe dando expressão jurídica.

Como os funcionários gozam de estabilidade, não podendo ser sumariamente dispensados, pensa logo

(1) Dada a sua natureza de medida especial e transitória, deixa de figurar em nosso estudo a legislação relativa à “readaptação dos incapazes das Forças Armadas” (Decretos-leis ns. 7.270, de 25-1-1945 e 7.776, de 25-7-1945, e o Decreto n.º 19.269). Deixamos igualmente para outro estudo o Decreto-lei n.º 5.895, sobre “o aproveitamento de indivíduos de capacidade reduzida”, e os de ns. 4.818 e 7.823, respectivamente de 8 de outubro de 1942 e de 2 de agosto do corrente, relativos à aquisição de aparelhos mecânicos e carros ortopédicos para paralíticos”.

o diretor em transferir o inoperante para outra secção, na esperança de que sua inércia poderia provir não só do gênero do trabalho, como também de certa indisposição pessoal com o chefe” (2).

Sem contestarmos a natureza desses dois casos, que, de fato, são tipicamente de desajustamento (3), e sem querermos fazer da reabilitação profissional um *bicho de sete cabeças*, como alguns a pintam ou a descrevem outros, não vemos por onde classificar como atos de readaptação as providências acima afiguradas, promovidas, não poucas vêzes, sem as necessárias cautelas ergológicas e, principalmente, sem o imprescindível conhecimento da causa ou causas geradoras da anomalia. Demais, parece-nos temerário falar, de um modo geral, em desajustamento do servidor do Estado, sabido como é que ainda não temos classificação de cargos nem análise do trabalho da maioria das carreiras e funções que integram os diversos quadros do Serviço Público.

Em 1943, em debate ao tema *Importância da análise de trabalho para a administração* (4), tivemos oportunidade de assinalar essa deficiência e esse ponto fraco de nossa gerência de pessoal:

“Esses problemas somente agora começam a ser examinados no Serviço Público, embora frouxa ou

(2) Sr. LEÃO MACHADO, artigo na revista *Administração Pública*, São Paulo, ano 3, n.º 2 (junho de 1945), pág. 9.

(3) Nas hipóteses aventadas, o desajustamento tanto pode ter resultado das causas acima indicadas (aversão ao gênero do trabalho e indisposição pessoal com o chefe) como de quaisquer outras. E, neste caso, a transferência talvez não venha a resolver a situação, mas, pelo contrário, a agrave, criando no transferido uma série de complexos nocivos à sua eficiência profissional.

(4) Tema versado na 11.ª reunião interna de estudos, promovida pela Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público, e realizada a 18 de março de 1943.

bisonhamente; e daí a dificuldade de realizar, em toda a sua plenitude, a política de seleção e o programa de aperfeiçoamento de pessoal que o Governo da República patrioticamente traçou e metódicamente procura cumprir.

Essa dificuldade nós já a sentimos quando, em fins de 1942, como então responsável pela Secção de Planejamento e Contrôlo, iniciamos os estudos preparatórios acerca do adestramento no trabalho.

Entendíamos, como ainda hoje entendemos, que essa forma de aperfeiçoamento não poderia ser racionalmente aplicada senão depois que estivessem regulamentadas as carreiras ou as séries funcionais a que ela visava.

Como poderíamos fazer, por exemplo, a adestração dos escriturários ou dos oficiais administrativos, se não estavam, como ainda não estão, determinados as suas atribuições, seus encargos, seus deveres profissionais? Como?

Ora, essa dificuldade fatalmente se deparará a quem quiser realizar, sistemática, cientificamente, a análise do trabalho da maioria das duzentas e tantas carreiras e séries funcionais que existem no Serviço Público Brasileiro, pois, com exceção de umas poucas comuns às atividades particulares, ainda não foram convenientemente examinadas sob o aspecto que interessa ao nosso estudo.

Acresce também que o nosso legislador não atentou ainda satisfatoriamente na importância do problema e, talvez por isso mesmo, lhe têm passado despercebidos os inconvenientes e os prejuízos que decorrem da fusão de carreiras ou cargos que não guardam entre si a indispensável afinidade.

A lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, tão incessantemente louvada, é, a esse respeito, simplesmente lamentável, pois incorporou em uma única carreira cargos e carreiras diferentes ou heterogêneos, resultando daí não só manifesto desajustamento profissional mas também enorme dificuldade para a análise do trabalho.

Esse critério da lei n.º 284, a nosso ver tecnicamente defeituoso, não é caso esporádico em nossa administração de pessoal, pois, posteriormente àquele diploma legal, novas reorganizações ou reestruturas de carreiras se processaram dentro das mesmas diretrizes viciosas. O decreto-lei n.º 1.092, de 3 de fevereiro de 1939, por exemplo, que modifica as tabelas dos Quadros I e III do Ministério da Guerra, inclui na carreira de *correeiro* um *pintor* e, na de *carpinteiro*, dois *alfaiates*, não obstante existir nos referidos quadros a carreira de *alfaiate*.

Essa singularidade, mais tarde, é acentuada pelo Decreto-lei n.º 1.626, de 25 de setembro de 1939, que, alterando as carreiras extintas de *alfaiate* e *correeiro*, na parte relativa à classe E, inclui nessa última carreira um *alfaiate*.

Esses três diplomas legais, como acima dissemos, não são casos esporádicos e, com o Decreto-lei n.º 3.800,

de 6 de novembro de 1941 (5), que reorganizou os Quadros do Ministério da Justiça, provam a instantânea necessidade de se condicionar a reorganização dos quadros do Serviço Público Brasileiro à análise prévia das carreiras profissionais que os devam integrar.

Não se argumente que os inconvenientes apontados podem ser removidos com rigorosa observância do art. 272, do decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, que assim prescreve:

“E’ vedado ao funcionário exercer atribuições diversas das inerentes à carreira a que pertencer ou do cargo isolado que ocupar, ressalvadas as funções de chefia e as comissões legais”.

Não acreditamos que, para obviar ao mal, baste essa salutar providência do Estatuto: é antes de tudo necessário que se determinem claramente, taxativamente, as atribuições, os encargos, as responsabilidades dos funcionários de cada carreira.

Urge que, nesse sentido, se empreenda com firmeza e largo descortino a revisão das atuais carreiras e séries *funcionais* (6) do nosso Serviço Público, tendo sempre em vista a natureza do trabalho ou das tarefas a que elas devam corresponder”.

Reconhecemos, porém, que toda a dificuldade para a solução racional, e não empírica, do problema do reajustamento não reside apenas em deficiências dessa natureza, mas ainda no pouco uso, ou no emprêgo impróprio, dos recursos e instrumentos legais de administração oferecidos pelo legislador. Tenhamos em vista, por exemplo, o instituto da aposentadoria, cuja evolução lenta resultou, em grande parte, da circunstância de não havermos sabido explorar o riquíssimo veio aberto pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891, a qual, embora elaborada numa época em que os problemas ligados ao trabalho não haviam ainda atingido o seu amadurecimento e os homens públicos olhavam para eles com certa desconfiança

(5) Esse decreto-lei inclui na carreira de *artífice*, do Quadro Suplementar, 5 alfaiates, 3 bombeiros, 9 carpinteiros, 1 correeiro, 11 encarregados de oficinas, 10 eletricitistas, 1 entalhador, 3 ferreiros, 1 limador, 1 lustrador, 4 maquinistas, 3 mecânicos, 8 pedreiros, 3 pintores, 2 segeiros, 1 torneiro e 1 vassoureiro. Esqueceram o princípio inscrito no art. 1.º da lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936:

“A presente lei adota o princípio geral de formação de carreiras para os funcionários civis federais”.

(6) Respeitamos a terminologia administrativa, que deu nova acepção ao vocábulo *funcional*, cujo sentido primitivo vem assim registado em nossos léxicos: “Relativo a funções vitais”.

ça (7), teve o mérito de inscrever, na *Declaração de direitos* (8), o seguinte e sábio preceito:

Art. 75 — A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”.

