

A ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NA PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE
Ex-Secretário Geral de Administração da P.D.F.
(1956)

AMPLITUDE, ÂMBITO E IMPORTÂNCIA

A simples circunstância de ser o Distrito Federal a sede do Governo do país, seria por si só suficiente para evidenciar a amplitude, o âmbito e a importância dos serviços públicos enfeixados pela Prefeitura local.

Obriga-se a Prefeitura do Distrito Federal a cumprir um dos mais extensos e complexos programas de atividades públicas locais existentes, abrangendo todos os ramos e formas dessas atividades, desdobrando-se, dessarte, em grandes subdivisões (Secretarias) que se destinam ao controle e à execução dos serviços de Viação e Obras Públicas, Educação e Cultura, Assistência e Saúde Pública, Agricultura, Abastecimento da população carioca (inclusive controle de preços), Interior e Segurança, Geografia e Estatística, Turismo e Certames, Finanças Públicas (orçamento e arrecadação de impostos), serviço de Transportes rurais (e urbanos utilizados pelas repartições municipais). Concessões, Administração de Pessoal (incluindo-se a Assistência especial aos servidores da P.D.F.), Procuradoria Geral e Tribunal de Contas.

A complexidade óbvia que tais encargos, dia a dia aumentados, vieram a criar, determinaram como conseqüência a necessidade urgente do aumento do número de servidores para a execução das citadas atividades, do que resultou contar hoje a Prefeitura do Distrito Federal com mais de 60.000 funcionários, profissionais espe-

cializados nos mais variados ramos da atividade humana. Por outro lado o fenômeno se explica em face do considerável aumento da população, ultimamente verificado no Distrito Federal (o último recenseamento acusou a população de cerca de 3.000.000 de habitantes no D. F.). E' bem expressiva a eloqüência dos números indicados. E já que falei em número, é oportuno lembrar aqui, para consignar sob um outro aspecto sua importância, que a Receita da referida Prefeitura do Distrito Federal, orçada para o exercício de 1953 em mais Cr\$ 5.000.000.000,00, supera a receita de vários Estados, diferindo pouquíssimo da do grande Estado de São Paulo.

Vejam os agora, em resumo, para que se possa ter uma pequena noção do âmbito e da amplitude das atividades públicas afetas à P.D.F., quais são, em síntese, êsses serviços, no perímetro de cada um dos principais órgãos ou repartições por que essas atividades estão distribuídas.

No atinente às obras públicas, por ex., tem a P.D.F. a seu cargo a urbanização e as obras rurais, do domínio público, a adução e distribuição da água à cidade e o problema do escoamento, o esgôto, a construção de Hospitais e Prédios Escolares, os Transportes (inclusive oficinas de recuperação) e as vias de comunicação.

Fornece a Prefeitura do Distrito Federal assistência médico-hospitalar ao público; e controla a alimentação, o abastecimento (mercados, carnes, controle de preço) e fiscaliza, através de órgãos especializados a saúde pública, sob todos os aspectos (Distritos Sanitários, Higiene Pré-Natal e Puericultura, laboratórios de análise etc.).

No setor educacional, mantém a P.D.F. escolas de ciclos pré-primários, primários, secundários, técnico-profissionais de Artes e Normal (formação de Professôras Públicas). Possui Departamento de Radiodifusão; de Teatros (Teatro Municipal e Escolas de Teatro); Bibliotecas etc.

Na alçada da Secretaria do Interior e Segurança está o policiamento local (Polícia Municipal) e a Fiscalização.

A Secretaria de Agricultura está afeto o problema do abastecimento (matadouros e distribuição da carne); o da conservação das florestas; o das construções rurais; o do fomento à agricultura, avicultura etc. e, ainda, o da orientação e assistência técnica ao lavrador que existe no perímetro rural da cidade.

N. R. — Êste trabalho foi escrito e entregue à Revista em fins de 1954, mas somente agora publicado, por motivos alheios à nossa vontade.

Existem ainda as atividades controladas pelo Departamento de Turismo e Certames que, entre nós, apresentam aspectos do máximo interesse.

A par dessas atividades destinadas ao público propriamente, existem órgãos de natureza interna, por assim dizer, encarregados da prestação de serviços institucionais ou de administração geral.

Há um órgão de Administração de Pessoal — que se subdivide em um setor consultivo e outro executivo. Existe a Procuradoria Geral que representa a Prefeitura do Distrito Federal no Judiciário e há o Tribunal de Contas com as suas funções típicas, implantado de permeio entre os poderes Legislativo e Executivo, mas cujo pessoal é pago pela Prefeitura.

E' esse, em resumo, o retrato das principais atividades de que se incumbe a Prefeitura do Distrito Federal, atividades que atestam bem alto a amplitude, o âmbito e a importância desses serviços.

PRINCIPAIS ATIVIDADES EXERCIDAS PELO ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

A Prefeitura do Distrito Federal possui um organismo central de pessoal — a Secretaria Geral de Administração. Tem esse órgão administrativo central funções "sui-generis", por isso é que ao mesmo tempo normativo e executivo. Exerce, sob o primeiro dos aspectos focalizados, funções quase que idênticas àquelas atribuídas, no governo federal, ao D.A.S.P., exceção feita para o Orçamento que, na Prefeitura do Distrito Federal, é da alçada da Secretaria Geral de Finanças, depois de recebidas propostas orçamentárias das diversas Secretarias em que se subdivide a referida Prefeitura.

De um modo bastante genérico, tem a Secretaria Geral de Administração por finalidade as atividades de administração geral na Prefeitura do Distrito Federal relativas a pessoal, planejamento e organização de serviços e documentação, e as de preparar o expediente, relativo a administração geral, a ser submetido ao Prefeito.

Descendo a um terreno mais específico, poderemos dar uma idéia mais minuciosa das atividades exercidas pelo órgão central de pessoal da P.D.F., através dos departamentos e serviços que compõem a sua estrutura. Assim, ao mesmo tempo que formos designando a denominação de cada um dos subórgãos desse conjunto cen-

tral, procuraremos, embora o mais concisamente possível, tentar descrever-lhes as principais atribuições.

A Secretaria Geral de Administração da P.D.F. está estruturada do seguinte modo:

Serviço de Expediente

Finalidade — Preparar o expediente de interesse direto do Prefeito e do Secretário Geral de Administração, prestando a êste assistência quanto a outras atividades inerentes ao serviço.

Serviço Mecanográfico

Finalidade — Executar serviços mecanizados necessários à Secretaria e a outras dependências da P.D.F. (usa-se o sistema I.B.M. no preparo do pagamento do pessoal da P.D.F. e da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, também, em projeto, para o fornecimento de dados estatísticos ou de interesse funcional — listagem por elementos ou referências, tais como sexo, cargo, idade etc.).

Serviço de Planejamento

Finalidade — Estudar e propor medidas que visem ao aperfeiçoamento e melhor coordenação dos serviços da Prefeitura; colaborar com os vários órgãos da Prefeitura em trabalhos de organização e reorganização de serviços; divulgar, por todos os meios, assuntos relativos à organização e racionalização do trabalho; estudar e propor os planos de remuneração, classificação e lotação de cargos e funções; estudar e propor a regulamentação da legislação sobre o pessoal, em combinação com o Serviço Legal do Departamento do Pessoal; apreciar questões relacionadas direta ou indiretamente com o seu campo de atividades.

Serviço de Oficinas Centrais

E' subdivido em duas seções — Oficinas Gráficas e Serviço Civil.

Finalidade — Executar os trabalhos de impressão e encadernação necessários à Secretaria Geral de Administração.

Serviço de Documentação

Finalidade — Promover a codificação da legislação federal de interesse para a Prefeitura; da legislação municipal; dos atos do Prefeito e do Secretário Geral de Administração; manter atualizada a Biblioteca da legislação e de obras de administração e providenciar a confecção do “Boletim da Prefeitura do Distrito Federal”.

Serviço de Comunicações

Finalidade — Manter o protocolo e o arquivo da Secretaria Geral de Administração; prestar informações ao público sobre o andamento dos processos administrativos; providenciar a publicação, no “Diário Oficial”, dos atos e despachos do Prefeito e do Secretário Geral de Administração; receber das outras repartições estranhas à Secretaria, documentos, ofícios, processos, etc. e providenciar sobre a remessa de documentos da mesma natureza da Secretaria de Administração para aquelas repartições.

Comissão de Estudos da Legislação do Distrito Federal

Finalidade — Manter atualizada a Legislação Municipal; fornecer elementos informativos da legislação às diversas repartições da P.D.F., e providenciar a publicação de trabalhos relativos à legislação (v. Decreto municipal n. 8.455, de 28-1-41).

Comissão de Normas Burocráticas de Processos

(Lei n. 433, de 2-12-49)

Finalidade — Rever as normas burocráticas de processo em toda a Prefeitura, visando à sua redução, simplificação e uniformização, a fim de facilitar as relações do público com as repartições e serviços municipais.

