

O PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

EDSON ROCHA BOMFIM*

1. Objetivos. 2. Evolução constitucional. 3. Antecedentes da reforma administrativa. 4. Aspectos da reforma. 5. Legislação aplicada. 6. Considerações sobre a legislação indicada. 7. A inclusão do servidor regido pela CLT. 8. O gradualismo. 9. Conclusão.

1. *Objetivos*

A Lei nº 5 645, de 10 de dezembro de 1970, que estabelece as diretrizes para a classificação de cargos da União, representa uma evolução, sem precedentes, na história do funcionalismo público brasileiro.

Através de dinâmica estruturada em critérios seletivos, comprova-se a capacidade do funcionário, e de forma gradualista é possível alcançar o aperfeiçoamento e a qualificação do serviço público.

O Prof. Hélio Beltrão, em palestra proferida em 1965 sobre a reforma administrativa federal, afirmou:

“É mais importante e mais acertado, portanto, começar a reforma administrativa por uma lei de princípios do que por uma lei de estrutura, já que esta é e deve ser uma decorrência daqueles.”

A observação parece ter sido aplicada na elaboração do Novo Plano de Classificação de Cargos. A Lei nº 5 645/70 determinou as diretrizes básicas do sistema. Pelo Decreto nº 70 320, de 23 de março de 1972, foram fixadas

* Assessor de Ministro do STF.

as normas essenciais à implantação, e, finalmente, cuidou-se da estrutura dos grupos de atividades.

A técnica reformista foi concebida para um processamento traçado segundo os critérios de prioridade estabelecidos pelo Governo. Concilia os interesses da administração pública com os do funcionalismo, aspecto de suma importância, conforme sustenta Gabino Fraga, ex-Ministro da Suprema Corte de Justiça do México.¹

“El derecho administrativo moderno tiende a reconocer que el nombramiento para un empleado ‘no es, frente al individuo, el final de una situación personal, sino el punto inicial de una gradual ascensión hacia una mejor posición’ (D’Alessio, op. cit. p. 475). En otros términos, el derecho moderno tiende a desarrollar, como base del servicio civil, la carrera del empleado, creando a favor de éste la posibilidad de ir majorando el ascenso. La finalidad de éste es, como dice Ruiz y Gómez, obtener el personal más idóneo en los cargos públicos. Atiende, pues, al interés del servicio; ‘mas al lado de éste es preciso tener en cuenta el interés del funcionario o empleado, pues de otro modo no puede conseguirse la idoneidad buscada. Debe, pues, compaginarse el interés del funcionario con el interés del servicio para obtener servidores capaces y dignos, regulando el ascenso como un derecho del funcionario y dando a los cargos respectivos la remuneración, consideración y dignidad debidas’ (*Princ. gen. de der. adm.*, p. 236).”

O principal objetivo da classificação e avaliação dos cargos consiste em permitir a profissionalização do funcionalismo, aprimorando as condições de trabalho e estabelecendo retribuição pecuniária condizente com o nível da atividade desempenhada.

Para identificar a relevância do novo sistema, como medida de elevação do funcionalismo público, convém enumerar algumas normas constitucionais relacionadas com o servidor público.

2. *Evolução constitucional*

A Constituição do Brasil, de 25 de março de 1824, denominava os servidores públicos de empregados públicos, sendo que o primeiro dispositivo sobre o assunto atribuía à Assembléia Geral a criação ou supressão dos empregos

¹ Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. 1968. p. 150-1.

públicos, bem como a estipulação dos respectivos ordenados (art. 15, XVI). Esta norma, no entanto, teve pouca aplicação, e o Imperador, em face do poder que lhe foi outorgado (arts. 98-101), criava-os e cuidava dos seus preenchimentos.

