

Institucionalização da reforma administrativa: a atuação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e da Comissão Permanente de Padronização (1936 a 1938)*

BEATRIZ MARQUES DE SOUZA WAHRLICH**

1. Introdução; 2. Concursos para ingresso em carreira; 3. Regulamento de promoções; 4. Estatuto dos funcionários; 5. Revisão das tabelas orçamentárias; 6. Circulares presidenciais e exposições de motivos do CFSPC; 7. Retificação das tabelas anexas à Lei nº 284; 8. Classificação por antigüidade; 9. Serviços de pessoal; 10. Interinos; 11. Extranumerários; 12. Criação e organização do Ipase; 13. Aperfeiçoamento introduzido na Lei nº 284, de 28.10.36, Decreto-lei nº 145, de 29.12.32; 14. Consignações em folhas de pagamento; 15. Aperfeiçoamento de funcionários públicos no estrangeiro; 17. Comissões de eficiência; 18. Criação e atuação da Comissão Permanente de Padronização; 19. Conclusões.

1. Introdução

No artigo imediatamente anterior a este, desta série, concluía a autora que, com a Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, teve início o processo de institucionalização da reforma administrativa, voltada, de um lado, para

* Terceiro da série de artigos iniciada no v. 9, n. 4, correspondente ao 4º trimestre de 1971 desta Revista, com base em pesquisa que a autora está desenvolvendo sobre reforma administrativa no período de 1930-45. A autora agradece a eficiente colaboração de Nilza Pinheiro Moraes e André Médici na pesquisa.

** Professora da EBAP.

a organização e o aperfeiçoamento dos serviços públicos e, de outro lado, para a administração dos recursos humanos da administração pública sob a égide do sistema do mérito.¹

A principal responsabilidade pela condução da reforma cabia ao Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), criado pela mesma lei, composto de cinco membros e instalado a 8 de dezembro de 1936.

Aparentemente a seleção dos membros do Conselho teve em vista compô-lo de funcionários de variadas profissões e procedentes de diferentes ministérios. Assim é que, por decretos de 3 de dezembro de 1936, foram nomeados para o cargo os bacharéis em direito Moacyr Ribeiro Briggs, diplomata (Ministério das Relações Exteriores), e José Francisco de Mattos, agente fiscal de imposto de consumo (Ministério da Fazenda); o Dr. Eder Jansen de Mello, médico sanitaria (Ministério de Educação e Saúde Pública); o Engenheiro Civil Mário de Bittencourt Sampaio, engenheiro da Estrada de Ferro Central do Brasil (Ministério da Viação e Obras Públicas); e o Engenheiro-Agrônomo Luiz Simões Lopes, agrônomo do Ministério da Agricultura. Com exceção do último — que se achava, na ocasião, em viagem ao estrangeiro — os demais tomaram posse do cargo no dia 8 de dezembro, instalando-se assim o Conselho. No dia seguinte foi eleito presidente do Conselho Moacyr Ribeiro Briggs, que exerceu a função até 1º de março de 1937, quando, tendo regressado de viagem, Luiz Simões Lopes foi empossado no cargo de membro do Conselho e eleito presidente do mesmo.²

O Conselho exerceu intensa atividade da data de sua instalação até sua extinção, pelo Decreto-lei nº 579, de 30.07.38, que organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em cumprimento ao estabelecido no art. 67 da Constituição de 1937.

Os seguintes dados numéricos sobre as atividades do CFSPC são bastante expressivos:

Nº de sessões realizadas	— preparatórias	3
	— ordinárias	80
	— extraordinárias	99 ³
Resoluções aprovadas (referentes a reclamações e reivindicações de funcionários, às vezes em grupo, às vezes individualmente, e a outros assuntos)		2966 ⁴

¹ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 3, jul./set. 1976.

² Brasil, Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC). Como surgiu o reajustamento. Breve histórico da elaboração da Lei 284. *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 1, p. 73-5, nov. 1937. Atas da 1.^a sessão preparatória, a 08.12.36, e da 1.^a sessão extraordinária, a 09.12.36. *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 1, p. 93-4, nov. 1937, e Brasil, CFSPC. *Relatório*, p. 1, 1938.

³ *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 1, p. 93-4, nov. 1937; v. 3, n. 1, p. 231 e 237, jul. 1938; e Brasil, CFSPC. *Atas das Sessões*, p. 5, 403 e 409.

⁴ *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 1, p. 237, jul. 1938; e Brasil, CFSPC. *Atas das Sessões*, p. 409.

Atos expedidos (aprovando instruções de concurso, abrindo e encerrando inscrições, etc.)	66 ⁵
Exposições de motivos	6116 ⁶
Circulares da Presidência da República, decorrentes de expedientes do Conselho	32 ⁷

Da atuação do Conselho presta contas Luiz Simões Lopes no relatório apresentado ao presidente da República por ocasião do encerramento dos trabalhos do Conselho, em julho de 1938.⁸

Inicialmente, salienta o relatório que a intenção do legislador, com a Lei nº 284, de 28.10.36, teria sido, mais ainda do que a de reajustar os vencimentos do funcionalismo, a de “reconstruir por completo o arcabouço da administração pública, sob novas e sólidas bases, dotando-a de estrutura racional e seguras normas de funcionamento, capazes de corresponder ao índice de progresso verificado nos demais setores da atividade nacional, no decorrer dos últimos anos”.⁹ Ao CFSPC, criado pela referida lei, caberia a liderança dessa tarefa.

O relatório distingue duas funções principais no CFSPC:

— a *função judicativa* (interpretação e jurisprudência da Lei nº 284), decorrente do exame de cerca de 3.000 reclamações, reivindicações e dúvidas suscitadas, na sua maioria, pelo enquadramento dos funcionários nas tabelas anexas à lei.

O volume excessivo dessa função prejudicou (é o próprio relatório que salienta),¹⁰ a ação do Conselho no exercício de sua função permanente, “ativa e criadora”, qual seja:

— a *função organizadora*¹¹ que, por sua vez, desdobra-se em várias outras, analisadas a seguir.

2. Concursos para ingresso em carreira

À função de implantar o sistema do mérito deu o Conselho grande relevância, tendo aberto 20 concursos no curto período de sua existência — 20 meses.

⁵ *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 1, p. 148, jul. 1938.

⁶ *Idem. ibidem.* p. 172; e Brasil, Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). *Exposições de motivos do Conselho Federal do Serviço Público Civil*. p. 283.

⁷ Brasil, Dasp. *Índice das resoluções do CFSPC*. p. 193-216.

⁸ Brasil, CFSPC. Relatório não publicado, de 70 páginas datilografadas (cópia gentilmente cedida à autora pela viúva do Embaixador Moacyr Ribeiro Briggs), a que se refere a ata da 99ª sessão extraordinária, realizada a 29.07.38, bem como o discurso de posse de Luiz Simões Lopes na presidência do Dasp. A ata está publicada na *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 1, p. 237, jul. 1938; e o discurso, na *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 2, p. 8, ago. 1938.

⁹ Brasil, CFSPC. Relatório não publicado, 1938. p. 3.

¹⁰ *Idem.* p. 6.

¹¹ *Idem.* p. 7.

O primeiro deles foi para cônsul de terceira classe, do Ministério das Relações Exteriores, logo no início do ano de 1937.¹² A seguir, foram abertos concursos para almoxarife, datilógrafo, desenhista, engenheiro, prático de engenharia, oficial administrativo, escriturário e servente, todos estes cargos do Quadro I do Ministério da Viação e Obras Públicas, nos quais seriam providos os servidores extranumerários ou em comissão da extinta Comissão de Estradas de Rodagem Federais.¹³ Tratava-se, neste caso, de uma série de concursos internos, cuja inscrição era privativa daqueles servidores.

A respeito do concurso para cônsul de terceira classe, que pela primeira vez se realizava fora da órbita do Ministério das Relações Exteriores, dizia o Conselho, no seu relatório, ter tido em vista “um sistema de julgamento que assegurava, não só a mais completa isenção de qualquer suspeita malévolá quanto à lisura das decisões, mas ainda a mais justa, exata e perfeita apreciação dos valores relativos das diversas provas, e portanto uma classificação final exatamente correspondente à realidade dos méritos”.¹⁴

Ainda abriu o Conselho inscrições para os concursos de datilógrafo de qualquer ministério;¹⁵ auxiliar acadêmico do Hospital Psiquiátrico (Ministério da Educação e Saúde Pública — MES);¹⁶ servente e guarda sanitário (MES)¹⁷ novamente para cônsul (Ministério das Relações Exteriores — MRE);¹⁸ técnico de educação e médico sanitário (MES);¹⁹ calculista e meteorologista (Ministério da Viação e Obras Públicas — MVOP);²⁰ estatístico auxiliar (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — MTIC, Ministério da Agricultura — MA e Ministério da Justiça e Negócios Interiores — MJNI);²¹ e escriturário de qualquer ministério.²²

Especial destaque dá o relatório ao concurso para técnico de educação, nova carreira em que o Conselho identificava o papel de agente da reforma de ensino.²³

Desses 20 concursos, foram realizados pelo Conselho os de cônsul (primeiro dos dois abertos), médico sanitário, datilógrafo e auxiliar acadêmico, além dos concursos internos para o Quadro I do Ministério da Viação e Obras Públicas (em número de oito).

¹² Idem. p. 8; Ato nº 4, de 23.02.37.

¹³ Idem. p. 9 e 10; Ato nº 31, de 01.09.37.

¹⁴ Idem. p. 9.

¹⁵ Idem. p. 10; Ato nº 35, de 09.11.37.

¹⁶ Idem. p. 11; Ato nº 39, de 17.12.37.

¹⁷ Idem. ibidem: Atos n.ºs 46 e 47, de 09.02.38.

¹⁸ Idem. p. 14; Ato nº 53, de 11.03.38.

¹⁹ Idem. p. 15 e 16; Atos n.ºs 54 e 55, de 21.03.38.

²⁰ Idem. p. 12 e 13; Atos n.ºs 61 e 62, de 19.05.38.

²¹ Idem. p. 16 e 17; Ato nº 65, de 30.06.38.

²² Idem. p. 17 e 18; Ato nº 64, de 30.06.38.

²³ Idem. p. 15 e 16.

Os demais concursos abertos pelo Conselho foram realizados após a absorção de suas funções pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp).²⁴

Importante ato referente a concursos foi baixado pelo Conselho a 9 de fevereiro de 1938, aprovando instruções gerais, aplicáveis à realização de todos os concursos, e segundo as quais as provas se classificavam como: provas de seleção (eliminatórias); de habilitação (não eliminatórias, mas extensivas a todos os candidatos), e de habilitação complementar (facultativa).²⁵

É preciso não esquecer a especial dificuldade técnica de que então se revestia a realização de concursos, à vista da inexistência da especificação do cargo, lacuna da Lei nº 284 que nunca chegou a ser preenchida, e que inicialmente se procurou contornar através da análise do trabalho peculiar a cada carreira e da elaboração de minuciosos programas das matérias do concurso, e que bem mais tarde foi quase totalmente superada através do aprofundamento daquela análise e da descrição de tarefas peculiares a cada carreira.²⁶

Dois características dos concursos então realizados cedo os impuseram no conceito público: a imparcialidade e a objetividade do julgamento, assegurados não só pela desidentificação das provas no ato de sua realização,²⁷ como pelo tipo de prova a que deu o Conselho preferência, em especial nos concursos de massa (as provas objetivas de múltipla escolha, certo-errado, preenchimento de lacunas, etc.), associado à análise estatística dos resultados.²⁸ Essas duas características — imparcialidade e objetividade — foram grandemente responsáveis pelo respeito de que gozaram os concursos públicos realizados inicialmente pelo CFSPC e, logo a seguir, pelo Dasp, no período de 1936 a 1945.