Departamento de Assistência ao Servidor

Subdividido em 4 Serviços:

a) *Serviço de Biometria Médica* que procede ao exame físico e psíquico para fins de admissão aos serviços da P.D.F. e ainda ao

exame médico para fins de licença, aposentadoria, readaptação, aproveitamento e reversão;

b) *Hospital do servidor* que presta assistência médico-hospitalar ao funcionário e respectiva família;

c) *Serviço de Assistência Social*, com finalidade inerente ao campo de assistência social. Nesse serviço deveriam existir cursos especializados sobre assistência social, como os de formação de Visitadores Sociais e os de treinamento destes para funções mais especializadas — Assistentes Sociais.

d) *Serviço de Correspondência*, que se encarrega da parte burocrática do Departamento.

Departamento do Pessoal

Subdivide-se em 9 serviços cujos supervisores estão subordinados ao Diretor do Pessoal da P.D.F.

O Departamento do Pessoal é o órgão executivo da Secretaria Geral de Administração.

Seus serviços são aos seguintes:

a) *Serviço de Contrôlo Legal*, a quem compete o exame legal dos direitos e deveres dos funcionários da P.D.F. — É, também, órgão jurídico consultivo no que se refere ao assunto “pessoal”, visto sob o aspecto legal de suas relações com a administração; examina os projetos de lei em discussão na Câmara, preparando mensagens para ampliá-los ou restringi-los, se fôr o caso; colabora com o Serviço de Planejamento, na elaboração de regulamentos (decretos), instruções, avisos, ordens de serviço, enfim, de todas as modalidades de que podem revestir-se as normas administrativas; colabora, ainda, com a Procuradoria Geral da P.D.F., prestando informações à vista da contra-fé das ações ordinárias e da 2.^a via de mandados de segurança propostos no Judiciário por funcionários da P.D.F. contra a mesma P.D.F., no respeito a assuntos de pessoal;

b) *Serviço de Contrôlo Financeiro*, que providencia a emissão do pagamento do pessoal da P.D.F., da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas da P.D.F.; tem a seu cargo o preparo das folhas de pagamento (descontos e consignações) e colabora ainda com a Secretaria de Finanças na parte do Orçamento que se refere a pessoal;

c) *Serviço de Contrôlo*, mantém o contrôlo de cargos e carreiras e da vida funcional de cada um dos servidores. E' um Serviço de Cadastro e de assentamentos individuais. Nêle se pode obter os dados públicos de qualquer um dos 60.000 funcionários da P.D.F. (histórico funcional e tempo de serviço); tem a seu cargo o problema das promoções;

d) *Serviço de Seleção*, que exerce a função de recrutar e selecionar candidatos a empregos que a Prefeitura oferece. (Na data em que escrevemos êste trabalho o Serviço de Seleção estava realizando 12 concursos para provimento de cargos de diversas carreiras da P.D.F.);

e) *Serviço de Pagamento*, que tem por objetivo preparar o pagamento do pessoal da P.D.F., operação que é feita na própria repartição de cada um desses funcionários, no período de 10 dias úteis, em combinação com o Departamento do Tesouro da Secretaria Geral de Finanças;

f) *Serviço de Aperfeiçoamento*, que, no momento, não desempenha as funções que lhe são peculiares: as de promover o aperfeiçoamento do funcionalismo, por meio de cursos, conferências etc. E' interessante observar que muito do treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários está descentralizado na P.D.F. Cada Secretaria Geral possui cursos e métodos de treinamento para o respectivo pessoal, principalmente no caso de serem técnicas as funções;

g) *Serviço de Arquivo e Triagem*, que tem por fim movimentar e guardar documentos relativos a pessoal;

h) *Serviço de Informações*, presta informações aos servidores, no que se refere aos seus direitos e deveres e os orienta para que possam satisfazer as exigências feitas em processos, nos quais são partes interessadas. E' também da sua atribuição receber sugestões ou reclamações dos servidores da P.D.F., no atinente à administração de pessoal;

i) *Serviço de Correspondência*, encarregado do expediente de rotina do Departamento do Pessoal (ofícios, circulares, instruções, ordens de serviço, remoção interna de funcionários, etc.).

Possui ainda a Secretaria Geral de Administração uma Comissão de Aquisição de Material, destinada a promover a aquisição de material necessário à Secretaria Geral de Administração, zelando por sua distribuição, simplificação e utilização. (O sistema de ma-

terial é descentralizado. Cogita-se da criação de um órgão central de material).

Além do órgão central do pessoal, que, no caso da P.D.F. é a Secretaria Geral de Administração, cada uma das outras 6 Secretarias Gerais (Agricultura, Finanças, Viação e Obras, Educação e Cultura, Saúde e Assistência e Interior e Segurança) dispõe de um "Serviço de Administração" que está sempre em comunicação com o Departamento do Pessoal, a quem oferece, inclusive, colaboração no tocante aos problemas de pessoal e de quem recebe assistência para a solução de dúvidas concernentes a questões de pessoal.

Conta, além disso, o Secretário Geral de Administração, com um Assistente e um Adjunto, que formam, juntamente com o Serviço de Planejamento, o "staff" do órgão de Administração Geral da Prefeitura.

Esse é, em linhas gerais, o retrato das atividades exercidas pelo órgão central de Pessoal da Prefeitura do Distrito Federal.

O SISTEMA DO MÉRITO

E' oportuno lembrar, de início, que o Prefeito do Distrito Federal não é eleito, mas nomeado, por livre escolha do Presidente da República, sendo essa nomeação submetida à aprovação do Senado Federal. O Prefeito do Distrito Federal é demissível "ad nutum", o que de certo modo vem criar para o indivíduo que exerce tal encargo uma situação eminentemente instável; variando, por outro lado, seu programa de atividades governamentais, quase sempre ao sabor da orientação que lhe é traçada pela superior autoridade executiva do país.

Sendo o Rio de Janeiro a sede do Governo Federal e um núcleo bastante denso de população, para onde convergem, conseqüentemente, tôdas as atenções dos partidos e dos políticos da nação, não é difícil advinhar que a Prefeitura seja particularmente atingida pelas infiltrações perniciosas da "política" de políticos inescrupulosos.

Por aí já se vê que, na Prefeitura do Distrito Federal, o "sistema do mérito" nem sempre tem sido observado, ou por outra, que foi o precitado sistema observado por algumas administrações, em parte, e, por outras, inobservado "in totum".

Compreendendo que da implantação desse critério na P.D.F. depende a existência de uma verdadeira "administração de pessoal", um dos primeiros atos do atual governo da cidade foi o de providenciar a revogação da forma arcaica e complacente, segundo a qual se processavam as promoções na mencionada Prefeitura, determinando assim, aquela autoridade, fôsse elaborado um novo regulamento de promoções, baseado no sistema do mérito (objetivamente, portanto, considerado o merecimento). Não será possível, infelizmente, a implantação de um sistema de mérito absoluto, quer no atinente às nomeações — provimento inicial de cargo — quer no que respeita às promoções, e isso porque, tendo o regulamento que se limitar aos contornos da lei, e permitindo êste, no caso das nomeações para cargos isolados, ou os de comissão, a livre escolha do Prefeito, e, no respeitante às promoções, determinando que estas obedecerão ao critério alternado — merecimento e antiguidade — não há meio legal de se fugir a êsses mandamentos estatutários, salvo o de se obter do Legislativo uma nova lei, revogando a anterior, o que, entretanto, é bem difícil, ainda pelo mesmo motivo da influência de certos políticos, interessados na conservação do "sistema do pistolão".

Outro grande entrave que obsta a adoção do sistema do mérito na P.D.F. — e que deriva ainda de imposição taxativa de ordem legal — é o fato de que todos os cargos de direção, sejam êles técnicos ou administrativos, serem de provimento em comissão, ou cargos de confiança, como se diz geralmente. Seus ocupantes são demissíveis "ad nutum", donde predominar, na Prefeitura, o chamado sistema de "derrubadas", o que ocorre quase que normalmente quando há mudança de Administração, fato bastante freqüente, aliás. Nesse aspecto, o serviço público da P.D.F. regrediu. Assim é que, até 31 de dezembro de 1939, os cargos de chefia ou direção eram cargos finais de carreira no verdadeiro sentido da palavra, isto é, onde o acesso era verdadeiramente vertical. Atualmente, os ocupantes dos cargos, do que se rotula, erradamente, de "carreira", além de não poderem, normalmente, galgar os postos de chefia, obtêm promoções que constituem, portanto, não um deslocamento ascendente, vertical, mas um movimento "horizontal", que apenas equivale a um aumento em seus salários.