A Constituição do Império dedicou pouca atenção aos servidores menos categorizados, preocupando-se com os nomeados para os cargos judiciais e diplomáticos. A exemplo da Constituição Francesa de 1791, apenas garantiu a todo cidadão brasileiro (sem distinção que não seja a de talentos e virtudes) o livre acesso aos cargos públicos e correspondente responsabilidade funcional (art. 179, XIV e XXIX).

A Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, apresentou pequenas inovações. Limitou-se a vedar as acumulações remuneradas (art. 73, *in fine*); previu a aposentadoria por invalidez (art. 75); dispôs sobre a responsabilidade pelos abusos e omissões no exercício dos cargos públicos (art. 82); além de outras disposições de menor repercussão.

Por sua vez, significativa evolução ocorreu com a Constituição de 16 de julho de 1934, que dedicou título especial aos funcionários públicos (arts. 168-173), contendo os princípios e normas sobre seus direitos e deveres.

A Constituição de Weimar previu, ainda, a votação do Estatuto dos Funcionários Públicos, pelo Poder Legislativo, e fixou, com vigência imediata, as normas obrigatórias que o mesmo deveria conter (art. 170 e §§). A técnica adotada, como uma espécie de antecipação estatutária, introduziu no texto constitucional importantes princípios e garantias, como por exemplo, o condicionamento do exame de sanidade e de concurso de provas ou títulos para a primeira investidura nos postos de carreira (§ 2º); a concessão da aposentadoria compulsória aos 68 anos de idade (§ 3º); o direito à aposentadoria ou reforma por invalidez (§ 4º); a possibilidade de interposição de recurso contra decisão disciplinar, e direito a revisão de processo que imponha penalidade, salvo as exceções militares (§ 8º); o direito a férias anuais, e a licença de três meses, com vencimentos integrais, para a funcionária gestante (§ 10).

Estes princípios foram mantidos pela Constituição de 10 de novembro de 1937, que, no entanto, proibiu a acumulação de cargos públicos remunerados (art. 159). Como novidade criou uma modalidade especial de disponibilidade, ocorrida quando o afastamento do exercício do cargo era considerado de conveniência ou de interesse público (art. 57, *in fine*). Também foi renovada a incumbência do Poder Legislativo de organizar o Estatuto dos Funcionários Públicos, que somente surgiu em 1939, com a promulgação do Decreto-lei nº 1 713. O primeiro estatuto era composto de três títulos (regulou o provi-

mento e vacância dos cargos públicos; em seguida enumerou os direitos e vantagens dos funcionários, e finalmente, cuidou dos deveres e da ação disciplinar).

A Constituição de 1946, praticamente, manteve as normas das Constituições de 1934 e 1937 (arts. 184-194), merecendo registro o seguinte:

- a) a acumulação de cargos só foi permitida entre dois cargos de magistério, ou de um destes, com outro técnico ou científico, desde que houvesse correlação de matérias e compatibilidade de horário (art. 185);
- b) a estabilidade funcional foi reduzida para cinco anos, quando os funcionários tivessem sido nomeados sem concurso (art. 188, II);
- c) em caso de extinção de cargo público, assegurou ao funcionário estável o direito à disponibilidade remunerada, até o seu aproveitamento obrigatório em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o ocupado (art. 189, parágrafo único);
- d) fixou em 70 anos a idade para a aposentadoria compulsória (art. 192);
- e) ao contrário das Constituições de 1934 e 1937, introduziu o princípio da responsabilidade civil da Fazenda Pública, com a previsão do direito à ação regressiva contra os funcionários causadores de danos, desde que comprovada a culpa (art. 194, parágrafo único). Nas Constituições de 1934 e 1937 a responsabilidade era solidária, isto é, Fazenda e funcionário; na Carta de 1891 era exclusiva do servidor (art. 82).