²⁴ Brasil, *Relatório*. 1939. p. 32. Note-se que atuando o CFSPC, na forma da Lei nº 284, somente na seleção de pessoal para a administração direta, não estiveram a seu cargo os primeiros concursos de massa realizados no País, destinados ao provimento inicial dos cargos do IAPI, criado pela Lei nº 367, de 31.12.36 e instalado em 03.01.38. Realizou-os a Comissão Organizadora do IAPI, sob a presidência de João Carlos Vital, no ano de 1937. Somente ao concurso básico (seguido depois de concursos de 2ª entrância, para cargos superiores), inscreveram-se 6.503 candidatos dos quais foram aprovados 2.369 (veja a *Criação e organização do IAPI*, Tipografia Mercantil, Rio de Janeiro, 1939, p. 41-6).

²⁵ Brasil, CFSPC. op. cit. p. 13 e 14; Ato nº 45, de 09.02.38.

²⁶ Já em fins de 1937 o concurso para datilógrafo, aberto conforme o Ato nº 53, referido, baseou-se numa monografia sobre Seleção de Datilógrafos, de autoria de Murillo Braga Carvalho, publicada na *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 2, p. 46-50, jan. 1938. A partir de 1945, passaram a ser incluídos nas instruções de concurso exemplos de tarefas típicas da carreira: para inspetor de previdência do MTIC — Portaria nº 300, de 26.06.45, *D.O.* de 29.06.45, p. 11 442; para inspetor de alunos do Serviço Público Federal, Portaria nº 317, de 04.07.45, *D.O.* de 06.07.45, p. 11 804; e para fiscal de seguros do MTIC, Portaria nº 386, de 21.08.45, *D.O.* de 28.08.45, p. 13 971.

²⁷ Veja art. 23 do Ato, de 09.02.38.

²⁸ Veja art. 15 do Ato 45.

A respeito da atuação do Conselho, comenta a *Revista do Serviço Público*, num de seus primeiros números:

“Destinado a exercer, principalmente, a função de selecionador de pessoal e racionalizador dos serviços, o Conselho Federal do Serviço Público Civil recebeu, de início, tamanha sobrecarga de trabalho, referente a questões pessoais, que foi forçado a abrir mão, temporariamente, daquela finalidade precípua. Durante mais de seis meses entregou-se, por completo, ao estudo desses casos de interesse individual, que versavam todos sobre a reclassificação dos cargos, operada pela Lei do Reajustamento.”

“O CFSPC, assim que pôde alijar a carga dos casos pessoais, dedicou-se com afinco à função seletiva. Rodeando-se dos mais acatados especialistas, iniciou a realização dos concursos sob nova base, segundo os preceitos da técnica moderna. Com isso, aliado a uma inflexível dedicação à causa pública, eliminando o favoritismo que tanto tem contribuído para a demoralização das competições, inaugurou uma nova era que se caracteriza pela prevalência do mérito na escolha dos servidores do estado, de acordo com a aptidão demonstrada para a especialização profissional.”²⁹

3. Regulamento de promoções

Dá o relatório do Conselho grande e merecido destaque ao Decreto nº 2.290, de 25.03.38, que aprovou o primeiro Regulamento de Promoções com base na Lei nº 284, de 28.10.36, segundo os critérios alternados do merecimento e da antigüidade, exceto para a última classe da respectiva carreira, caso em que a promoção obedeceria exclusivamente ao critério do merecimento.

O regulamento estabeleceu um “sistema de coeficientes numéricos para cômputo do merecimento” que consistia na apreciação do merecimento de cada funcionário segundo o preenchimento de *condições fundamentais (assiduidade, pontualidade, disciplina e zelo funcional)*, apuradas mediante a atribuição de pontos negativos — um ponto por falta, um ponto para cada grupo de três entradas tarde ou retiradas cedo, dois pontos por advertência, quatro pontos por repreensão e seis pontos por dias de suspensão, em cada quadrimestre;³⁰ de *condições essenciais* (merecimento propriamente dito), apuradas em pontos positivos, até o máximo de 90, de acordo com os seguintes desdobramentos: *valor intrínseco de informações ou pareceres, exatidão, escrupulo e perfeição dos trabalhos de rotina*, de zero a 30 pontos; *compreensão de responsabilidade*, de zero a 20 pontos; *qualidades de cooperação*, de zero a 10 pontos; *conhecimento prático sobre os assuntos da repartição, do ministério e serviço público*, de zero a

²⁹ O CFSPC e suas realizações. *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 2, maio 1938. Comentários e notícias, p. 81.

³⁰ Regulamento aprovado pelo Decreto nº 2.290, de 28.01.38, arts. 21, 22, 23, 24 e parágrafo único, 25 e seus parágrafos.

20 pontos; *urbanidade de tratamento com os demais funcionários e com o público*, de zero a 10 pontos;³¹ e de *condições complementares*, apuradas em pontos positivos, até o máximo de 20, compreendendo *capacidade de direção*, de zero a 10 pontos, e *produção de monografias* sobre assuntos do serviço público, de zero a 10 pontos.³²

O grau de merecimento de cada funcionário seria representado pela soma algébrica dos pontos positivos e negativos, no primeiro quadrimestre de vigência do regulamento, e pela média aritmética dos pontos dos sucessivos quadrimestres, a partir do segundo quadrimestre.³³ Os pontos negativos (condições fundamentais) seriam registrados pelo Serviço de Pessoal;³⁴ os pontos positivos (condições essenciais) seriam arbitrados pelos dois chefes, imediato e mediato, de cada funcionário, reunidos para esse fim, e mediante o preenchimento de um modelo especial, denominado “Boletim de Merecimento”.³⁵ Havendo discordância entre as avaliações efetuadas pelo chefe mediato, caberia à Comissão de Eficiência do respectivo ministério resolver a discordância e decidir quanto aos pontos que devessem ser atribuídos.³⁶ Caberia ainda à Comissão de Eficiência conceder pontos pela “apresentação de monografia” e aos chefes de serviço pela “capacidade de direção”.³⁷ Para cada vaga, a Comissão de Eficiência organizaria uma lista tríplice, à vista do resultado da soma algébrica de pontos alcançados pelo funcionário no quadrimestre respectivo.³⁸

Com o Decreto nº 2.290 inaugurava-se na administração federal, e em larga escala, o processo de avaliação do desempenho dos funcionários, dentro da respectiva carreira e classe, mediante a comparação de cada funcionário a uma escala ou padrão, processo que objetivava a “... avaliação e registro do grau de perfeição que um empregado atingiu no seu desempenho. Cada grau corresponde a determinado valor numérico da escala e a soma desses valores dá a posição do empregado. Às vezes, em vez de pontos, cada grau corresponde a um conceito (excepcional, bom, etc.) que pode ou não ser transformado em pontos”.³⁹

O Conselho se manifestou entusiasticamente sobre o sistema que introduzia.

“...visa ele a perfeita harmonização, no processo das promoções, dos três elementos que sobre estas influem: os chefes de serviço, as comissões de eficiência, e o presidente da República e isso dentro do princípio da justiça impessoal tanto quanto for humanamente possível”.

³¹ Idem. art. 27.

³² Idem. arts. 28, 29 e 30.

³³ Idem. art. 31.

³⁴ Idem. arts. 36 e 46.

³⁵ Idem. arts. 40 e 41.

³⁶ Idem. art. 45, §§ 2º e 3º.

³⁷ Idem. arts. 29 e 30.

³⁸ Idem. arts. 55 e 56.

³⁹ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Administração de pessoal, princípios e técnicas*. Rio de Janeiro, FGV, 1964. p. 120.

“...assegura o regulamento às comissões de eficiência o papel primordial na elaboração das promoções, procurando dotá-las de um mecanismo de ação de caráter impessoal, ao mesmo tempo que provê-las de um sistema cuja engrenagem possua o grau necessário de flexibilidade para atender, com segurança e acerto, às necessidades de seu funcionamento”. E prossegue:

“Desnecessário é apontar o quanto vêm contribuir para a eliminação do degradante regime de favoritismo, os poderes assim atribuídos às comissões de eficiência, tais quais os idealizou o decreto, e tais como virão a funcionar realmente; o que equivalerá a subtrair às influências pessoais o alto critério das promoções, para confiá-lo a um organismo de caráter técnico, o que não somente fornecerá garantias de pura justiça e de respeito aos direitos adquiridos, como também de acerto e de discernimento na comparação dos valores.”

“...Nem posso passar sob silêncio o valioso e detido estudo de que resultou o notável sistema de *coeficientes numéricos para cômputo do merecimento, permitindo clara, líquida e certa verificação do que antes era deixado ao arbitrio. Já era tempo de sairmos da rotina, adotando critérios objetivos para pesar o merecimento*” (o grifo não é do original). E ainda acrescenta:

“...Acha-se este Conselho plenamente seguro de que a adoção de tais medidas, além de inegável benefício de ordem moral, acarretará sensível melhoria nos serviços públicos, por isso que o funcionalismo, uma vez assegurado o respeito aos seus direitos, e a aplicação de normas universais, sem exceções deprimentes nem regimes de favor reservados a alguns privilegiados, ganhará no que poderíamos denominar “dignidade coletiva”, adquirindo verdadeiro amor à carreira, e, mesmo, poderá trabalhar mais utilmente, já que não mais terá que dirigir parte de suas preocupações no sentido de obter amparo às suas pretensões, em detrimento da boa execução dos serviços. Tampouco deve ser esquecido o fato de que, assim como é pelo intermédio da administração que o Estado tem contato com a Nação, são os atos da vida funcional (nomeações, promoções, etc.) que constituem o ponto de contato entre o Governo e o funcionalismo. Ora, como cada um julga e aquilata as coisas da vida pelo prisma de seus próprios interesses, claro está que através da justiça ou injustiça desses atos forma o funcionalismo o seu conceito das qualidades do Governo que ele serve; por isso não poderá ele deixar de ter dedicação por um governo que se lhe manifesta através de atos justos e impessoais nos fatos cujo acerto ele pode, com segurança, aquilatar, porque se prendem às suas ocupações diárias”.⁴⁰

Sobre as características dos sistemas de avaliação do merecimento deste tipo escreveu há mais de 10 anos a autora deste trabalho:

“As vantagens principais destes sistemas são:

— fornecem boa base para treinamento dos subordinados e para apuração da validade das provas de seleção;

⁴⁰ Brasil, CFSPC, op. cit., p. 20-2.

- fornecem elementos para correção, se necessário, da lotação;
- a maioria dos sistemas é desta natureza, do que resulta, geralmente, facilidade de compreensão.

Suas desvantagens principais são as seguintes:

- *um mesmo padrão pode ser entendido diversamente, constituindo para uns "excelente" o que para outros é apenas "bom";*
- *logo, exigem esforço contínuo do órgão de pessoal para treinar os chefes na aplicação de critérios equivalentes;*
- *possibilitam a concentração das avaliações em determinados pontos (no caso do Serviço Público brasileiro há, praticamente, empate no grau máximo)"⁴¹ (o grifo não é do original).*

Quando foi expedido o Decreto nº 2.290, era ainda bastante limitado o conhecimento das disfunções inerentes ao processo de avaliação do desempenho, que então se introduziam na administração federal brasileira, às quais se refere a citação anterior. Em outras palavras, no estágio de desenvolvimento, em 1938, dos princípios e das técnicas de administração de pessoal, a solução proposta pelo CFSPC foi aprovada pelo presidente da República, para regulamentar as promoções no Serviço Público, aparentava possuir os requisitos essenciais à introdução de profunda e benéfica mudança não só nas técnicas como, e principalmente, no comportamento administrativo federal brasileiro.