ACÇÃO DO EXECUTIVO — PLANOS DE REFORMA

Participa o chefe do Executivo Municipal (através do seu órgão administrativo central) ativamente na feitura das leis, na ocasião em que as mesmas ainda se encontram na fase de projetos, no Legislativo, existindo para êsse fim junto à Câmara dos Vereadores, elementos de ligação, representantes da Prefeitura. No que concerne à administração de pessoal, por exemplo, todo o projeto de lei que ver-se sôbre esse assunto, é submetido pelo Prefeito a estudo por parte da Secretaria Geral de Administração, que o amplia ou restringe ou, se fôr o caso, propõe a sua rejeição, preparando então as razões nas quais poderá o Prefeito, oportunamente, vetá-lo, na hipótese de sair tal projeto aprovado apesar de tudo. Nos casos em que os projetos devam ser ampliados ou modificados e preparada então mensagem ao Legislativo, propondo a adoção dessas alterações para que a lei futura não seja defeituosa.

Dispõem também, o Prefeito e o Secretário Geral de Administração, de um Gabinete constituído de assessôres técnicos, inclusive de um ou mais especializados em "administração de pessoal" (staff).

Sente-se, porém, a necessidade urgente de reforma no setor de Administração de Pessoal, visando, inclusive, à descentralização de suas atividades, a um mais intenso treinamento de pessoal, à classificação de cargos e à introdução total do sistema do mérito.

Conforme salientamos, existem em cada Secretaria Geral da Prefeitura do Distrito Federal, os chamados "Serviços de Administração", serviços êsses planejados para exercerem, em colaboração com o Departamento do Pessoal (órgão central do pessoal da P.D.F.), funções administrativas de pessoal. Houve mesmo, em 1945, por iniciativa do então Prefeito PHILADELPHO AZEVEDO, a criação de uma Comissão de Estudos de Administração de Pessoal, composta de cada um dos Chefes dos diversos "Serviços de Administração" das diferentes Secretarias Gerais da P.D.F. (órgãos autônomos) e presidida pelo Diretor do Pessoal da P.D.F. Nem a Comissão aludida — aliás já extinta — nem os Serviços de Administração, infelizmente, chegaram a funcionar como órgãos departamentais do pessoal, no moderno e técnico sentido que lhes conferem o Prof. REINING JR. e outras grandes autoridades que abordaram o assunto, como MOSHER, KINGSLEY e STAHL. Assim é que, salvo as

atividades de cadastro e assentamento do pessoal respectivo, e, em alguns casos, o preparo de propostas orçamentárias da respectiva Secretaria e o auxílio à administração central, no desempenho das diretrizes aprovadas para o pessoal, não exercem tais “serviços” atividades outras, ditas de “staff”, ou mesmo as de operação ou execução.

Aplica-se rigorosamente ao caso específico da Prefeitura do Distrito Federal a lição profunda que nos oferecem os precitados MOSHER, KINGSLEY e STAHL, consubstanciada nos termos que se seguem:

“Nem todos conseguiram, de forma alguma, ajustar-se a êsse padrão. Muitos sofreram as conseqüências de uma profissionalização definitiva. Outros mantiveram-se muito afastados dos objetivos do programa da organização, reputando a observância de certos procedimentos como sua finalidade precípua. *Outros preocuparam-se exclusivamente com o processamento de papéis e com a interpretação de estatutos e regulamentos; as relações humanas e as funções de treinamento foram negligenciadas, interessando apenas as funções explicitamente indicadas nos estatutos.*”

Essa foi exatamente a razão pela qual a atual administração da Prefeitura do Distrito Federal, compreendendo a importância que decorre da existência e da prática de tais ensinamentos — fruto da evolução do conceito de administração pública — empreendeu a enorme tarefa de uma reforma profunda na sua administração de pessoal, a começar pela classificação de cargos, tarefa já quase concluída. Bem verdade é que essa reforma não poderá ser radical, especialmente no respeitante à descentralização por “departamentos” (no caso da P.D.F., Secretarias) da administração do pessoal. A adaptação desse sistema, na P.D.F., obedecerá a estágios de preparação. Estará por enquanto no terreno da planificação.

PARTICIPAÇÃO DOS SUPERVISORES NA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

E' importante salientar, de início, que na Prefeitura do Distrito Federal — e queremos crer que o mesmo ocorra na maioria das re-

partições federais, estaduais ou municipais do Brasil — nada existe escrito no atinente a normas de conduta prescritas, oficialmente, pelos órgãos centrais de pessoal para o desempenho integral e eficiente da função de supervisor. Os deveres, as funções específicas destes — no que respeita ao conceito técnico e moderno de supervisor — não foram objeto de cogitação dos nossos legisladores. Sem o apoio da lei ou de regulamentos — variou a função do supervisor, na nossa administração, ao sabor do arbítrio das autoridades do momento, razão pela qual não se tem podido, e nem se pode ainda, dar testemunho definitivo das atividades desenvolvidas pelos supervisores, ou do exato limite de suas responsabilidades, salvo naqueles casos — e são poucos — em que a lei ou os regulamentos expressamente as definem.

Focalizaremos, entretanto, o aspecto atual do problema na minha repartição, aspecto êsse — é preciso que se diga — que traduz uma fase de reorganização administrativa da Prefeitura do Distrito Federal, especialmente no concernente aos métodos de administrar o pessoal, reorganização essa que, em grande parte ainda está dependendo de leis, já solicitadas à Câmara Legislativa, para que seja tornada em realidade. Por conseqüência, tudo o que disser sobre o papel de supervisor não é fruto de diretrizes definitivamente traçadas — apoiadas em leis ou regulamentos escritos — mas de entendimentos tácitos. Vejamos, pois, quais as atividades de administração de pessoal que, por especificação, são exercidas pelos supervisores.

a) *Classificação por Jurisdição* — Na Prefeitura do Distrito Federal não foi ainda concluída essa classificação, por motivos vários que não cabe aqui enumerar. De todo modo, porém, essa função nunca foi atribuída ao supervisor e sim, ao órgão central do Pessoal (Serviço de Planejamento da Secretaria Geral de Administração);

b) *Recrutamento e Seleção* — De um modo geral essas atividades são exercidas completamente à revelia dos supervisores, pelo Serviço de Seleção do Departamento do Pessoal, salvo em alguns casos particularíssimos, qual seja, por exemplo, a hipótese do contrato ou da admissão de técnicos especializados em profissão ou ofício, pouco comuns, inerentes a determinadas repartições, quando então pode ser ouvida a opinião do supervisor, no que concerne às qualificações exigidas para o desempenho de tais funções;

c) *Nomeação e Período Probatório* — Na parte referente à nomeação de candidatos a emprêgo ou cargos públicos, o supervisor jamais é consultado, salvo na hipótese de se tratar de nomeação para cargo de chefia e se esta estiver sob sua imediata direção e, ainda assim, não existe o caráter da indispensabilidade dessa sua opinião. As nomeações, para cargos de qualquer natureza, são da alçada exclusiva do Prefeito. Êste, apenas, consulta o Departamento do Pessoal sôbre se a nomeação será ou não licita do ponto de vista legal.

No que se refere ao estágio probatório, que na P.D.F. está previsto na lei por um período de 730 dias, não existe todavia nenhuma diretriz segura sôbre a prática do mesmo, nem o contrôle indireto dos supervisores. Ficam êstes apenas obrigados — sômente no caso de não ser o funcionário considerado apto para o desempenho de suas novas funções — a representar ao superior imediato, fato, entretanto, que nos 20 anos em que servimos à Prefeitura, jamais ocorreu. . . Nessas condições, só a consciência de alguns supervisores tem ditado o procedimento adequado para o mister de controlar as atividades dos novos funcionários e ministrar-lhes os primeiros ensinamentos, ou o “in service training” como o chamam os norte-americanos. De todo modo, pelo menos teòricamente, esta é uma função precípua do supervisor;

d) *Colocação (placement) e Atribuição de Tarefas* — Essa função é da exclusiva alçada do supervisor. Êste, no entanto, não conta absolutamente, com a orientação do órgão do pessoal, salvo se representar por escrito ao seu chefe imediato. Em outros têrmos, não há ordens, ou instruções escritas, formais, a respeito;

e) *Medidas de Ordem Interna* — O supervisor tem aqui o seu campo vasto e independente de ação. Expede suas ordens de serviço internas, organiza e subdivide o seu Serviço ou Seção como melhor lhe parecer; estabelece as rotinas de serviço e designa o servidor que entender para chefiar turmas ou supervisioná-las etc.;

f) *Salário* — Em matéria de salário pròpriamente dito — fixação de padrões, tabelas etc. — supervisor não é chamado a intervir ou a opinar. E’ êle, contudo, quem propõe — dentro da dotação orçamentária — as gratificações “pro labore” para os seus subordinados;

g) *Contrôle de Ponto* — O supervisor é responsável pela observância do ponto diário na repartição sob sua chefia (anotações de faltas, impontualidades, licenças etc.). Pode êle entretanto dele-

gar essa autoridade a um funcionário de sua confiança (“encarregado de núcleo”), procedimento êsse, aliás, adotado sistemáticamente na P.D.F. Essa delegação não exclui a responsabilidade do Chefe que por essa razão exerce o contrôle indireto sôbre seus funcionários a tal respeito;

h) *Bem-Estar, Assistência, Segurança, Condições Físicas de Trabalho* — deveres de todos os supervisores e que na P.D.F. como em qualquer outro govêrno, são, às vêzes mais, às vêzes menos, exercidos com eficiência, dependendo, todavia, de diversos fatôres, inclusive da situação econômica da repartição e da compreensão do fenômeno das relações humanas no trabalho, por parte dos governantes;

i) *Treinamento* — Na P.D.F. o treinamento em serviço pelo supervisor ainda é empírico. Não existe ainda norma ou plano para a sistematização ou mesmo uma certa uniformização para êsse treinamento. Ensina-se o ofício a cada um, quer direta ou indiretamente, da melhor maneira possível, sem qualquer metodização e, principalmente, sem que haja o contrôle dos supervisores pelos seus superiores — ou pelo órgão de pessoal — da maneira como êsse treinamento é feito ou dos seus resultados, isto é, o aproveitamento, por parte do funcionário.