Era para esperar que o legislador ordinário diligenciasse tirar dêsse tão oportuno preceito o melhor e mais rendoso proveito, construindo sólida e duradoura obra de assistência social e de proteção aos que se invalidassem no Serviço Público. Foi, no entanto, decepcionante no seu trabalho, pois êsse filão precioso que era o artigo 75, não lhe inspirou senão escassas e incompletas medidas de proteção e assistência, metidas, no mais das vezes, como que a medo, nas famosas caudas orçamentárias (9). Não nos proporcionou a legislação de que tanto precisávamos, isso é, aquela que, ainda que não viesse a figurar entre as mais adiantadas do mundo, fôsse para nós a mais adequada (10),

(7) A questão social não foi compreendida em tôda a sua grandeza pelos nossos homens públicos do século passado e primeiro quartel desta centúria, mesmo por vultos de escol, como, por exemplo, RUI BARBOSA, que, em 13 de janeiro de 1892, com aplausos de seus pares, dizia no Senado da República:

“A questão social, que, na velha Europa, é resultado natural da fome, ao passo que, entre nós, está destinada a ser, pelo contrário, a progênie maligna da politiquice eleitoral aplicada à exploração do povo, principia a ser importada a êste país, nefariamente, por essa casta de ambiciosos, que um estadista europeu qualificava, há muito, de “malfeitores morais”. (*Muito bem*). Não tardará, talvez, que essa potência tenebrosa, evocada pela especulação da mediocridade, venha bater a estas portas, reclamando a intervenção compressiva do Estado na concorrência das indústrias, no regime dos salários, na cotação dos preços, na distribuição do trabalho, na proteção à ociosidade”. — *Finanças e Política da República*, ed. de 1892, págs. 276/7.

Essa mesma tese, sob outros termos, vamos ver, 46 anos depois, sustentada por um ex-parlamentar, Prof. FÁBIO SODRÉ, na conferência que, sob o título *As necessidades dos operários brasileiros*, foi realizada em 25 de julho de 1938 no Instituto de Estudos Brasileiros (ver a revista *Estudos Brasileiros*, Rio, ano I, n.º 1, julho-agosto de 1938, pág. 63 a 77).

(8) JOÃO BARBALHO, em seu precioso comentário ao artigo 75 da lei magna de 1891, observa com grande oportunidade que êsse dispositivo “incontestavelmente é matéria estranha à *Declaração de direitos*, como o são outros que sob tal rubrica vêm insertas na Constituição”. (*Constituição Federal Brasileira — Comentários*, Rio, 1902, pág. 341).

(9) De nossa monografia *Dos riscos profissionais*, Impr. Nac., Rio, 1941, pág. 13.

(10) O Sr. EUGÊNIO GUDIN, no debate à conferência referida na nota 7, externou o seguinte ponto de vista:

“O que me impressiona: o que mesmo mais do que isso me atemoriza na mentalidade atual dos res-

a que contivesse em seu bôjo maior número de soluções para os nossos problemas. E, ao revés disso, ofereceu-nos uma legislação que, se atendeu razoavelmente certos aspectos da questão, deixou a descoberto muitos outros e permitiu que, sob a sua égide, se desvirtuasse, não poucas vezes, o cânone constitucional.

Daí esta advertência de um dos mais autorizados comentadores daquele diploma político:

“A aposentadoria é um instituto de previdência social criado para evitar que a miséria surpreenda os velhos servidores do Estado, quando impossibilitados de trabalhar. Constitui abuso o concedê-la aos que apenas pretendem empregar a própria atividade e inteligência em serviços remunerados melhor, bem como aos desejosos de prematuro repouso e rendosa inação. O Tesouro socorre o necessitado; não favoreia a indolência, nem a ambição desacompanhada de civismo. Dá-se aposentadoria só em caso de invalidez, oficialmente verificada; admite-se apenas a possibilidade de se achar o indivíduo incapaz de exercer um cargo e apto para outro, em que o serviço é diferente do primeiro” (11).

Nessa advertência não enxergamos apenas o parecer do jurista consumado, mas também o depoimento vivo do administrador que, na alta investidura de sua função, sentiu a necessidade de pôr côbro à prática desvirtuadora de tão salutar e humana medida, prática que procurou reprimir com o regulamento aprovado pelo Decreto número 11.447, de 20 de janeiro de 1915, destinado a disciplinar “o processo dos exames de invalidez para os efeitos de licença, aposentadoria e jubila-

ponsáveis pela solução dêstes problemas em nosso país, é a idéia da legislação adiantada. O Brasil quer apresentar diante das assembléias dos outros países a prova de que tem a legislação mais adiantada do mundo!