Entretanto, a experiência foi grandemente frustrada, como assinala o próprio Relatório do Dasp do ano de 1939:

"Logo aos primeiros momentos de funcionamento do sistema, verificaram-se dificuldades de duas ordens. Por um lado, a displicência, ou a resistência dos chefes de serviço determinava um considerável atraso na remessa dos boletins, prejudicando a observância dos prazos fixados no regulamento. Por outro lado, era manifesta a diversidade de critério na apreciação do merecimento, o que assumia capital importância pelo fato de serem comparados, em cada classe, funcionários julgados por numerosos e diferentes chefes de serviço. Para remover essas dificuldades, o departamento propôs certas modificações do regulamento, que foram feitas pelo Decreto nº 3.409, de 6.12.38. Simplificou-se, na medida do possível, o processamento das promoções, dando, por outro lado, grande amplitude de ação às comissões de eficiência, que, inclusive, receberam autoridade para promover, sob reserva quando julgassem necessário, diligências e investigações sobre o processamento das promoções, convocar chefes de serviço e funcionários e requisitar elementos, para assegurar a uniforme execução do regulamento e a justa aplicação dos princípios nele consignados."⁴²

Talvez um programa intensivo e de larga escala, de treinamento de chefes de serviço na aplicação do novo sistema, tivesse atenuado as suas

⁴¹ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Administração de pessoal*. . . p. 125.

⁴² Brasil. Dasp. *Relatório 1939*, separata da *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 2, maio 1940.

frustrações. Não se tendo instituído um tal programa, prosseguiram as frustrações e várias outras modificações foram introduzidas no Decreto nº 2.290, nos anos subseqüentes,⁴³ sem que se chegasse a resultados efetivamente satisfatórios.

Hoje, decorridos perto de 40 anos de expedição do Decreto nº 2.290, e sendo notórias as disfunções peculiares aos processos de avaliação do desempenho em face de uma escala ou padrão, ainda não se conseguiu implantar na administração federal um sistema que supere ou, pelo menos, minimize tais disfunções. A matéria continua controvertida e as soluções adotadas ainda insatisfatórias.

4. Estatuto dos funcionários

Historia o Relatório do CFSPC, de 1938, os esforços desenvolvidos pela Câmara dos Deputados, desde 1907, para a adoção “de um estatuto regulador da vida administrativa do funcionalismo público”.⁴⁴

Informa ter o Conselho acompanhado com grande interesse o andamento do respectivo projeto na Câmara, a partir de 1937, e recebido com viva satisfação a solicitação, por aquela Casa do Congresso, de informações a respeito das decisões já adotadas na matéria e de outras sugestões que deveriam servir de subsídio para o aperfeiçoamento do referido projeto. Já por essa época estudava o Conselho o assunto, trabalho esse que prosseguiu ativamente, por intermédio dos diversos relatores. Concluído o trabalho individual destes, encetou-se a tarefa de unificação e coligação dos respectivos estudos, quando se verificou que, sendo muito numerosas e profundas as modificações introduzidas no projeto original, mais praticável e mais aconselhável seria proceder-se a nova e integral redação do projeto, tarefa que foi imediatamente iniciada.⁴⁵

As seguintes palavras do referido relatório sintetizam bem a doutrina prevalecente:

“Observará Vossa Excelência no projeto de estatuto desse modo elaborado, a preocupação constante, por parte deste Conselho, de assegurar de modo coercitivo e iniludível, o respeito aos direitos do funcionário público; buscou-se garantir-lhe todas as vantagens justas, traçar normas de perfeita equidade para o exercício de todos os atos administrativos que dizem respeito à vida funcional, proteger por meio das mais justas e severas regras o funcionário em todos os momentos de sua carreira, desde a admissão até à sua aposentadoria; mas, malgrado essa preocupação, nem um instante se departiu o Conselho da sua firme convicção, e invariável norma de conduta, encerrada nesta máxima que o interesse individual é subordinado

⁴³ Decretos n.ºs 2.603, de 29.04.38; 3.409, de 06.12.38; 5.962, de 16.07.40; 6.184, de 28.08.40; 6.248, de 09.09.40; 8.168, de 05.11.41; 9.137, de 30.03.42; 9.964, de 13.07.42, e Decreto-lei nº 5.938, de 28.10.43.

⁴⁴ Brasil, CFSPC, op. cit. p. 23-6.

⁴⁵ Idem. p. 27.

ao interesse geral, e, portanto estes não colidem com os direitos do Estado. Assim, pautou-se a redação do atual projeto por este princípio de que ninguém pode invocar direito seu quando este fere os direitos da comunidade; *que só assistem ao cidadão os direitos compatíveis com a vantagem do Estado, e que, além disso, o exercício de qualquer direito acarreta, na veneranda opinião do preclaro mestre Von Ihering,⁴⁶ a assunção tácita de deveres correspondentes, quando só consistam estes no dever de respeitar os direitos alheios — sem o qual não existem direitos, nem atmosfera jurídica favorável ao seu exercício.*” (O grifo não é do original.)

.....
“Com a elaboração final do estatuto, e sua definitiva aprovação, terá sido coroado o monumento que tem suas fundações na Lei nº 284; restará, sem dúvida, embelezá-lo, acrescentar-lhe, mesmo, partes importantes, porém o arcabouço estará completo e firme, e suportará sem desfalecimento as partes que lhe superpuserem.”⁴⁷

O Conselho Federal do Serviço Público Civil não chegou, porém, a submeter ao presidente da República um projeto de estatuto. A tarefa somente foi concluída pelo Dasp, já em 1939. O assunto voltará, portanto, a ser focalizado pela autora deste, em outro artigo.

5. Revisão das tabelas orçamentárias

Prossegue o referido Relatório do CFSPC recapitulando o trabalho que lhe fora atribuído pelo presidente da República, de rever as tabelas explicativas da proposta de orçamento dos diversos ministérios, para o exercício financeiro de 1938. Diz o relatório:

“Na intenção de Vossa Excelência, esse trabalho encontrava sua finalidade na adaptação das referidas tabelas ao disposto sobre o assunto na Lei nº 284; para bem cumprir, no entanto, a incumbência a ele confiada, julgou este Conselho necessário elaborar modificações mais profundas e mais extensas, atingindo, além da simples relação das tabelas orçamentárias, a própria técnica de elaboração das mesmas; trabalho esse que resultou em notável simplificação e racionalização das normas orçamentárias, constituindo inestimável aperfeiçoamento em nossa técnica financeira.”⁴⁸ Criticava o Conselho a

“...situação que rapidamente se tornava insustentável, decorrente da desordem e falta de método reinantes nas propostas orçamentárias. Estas últimas a nenhum critério seguro obedeciam, apresentando o aspecto de meras listas arbitrárias de algarismos, nenhuma significação real possuindo os títulos sob os quais figuravam. De mais a mais, fracionavam-se os orçamentos *ad infinitum* em consignações e subconsignações inumeráveis,

⁴⁶ Rudolf von Ihering, grande civilista alemão do século XIX.

⁴⁷ Brasil, CFSPC. op. cit. p. 28-30. Ao absorver o CFSPC. em 30.07.38, prosseguiu o Dasp os estudos sobre o assunto, e o primeiro estatuto dos servidores públicos civis da União foi aprovado pelo Decreto-lei nº 1.713, de 28.10.39.

⁴⁸ Brasil, CFSPC. op. cit. p. 30.

de onde a desordem encontrada nas contas da administração federal, e quase impossibilidade de fiscalização adequada.

Doravante, ao contrário, segundo as regras estabelecidas por este Conselho, haverá para cada ministério duas verbas fundamentais: pessoal e material, cuja distribuição se fará de acordo com a natureza (*consignações*) e a especialização (*subconsignações*) dos diversos serviços. Já tem Vossa Excelência conhecimento do trabalho assim realizado pelo Conselho Federal, através da Exposição de Motivos nº 1.419, de 16.6.37; não deixará, não obstante, de impressionar-se com a significação dos algarismos seguintes: a primitiva proposta de orçamento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, apresentava três verbas, duas consignações, 69 indicações diversas, e 188 subconsignações; números esses que se viram reduzidos a quatro verbas, 10 consignações e 51 subconsignações. O Ministério da Educação e Saúde apresentava quatro verbas, quatro consignações, 302 indicações diversas, e 912 subconsignações; agora reduzidas a sete verbas, 13 consignações e 103 subconsignações. Mais flagrante ainda é o caso do Ministério da Fazenda, cuja dotação se repartida anteriormente por 28 verbas, 32 consignações, 118 indicações diversas, e 266 subconsignações, reduzidas agora a seis verbas, 14 consignações e 71 subconsignações.

Na abalizada opinião do senhor João Ferreira de Moraes Junior, expressa no artigo que acaba de publicar na *Revista do Serviço Público*,⁴⁹ ex-deputado federal, presidente da Federação Brasileira de Contabilidade, e do Instituto Brasileiro de Contabilidade, são as seguintes as principais vantagens da nova técnica orçamentária, consagrada no trabalho deste Conselho:

- a) conhecimento imediato dos totais dos três elementos indispensáveis à administração, sem necessidade de recapitulação trabalhosa;
- b) uniformidade na distribuição das verbas pelos ministérios e suas repartições;
- c) aspecto de conjunto sobre as especializações de despesas com as diversas repartições;
- d) padronização das subconsignações, de modo a permitir comparações dos gastos nos diversos setores e conseqüente economia das despesas supérfluas;
- e) adoção de números para todas as consignações, subconsignações e itens, permitindo rápida e fácil escrituração mecânica;
- f) simplificação dos livros de escrituração e clareza em seus desdobramentos;
- g) aspecto racional e simples dos balanços mensais e de exercício.

Tão elogiosa opinião, emitida por uma das maiores autoridades brasileiras no assunto, dispensa qualquer comentário sobre essa realização do CFSPC.⁵⁰

⁴⁹ *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 1, p. 33-7, nov. 1937.

⁵⁰ Brasil, CFSPC. op. cit. p. 30-2.

6. Circulares presidenciais e exposições de motivos do CFSPC

Submeteu o CFSPC ao presidente da República, através de exposições de motivos, sugestões que redundaram na expedição de 32 circulares presidenciais. Destaca o relatório de 1938, dentre essas, as seguintes:

“...Circular nº 1, recomendando a criação imediata dos serviços de pessoal, em todos os ministérios; a nº 3-A, ordenando a elaboração de anteprojeto de regulamento de todas as repartições; a nº 7, tornando obrigatório o emprego dos modelos de decretos fornecidos pelo CFSPC; a nº 9, proibindo atribuir-se aos funcionários funções outras que as que lhes são próprias; a nº 15, vedando a admissão de funcionários a título gratuito; a nº 16, fixando provisoriamente a lotação das repartições; a de nº 19, ordenando a publicação de uma relação completa dos funcionários adidos e em disponibilidade; a de nº 23, regulando o preenchimento de cargos vagos previstos nas tabelas anexas à Lei nº 284 com a dotação resultante da extinção dos excedentes; e enfim a de nº 24, tornando obrigatórias as normas referentes ao pessoal que, em virtude de requisições legais, serve em diferentes órgãos administrativos.”⁵¹

Além das exposições de motivos de que resultaram circulares presidenciais, deu o CFSPC realce no seu relatório às seguintes, dentre as 6.116 expedidas:

“...N.ºs 2.018 e 3.320, respectivamente de 20.08 e 24.12.37, propondo a retificação de falhas encontradas nas tabelas anexas à Lei do Reajustamento — trabalho esse de vulto considerável, envolvendo verdadeira revisão completa das referidas tabelas; nº 1.345, de 26.06, relativa ao aproveitamento de interinos e sugerindo medidas para a regularização da situação desses funcionários; nº 1.419, de 16.06, encaminhando as novas normas orçamentárias, elaboradas pelo Conselho; nº 1.968, de 12.08, comunicando a realização do concurso para provimento de cargos de cônsul de terceira classe, do Ministério das Relações Exteriores; nº 2.081, de 26.08, propondo normas para a classificação por antigüidade dos funcionários; e nº 949, de 12.05, posteriormente completada pela nº 2.081 já citada, contendo estudos sobre o modo de classificação por antigüidade.”⁵²

7. Retificação das tabelas anexas à Lei n.º 284

As duas primeiras exposições de motivos destacadas (n.ºs 2.018 e 3.320, de 20.08.37 e 23.12.37, respectivamente) sintetizavam uma parcela enorme dos trabalhos executados pelo CFSPC, qual seja o de retificação de falhas encontradas nas tabelas anexas à Lei do Reajustamento.