Devemos, para finalizar, esclarecer que ainda recentemente se adotou o sistema do trabalho de equipe. Assim, em todos os níveis de supervisão, nada se delibera de importante sôbre problemas de Administração de Pessoal, sem prévias reuniões. No Gabinete do Prefeito reúnem-se os Secretários Gerais. No Gabinete do Secretário Geral de Administração reúnem-se os supervisores, o “staff” e o Diretor do Departamento do Pessoal (executivo). Êste, em reunião com os 9 chefes de Serviço do seu Departamento, estuda os melhores meios de rotina para pôr em execução os planos traçados e a praticabilidade dêsses planos.

RECRUTAMENTO

O recrutamento, na Prefeitura do Distrito Federal, é exercido pelo Serviço de Seleção do Departamento do Pessoal e, em suas linhas gerais, é exatamente processado na forma por que o faz o D.A.S.P.

Para a qualificação dos candidatos nos empregos que a P.D.F. oferece, é prèviamente feita uma análise minuciosa de trabalho,

usando-se para tal fim os métodos habitualmente adotados, notadamente o da entrevista de supervisores ou o de consulta ao Serviço de Planejamento e do órgão central de Pessoal da P.D.F. Em certos casos nomeia-se uma comissão de especialistas no assunto ou nas funções inerentes à carreira na qual se verificou a vaga, ficando êsses especialistas incumbidos de proceder à análise preliminar que será, depois de examinada pelo órgão de seleção, posta em termos definitivos. Isso ocorre, por exemplo, nos casos de concursos para o preenchimento dos cargos de Médico, Engenheiro, Dentista, Agrônomo etc.

Cumpra, uma vez mais, lembrar que é relativamente recente a prática do recrutamento e da seleção para o ingresso nos cargos das diversas carreiras da Prefeitura do Distrito Federal. Muito embora as exigências constitucionais de então proibissem nomeações livres nos cargos ou emprêgos públicos, na Prefeitura do Distrito Federal os concursos só foram regularmente estabelecidos por volta de 1943, quando foi pela primeira vez criado o Serviço de Seleção. Daí para cá houve diversas alterações políticas na administração do Distrito Federal. Predominou em diversos, porém curtos períodos, o sistema do pistolão, para depois haver o retorno a uma relativa moralização no serviço público local.

Ocorre ainda um fator interessante, no que respeita aos concursos anunciados pela Prefeitura do Distrito Federal: como os ordenados pagos pela referida Prefeitura, para funções correspondentes no Governo Federal, são mais elevados, é tremendamente grande o afluxo de candidatos ao preenchimento dos cargos que compõem o quadro de pessoal da municipalidade local, ocorrendo êsse fenômeno por maiores e mais exigentes que sejam as qualificações exigidas. Um exemplo significativo do que acabei de afirmar, pode ser fornecido pelo número de candidatos inscritos para o concurso de Professor de Ensino Supletivo, que atingiu a casa dos 6.000. Note-se que as qualificações exigidas importavam na apresentação de registro de professor pelo Ministério de Educação, prática de ensino comprovada etc.

Não se usa, entretanto, na Prefeitura, por enquanto, o que se chama de “método positivo de recrutamento”, tem-se adotado o “método passivo” que, aliás, é perfeitamente idêntico ao utilizado pelo D.A.S.P. Consiste o recrutamento, na P.D.F., em síntese, no seguinte:

- a) descrição da carreira;
- b) determinação das qualificações a serem exigidas para o recrutamento;
- c) elaboração minuciosa de “instruções” para a realização dos concursos, nas quais constam os mesmos itens enumerados nos modelos de edital de concursos do D.A.S.P. O mesmo ocorre com respeito às fichas de inscrição, onde vêm discriminados os dados relativos à instrução, identificação, experiência, quitação com o serviço militar etc.;
- d) as “instruções de concurso”, assim elaboradas, são divulgadas amplamente pela imprensa oficial e particular e pelo rádio.

COLOCAÇÃO (“PLACEMENT”) E AJUSTAMENTO DO HOMEM AO TRABALHO

Já tivemos oportunidade de chamar atenção para o fato de que não existe, na Prefeitura do Distrito Federal, processo ou sistema racional de “colocação”, no sentido que a moderna técnica atribuiu a tão importante problema de Administração de Pessoal (“placement”). Os Professores PINTO PESSOA SOBRINHO e NAZARÉ TEIXEIRA DIAS (êste último que, aliás, já foi Diretor do Pessoal da P.D.F. e, presentemente, o é da Divisão do Pessoal do D.A.S.P.) comentam no seu livro “*Princípios de Administração do Pessoal*” (Capítulo VI), essa deficiência que, a bem da verdade, é geral em toda a sistemática administrativa que orienta o setor “Pessoal”, em todas as jurisdições governamentais do Brasil.

Salientamos, também, na ocasião referida, que o processo de colocação, na P.D.F., é essencialmente empírico. Depois de selecionado e classificado, dentro do número de vagas existentes, é o candidato nomeado pelo Prefeito (não há delegação a êsse respeito), recebendo um título de nomeação, depois da formalidade do ato de posse. Todas essas operações se verificam no órgão central do pessoal. Êste é, também, incumbido da designação do funcionário recém-nomeado, para os diversos órgãos que necessitem de pessoal. Nessa ocasião e, na medida do possível, é dada oportunidade ao funcionário para escolher a repartição de sua preferência. Não se medem, todavia, as aptidões dos funcionários para fins de designação em determinada Secretaria, o que, evidentemente, é falho.

A principal circunstância que se observa, face a inexistência de um processo de “colocação” é, além da morosidade e insegurança com que se caracteriza o processo empírico por nós aludido, um grande desajustamento dos funcionários em relação ao ambiente de trabalho; insatisfação de muitos que, apesar de aproveitáveis em outros setores, se vêem obrigados a permanecer — a menos que os superiores os compreendam e os transfiram de seção — contra a vontade, exercendo — embora sofrivelmente — tarefas que não se coadunam com as suas aptidões específicas, ou exercendo suas atividades em ambiente que são adversos aos seus temperamentos.

PROMOÇÕES

Na Prefeitura do Distrito Federal estão as promoções reguladas pelo “Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da PDF”. (Decreto-lei n. 3.770, de 28-10-51 — artigos 50 a 60). Ali, como em todo o Governo Federal, e nos governos estaduais ou municipais, obedecem as promoções ao critério alternado, quanto ao preenchimento das vagas nos escalões intermediários das carreiras (merecimento e antiguidade), salvo quanto ao preenchimento das vagas das classes finais que deverão obedecer ao critério exclusivo do merecimento.

O merecimento deve ser objetivo, de acôrdo com o artigo 55 do referido Estatuto. Na P.D.F., porém, tal não se verificou. As promoções, muito embora a existência de um “colégio de Secretários Gerais” para apurar o merecimento, no caso do merecimento, estiveram sujeitas, em última análise, ao arbítrio exclusivo das autoridades dirigentes. Basta dizer que não havia avaliação de eficiência — conseqüentemente do merecimento.

Tal política levou a Administração a revogar o sistema em questão — contrário, aliás, à lei. Implantou-se, assim, uma nova política de apuração, objetiva, do merecimento. Existem, porém, sérios entraves à adoção de um sistema do mérito completo, no atinente a promoções. Em primeiro lugar, o critério alternado estabelecido em lei (Estatuto) merecimento e antiguidade e, depois, uma série de preferências que outras leis prescrevem (a referente aos ex-combatentes, por exemplo, pela Lei Municipal n. 482, de 1947).