Ora, quer-me parecer que a preliminar está errada e que o objetivo não deve ser uma legislação adiantada no sentido em que se emprega essa palavra, mas sim uma legislação adequada”. (*Op. cit.*, págs. 77/8). Sem contestarmos a vantagem de termos uma legislação adequada ao invés de uma legislação adiantada mas imprópria para o meio, acreditamos ser possível, não poucas vezes, conciliar as duas qualidades.

(11) CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, Livr. do Globo, Pôrto Alegre, 1929, (3.ª ed.), pág. 827.

ção dos funcionários públicos civis da União" (12), e cujo artigo 5.º assim reza:

"O *verdictum* de incapacidade profissional, ou invalidez, deve ser motivado por diagnóstico clínico de doença grave e crônica, justificado, por sua vez, pelos sintomas objetivos dela apurados no curso do exame ou dos exames a que fôr submetido o paciente, servindo, para isso, todos os recursos de clínica e de laboratórios usados em propedêutica".

Observamos, porém, quer êsse regulamento quer aquêle reparo se firmam num conceito de invalidez que vai sendo repudiado por não corresponder aos atuais rumos da assistência e previdência social, e que parece afastar-se do princípio acolhido por aquela lei magna, a qual acertadamente não fala em *incapacidade para o cargo*, mas em "*invalidez no serviço da Nação*" (13). E' um pormenor que, a nosso ver, não pode ser desprezado, pois influi sobremaneira no tratamento jurídico que se deverá dispensar ao indivíduo tido por *incapaz* ou *inválido*. E' uma face do problema que reclama estudo mais meticoloso de nossos legisladores, ordinários ou constituintes, pois não tem sido examinada com a atenção que merece. Não é questão de somenos importância a conceituação de invalidez, pois consonante com o critério adotado, a situação do indivíduo se apreciará de modo diferente. Ora, segundo a sistematização feita pelo *Bureau International du Travail* (14), temos:

(12) Êsse regulamento, redigido pelo ministro CARLOS MAXIMILIANO, foi baixado em obediência à lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915, cujo art. 121, letra g, é um testemunho muito expressivo para história de nosso Direito Administrativo:

"O Governo expedirá regulamento dispondo sobre o processo dos exames de invalidez para os efeitos de aposentação, jubilação ou reforma, de modo a garantir o Tesouro contra abusos, estabelecendo regras para aprovação da verdade na inspeção de saúde".

(13) O projeto de estatuto apresentado pelo congressista CAMILO DE HOLANDA, à Câmara dos Deputados em 15 de dezembro de 1914 é, a nosso ver, um dos poucos trabalhos que guardam fidelidade ao princípio constitucional e em que existem medidas preparatórias para a implantação do instituto do reajustamento, como, por exemplo, o art. 149, que assim rezava:

"A invalidez de que trata o artigo anterior refere-se a qualquer serviço público; desde que a invalidez seja particular ao emprego que o funcionário estiver exercendo na ocasião, êle será, de preferência, aproveitado em outro emprego equivalente, que, porventura, exista, e que êle possa exercer".

(14) *L'Organisation Internationale du Travail et les Assurances Sociales, Études et Documents, Série M, n.º 12*, Genebra 1936, pág. 73.

"a — a *invalidez física*, que é determinada em função do dano causado à integridade corporal, independentemente de toda consideração a respeito das conseqüências econômicas ou profissionais;

b — a *incapacidade profissional*, que é avaliada segundo a diminuição da capacidade de ganho determinada pela invalidez na profissão anterior do inválido; e

c — a *incapacidade geral*, que é determinada em função das possibilidades de emprego e de ganho do inválido no mercado do trabalho".

São, como se vê, três modalidades, cujo emprego assim explica aquela alta organização internacional:

"L'invalidité est, en règle générale, définie d'après la notion d'incapacité professionnelle dans les législations spéciales d'assurances applicables à certaines professions ou à certaines branches d'activité économique (mineurs, employés) et d'après la notion d'incapacité générale dans les législations générales d'assurance visant un ensemble de salariés appartenant à des professions ou branches économiques diverses, alors que la notion d'incapacité physique n'est utilisée par aucune législation" (15).