⁵¹ Idem. p. 33-4; Exposições de Motivos n.ºs 3.426, de 31.12.37; 252, de 27.02.37; 802, de 12.03.37; 877, de 20.05.37; 1.454, de 02.07.37; 1.976, de 13.08.37; 2.130, de 28.08.37; 2.861, de 17.11.37, e 3.014, de 25.11.37.

⁵² Brasil, CFSPC. op. cit. p. 34.

Esclarece o relatório que, encerrado em 30.04.37 o prazo legal para a entrega de reclamação pelos interessados, diferenciou tais pedidos em dois grupos:

“... a) as que se referiam à estrutura, nível e ampliação das carreiras profissionais; b) as que diziam respeito a retificações de classificação em carreiras e classes.

Quanto às primeiras, examinou-as o Conselho apenas a título de subsídios de um estudo mais geral, de que fará objeto a constituição das diversas carreiras profissionais, de conformidade com a letra a) do art. 10 da Lei nº 284.⁵³

Quanto às reclamações compreendidas na letra b), submetidas individualmente a detido exame, verificou o Conselho resultarem elas em maior parte de imperfeita compreensão, por parte dos reclamantes, do disposto na referida Lei nº 284, ou por exagero de hermenêutica na interpretação da mesma, daí resultando serem relativamente poucas aquelas a que este Conselho julgou dever dar provimento. Constitui isso valioso testemunho da segurança e exatidão de que foi levada a efeito a classificação do funcionalismo, dentro dos princípios traçados pela lei, segurança e exatidão essas, que ninguém, de isenção de ânimo, poderá hesitar em qualificar de surpreendentes, em vista do extraordinário vulto do trabalho e das inúmeras dificuldades que este apresenta.”⁵⁴

Na solução dos casos referidos na alínea b, pautou-se o CFSPC — ainda é o relatório que informa — pelos princípios gerais que presidiram à elaboração da Lei do Reajustamento, assim resumidas no Relatório:

“... 1 — classificação do funcionalismo público civil em grupos, segundo a profissão que realmente exerce;

2 — constituição de carreiras profissionais distintas, atendendo às necessidades de uma ou várias repartições, reunidas, dentro de cada ministério, em quadros harmônicos e independentes;

3 — fixação, na maioria dos casos, de uma remuneração, para a classe inicial de cada carreira profissional;

4 — escalonamento das carreiras, com graus fixos em ordem ascendente a partir da classe inicial, aplicando o padrão de vencimentos pré-estabelecidos;

5 — garantia de acesso, dentro desse escalonamento em função da antiguidade e do merecimento, com a conseqüente elevação de remuneração;

6 — transformação, em regra geral, dos cargos (situação antiga) em classes (situação nova), na base dos vencimentos anteriores.”⁵⁵

⁵³ No ano de 1939 foram criados, por exemplo, as carreiras de almoxarife, bibliotecário e médico legista e no ano de 1940 as de astrônomo-auxiliar, examinador de marcas e guarda-livros. Brasil, *Dasp. Relatório*, 1939, p. 17. Separata da *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 2, maio 1940 e *Relatório*, 1940, p. 48-9.

⁵⁴ Brasil, CFSPC, op. cit., p. 35-6.

⁵⁵ *Idem*, p. 36-7. O referido trecho do relatório baseia-se na proposta do Conselheiro Bittencourt Sampaio, objeto da 18ª sessão extraordinária, de 26.03.37, e transcrita na íntegra no artigo da autora, publicado na *Revista de Administração Pública* do 3º trimestre de 1976.

Em decorrência desse pensamento, submeteu o Conselho ao presidente da República os projetos que se converteram nos Decretos nºs 1.904 e 1.911, de 23.08.37.

Para que se tenha uma idéia mais precisa do vulto do trabalho enfrentado pelo Conselho para solucionar as questões referentes à alínea b), basta dizer que 1.484 resoluções foram baixadas com esse objetivo, solucionando pedidos de inclusão de cargos omitidos nas tabelas anexas à Lei nº 284 (pedidos baseados no art. 6º do cap. VI — Disposições Transitórias da mesma lei), ou de retificação do enquadramento de cargos constantes das referidas tabelas (pedidos baseados no art. 2º e em seu parágrafo único, do mesmo capítulo da Lei nº 284). Como o Conselho baixou durante toda sua atuação — de dezembro de 1936 a julho de 1938 — um total de 2.966 resoluções, verifica-se que 50,1%, quase exatamente a metade de suas resoluções, versavam sobre esse assunto. É o que se depreende do exame das resoluções do Conselho, cuja publicação foi promovida pelo Dasp.

8. Classificação por antigüidade

Ainda do exame das resoluções se verifica que um outro assunto ocupou enormemente o Conselho, dentro de sua “função judicativa”. Trata-se da classificação por ordem de antigüidade, em cada uma das classes das diversas carreiras instituídas pela Lei nº 284, dos funcionários nelas incluídos, segundo as tabelas anexas à mesma lei. Essa classificação foi efetuada, em cada quadro, pela Comissão de Eficiência do respectivo ministério, e, submetida ao Conselho, deu origem a 406 resoluções, ou seja, 13,5% do total das resoluções expedidas.

Somando-se as duas parcelas — 50,1% e 13,5% — verifica-se que o Conselho dedicou 63,6% de suas resoluções a questões de inclusão e retificação do enquadramento de cargos nas tabelas anexas à Lei nº 284, e à aprovação da classificação, por ordem de antigüidade, dos funcionários ocupantes de todos os cargos constantes das referidas tabelas.⁵⁶

Foi dominante, assim, pelo menos quantitativamente, a “função judicativa” do Conselho.

9. Serviços de pessoal

Os serviços de pessoal — cuja criação, em cada ministério, havia sido recomendada pela Circular nº 1, de 16.01.37, da Secretaria da Presidência da República — foram finalmente instituídos, um ano após. Assim é que o Decreto-lei nº 204, de 25.02.38, criou em cada ministério um

⁵⁶ Brasil, Dasp. Índice das resoluções do Conselho Federal do Serviço Público Civil. p. 123-78 (inclusões e retificações) e 8-25 (classificação por antigüidade).

serviço de pessoal, "incumbido da coordenação sistemática dos assuntos relativos aos funcionários públicos civis e aos extranumerários, bem como da execução e fiscalização das medidas de caráter administrativo, econômico e financeiro que a seu respeito forem adotados" (art. 1º).

Combinada com os dispositivos da Lei nº 284 que criaram o CFSPC (arts. 8º a 14) e as comissões de eficiência (arts. 15 a 18), a nova legislação estruturava, na verdade, um sistema de administração de pessoal conjugado com um sistema de organização e métodos, tendo como órgão central o CFSPC e como órgãos setoriais as comissões de eficiência e o Serviço de Pessoal. As comissões de eficiência atuavam predominante, mas não exclusivamente, na área de organização e métodos, competindo-lhes também algumas atribuições no que se refere à administração de pessoal, em especial no que se refere a promoções.⁵⁷

Os serviços de pessoal dos ministérios civis, excetuado o do Ministério das Relações Exteriores, tiveram suas atribuições e organização estabelecidas, de forma padronizada, pelos Decretos nºs 2.294 (Ministério da Justiça e Negócios do Interior), 2.295 (Ministério da Agricultura), 2.296 (Ministério da Viação e Obras Públicas), 2.297 (Ministério da Fazenda), 2.298 (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio) e 2.299 (Ministério da Educação e Saúde Pública), todos datados de 29.01.38.

O Relatório do CFSPC, de 1938, resume da seguinte maneira a organização e as atribuições desses novos serviços: "No regimento comum compor-se-ão os serviços de pessoal:

1. De uma *seção administrativa*, a qual ficará incumbida do registro e assentamento de todos os dados que interessem direta ou indiretamente ao desempenho das funções administrativas;

2. De uma *seção de controle*, a qual exercerá ação fiscal sobre os elementos econômicos e financeiros, não só da administração, como também da situação individual do servidor;

3. De uma *seção financeira*, incumbida da administração executiva dos assuntos econômicos e financeiros;

4. De uma *seção de assistência social*, informativa e executiva, à qual competirá, por um lado, estudar os meios de assegurar o amparo e o bem-estar do servidor, atendendo ao aspecto social de vida deste último; e por outro lado, contribuir aos estudos necessários para fixar os perfis psicotécnicos e os padrões do homem de trabalho para cada natureza especializada de atividade."⁵⁸

Ainda em 1938, e nos cinco anos subseqüentes, foram expedidos os regimentos do Serviço de Pessoal Civil do Ministério da Guerra;⁵⁹ da Di-

⁵⁷ Lei nº 284, de 28.10.36; art. 17, alíneas c, d e e; Decreto nº 2.290, de 28.01.38; arts. 3º, 4º, 5º; 30. §§ 2º e 3º; 39. § 3º. 45. §§ 1º, 2º e 3º; 51. 52. 53. 54. 55; 56 e seus §§; 57; 58 e seus §§; 60 e seus §§; 61; 66; 68 e seu parágrafo único.

⁵⁸ Brasil. CFSPC. op. cit. p. 40-1.

⁵⁹ Inicialmente, o Ministério da Guerra criou uma Divisão de Pessoal Civil, para atender ao disposto no Decreto-lei nº 204, de 25.01.38. A seguir, pelo Decreto-lei nº 560, de 14.07.38, essa divisão foi transformada em Serviço de Pessoal Civil.

visão de Pessoal Civil da Diretoria de Pessoal do Ministério da Marinha;⁶⁰ da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, na qual se integrava a Divisão de Pessoal do Departamento de Administração;⁶¹ do Ministério da Aeronáutica, criado em 1941,⁶² cujo regulamento da Diretoria de Pessoal, com a respectiva Divisão do Pessoal Civil, foi baixado no final do mesmo ano.⁶³

10. Interinos

Verificando a existência, em diversos ministérios, de funcionários que ocupavam interinamente cargos públicos, sugeriu o Conselho ao presidente da República, que as aprovou, as seguintes medidas, na Exposição de Motivos nº 1.486, de 07.07.37:

1º — apurar quais as pessoas admitidas, interinamente, para ocupar cargos vagos;

2º — classificá-las em dois grupos:

- a) as admitidas antes de 16 de julho de 1934, e
- b) as admitidas depois dessa data;

3º — distinguir entre as do grupo a):

I. as que foram admitidas sem concurso, porque a legislação então vigente não o exigia;

II. as que foram admitidas independentemente do concurso então exigido;

4º — distinguir entre as do grupo b):

as que foram admitidas depois de 30 de outubro de 1936;

5º — efetivar os interinos admitidos antes de 16 de julho de 1934, em cargos para cujo provimento a legislação então vigente não exigia concurso;

6º — sujeitar integralmente às exigências dos arts. 41 e 53 da Lei nº 284 os admitidos já sob a vigência da mesma;

7º — fazer com que a efetivação dos demais interinos fique dependente de habilitação a ser processada por meio de uma prova prática de

cujo regimento foi aprovado pelo Decreto n.º 2.891, de 14.07.38, com apenas duas seções: a Seção de Assistência Social e a Seção Administrativa. Posteriormente, pelo Decreto-lei nº 8.287, de 28.11.41, foi extinta a Seção de Assistência Social e pelo Decreto nº 9.202, de 06.04.42, foi criada a Seção de Cadastro no mesmo Serviço de Pessoal Civil.