Sob outro aspecto, cumpre lembrar que as promoções, assim denominadas, não equivalem, no momento, a um real acesso (“avan-

cement”), no sentido vertical; no sentido de aumento de responsabilidade; do desempenho de funções mais elevadas e complexas; no sentido de alcançar postos de chefia (supervisores). Ocorre, na realidade, uma série de aumentos de salários (vencimentos) e nada mais. As promoções se desenvolvem, na verdade, em um plano horizontal. Isso decorre de dois fatores: 1) Não existe, até o momento, classificação de cargos na P.D.F. Existe, apenas, classificação, assim mesmo tácita, quanto às atribuições das “carreiras” (séries de cargos). Convém salientar que o Prefeito atual — muito embora o pouco tempo em que se encontra dirigindo a P.D.F. — já determinou tôdas as providências para levar avante a classificação dos cargos, na P.D.F., de acôrdo com as diferentes responsabilidades; 2.º) Os cargos de chefia, todos sem exceção, em tôdas as linhas de supervisão — quer técnicos, quer administrativos — são de provimento por comissão e não por promoção.

AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA

Não podemos, de presente, discorrer sôbre o assunto em comentário, senão sob o aspecto negativo, pela simples razão de que está a Prefeitura do Distrito Federal em fase de completa reforma no que respeita ao sistema de avaliação de eficiência, principalmente no atinente a essa avaliação para efeito de promoção.

Por decisão recente, foi ordenada a suspensão, ou melhor, a revogação do antigo sistema de avaliação de eficiência e merecimento, e que fôssem feitos estudos dentro dos ensinamentos da técnica moderna. Enquanto não estejam concluídos êsses estudos, vigoram ainda os “sistemas” anteriores. A avaliação da eficiência vinha sendo feita de modo inteiramente empírico. Os supervisores não recebiam treinamento adequado ou orientação de qualquer natureza de modo a que pudessem realmente desempenhar essa importante tarefa de avaliar a real eficiência de seus subordinados. Não existiam estudos ou pesquisas sistemáticas para a determinação de padrões (“standards”) de eficiência para os diferentes tipos de cargos ou funções. Daí o ter predominado até bem pouco, para efeito de promoção por “merecimento”, o favoritismo e o arbítrio dos dirigentes, trazendo como conseqüência a falta de estímulo e o descontentamento no seio do funcionalismo em geral.

Feita a designação, pelo Secretário Geral de Administração, é o funcionário apresentado, por officio, à Secretaria para a qual foi designado. O "Serviço de Administração" da Secretaria (órgão departamental de pessoal) procede, às vêzes, a uma rápida entrevista para se informar das aptidões gerais do funcionário e informar ao dirigente da Secretaria que, então, o designa para um dos seus departamentos.

Os diretores de departamentos é que fazem, geralmente, uma entrevista mais detalhada e julgam então, subjetivamente, em face das aptidões do funcionário e das necessidades de serviço, qual a seção em que deve servir o dito funcionário.

Os Chefes de Serviço (Seção), ou "supervisores de linha", dão início, então, ao treinamento do novo funcionário nas funções para as quais julgam estar apto o servidor. Geralmente, designam um funcionário experimentado (veterano) para que, sob sua orientação direta e sob a supervisão da chefia, possa assim, o referido funcionário, ir-se iniciando na prática dos serviços afetos à repartição em causa.

No caso de fracasso, em determinado tipo de tarefa, experimentam-se outros, dentro do "serviço", até que, esgotados todos os processos, é o funcionário removido, depois de exposta a situação ao Diretor do Departamento, para outro Serviço existente no Departamento, numa tentativa de ajustamento do funcionário a alguma das funções pertinentes ao Departamento. No caso de insucesso, comumente, o Secretário Geral designa o funcionário, para outro Departamento, podendo, também, recambiá-lo ao órgão central do Pessoal, que, então, o designa para outra Secretaria...

Na hipótese de o funcionário não ter sido considerado apto para o desempenho das funções inerentes ao cargo para o qual foi nomeado, ainda resta o recurso, garantido por lei, de ser o mesmo readaptado. A readaptação (prevista no Estatuto), tanto pode decorrer de condições físicas como de circunstâncias de outro tipo: temperamento, aptidões, falta de ambiente, etc.

Não se faz, na P.D.F., registro escrito das entrevistas de entrada ou de saída. Não há, também, serviço específico, ou funcionário encarregado de "colocação" ("placement").

Não existe, por outro lado, qualquer lei ou regulamento, ou mesmo instrução, destinados a sistematizar o processo de "colocação". Há um completo arbítrio quanto ao uso de tais processos.

Com as providências levadas agora a efeito pelo atual Prefeito espera-se, entretanto, uma grande parte dessas deficiências sejam sanadas.

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Na Prefeitura do Distrito Federal não existe, no presente momento, classificação de cargos, ou um sistema dessa classificação, nos moldes utilizados, principalmente por diversas jurisdições dos E. U. A.

Convém, todavia, ressaltar que o atual Prefeito do Distrito Federal determinou fôsse concluído o plano de classificação de cargos da referida Prefeitura, com base na técnica moderna, trabalho esse já encerrado pela Comissão respectiva. Para a consecução desse objetivo contou o Prefeito com diversos técnicos de administração como mencionei em trabalho anterior. Além das inúmeras vantagens, já de todos conhecidas, decorrentes da adoção de um sistema racional de classificação de cargos, a medida, no caso particular da Prefeitura do Distrito Federal, irá prestar um serviço de consequência moralizadora e, também, de ordem econômica para os cofres municipais, como irei explicar: Existe na Lei Orgânica do Distrito Federal um dispositivo que diz que "a lei estabelecerá o critério de igual remuneração para cargos ou funções de idênticas atribuições e responsabilidades". Não resta dúvida quanto à justeza dessa disposição legal. Ocorre, contudo, que tal disposição para ser aplicada exigiria como medida preliminar uma criteriosa classificação de cargos, de acôrdo com as diferentes atribuições e responsabilidades. Na realidade, porém, resolveram, tanto na esfera administrativa como na judiciária, que o contexto legal poderia ter aplicação imediata, sem aquela classificação; o resultado foi um desastre de tão grandes proporções, que hoje em dia, em consequência da falta de normas escritas sôbre a natureza dessas atribuições e responsabilidades, centenas de funcionários obtiveram ganho de causa em ações propostas no Judiciário contra a P.D.F., sendo o resultado de tal ordem que permitiram o absurdo de advogados, médicos, superintendentes de educação, chefes de seção, e muitos outros, perceberem salários maiores que o Próprio Prefeito, de um modo geral, e, em particular, maiores que os atribuídos aos superiores hierárquicos de cada um dos cargos que citamos.

Na Prefeitura do Distrito Federal tem havido inúmeros reajustamentos visando, por intermédio de revisões gerais, de tempos em tempos, a melhor classificar os diversos cargos existentes, em classes mais compatíveis com a natureza das atribuições e responsabilidades. Existe, portanto, em esboço, uma classificação de cargos. O que está faltando são normas escritas, fixando essas atribuições e responsabilidades, e principalmente, o uso de processos técnicos de análise prévia do trabalho para que essa classificação de fato exprima a realidade. Não se pode, contudo, negar que tenha havido alguns progressos, no respeitante à classificação de cargos, na P.D.F. Em 1939, por exemplo, houve o grande reajustamento geral dos cargos existentes. Conseguiu-se, grupando em classes semelhantes, reduzir-se de 800 para 500 o número de cargos. Havia uma pluralidade excessiva de cargos que, na maioria das vezes — para favorecer a protegidos — não apresentavam diferença fundamental alguma. Os carpinteiros, por exemplo, exerciam funções iguais, mas conforme a jurisdição em que as desempenhavam — muito embora o trabalho de um fôsse rigorosamente igual aos dos outros — os cargos, para justificar maiores salários, eram batizados com um nome qualquer, naturalmente mais pomposo. O reajustamento de 1939 teve o grande mérito de acabar, em parte, com êsse estado de coisas; de ter criado classes e padrões e de ter sido o primeiro passo para uma futura classificação de cargos mais perfeita. Como falamos no caso do cargo de carpinteiro, vamos, a título de ilustração, mostrar como se fêz essa — o que podemos chamar de tentativa de classificação de cargos, usando o mesmo exemplo. Os cargos de carpinteiro, que abrangiam 25 denominações diferentes, foram agrupados em apenas seis grupos de cargos que passaram a constituir classes e padrões, todos êles com a denominação genérica de Carpinteiros, mas simbolizados com números (21, 22, 23, 24, 25, 26), conforme a crescente responsabilidade e importância de atribuições que justificavam salários maiores. No cargo de “Carpinteiro, classe 25”, por exemplo foram agrupados os de Mestre Carpinteiro de 1.^a classe e Rodeiro de 1.^a classe. O mesmo processo foi usado nas demais classes, sendo que na classe final — 26 — se agruparam os cargos, de igual natureza (carpinteiro) mas que deviam ser ocupados por supervisores (os de “encarregados de carpinteiro”, “encarregado de segeiro” e “encarregado de rodeiro”).

Mais tarde, 1947, surgiu um novo reajustamento que, empregando processos idênticos, atualizou ainda mais a “classificação” dos diversos cargos da P.D.F. Em alguns casos reduziu o número de especializações, em outros aumentou.