Qual o critério abraçado no Brasil? Um estudo retrospectivo mostrará que o legislador tem vacilado entre o critério da *incapacidade profissional* e o critério da *incapacidade geral*, embora as suas atuais tendências pareçam ser para o último.

Se tomarmos por ponto de partida o estatuto básico de 24 de fevereiro de 1891, verificaremos que o sábio e humaníssimo princípio da *aposentadoria por invalidez*, introduzido em nosso Direito Constitucional em virtude do aditivo apresentado, em primeira discussão, pelo constituinte paraense Lauro Sodré, conquanto se prestasse para esplêndida obra de assistência social, não inspirou senão comuns providências em que o aspecto pecuniário se sobrepôs às demais faces do problema. Conservado intacto na apaixonadíssima reforma constitucional de 1925/6, êsse princípio foi rejeitado pelos constituintes de 1934 que, como que regredindo, se inclinaram para o conceito da *incapacidade profissional*:

"Art. 170. O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

4.º, a *invalidez para o exercício do cargo ou posto* determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de

(15) *Op. cit.*, pág. 73.

serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais;

6.º, o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço, será aposentado com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável que os *inabilite para o exercício do cargo*'.

Êsses mesmos constituintes, transformados, pouco depois, em legisladores ordinários, numa coerência muito natural mantiveram êsse mesmo critério no projeto do Estatuto do Funcionário, que deveriam elaborar em obediência ao dispositivo constitucional acima transcrito:

"Art. 220. A inspeção de saúde será sempre assistida por um representante do Ministério da Fazenda observadas as disposições do Decreto n.º 16.300, de 31 de dezembro de 1923, art. 302 e seguintes, e do decreto n.º 11.447, de 20 de janeiro de 1915, enquanto não for expedido regulamento especial.

Parágrafo único. Os laudos de inspeção de saúde deverão mencionar a natureza e a sede do mal que *invalidou o funcionário para o exercício das funções do cargo*, declarando se se trata ou não de doença contagiosa ou incurável que o *inabilite para exercer sua função*" (16).

Não mais afortunada foi a Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, que, fundindo os números 4.º e 5.º acima reproduzidos, nos deu, na letra e do artigo 156, a seguinte regra:

"A *invalidez para o exercício do cargo ou posto* determinará a aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço efetivo; o prazo para a concessão da aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, pode-

rá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar".

Mais cauteloso e talvez mais a par dos progressos alcançados no assunto, o legislador do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, propendeu para a *incapacidade geral*, ainda que com o risco de ver tachado de inconstitucional o seu trabalho, na parte em que, no parágrafo único do artigo 196, estabelece:

"A aposentadoria dependente de inspeção médica só será decretada depois de verificada a *impossibilidade da readaptação do funcionário*".

E' verdade que, atendo-nos apenas à letra da lei, não poderemos em rigor dizer que o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União tenha acolhido êsse ou aquêlê conceito de invalidez, pois no próprio art. 196 determina:

"O funcionário será aposentado... quando verificada a *sua invalidez para o exercício da função*".

Pensamos, porém, que na inteligência dêsse dispositivo não devemos cingir-nos à sua letra, mas procurar o espírito que o anima, "descobrir-lhe o sentido exato" (17), em perfeita harmonia com o conjunto da lei, em que cumpre ser uma peça juridicamente entrosada. E êsse sentido exato, a nosso ver, é o que nos conduz ao conceito da *incapacidade geral*, que assegura a perfeita harmonia com o conjunto da lei, e permite tornar uma realidade o instituto do reajustamento profissional em tôda a sua amplitude. O outro conceito, o da *incapacidade profissional*, não satisfaz e, na maioria das vezes, só servirá para tolher a ação do administrador e restringir e deformar aquêlê instituto.

(16) Um dos senões da verificação da incapacidade do servidor é o cuidar-se apenas do lado *médico*, com prejuízo do aspecto *profissional* de iniludível importância na solução do problema.

(17) CARLOS MAXIMILIANO, *Hermenêutica e aplicação do Direito*, Livraria do Globo, 2.ª ed., Porto Alegre, 1933, pág. 176.