⁶⁰ Decreto nº 2.895, de 28.07.38, que aprovou o Regimento da Divisão do Pessoal Civil da Diretoria de Pessoal do Ministério da Marinha, criando duas Seções: a Seção Administrativa e a Seção de Assistência Social. Posteriormente o Decreto nº 8.615, de 28.01.42, aprovou novo regimento para a referida Divisão do Pessoal Civil, com duas seções: a Seção Administrativa e a Seção de Cadastro.

⁶¹ Decreto-lei nº 791, de 14.10.38 e Decreto-lei nº 12.343, de 05.05.43.

⁶² Decreto-lei nº 2.961, de 21.01.41.

⁶³ Decreto-lei nº 8.288, de 02.12.41, que dotou a Divisão de Pessoal Civil de três seções: administrativa, assistência social e controle.

repartição e do julgamento dos títulos apresentados, bem como de apuração do zelo, capacidade e aptidão profissional dos candidatos.”⁶⁴

A seguir, abriu o Conselho, pelo Ato nº 48, de 11.02.38, uma prova de habilitação para os funcionários a que se refere o item 6º, acima, ou seja, aqueles sujeitos às exigências dos arts. 41 e 53 da Lei nº 284, a saber:

“Art. 41. A primeira investidura nos cargos técnicos e administrativos dependerá de habilitação prévia em concurso de provas e títulos, conforme sugeriu o CFSPC e constar de regulamento.

.....
Art 53. O exercício interino do cargo, cujo provimento dependa de prestação de prova, não isenta, desta exigência, o ocupante para a nomeação efetiva.”

Ao encerrar seus trabalhos, deixou o Conselho já aprovadas as inscrições a essa prova de habilitação,⁶⁵ cuja realização viria regularizar a situação de todos os interinos então existentes no Serviço Público.

11. Extranumerários

O Relatório do Conselho historia os principais fatos relativos à evolução da situação dos extranumerários. Por esse relatório se verifica que:

“As primeiras medidas reguladoras da situação dos funcionários extraquadro foram adotadas pelo Decreto nº 18.088, de 27.01.28, promulgado em vista do disposto no art. 8º da Lei nº 5.426, de 7 do mesmo mês.

Após esse decreto, que encerrava regras gerais sobre o assunto, o primeiro passo foi dado pelo art. 7º da Lei nº 183, de 13.01.36, o qual autorizava o Governo a proceder à revisão das tabelas do pessoal então denominado contratado, visando a sua distribuição mais equitativa dentro das verbas destinadas ao pessoal variável, consignando ainda um crédito de 10.000:000\$000 para atender às despesas da execução de tal medida.”⁶⁶

Parecia ao Conselho, porém, que se a nova legislação eliminava inconvenientes de caráter orçamentário, e permitia beneficiarem-se numerosos extranumerários do ponto de vista financeiro, ainda não pareciam satisfatoriamente definidas as relações entre o Estado e o extranumerário, nas suas diversas modalidades, tais como admissão, remuneração, recondução, direitos e deveres recíprocos.⁶⁷

Novo passo em direção à regularização da situação dos extranumerários foi dado, com a expedição de três decretos a 01.07.36 o primeiro dos quais⁶⁸ regulava a admissão dos contratados, o segundo⁶⁹ dispunha sobre sua classificação e remuneração, e o terceiro⁷⁰ ocupava-se da situação es-

⁶⁴ Brasil. CFSPC. op. cit. p. 42-3.

⁶⁵ Idem. p. 44.

⁶⁶ Idem. p. 45.

⁶⁷ Idem. p. 45-6.

⁶⁸ Decreto nº 871, de 01.06.36.

⁶⁹ Decreto nº 872, de 01.06.36.

⁷⁰ Decreto nº 873, de 01.06.36.

pecial dos extranumerários, antigos “jornaleiros” (diaristas) da Estrada de Ferro Central do Brasil.

Em outra oportunidade, assim resumia a autora deste trabalho os dois primeiros decretos acima referidos:

“O Dec. nº 871 regulamentava o processo de admissão de contratados nos serviços federais. Considerava ‘contratados’ todos os que desempenhassem serviço de natureza transitória, tidos como tais os de duração inferior a um ano, assim como os que desempenhassem cargos técnicos que não pudessem ser incluídos no quadro de funcionalismo, ou ainda os que se incumbissem de serviços permanentes ou não, sem cargos criados em lei, que tivessem sido regularmente admitidos por portaria de ministro ou por diretores e chefes de serviço, mediante autorização escrita do titular na respectiva pasta (art. 1º). Além disto estabelecia, entre outras, normas orçamentárias para as contratações para as funções técnicas (art. 8º) e fixava prazos para a apresentação, pelos ministérios, das relações de contratados com as informações que lhes diziam respeito (art. 12). Em apenso, acompanhava o decreto a relação de todos os contratados (número, remuneração e despesa total) existentes no serviço federal.”⁷¹

O Decreto-lei nº 240, de 04.02.38, cujo projeto foi encaminhado pelo Conselho ao presidente da República pela Exposição de Motivos nº 3.704, de 24.01.38, constituiu-se na lei orgânica do pessoal extranumerário durante largo espaço de tempo — até 1960, quando foi promulgada a Lei nº 3.780, aprovando novo plano de classificação de cargos para a administração brasileira.

Segundo o Decreto-lei nº 240, passaram a existir quatro categorias de extranumerários; os contratados (pessoal técnico, admitido mediante contrato bilateral para funções especializadas para as quais, a critério da respectiva comissão de eficiência, não houvesse nos quadros do funcionalismo pessoa devidamente habilitada e disponível); os mensalistas (pessoal temporário para funções de escritório e técnico-auxiliares, exercendo, portanto, atividades paralelas às do funcionalismo); os diaristas e os tarefeiros (pessoal temporário, para funções subalternas, paralelas, às vezes, às dos funcionários). Tratava, ainda, o Decreto-lei nº 240, do pessoal admitido para obras, que não se enquadrava em nenhuma dessas categorias, tendo sua permanência em serviço estritamente ligada à duração da obra.

Com o decorrer do tempo foram-se esmaecendo, porém, as diferenças efetivamente existentes entre funcionários e extranumerários,⁷² exceto no que dizia respeito à remuneração e à estabilidade, até que o Ato das Disposições Transitórias à Constituição de 1946 concedeu estabilidade aos extranumerários que contassem cinco ou mais anos de serviço, permanecendo a diferença da remuneração até 1960, quando os extranumerários

⁷¹ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. Classificação de cargos ... *Revista de Administração Pública*, jul./set. 1976.

⁷² A partir de 1943, propôs o Dasp, tendo o presidente da República aprovado a medida, a generalização das provas de habilitação para todas as séries funcionais de mensalistas. Decreto-lei nº 5.175, de 07.01.43, art. 28.

foram enquadrados, pela Lei nº 3.780, de 12.07.60, como funcionários, no novo plano de classificação de cargos, enquadrando esse que abrangiu inclusive o pessoal admitido para obras.⁷³

12. Criação e organização do Ipase

Com a Exposição de Motivos nº 2.741, de 28.10.37, submeteu o CFSPC ao presidente da República o projeto que veio a converter-se no Decreto-lei nº 288, de 23.02.38, criando, em substituição ao Instituto Nacional de Previdência, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado (Ipase), beneficiando igualmente funcionários e extranumerários, e vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A respeito, dizia o Relatório do CFSPC:

“O novo Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado será financiado, em parte pelas contribuições dos beneficiários, e em parte pelo Estado; a este último cumprindo contribuir com pequena percentagem do total das verbas “Pessoal” do orçamento de sua despesa, de onde serão descontados os gastos do Tesouro Nacional com os atuais inativos. Todavia, para fazer face aos encargos assim criados, prevê o decreto fonte de renda especial, representada por uma taxa de 3%, dita “de Assistência Social” cobrada por verba, sobre a importância total das guias de aquisição de selos do imposto de consumo. Graças à adoção do sistema proposto, em nada se agravarão os ônus do Tesouro, senão na medida exatamente compensada pelas novas entradas; mas não escaparão à atenção de Vossa Excelência as vantagens resultantes para a economia nacional do emprego dos capitais do novo instituto, representados por suas reservas e disponibilidades, cuja aplicação será feita em títulos de garantia real e do Governo, bem como em operações de crédito, as quais, embora não efetuadas com fito de lucro, contribuirão forçosamente para estimular as atividades econômicas nacionais.”⁷⁴

Ainda sobre o novo instituto salienta o Relatório do Conselho:

“Feição característica e sobremodo importante desse decreto é a que lhe dá o caráter de um bem concebido plano de seguros, bem distinto do antigo montepio, o qual participava da natureza dos bens patrimoniais, sujeitos a inventário e partilha entre os herdeiros, ao falecer o beneficiário, o que vinha, em última análise, destruir a sua finalidade básica, por escapar às vezes quase por completo o seu gozo aos dependentes imediatos do falecido, ficando estes realmente ao desamparo. Foi portanto o pensamento deste Conselho, que a pensão, concedida pelo Instituto de Previ-

⁷³ Art. 19, Lei nº 3.780, de 12.07.60.

⁷⁴ Brasil. CFSPC. op. cit. p. 52. O antigo Instituto Nacional de Previdência surgiu com o Decreto nº 19.646, de 30.01.31, mediante transformação do antigo Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União. Estava vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

dência e Assistência aos Servidores do Estado, apresentasse o aspecto inequívoco de modalidade de seguro, não incorporável ao acervo da sucessão, nem figurando como bem transmissível *mortis causa*, mas com beneficiário certo: pareceu outrossim vantajoso ser esse seguro desdobrável em três formas de benefícios, a saber:

- a) pensão à viúva do contribuinte;
- b) pensão a cada um dos filhos menores até a respectiva maioridade;
- c) pecúlio em dinheiro, a beneficiário livremente designado.”⁷⁵

O Decreto-lei nº 288, de 23.8.38, foi o primeiro da série relativa à criação e organização do Ipase. Dava-lhe existência jurídica, mas não o habilitava a entrar imediatamente em existência, tanto que, em seu art. 57, dispunha sobre a constituição de uma comissão constituída de três membros, para organizar o instituto, mediante os estudos técnicos preliminares; elaborar os anteprojetos de regulamentos e regimentos internos; realizar o censo dos contribuintes em todo o país, para a fixação das contribuições e benefícios; tomar as demais medidas necessárias à instalação do Ipase; apresentar, no prazo de 180 dias, relatórios acompanhados dos projetos de regulamentos e regimento. A comissão foi constituída a 09.03.38, com suas atribuições restritas à organização do Ipase através de estudos técnicos, e à adoção das medidas relativas à instalação do órgão (não lhe cabia, assim, elaborar os projetos de regulamentos e regimentos).

Em 21.12.38 novo decreto-lei foi expedido⁷⁶ redefinindo os objetivos do Ipase para dar-lhes maior precisão e amplitude; substituindo a Comissão Deliberativa (presidente e cinco membros) por um presidente e quatro diretores; criando um conselho fiscal, composto de cinco membros e adotando outras providências de menor importância. A Comissão Organizadora foi mantida.