Outras leis se seguiram, porém, ao invés de resolver o problema o agravaram, e isto porque nenhuma delas, realmente, fixou os deveres, atribuições e responsabilidades de cada grupo ou de cada função. É por isso que, agora, com o novo plano de classificação de cargos, que já está em vias de ser submetido ao Legislativo, há grandes esperanças de uma solução definitiva para tão complexo problema.

PADRONIZAÇÃO DE CARGOS

“Padronização de cargos”, no sentido empregado pelos técnicos, não é de um modo geral, adotado, de maneira sistemática, pela Prefeitura do Distrito Federal. Todavia, em algumas repartições da referida Prefeitura — entre elas na Superintendência de Transportes; em alguns departamentos da Secretaria Geral de Viação e Obras e da Secretaria Geral de Agricultura (especialmente na primeira citada, nas suas grandes oficinas de mecânica); nos Serviços Gráficos e nos de Mecanização — pode-se dizer que tais métodos são utilizados, mas isso de maneira empírica, ficando a tarefa, geralmente, a cargo de engenheiros-chefes. Nas repartições de caráter puramente administrativo, tal padronização não foi adotada, nem para o caso de dactilógrafo. O mesmo ocorre com o restante das repartições do Distrito Federal.

A aplicação de um sistema de padronização de cargos, que viesse permitir a análise de cargos segundo critérios controláveis numericamente, como: melhores métodos de trabalho, unidades de trabalho, fadiga, requisitos de natureza física e mental, padrões de rendimento e o conseqüente aumento de produção, seria, sem dúvida, depois de adaptado ao “clima” peculiar às repartições públicas, de grande benefício para a Prefeitura do Distrito Federal, principalmente para permitir ou facilitar a tarefa, que está agora sendo executada, de classificar as diversas centenas de cargos existentes, nos quadros de pessoal da Prefeitura. Com a aplicação criteriosa, por parte dos técnicos habilitados que a Prefeitura possui,

feita essa aplicação em larga escala, estamos certos de que, repetindo palavras do Prof. HENRY REINING JR. “a avaliação de cargos, fôsse pelo método de pontos, de comparação de fatores ou de classificação de cargos, seria muito mais precisa e muito mais fidedigna”.

Em determinados tipos de cargos, existentes na Prefeitura como em qualquer grande organização, cargos como os de mecânico, artífice, de um modo geral, mecanógrafo, gráfico, carpinteiro, dactilógrafo, arquivista, e operário de um modo igualmente genérico, estamos certos de que a introdução do sistema em alusão produziria 100% de resultados, sob todos os pontos de vista dada a circunstância de serem tais cargos de natureza absolutamente idêntica aos que existem com igual denominação e atribuições nas empresas privadas, onde comprovada ficou a excelência do método.

REMUNERAÇÃO: SALÁRIO SOCIAL

Como ocorre na maioria das jurisdições governamentais, o funcionalismo público, por diversas circunstâncias, entre as quais o seu grande número e de um certo modo, a imposição dos contribuintes — isto é, a opinião pública — é, geralmente, mal remunerado. Assim, aliás, acentuou o Professor H. REINING JR. e ainda com êle, reconhecemos que, por motivos, entre os quais se inclui o mínimo de vida compatível com a dignidade da classe, ocorre que o funcionalismo público percebe salário mínimo alto, relativamente àqueles pagos por empregos particulares, ao mesmo tempo que mais baixos, em relação aos percebido pelos empregados dessas empresas, são os vencimentos atribuídos aos cargos finais das carreiras públicas.

Esse fenômeno existe, em toda a linha, na Prefeitura do Distrito Federal. O salário mínimo pago pela P.D.F. — de Cr\$ 2.250,00 mensais, na ocasião em que escrevemos êste trabalho — era maior que o pago pelos empregos particulares — Cr\$ 1.200,00 (note-se que êsse salário mínimo, de Cr\$ 1.200,00 obrigatório em todo o território nacional, vigorando, apenas, a partir de 1-1-52, enquanto que, na P.D.F., o salário mínimo de Cr\$ 2.250,00 estava sendo observado desde 1.º de dezembro de 1948). O máximo vencimento na Prefeitura, é, oficialmente, de Cr\$ 16.800,00, mensais. (Bem verdade é, que, em virtude de interferência do Legislativo e do Judiciário, existem indivíduos (não cargos) que percebem remuneração superior a Cr\$ 30.000,00 por mês. Mas êsses casos constituem exceção à regra).

neração superior a Cr\$ 30.000,00 por mês. Mas êsses casos constituem exceção à regra).

A interferência do Legislativo, benéfica em certos casos, tem, entretanto, provocado graves problemas, no plano geral dos salários. Organizam-se, nos órgãos competentes do Executivo local, tabelas de vencimentos e salários usando-se métodos técnicos adequados. Por outro lado, a própria Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei número 217/48) esclarece que tanto a classificação de cargos como o estudo e a administração de vencimentos e salários, e às reestruturações, são fixadas por lei mas por iniciativa do executivo, a quem compete fazer o estudo detido do assunto e enviar mensagem ao Legislativo. Mas, a pressão forte de grupos organizados, e “bem relacionados”, nos meios políticos, tem conseguido, muitas vezes, romper essas barreiras, e o resultado é que existe hoje uma verdadeira confusão em torno do plano de salários: Há cargos para cujo desempenho são exigidos fracos conhecimentos e pouca experiência, com faixa de salários maior que outros de muito maiores responsabilidades e para os quais os conhecimentos e experiência exigidos são, também, sensivelmente, maiores. Todos êsses problemas estão sendo enfrentados agora pela atual administração da P. D. F. e, para muitos dêles já foram tomadas as necessárias providências, no que se refere ao planejamento, na esfera administrativa.

Aquilo que se denomina “salário social”, tem sido a política predominante na Prefeitura local. O plano de salário-família e do salário-espôsa; a concessão de férias, licenças-prêmio (de 5 a 12 meses consecutivos); as aposentadorias com proventos integrais, para os que contarem mais de 35 anos de serviço público, ou para os que forem portadores de doenças incuráveis (curioso é que, na P.D.F., diferentemente com o que ocorre na maioria das jurisdições, o funcionário não sofre desconto algum para fins de aposentadoria, cujos proventos são pagos totalmente pelos cofres municipais); as licenças, com todos os vencimentos, para tratar da saúde; a isenção do impôsto de transmissão de imóveis; os serviços de assistência social (ao desajustado), médica e hospitalar; o auxílio-financeiro, das cooperativas de consumo e o financiamento total na compra de habitações (pelo Banco da P.D.F.) para os funcionários, são exemplos característicos das tendências para a política do “salário social” que se observam na Prefeitura do Distrito Federal.

MOBILIDADE DE PESSOAL (“TURN OVER”)

Durante o exercício de 1951, o órgão central de pessoal, da Prefeitura do Distrito Federal, processou e registrou atos referentes a mobilidade de pessoal (demissões, exonerações, exclusões, aposentadorias, promoções, transferências e nomeações para outro cargo), em número de 8.332, conforme discriminação abaixo:

A — Promoções, transferências e nomeação para outro cargo	6.000	(aproximadamente)
B — Exonerações, demissões e exclusões	1.882	
C — Aposentadorias e disponibilidades	450	(aproximadamente)
<hr/>		
Total	8.332	

A Prefeitura do Distrito Federal contou em média, no exercício de 1951, com cerca de 60.000 funcionários (aproximadamente). De acôrdo com a taxa de afastamento, “que se obtém dividindo o número total de afastamentos definitivos pela média dos empregados existentes no período considerado TMP igual a 100 (TMP = 100), sendo TMP a taxa de mobilidade de pessoal; “A” o número total de afastamentos e “M” a média de empregados existentes no período considerado, temos, para a Prefeitura do Distrito Federal, a seguinte taxa de mobilidade de pessoal:

$$\text{TMP} = \frac{8.332 \times 100}{60.000} = 13,9\%$$

Muito embora a mobilidade de pessoal seja, na P.D.F., controlada pelo organismo central de pessoal, não foram ainda sistematizados os estudos do assunto, especialmente no que concerne às entrevistas de saúde, método praticamente desconhecido naquela Prefeitura. Existem, é claro, inquéritos minuciosos que precedem à demissão dos funcionários estáveis, e, nessa hipótese, determinam-se com precisão, geralmente, os reais motivos determinantes dessa demissão, mas os resultados desses inquéritos não têm outra aplicação que não seja para fundamentar a legalidade do ato demissório.