Dois anos mais tarde, foi organizado o Ipase,⁷⁷ que passou a constituir-se de órgãos centrais e órgãos locais. Os órgãos centrais seriam o Conselho Diretor (presidente e quatro diretores), ficando diretamente subordinados ao presidente, a Procuradoria e a Publicidade. As atividades substantivas caberiam a três departamentos — de previdência, de assistência e de aplicação de capital, cada um sob a coordenação de um diretor, havendo ainda os serviços gerais de administração, também sob um diretor. Os órgãos locais seriam as agências do Ipase. Dispôs ainda o Decreto-lei nº 2.865 sobre a gestão financeira do instituto (orçamento, fontes de receita e processos de arrecadação, processo da despesa, apuração e distribuição dos resultados e fiscalização), classificação e normas gerais do pessoal, recursos e seus prazos, e outras disposições gerais e transitórias.

Finalmente, no ano seguinte (1941) novo decreto-lei⁷⁸ foi expedido, ampliando e definindo com maior precisão os benefícios de família esta-

⁷⁵ *Idem.* p. 51.

⁷⁶ Decreto-lei nº 970, de 21.12.38.

⁷⁷ Decreto-lei nº 2.865, de 12.12.40.

⁷⁸ Decreto-lei nº 3.347, de 12.06.41.

belecidos anteriormente, fixando-lhes as importâncias etc. Entrava, assim, em plena vigência, em 1941 — três anos após a criação do Ipase por proposta do CFSPC — o novo regime de previdência e assistência dos funcionários e extranumerários da União, bem como dos empregados do próprio Ipase e das demais entidades paraestatais, excetuados os que já fossem contribuintes das caixas de aposentadoria e pensões. Nas palavras do relatório da entidade, o ano de 1941 marca o início de operações do Ipase, sob a organização dada pelo Decreto-lei nº 2.865, de 1940, e o sistema de benefícios do Decreto-lei nº 3.347, de 1941.⁷⁹

13. **Aperfeiçoamento introduzido na Lei n.º 284, de 28.10.36, Decreto-lei n.º 145, de 29.12.37**

Com o Decreto-lei nº 145, de 29.12.37, proposto pelo Conselho ao presidente da República,⁸⁰ permitiu-se a funcionários da última classe das carreiras de escriturário, estatístico auxiliar e servente o acesso à classe inicial das carreiras de oficial administrativo, estatístico e contínuo, desde que anteriormente à Lei nº 284 já gozassem do direito de promoção a cargos que, na sistemática da Lei nº 284, ficaram incluídos nas referidas carreiras de oficial administrativo, estatístico e contínuo. Criou-se, assim, um sistema misto de ingresso nestas últimas carreiras, visto que ficou mantido o direito de nelas serem providos aqueles que se haviam classificado em concurso direto para as mesmas.

Posteriormente, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, expedido pelo Decreto-lei nº 1.713, de 28.10.39, estabeleceu, em seu art. 20, o seguinte:

“Art. 20. Os regulamentos determinarão:

- a) as carreiras em que o ingresso dependa de curso de especialização;
- b) *aquela em que o ingresso se deva processar mediante concurso entre funcionários de carreiras de nível inferior.*” (O grifo não é do original.)

O assunto voltou a ser focalizado no novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, promulgado em 1952, em virtude do qual foi regulamentado, em caráter permanente, o acesso da última classe de uma carreira auxiliar para a classe inicial de uma carreira principal, reservando-se para esse fim metade das vagas nestas verificadas, ficando a outra metade para provimento por concurso público.⁸¹

⁷⁹ Brasil, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase). *Relatório e balanço geral*, exercício de 1941, p. 9-26.

⁸⁰ Idem, p. 50.

⁸¹ Lei nº 1.711, de 28.10.52. (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), art. 255; Decreto nº 34.783, de 14.12.53, regulamentando o art. 355 do estatuto; Lei nº 3.780, de 12.07.60, cap. VIII; e Decreto nº 54.448, de 15.10.64, regulamentando o cap. VIII da Lei nº 3.780.

14. Consignações em folhas de pagamento

Estava-se tornando praxe nos anos 30 a suspensão, no mês de dezembro de cada ano, do desconto em folha de pagamento das consignações destinadas ao resgate de empréstimos contraídos pelos servidores do Estado. Por ocasião do Natal de 1937, o assunto mais uma vez agitou o funcionalismo e o presidente da República encaminhou ao Dasp o processo respectivo, juntamente com um projeto de decreto-lei elaborado pelo Ministério da Fazenda para disciplinar a matéria, então regulada pelo Decreto nº 21.576, de 27.6.32,⁸² o qual, conforme o CFSPC, “tem permitido consignações além de um limite razoável”.⁸³

Segundo o referido projeto do decreto-lei, a faculdade de consignar em folhas de pagamento dos funcionários as parcelas destinadas ao resgate de empréstimos seria restrita apenas aos institutos oficiais: Caixas Econômicas Federais, Instituto Nacional de Previdência e caixas de aposentadorias e pensões de caráter oficial, além de contribuições obrigatórias, a saber: indenizações à Fazenda Nacional, contribuição para o montepio, pensões e aposentadoria na forma da lei (desde que para instituições oficiais), contribuição fixada em lei a favor da Fazenda Nacional, e quota para subsistência de cônjuge ou filhos, em virtude de sentença judiciária.

Concordando com essa norma geral, propôs ainda o Conselho um substitutivo ao projeto do ministério, com as seguintes características:

“O projeto limita os fins a que se destinam as consignações: descontos obrigatórios, assim compreendidos, os que visam atender a indenização à Fazenda Nacional, a contribuições para montepio, pensão ou aposentadoria, desde que sejam para instituições oficiais, contribuições fixadas em lei em favor da Fazenda Nacional e quota de subsistência de cônjuge ou filhos, determinada em sentença judiciária; e descontos autorizados, assim considerados os que visam atender a compromissos firmados em contratos bilaterais, para fiança ou caução garantidora do exercício do próprio cargo ou função, ou de aluguel de casa de residência do consignante, para aquisição de casa ou terreno, juros e amortização de empréstimos em dinheiro.

Fora dessas hipóteses, não admite o projeto outros descontos, sejam mensalidades, contribuições outras e assinaturas, mesmo quando para repartição pública.

A faculdade de consignar ficou limitada: em 30% dos vencimentos, salário ou pensão em se tratando da soma dos descontos obrigatórios e dos descontos autorizados relativos a fiança ou caução para exercício do cargo ou função e a juros e amortização de empréstimos em dinheiro; admitindo-se o máximo de 50%, quando o limite de 30 não possa comportar a fiança para aluguel de casa e para aquisição de casa ou terreno. (O grifo não é do original.)

⁸² Brasil, CFSPC. op. cit. p. 57; e Presidência da República, Departamento Administrativo do Serviço Público (Serviço de Documentação), Exposições de Motivos do CFSPC, Imprensa Nacional, p. 136-46. 1940.

⁸³ Brasil, CFSPC. Exposição de Motivos nº 3.950, de 16.02.38.

Adotou, nesse ponto, o Conselho, o que unanimemente se compreende nas sugestões e reclamações estudadas: o limite atual de 40%, com a possibilidade de se chegar aos 60%, sacrifica consideravelmente a reserva econômica do consignante, tendo concorrido para a atual situação aflitiva da maioria dos servidores do estado, dos inativos e pensionistas da União.

Limitou-se em 12% ao ano a taxa de juros dos empréstimos de qualquer natureza, aplicando-se essa taxa sobre os contratos já averbados, apenas quanto às importâncias ainda devidas, pois desse modo se enquadrarão nos preceitos legais os compromissos cuja liquidação o Estado ainda vai garantir com a permissão dos descontos em folhas.”⁸⁴

O projeto mereceu aprovação presidencial tendo sido, em consequência, baixado o Decreto-lei nº 312, de 03.03.38, cujas disposições transitórias (arts. 16 e 17) foram posteriormente objeto de modificação pelo Decreto-lei nº 391, de 26.04.38. Um ano depois, o Decreto-lei nº 1.133, de 03.03.39, estendeu às entidades autárquicas as normas estabelecidas pelo Decreto-lei nº 312.

15. Aperfeiçoamento de funcionários públicos no estrangeiro

No relatório de 1938 dizia o CFSPC:

“Já é ponto pacífico em matéria de técnica administrativa, que, em via de regra, não são suficientes os conhecimentos possuídos pelo funcionário quando de sua admissão, para permitir-lhe exercer satisfatoriamente suas funções em todo o decurso de sua carreira. Acordam os modernos autores, em julgar indispensável, além do preparo pré-admissivo, adquirido particularmente, e comprovado pela seleção inicial, a formação pós-admissiva, orientada pelo Estado e comprovada por provas de suficiência, ou de segunda entrância, sem caráter competitivo.”⁸⁵

Assim, além de ter salientado sua satisfação pela proposta do Embaixador Osvaldo Aranha”⁸⁶ ao ministro da Educação, no sentido de serem enviados aos EUA cinco funcionários brasileiros, a fim de seguirem cursos de especialização na American University de Washington, D.C., propôs o Conselho ao presidente da República a aprovação de normas gerais para um programa de “especialização e aperfeiçoamento de funcionários públicos civis no estrangeiro”. Essas normas foram aprovadas pelo presidente da República a 7 de outubro de 1938,⁸⁷ portanto após a absorção do CFSPC pelo Dasp.

⁸⁴ Brasil. Dasp. Exposições de Motivos do Conselho Federal do Serviço Público Civil. Imprensa Nacional, 1940. Exposição de Motivos nº 3.950, de 16.02.38, §§ 80, e 81 a 84, p. 144.

⁸⁵ Brasil. CFSPC. op. cit. p. 62.

⁸⁶ Então embaixador do Brasil nos Estados Unidos.

⁸⁷ Decreto-lei nº 776, de 07.10.38. Exposição de Motivos nº 1.332, de 30.06.45 (O Decreto-lei nº 776 vigorou até 1945, quando foi expedido o Decreto-lei nº 7.729, de 12.07.45, ampliando os objetivos do primeiro).

Embora a legislação respectiva tenha sido expedida após a extinção do Conselho, a este deve ser creditado o sentido altamente inovador e construtivo do novo documento legal.

Com efeito, o Decreto-lei nº 776 consigna uma doutrina extremamente avançada para a época, visto que incumbia o Dasp de elaborar um programa anual de especialização e aperfeiçoamento no estrangeiro, em assuntos concernentes ao serviço público, de funcionários públicos, programa a ser inteiramente custeado pela administração. Para esse programa seriam considerados, de um lado, as possibilidades orçamentárias, os ramos em que se deveria proporcionar especialização ou aperfeiçoamento e sua forma (cursos, estágios ou ambos), bem como o número dos funcionários a serem beneficiados e suas obrigações; de outro lado, as aptidões especiais para o estudo previsto, o conhecimento das matérias básicas necessárias a um bom aproveitamento e o conhecimento do idioma do país onde deveria ser feito o estudo.

O primeiro desses programas foi aprovado ainda em 1939.⁸⁸

16. Revista do Serviço Público

A última providência de que trata o Relatório do CFSPC representa um de seus trabalhos mais notáveis, pois se refere ao lançamento da *Revista do Serviço Público*, que veio a ser o repositório da doutrina oficial da reforma administrativa então em marcha, além do veículo de notícias administrativas de interesse dos funcionários.

Quando o CFSPC encerrou suas atividades já se achavam em circulação os cinco primeiros números da revista.⁸⁹ Ela será oportunamente, objeto de artigo especial, devido a seu impacto e sua reconhecida importância na divulgação das teorias administrativas e do direito administrativo, em que se baseou a reforma do período 1937-1945.

17. Comissões de eficiência

Ao concluir seu relatório, ressalta o Conselho a constante e esclarecida colaboração que recebeu das comissões de eficiência dos diversos ministérios, as quais se revelaram sempre plenamente conscientes da relevância de seu papel, que desempenharam com “consciosamente escrupuloso”.⁹⁰

São as seguintes as últimas e expressivas palavras do referido Relatório do Conselho:

“Ao encerrar os seus trabalhos, deixa o Conselho Federal do Serviço Público Civil a administração federal radicalmente reorganizada, e em

⁸⁸ Brasil, Dasp. *Relatório*. 1939. Separata da *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 2, p. 54, maio 1940.

⁸⁹ Brasil, CFSPC. op. cit. p. 66.

⁹⁰ Idem. *ibidem*.

plena fase de progresso, progresso esse cuja marcha não mais se paralisará; os serviços administrativos brasileiros acham-se a caminho de dias melhores, e já nitidamente se delinea para eles um período de produtividade sem precedentes. Nada foi negligenciado para que o nosso aparelhamento administrativo, longe de constituir peso morto e inútil, a entravar o progresso da Nação, se torne verdadeiramente um eficiente sistema de controle e direção da vida do país, para maior proveito deste.”⁹¹

18. Criação e atuação da Comissão Permanente de Padronização

As preocupações do governo no que se refere à reforma administrativa já se estendiam também, na década de 30, ao setor da administração do material, como se comenta em artigo anterior desta série. Assim é que, ainda em 1930, haviam sido criadas uma “comissão de padrões”⁹² — que, entretanto, não chegou a funcionar efetivamente — e, logo ao início de 1931, a Comissão Central de Compras,⁹³ bem mais tarde transformada no Departamento Federal de Compras.⁹⁴

A Comissão Central de Compras assumiu, também, conforme assinala Eudoro Berlinck, dentre as atribuições da inoperante “comissão de padrões”, aquelas que o desenvolvimento administrativo da época permitia fossem desempenhadas.⁹⁵ Quatro anos após a criação da CCC voltava o governo a instituir um órgão específico, porém com objetivos mais modestos, para cuidar do estudo da padronização do material de uso mais freqüente nas repartições. Tratava-se da Comissão Permanente de Padronização, criada em fins de 1935⁹⁶ e instalada em março de 1936.⁹⁷

Nos “considerandos” que precedem o texto do decreto de criação do novo órgão, dizia-se que nenhum critério de uniformidade presidia à aquisição do material de uso no serviço público, embora a fixação de padrões já fosse aceita como “incontroverso princípio informador de toda organização racional”, além de fator de grande economia, donde impor-se o estudo dessa uniformização, preferivelmente por “uma comissão de funcionários afeitos às necessidades de administração”.⁹⁸

⁹¹ Idem. p. 69-70.

⁹² Decreto nº 19.512, de 20.12.30.

⁹³ Decreto nº 19.587, de 14.01.31, complementado pelos Decretos n.ºs 19.709, de 16.02.31; 19.799, de 27.03.31; 20.290, de 12.08.31; 20.460, de 30.09.31 e 20.846, de 12.12.31.

⁹⁴ Decreto-lei nº 2.206, de 20.05.40, art. 13.

⁹⁵ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. O governo provisório de 1930 e a reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, v. 9, n. 4, p. 36, out./dez. 1975.

⁹⁶ Decreto nº 562, de 31.12.35. Compunha-se de cinco membros, que se reuniam periodicamente.

⁹⁷ Vital, João Carlos. Comissão Permanente de Padronização. Relatório apresentado ao Sr. Presidente da República. *Revista do Serviço Público*, v. 3, n. 2, p. 39-42, ago. 1938.

⁹⁸ Dec. nº 562, de 31.12.35.

Para presidir a Comissão Permanente de Padronização foi designado o engenheiro João Carlos Vital, então chefe do gabinete do ministro do Trabalho, Indústria e Comércio. Os demais membros eram os Srs. Abadie Faria Rosa, Alberto Ribeiro de Cerqueira Lima (engenheiro, estatístico do Ministério da Educação e Saúde Pública); Viterbo de Carvalho (diretor da Imprensa Nacional); e Rafael Xavier (bacharel em direito, estatístico do Ministério da Agricultura, que veio a ser o primeiro diretor da Divisão do Material do Dasp, em 1938).⁹⁹

A Comissão Permanente de Padronização trabalhou ativamente desde sua instalação até fins de 1938, quando foi extinta por terem sido suas atribuições absorvidas pelo Dasp, então criado. Suas atividades estão resumidas no relatório que encaminhou ao presidente da República, ao encerrar seus trabalhos.

Inicialmente, informa o relatório que a comissão atuou em articulação estreita com a Comissão Central de Compras, a Imprensa Nacional e o Instituto de Tecnologia, dando prioridade à análise dos impressos para expediente, de uso mais premente, cuja variedade de modelos chegava a ponto de quase impossibilitar sua comparação. Somente no expediente da Presidência da República usavam-se envelopes de 21 tamanhos. Nas repartições de segundo e terceiro escalões o material chegava a trazer o cunho pessoal dos respectivos responsáveis. Eram usados indiferentemente as armas nacionais ou o símbolo destinado a selos e sinetes da República; às vezes, nenhum desses emblemas.

Nas palavras da comissão:

"... na timbragem, algumas vezes, predominavam os caracteres em que era impressa a designação do ministério, enquanto o nome da repartição, composto em tipo pequeno e deslocado para um canto da margem, mal se lia, sobretudo quando era o papel anexado a um processo; o formato, de um mesmo modelo, não raro variava dentro da mesma repartição. A qualidade do papel variava segundo o critério de quem fazia as requisições; ... nenhuma norma existia que regulasse o consumo, decorrendo dessa situação a encomenda de estoques bastantes para as necessidades de um período por vezes superior à vida do modelo, ou a aquisição de quantidade insuficiente para o consumo de um exercício".¹⁰⁰

Em face dessa situação, a comissão passou: "... a estudar e a agrupar o material de expediente, estabelecendo uma dupla ordem; de espécie e de procedência.

De espécie — para poder julgar a necessidade de continuação do emprego ou supressão de determinado material, dentro de certas normas.

De procedência — tornando possível agrupar com facilidade todo o material proveniente de uma mesma repartição e poder então julgar com mais acerto quais as espécies necessárias. Colhidos os dados em quantidade

⁹⁹ Informações obtidas através do Dr. João Carlos Vital.

¹⁰⁰ Vital, João Carlos. op. cit. p. 39.

suficiente, procurou traçar um programa de ação, capaz de resolver por processos racionais ditos problemas e com a preocupação de não trazer o menor embaraço à execução dos serviços públicos”.

.....
“Foram devidamente apreciados os formatos em voga, não só nas diferentes repartições públicas federais, como nas empresas particulares do país e do estrangeiro.

Decidiu-se pela adoção do tamanho almaço (33x22cm) como formato fundamental. Atendeu-se, assim, ao uso generalizado e à tradição brasileira. Os formatos de todos os modelos foram fixados em múltiplos e submúltiplos do fundamental.”¹⁰¹

.....
“Assim, adotado um critério racional, além das vantagens de uniformização de tamanhos, em modelos destinados à mesma utilização, não haveria o desperdício de aparas nem a perda de trabalho na adaptação das máquinas de corte para encomenda de cada repartição.

Os envelopes foram também todos eles reduzidos a quatro tamanhos.”¹⁰²

.....
“A timbragem, além da necessária uniformização tipográfica, tendo-se em vista também detalhes de composição e apresentação adequada, foi padronizada de modo a acusar, à primeira vista, não só a qualidade oficial do documento, como também a sua origem e ainda a dependência e grau de subordinação da repartição de procedência.”¹⁰³

.....
“A fixação de qualidade do papel para cada modelo representava imperiosa necessidade, a que a comissão deu a melhor atenção.

Procedeu, para isso, a minucioso estudo das qualidades fabricadas no país, tendo em vista fixar — o que conseguiu por definição numérica — o tipo a adotar-se em cada um dos artigos enumerados no ato que criou a comissão: decreto, capa de processo, ofício etc.

Dessa maneira o material de expediente é hoje confeccionado em papel de oito tipos.”¹⁰⁴

.....
“A comissão implantou a padronização do material de expediente compreendido nas instruções baixadas com o Decreto nº 562, de 31 de dezembro de 1935, sem trazer o menor embaraço aos serviços das repartições públicas.

Teve também a preocupação de não sacrificar os estoques: o material padronizado ia sendo fornecido à medida que cada repartição fazia novas requisições.

Foi instalada uma seção, como determinava o Decreto nº 562, na Imprensa Nacional, que, administrativamente, continuou subordinada

¹⁰¹ Idem. p. 40.

¹⁰² Idem. ibidem.

¹⁰³ Idem. ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem. p. 40-1.

àquele estabelecimento, e tecnicamente à orientação da Comissão Permanente de Padronização.

Assim, os pedidos de material das repartições que se abasteciam na Imprensa Nacional passaram a transitar pela Seção de Padronização, sendo os fornecimentos feitos de acordo com as normas estabelecidas.

As repartições que se abasteciam por intermédio da Comissão Central de Compras faziam a esta as requisições que eram encaminhadas à Seção de Padronização na Imprensa Nacional, ali recebendo, padronizadas, as provas do artigo pedido. Confeccionada a encomenda, era esta verificada antes da entrega.

Finalmente, às oficinas gráficas das repartições que as possuíam, foram ministradas instruções sobre as normas estabelecidas.”¹⁰⁵

Como se vê, ao encerrar seus trabalhos em julho de 1938, deixava a Comissão Permanente de Padronização um considerável acervo de realizações como herança para a Divisão de Material do Dasp, que então se instalava.

19. Conclusões

Conforme assinala o Relatório do Conselho, no trecho mencionado ao início deste artigo,¹⁰⁶ considerou aquele órgão que o volume excessivo de sua “função judicativa” havia prejudicado o exercício de sua função mais nobre, a “função organizadora”.

Entretanto, foi a diligência com que se houve o Conselho no exercício de sua “função judicativa” que efetivamente representou sua maior contribuição à reforma administrativa, pois significou a implementação integral do plano de classificação de cargos instituído pela Lei nº 284, de 1936. Além disso, se o Conselho não tivesse conseguido no curto período de sua existência resolver todos os casos suscitados pelo enquadramento dos funcionários nas tabelas anexas à Lei nº 284, passaria a seu sucessor, o Dasp, uma herança pesada e marcadamente conflituosa, que certamente muito dificultaria a ação do novo órgão.

A análise contida neste artigo reforça uma das conclusões do artigo anterior desta série,¹⁰⁷ no sentido de que a reforma administrativa brasileira iniciada na década de 30 obedecia a inspirações da análise weberiana da burocracia, assim como da experiência norte-americana do serviço civil.

Realmente, a preocupação do Conselho com a aplicação, geral e uniforme, dos critérios que presidiram à classificação de cargos estabelecida na Lei nº 284; sua insistência no “sistema do mérito”, já então não limitado aos concursos para ingresso em serviço (dos quais chegou a promover

¹⁰⁵ Idem. p. 41-2.

¹⁰⁶ Veja nota de rodapé nº 10.

¹⁰⁷ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito. A Lei do Reajustamento de 1930, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões, *RAP*, v. 10, n. 3: jul./set. 1976.

20), mas também se ampliando e se estendendo através da avaliação do desempenho funcional, consagrada no Regulamento de Promoções de 1938; sua participação ativa na elaboração de um projeto de Estatuto dos Funcionários Públicos Civis; sua iniciativa no sentido de organizarem-se serviços de pessoal, nos quais além das funções tradicionais, surgia pela primeira vez uma seção de assistência social; a criação do Ipase, segundo projeto que apresentou e se converteu em lei ainda em 1938, mas que somente em 1941 passou a operar sob o novo regime de benefícios e a organização aprovada em 1940; sua iniciativa de propor a organização e execução, anualmente, a partir de 1939, de um programa de aperfeiçoamento de funcionários públicos no estrangeiro; todas essas atitudes e providências tomadas pelo Conselho guardavam harmonia com as origens doutrinárias da reforma administrativa, assinaladas anteriormente. O único desvio importante que se pode apontar com relação à obediência a esses modelos se refere ao provimento em comissão das chefias e cargos de direção e assessoramento superior, norma que sem dúvida possibilitava uma brecha na neutralidade e impessoalidade da burocracia, apanágio do modelo de Weber, e característica que o serviço civil norte-americano também procurava alcançar.