Partindo das excelentes razões que nos dão MOSHER and KINGSLEY (“Public Personnel Administration”) de que as taxas de mobilidade de pessoal devem servir de guia para:

I — indicar os setores da organização em que a situação não seja boa;

II — indicar a relação dos vários tipos de afastamento com:

- a) tipos de emprêgo;
- b) classes de salários;
- c) tempo de serviço; e
- d) eficiência;

III — comparação das condições de emprêgo nos vários departamentos da organização, ou, se fôr o caso, entre os órgãos centrais e os regionais;

IV — indicar falhas em todo o processo de emprêgo, especialmente em relação a treinamento, seleção, colocação e salários, é evidente que, com a não adoção dos processos de contrôle da mobilidade de pessoal, e, especialmente, do método de entrevistas sistemáticas de saída, perde a referida Prefeitura elementos auxiliares importantíssimos, como sejam os acima transcritos.

FORMAÇÃO (“PRE-ENTRY TRAINING”)

Como geralmente ocorre em tôda grande jurisdição governamental — e êsse é exatamente o caso da Prefeitura do Distrito Federal — os problemas atinentes à formação de pessoas para as diferentes modalidades de serviço público têm continuamente preocupado as autoridades dirigentes da referida Prefeitura. Infelizmente, como acontece, de um modo geral, em tôdas as esferas governamentais do Brasil, o papel que deveria estar sendo desempenhado pelas universidades, colégios e escolas, no sentido de formar futuros servidores públicos, nas diversas especialidades, tem de ser cumprido, como uma imensa sobrecarga, pelas próprias jurisdições governamentais. Citamos, como exemplo típico, o caso dos inúmeros cursos mantidos, na esfera federal, pelo D.A.S.P., visando à preparação de futuros funcionários públicos.

Existem, na Prefeitura do Distrito Federal, diversas instituições que se destinam à profissionalização, e, de um modo geral, à educação e ao treinamento prévios. Dentre essas instituições, poder-

mos, a título de ilustração, mencionar os nomes de algumas que nos vêm à memória, no momento: O Instituto de Educação, que forma "Professôres de Curso Primário" (Professôres Públicos). Esses Professôres, no fim do curso, estão sujeitos a estágios, mas escolas mantidas pela P.D.F., antes de serem nomeados; há a "Escola de Polícia", destinada à formação e ao treinamento dos "Guardas" da P.D.F. (Existe um projeto da atual administração segundo o qual a P.D.F. deverá possuir uma Escola de Polícia, das melhores aparelhadas em todo o Hemisfério); há, ainda, cursos de formação de Atendentes de hospitais e centros de saúde pública; os de formação de Visitadores e Assistentes Sociais e os que visam à preparação dos Técnico de Laboratório da P.D.F. e outros.

Devem também ser mencionados os estágios de treinamento prévio, no Hospital de Pronto Socorro e outros nosocômios da cidade, proporcionados, sistemáticamente, aos estudantes de medicina, de onde são recrutados futuros médicos, para as diferentes especialidades, já perfeitamente familiarizados com o serviço público.

É evidente que se ressentem, enormemente, na P.D.F., a falta de participação, ou da colaboração dos estabelecimentos de ensino na formação do necessário cabedal de conhecimentos indispensáveis ao moderno administrador. Estabelecimentos que — como agora o está tentando a Fundação Getúlio Vargas, com a colaboração da ONU e da UNESCO — se proponham a ministrar o ensino das ciências de Administração Pública. A tendência que ora se observa é, felizmente, orientada nesse sentido e, por isso, estamos certos de que muito em breve, com a orientação de novos outros cursos inspirados nos mesmos propósitos, possamos obter resultados surpreendentes no respeitante à formação de uma nova modalidade, de futuros funcionários públicos possuidores de uma cultura — além dos indispensáveis conhecimentos gerais — específica dos problemas de Administração Pública, cientificamente considerada, em todos os seus múltiplos e complexos aspectos.

TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO

Já mencionamos diversos institutos, escolas, cursos e estágios que cooperam para a formação e o treinamento prévios dos futuros funcionários da P.D.F. São tôdas essas atividades de caráter

formal, fazendo parte de programas permanentes de instrução e treinamento.

É oportuno, neste aspecto, salientar que a Prefeitura do Distrito Federal atravessa uma fase de profundas reformas administrativas, sendo que um dos pontos básicos da política que aconselharíamos seria a adoção completa do sistema do mérito, em todos os diversos setores da administração do pessoal. Não só no domínio do recrutamento e seleção, como no terreno do treinamento e aperfeiçoamento dos servidores, faz-se sentir essa política de reforma. Um dos grandes entraves à organização de um programa eficiente de seleção, treinamento e aperfeiçoamento, na Prefeitura local, reside na falta de verba orçamentária suficientemente ampla para cobrir os gastos indispensáveis ao funcionamento dessas atividades. Basta dizer que o orçamento para o exercício de 1951 consignou uma verba de Cr\$ 80.000,00 para os serviços de seleção e aperfeiçoamento, o que evidentemente é um absurdo.

Com as providências levadas a efeito no sentido de ampliar o mais possível a verba orçamentária consagrada às atividades de seleção e aperfeiçoamento, poderemos esperar obter melhores resultados em um futuro muito próximo.

O problema fundamental, no que se refere às atividades de treinamento na P.D.F., é, a nosso ver, o da coordenação dessas atividades, por parte de um órgão central de treinamento, principalmente no sentido de orientar os supervisores e de prepará-los, mediante cursos e instruções escritas, na difícil arte de ministrar o treinamento, em bases técnicas, aos seus subordinados e de poder avaliar-lhes a eficiência, segundo o mesmo sistema.

A Prefeitura tem entretanto proporcionado aos seus servidores, principalmente aos que exercem funções técnicas, oportunidades inúmeras de frequentar cursos especializados em assuntos de interesse da Administração, dentro ou fora do país, mas não existe ainda sistematização a tal respeito.

ASSISTÊNCIA MÉDICA E SOCIAL

Como se trata de uma análise breve do problema de assistência ao servidor, não poderemos entrar em detalhes, inclusive no respeitante a diversos planos de inovação que pretende introduzir, nesse

ramo de atividades, a atual administração da Prefeitura do Distrito Federal. Limitar-nos-emos, destarte, ao exame da situação tal como ela se apresenta no presente momento e, assim mesmo, de uma maneira bastante geral.

Antes de entrar no assunto pròpriamente — assistência ao funcionário — devemos esclarecer que as repartições da P.D.F. na sua grande maioria, estão mal instaladas em edifícios impróprios e improvisados, sem qualquer um dos requisitos modernos que caracterizam os “edifícios públicos” planejados. Luta-se, por isso, sem cessar, por uma sede própria para as diferentes repartições da P.D.F. E’ sabido que as repartições da P.D.F. se acham espalhadas pelos quatro cantos da cidade, criando essa dispersão um sem número de problemas que dificultam a comunicação, a rapidez dos serviços etc. Não contam os funcionários com ambiente físico que gere boas condições para o trabalho. Estão mal alojados, apertados e sufocados em salas superlotadas e mal iluminadas, geralmente.

Na P.D.F., todavia, tem-se seguido sempre uma política de assistência social e médica com relação ao funcionalismo. Dissemos nós, ao comentar o sistema de “salário social”, adotado pela P.D.F., que essa tem sido a “política predominante na Prefeitura local. O plano de salário-família; as licenças de todos os tipos para tratamento de saúde; a isenção de impostos de transmissão de imóveis; os serviços de assistência social, médica e hospitalar; o auxílio financeiro e cooperativas de consumo e o financiamento total na compra de habitações para a moradia dos seus funcionários”, são exemplos que dizem de maneira expressiva como se vem prestando a assistência ao funcionalismo da P.D.F.

Existe na Secretaria Geral de Administração da P.D.F. um Departamento exclusivamente destinado ao problema de assistência ao funcionário.

O Departamento de Assistência ao Servidor está subdividido em vários Serviços, a saber:

a) Serviço de Biometria Médica, que procede ao exame físico e psíquico para fins de admissão, licenças, aposentadorias, reversão, aproveitamento, readaptação, etc.;

b) Hospital do Servidor, que presta assistência médico-hospitalar, completa, ao funcionário e à sua família (incluem-se aqui os exames clínicos, de laboratório, operações de todos os tipos, obstetrícia, com internação), etc.;

c) Serviço de Assistência Social, com finalidades que lhe são próprias, mas destinado, exclusivamente, aos problemas do funcionário da P.D.F., desajustado, dentro ou fora do serviço. O Serviço em questão, infelizmente, não conta com um corpo de assistentes e visitantes sociais, formados por escolas especializadas, mantidas, ou não, pela P.D.F., para formá-los, e suficientemente treiná-los.

Para que todo e qualquer funcionário tenha direito a essas assistência a única exigência é o pagamento, “per capita”, da insignificante importância de Cr\$ 15,00 mensais, igual para todos. Não se cobra, além disso, por mais dispendiosos que sejam os tratamentos médicos, inclusive operações e internações em hospitais, qualquer outra importância.

ATIVIDADES DE “ACONSELHAMENTO”

Em princípio, ou melhor, do ponto de vista formal, não existe, que eu saiba, um programa de “aconselhamento” em qualquer esfera ou nível do Governo do Brasil. Assim, não existe tal programa, como sistema, na Prefeitura do Distrito Federal. Aliás, conforme tive ocasião de ouvir do eminente Professor H. REINING JR., não há coisa alguma escrita em português, ou mesmo em qualquer outra língua que não seja a inglesa, sobre o assunto em debate. Daí, talvez, a explicação de não ter ainda havido no Brasil um movimento no sentido de sistematizar as atividades dos “aconselhadore”. Aliás, a falha é geral, aqui, no respeitante aos diversos tipos modernos de entrevistas (entrevistas para o recrutamento, seleção, colocação, as de saída, etc.).

Há, por certo, e relativamente bem organizado, como falei no tópico anterior, o Serviço de Assistência Social ao Servidor da P.D.F., com os seus Visitadores e Assistentes sociais que, conquanto não executem exatamente o mesmo programa adotado em várias organizações norte-americanas, prestam, de todo o modo, algumas contribuições a essa causa do funcionário desajustado. Infelizmente, não há programa específico naquele sentido e, por outro lado, a centralização dos serviços em um só órgão, não permite um real programa de aconselhamento, junto às numerosas repartições que abrigam os 60.000 funcionários da P.D.F.

A adoção inteligente de um programa de aconselhamento bem planejado para as necessidades do funcionalismo municipal virá, certamente, pôr fim a muitas situações tidas como insolúveis; a muitos desajustamentos; a desentendimentos entre funcionários e supervisores. Muita “tempestade em copo d’água” poderia ter seu fim...

RELAÇÕES HUMANAS NO TRABALHO

A política de pessoal da Prefeitura do Distrito Federal deveria a meu ver ser orientada e assim caracterizada pelo emprêgo amplo do que existe de mais evoluído em matéria de Administração, empenhando-se, inclusive também, em prestigiar o mais possível o que se chama de “trabalho de equipe”. O trabalho de equipe nada mais é do que a admissão, nas diversas esferas governamentais, dos funcionários, na elaboração de diretrizes, dos planos de trabalho, da política, enfim, a ser adotada pela direção. Necessita-se, assim, na P.D.F., da existência de um plano renovador, na política de pessoal, no que respeita ao sistema de direção. Do alto — do Prefeito — até os supervisores de linha — chefes de serviço — geralmente, os principais assuntos de interesse geral das repartições respectivas deveriam ser discutidos com os funcionários e dêles recebidas sugestões, ou mesmo críticas (construtivas).

Do ponto de vista formal, há um Serviço — o Serviço de Informações — que funciona no Departamento do Pessoal, e que tem, entre outras, uma seção de “Queixas e Reclamações”, onde são aceitas, inclusive, sugestões para a melhoria dos serviços diversos existentes.

Nada existe, porém, no momento, no respeitante às atividades de pesquisa e estudos referentes ao palpitante problema de “relações humanas”. As atividades de “aconselhamento” — exceção feita para os problemas nitidamente caracterizados como de assistência social que não têm o sentido, ou melhor, correspondência nos moldes norte-americanos — não estão ainda em uso na P.D.F.

SINDICALIZAÇÃO

Devemos de início esclarecer que não se admite, no Brasil, a sindicalização dos funcionários, no sentido amplo, como se observa

entre nós, por exemplo, com as classes trabalhistas, que os congregam em sindicatos, abrangendo as diversas profissões, sob o controle do Ministério do Trabalho. Assim, não houve preocupação por parte dos legisladores e do Executivo Municipal, no sentido de traçar uma política bem definida a respeito das atividades sindicais. Limita-se o Estatuto dos funcionários civis da P.D.F. a esclarecer quando enumera quais as atividades, fora da repartição, que estão proibidas àqueles funcionários — que “não está compreendida na proibição dos itens II e VI do artigo 209 a participação do funcionário na direção ou gerência de cooperativas e associações de classe, ou como seu sócio”.

Essas “associações de classe” são numerosas e seria ocioso enumerá-las tôdas aqui. Basta dizer que a maioria das classes profissionais está organizada em “centros”, “clubes”, associações, etc. Os professores, trabalhadores, práticos de laboratório, de engenharia, oficiais administrativos, etc. possuem entidades de classe, algumas muito bem organizadas, oferecendo no caso dos oficiais administrativos, diversos cursos sobre problemas de Administração Pública, conferências, festas cívicas, recreações, etc. As associações de classe defendem os interesses dos grupos de funcionários que representam, junto ao Executivo e ao Legislativo, gozando seus representantes da mais absoluta liberdade de ação para se dirigir às autoridades que, de um modo geral, as vêm sempre prestigiando.

Existe, na P.D.F., o “Clube Municipal” que, se não me engano, é a mais antiga associação de funcionários ainda existente na Prefeitura local.

Possui o Clube Municipal diversos milhares de funcionários da P.D.F., de tôdas as profissões. Além das atividades recreativas, sociais e esportivas (bailes, piqueniques, excursões, jogos de futebol, basquetebol, tênis, etc.) há programas de assistência social, jurídica, dentária, médica para os associados, possuindo também o Clube uma biblioteca.

Observa-se, na P.D.F., uma tendência bastante acentuada para a formação de grupos de funcionários que exercem o mesmo cargo. Não se verifica a existência de movimentos tendentes a congregar funcionários de diversas classes em um grande grupo. Quando surgem assuntos de interesse geral do funcionalismo aparece a desvantagem da inexistência de uma associação geral dos funcionários do tipo das que existem nos Estados Unidos da América do Norte.

CONCLUSÕES

Acabamos de pôr em relêvo — e esperamos que de forma objetiva — os principais problemas que dizem respeito à Administração de Pessoal da Prefeitura. De todo êsse complexo de cousas, que ensejaram nossos comentários, avulta como de maior relevância a questão atinente à formação de funcionários de escol, possuidores de conhecimentos, em alto nível de especialização — através de processos específicos de treinamento e aperfeiçoamento funcionais — de modo a permitir uma contínua e *eficiente* prestação de serviços públicos, quaisquer que sejam os ramos das atividades estatais. Não basta que o processo seletivo, através de um recrutamento positivo e da escôlha por concurso dos candidatos mais competentes, os indiquem para as nomeações de cargos públicos; não é suficiente o contrato dos serviços de técnicos estranhos aos quadros do funcionalismo municipal. Necessitamos, na P.D.F., de técnicos, mas de técnicos especialistas em assuntos típicos, não só municipais, mas, particularmente do Distrito Federal. Existem, em grande e variada quantidade, funcionários da Prefeitura que, possuindo incontestável experiência no que diz com o desempenho dos seus misteres, especificamente, necessitam, apenas, de treinamento, através de cursos, estágios e outros meios usados para êsse fim, para se transformarem em técnicos abalizados que poderão, em futuro próximo, resolver, de fato, os problemas da Prefeitura.

Um dos bons processos de treinamento é a divulgação de doutrina, técnicas, pareceres, decisões, métodos de trabalho, através de manuais, enfim, o que hoje, inaugurando uma nova era para a Prefeitura do Distrito Federal, propicia a REVISTA DE DIREITO DA PROCURADORIA. Com a firme e competente direção do honrado e digno Procurador Geral — Dr. Gustavo Philadelpho Azevedo — a quem devemos, inclusive, a honra da publicação dêste trabalho, estamos certos de que, na Revista, encontrarão os estudiosos do Direito Público, especialmente os funcionários da Prefeitura, um campo vasto para o seu aperfeiçoamento e uma fonte inesgotável de conhecimentos, orientados, antes de tudo, segundo um sentido eminentemente prático.

ACÓRDÃOS E SENTENÇAS

I — SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

(2.^a Turma)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 29.624

(Pará)

Transmissão de bens causa-mortis. Imposto, momento de sua incidência. Juros da mora indevidos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 29.624, do Pará, recorrente Eduardo de Oliveira, recorrido Valdomiro de Assis Segura.

COMENTÁRIO

III

AUTONOMIA DO DIREITO FISCAL

JUROS DE MORA APLICAVEIS NA COBRANÇA DO IMPÔSTO DE SUCESSÃO CAUSA-MORTIS

No Recurso Extraordinário n.º 29.624 — Pará — em que foi relator o Ministro Presidente OROSIMBO NONATO, decidiu o Egrégio Supremo Tribunal, na Segunda Turma, que os juros de mora não são devidos na tributação *causa-mortis*, quando tenha havido avaliação atual, embora sejam êles estipulados e exigíveis por fôrça do artigo 52 do Decreto Estadual 3.040, de 30 de junho de 1938.

Para se chegar ao resultado do aresto, muitas questões foram suscitadas, inclusive a do tempo do falecimento e da época da avaliação; o conceito de juros a respeito da lei civil e a valorização ou desvalorização da herança transmitida; a liquidez e iliquidez da dívida fiscal considerada antes de elaborado o cálculo, bem assim, lançados muitos argumentos de ordem civilista, entretanto sem qualquer exegese frente ao dispositivo da lei fiscal, invocada pela Fazenda do Estado.