A essas influências weberianas e norte-americanas veio adicionar-se, em especial com a criação e atuação da Comissão Permanente de Padronização, a dos pioneiros, em nosso país, da "organização regional do trabalho", termo então preferido pelos brasileiros para caracterizar a escola taylorista, cujas idéias, originadas na empresa privada dos EUA, já influenciavam a administração pública norte-americana, principalmente a partir dos anos 20.

A institucionalização da reforma administrativa brasileira levava, assim, a marca das principais correntes da teoria de organização então moderna, hoje conhecida geralmente como "teoria clássica ou tradicional". As páginas da *Revista do Serviço Público*, a partir de seu lançamento em fins de 1937, e durante vários anos, estão cheias de citações que comprovam esse fato.

Note-se ainda que o enfoque jurídico dos problemas da administração, até então dominante no Brasil, não perdeu seu vigor na convivência com as novas correntes doutrinárias. Os estudos do Conselho Federal do Serviço Público Civil sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos, a que se fez referência linhas atrás, e que culminaram com a expedição do estatuto, já em plena era daspiana, são uma prova da importância mantida pelo enfoque jurídico da administração, através principalmente do pensamento dos tratadistas clássicos, franceses e italianos, largamente citados na exposição de motivos¹⁰⁸ com que o Dasp submeteu ao presidente da República o projeto que se converteu no novo documento legal.

¹⁰⁸ Exposição de Motivos nº 501, de 08.12.38, *D.O.* de 17.12.38, p. 25.663/87; e Relatório do Dasp, p. 58-61, 1939.

Nos anos seguintes todas essas influências exógenas representaram importante papel na consolidação e expansão da incipiente burocracia federal, então constituída de pouco mais de uma centena de milhar de servidores.¹⁰⁹ Esses anos corresponderam à primeira fase do Dasp — organização, expansão, apogeu e primeira e grave crise institucional — e serão objeto de novos artigos desta série.

Summary

In her third article on the evolution of the Brazilian administrative reform endeavor, the author analyses the period between 1936 and 1938, when administrative reform was institutionalized through the establishment of the Federal Council of Civil Service (in the personnel and administrative organization areas), and of the Standardization Permanent Commission (in the purchasing and supply area).

While the Federal Council itself considered that the tremendous dimension of its *judicative function* (interpretation and jurisprudence of personnel legislation) had been harmful to its more relevant role of establishing new patterns for the civil service organization, after detailed analysis of the activities of both organisms cited above, the author concludes that this very interpretative earnestness, though basically casuistic, assured consistence and continuity to the recently approved new patterns for the civil service organization. In short, the careful and systematic action performed by the Council in its *judicative function* represented an invaluable contribution to the institutionalization process of the administrative reform, when the merit system was adopted.

Furthermore, the author concludes that the analysis of the performance of those two agencies also points out the already identified trend of following the inspirations of the Weberian conception of bureaucracy, as well as the U.S. Civil Service experience and the concepts of the Taylorist school. Thus, the Brazilian reformist thought at that time was closely related to the administrative theory prevailing in the thirties and the forties in the Western world; a theory nowadays generally known as the *classical approach* to the subject. It was also still strongly influenced by the legalistic approach, which had been the dominant one until then, in Brazil.

Bibliografia

Amaral, Azevedo. Significado a alcance do reajustamento. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 9-17, nov. 1937.

———. O presidencialismo e a coordenação do serviço público civil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 7-10, jan. 1938.

———. Política e serviço público. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 3-5, abr. 1938.

Amaral, Carlos Gonçalves. Do concurso para provimento em cargo de carreira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 48-53, out. 1950.

Berlinck, Eudoro. A padronização dos papéis de expediente. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, nov. 1937.

Berquó, Urbano C. Merecimento, promoções e eficiência. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 7-10, fev. 1938.

¹⁰⁹ Segundo o *Relatório* do Dasp, de 1939, havia 113.767 servidores federais, dos quais 57.025 funcionários e 56.742 extranumerários (Brasil, Dasp, Relatório de 1939, p. 17 e 64, respectivamente).

- . Eficiência administrativa e sabotagem burocrática. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 5-8, abr. 1938.
- Braga, Murilo. Seleção de datilógrafos. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 46-50, jan. 1938.
- Brasil. *Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936*. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. *Diário Oficial*. Suplemento ao n. 252, de 30.10.1936. Rio de Janeiro, 1936.
- . Conselho Federal do Serviço Público Civil. Anteprojeto de lei relativo à criação do Instituto de Assistência Social aos Servidores do Estado. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 82-90, nov. 1937.
- . A organização dos serviços de pessoal. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, nov. 1937. Notícias e Comentários, p. 65-6.
- . Ata da 99ª Sessão Extraordinária. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 237, jul. 1938.
- . Atas de sessões. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 93-102, nov. 1937.
- . *Atas das sessões*. Dez. de 1936-jul. de 1938. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do Ministério da Educação e Saúde, 1938. 409 p.
- . Como surgiu o reajustamento. Breve histórico da elaboração da Lei nº 284. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 73-5 e 93, nov. 1937.
- . Consignações em folhas de pagamento. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, mar. 1938. Editorial, p. 3-5.
- . Cursos de treinamento especial para funcionários públicos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, nov. 1937. Notícias e Comentários, p. 69-70.
- . Estatuto dos funcionários públicos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, nov. 1937. Notícias e Comentários, p. 62-3.
- . Ingresso nas carreiras de oficial administrativo, estatístico e contínuo. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 97, jan. 1938.
- . Instituto de Assistência aos Servidores do Estado. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, nov. 1937. Notícias e Comentários, p. 67-9.
- . Instruções reguladoras do aproveitamento, em outras carreiras, dos funcionários de que trata o Dec-lei nº 145. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 143-4, jul. 1938.
- . Normas relativas a situação do pessoal legalmente requisitado. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 95, jan. 1938.
- . Normas para preenchimento de cargos vagos previstos nas tabelas anexas à Lei nº 284. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 93-4, jan. 1938.
- . O Conselho Federal do Serviço Público Civil e suas realizações. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 81-2, maio 1938.
- . O direito de férias dos extranumerários. (Notícias e Comentários). *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 79-81, fev. 1938.
- . O Governo da República e o CFSPC. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 90-1, nov. 1937.
- . O Instituto dos Industriários e a padronização de seu mobiliário. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, nov. 1937. Notícias e Comentários, p. 63.
- . Primeiro aniversário da Lei do Reajustamento do Funcionalismo Público Civil. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 75-82, nov. 1937.
- . Promoções dos funcionários civis. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, fev. 1938. Editorial, p. 3-5.
- . Regulamento de promoções dos funcionários públicos civis. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, nov. 1937. Notícias e Comentários, p. 64-5.
- . *Relatório dos trabalhos realizados pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil sob a presidência do Conselheiro Luiz Simões Lopes*. s.ed. 1938. 70 p.
- . Serviços de pessoal em cada ministério. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 95, jan. 1938.
- . Visitas do Conselho às repartições públicas. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 91, nov. 1937.

- Brasil. Departamento Administrativo do Serviço Público. A instalação do Departamento Administrativo do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, ago. 1938. Vida Administrativa, p. 82-5.
- . Aperfeiçoamento de funcionários no estrangeiro. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, out. 1938. Editorial, p. 3-4.
- . A primeira etapa da vida da Revista do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, nov. 1938. Editorial, p. 3-4.
- . *Índice das resoluções do Conselho Federal do Serviço Público Civil*. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do Ministério da Educação e Saúde, 1940. 216 p.
- . O Estatuto. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, dez. 1938. Editorial, p. 3-4.
- . O Presidente da República e o relatório apresentado pelo presidente do extinto CFSPC. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, ago. 1938. Vida Administrativa, p. 86.
- . O segundo aniversário da Lei do Reajustamento. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, out. 1938. Vida Administrativa, p. 86-9.
- . *Relatório sobre as atividades do Dasp em 1939*. Separata da *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do Ministério da Educação e Saúde, v. 2, n. 2, p. 5-129, maio 1940.
- . Divisão de Orientação e Fiscalização de Pessoal. *A obra de proteção ao servidor público realizada pelo presidente Getúlio Vargas*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943. 107 p.
- . Serviço de Documentação. *Exposições de Motivos do Conselho Federal do Serviço Público Civil*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1940. 301 p.
- . *Relatório, 1940*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941. 302 p.
- . *Relatório, 1941*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943. 555 p.
- . *Relatório 1942*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943. 645 p.
- . *Relatório, 1943*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944. 673 p.
- Brasil. Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. *Benefícios de família*. Rio de Janeiro, Serviço de Publicidade, 1956. 32 p. (Coleção Ipase).
- . *Levantamento remissivo do Dec-lei nº 2.865, de 12.12.40*. Rio de Janeiro, Divisão de Orçamento e Organização, Serviço de Organização e Métodos, jun. 1968. 57 p.
- . *Relatório e balanço geral, Exercício de 1941*. Rio de Janeiro, Tipografia Mercantil, 1942. 130 p.
- . *O seguro social do IPASE; explanação do regime em vigor e análise das críticas contra ele formuladas*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944.
- Brasil. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. *Decreto nº 24.563, de 3 de julho de 1934*: Organiza sob novos moldes o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União dando-lhe outra denominação e regula os serviços a seu cargo. Papelaria Brasil, 1936. 41 p.
- . *O Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União*. Rio de Janeiro, Papelaria Brasil, 1932.
- Briggs, Moacyr R. Evolução da administração pública federal. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 13, ago. 1938.
- Carneiro, Alaim de Almeida. Da promoção dos funcionários públicos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 40-5, ago. 1944. e, também, in *Estudos brasileiros de direito e administração*. Rio de Janeiro, Departamento Administrativo do Serviço Público, 1957. p. 119-32.
- . A promoção nos serviços públicos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, fev. 1945 e, também in *Estudos brasileiros de direito e administração*. Rio de Janeiro, Departamento Administrativo do Serviço Público, 1957. p. 133-41.
- Moraes Junior, João Ferreira de. Nova técnica orçamentária. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 33-7, nov. 1937.
- Pessoa Sobrinho, E. P. & Teixeira Dias, J. N. *Princípios de administração de pessoal*. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1949. 324 p.

- Pimentel, A. Fonseca. A apuração do merecimento no serviço federal brasileiro. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 92-101, nov. 1953.
- Silva, Benedicto. Evolução da organização administrativa brasileira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 94, n. 1, p. 9-28, jan./mar. 1962.
- . O reajustamento do funcionalismo. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 6, nov. 1937.
- Vieira, Astério Dardeau. Administração de pessoal — tipos de classificação. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 5-8, jul. 1938.
- Vital, João Carlos. Comissão Permanente de Padronização — relatório apresentado ao Sr. Presidente da República. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 39-42, ago. 1938.
- Währlich, Beatriz M. de Souza. *Administração de pessoal: princípios e técnicas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964. 168 p.
- . Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a Lei do Reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 3, jul./set. 1976.
- . O governo provisório de 1930 e a reforma administrativa. *RAP*, v. 9, n. 4, p. 5-68, out./dez. 1975.
- . O sistema do mérito na administração federal brasileira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 76, n. 2, p. 237-54, ago. 1957.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho do Rio de Janeiro — IDORT-RJ — como seus congêneres de outros estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seu associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional	Revista
Forum de estudos	Biblioteca
Treinamento	Prêmio de organização
Assistência técnica	e administração
	Congressos

Sede: Rua Prof. Alfredo Gomes, 22 — Rio de Janeiro, RJ.