A Emenda Constitucional nº 1 alterou algumas normas contidas na Carta promulgada em 24.01.67:

- a) manteve o livre acesso aos cargos públicos a todos os brasileiros, quando satisfeitos os requisitos determinados por lei (art. 97, *caput*), exigindo para a primeira investidura a aprovação prévia em concurso público de provas, ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei (art. 97, § 1º). A Constituição de 1946, a respeito, apenas se referia ao concurso de provas (art. 186), ao contrário dos textos de 1934 e 1937 (arts. 170, § 2º — 156, b);
- b) instituiu o princípio da paridade de vencimentos para os poderes da União (art. 98);
- c) a proibição constitucional, que impede a acumulação remunerada de cargos, ficou mantida pela Emenda de 1969, mas a Constituição de 1967 estendeu-a às autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 97, § 2º). A Carta de 1967 também estabeleceu, como exceção, a possibilidade

de acumular dois cargos privativos de médico (art. 97, IV). Aliás, a Emenda Constitucional nº 1 apresenta importante inovação, que autoriza o Presidente da República criar novas exceções à proibição de acumular (art. 99, § 3º);

d) quanto à estabilidade dos funcionários, ficou prevista para os nomeados por concurso, após dois anos de exercício (art. 100, *caput*);

e) o regime jurídico dos servidores admitidos pela administração pública, em caráter temporário, passou a ser regido por lei especial (art. 106), quando no texto de 1967 era regulado pela legislação trabalhista (art. 104);

f) também assegurou o princípio da responsabilidade, com direito a regresso, pelo qual as pessoas de direito público respondem pelos danos que os funcionários, nessa qualidade, causam a terceiros (art. 107), ao contrário do princípio da solidariedade adotado em 1934 e 1937 (arts. 171 e 158);

g) portanto é necessário à aplicação do princípio da responsabilidade que o dano tenha sido causado na condição de funcionário, ou seja, no exercício da função pública:

“Les conséquences dommageables, à l’égard des tiers, des fautes personnelles commises par les agents publics sont désormais prises en charge par les collectivités administratives dont dépendent ces agents, à la condition, toutefois, qu’il subsiste un lien, si ténu soit-il, entre le fait personnel, générateur des dommages, et le service public. Dans le cas contraire, l’agent a agi en qualité de simple particulier et le droit commun reprend nécessairement son empire.”²

Houve a previsão da criação, por lei, de contencioso administrativo para resolver os litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores (art. 111).

3. *Antecedentes da reforma administrativa*

Após o conflito mundial de 1939, acelerou-se o processo de desenvolvimento que repercutiu na administração pública, e, como resultado imediato, foi reconhecida a necessidade de se iniciar total reformulação capaz de permitir a atuação mais simplificada e eficiente, através de processamento planejado da política de pessoal.

Houve várias tentativas no sentido de implantar a reforma administrativa. Em 1951, uma Comissão Interpartidária realizou estudos para a adoção da reforma, que, em razão da crise política de 1954, não teve aplicação prática.

² Morange, G. *Revue de Droit Public*, p. 893, 1956.

No Governo do Presidente Juscelino Kubitschek foram designadas a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) e a de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), contribuindo os trabalhos executados, para a criação do Ministério das Minas e Energia e da Indústria e Comércio.

Em 1962, foi nomeado um Ministro Extraordinário responsável pela elaboração dos projetos básicos à reforma administrativa, que ficaram paralisados no Congresso Nacional em face dos acontecimentos políticos de 1964.

Finalmente, coube ao Governo Revolucionário do Presidente Castello Branco a aprovação das diretrizes da reforma administrativa, através do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.³

4. Aspectos da reforma

O Decreto-lei nº 200 introduziu normas relacionadas com o serviço público visando a racionalização das atividades da administração federal, que obedecem os seguintes princípios fundamentais: 1. Planejamento. 2. Coordenação. 3. Descentralização. 4. Delegação de Competência. 5. Controle (art. 6º).

No que se refere ao servidor civil, o Poder Executivo se propôs rever a legislação e normas regulamentares relativas ao Pessoal, ajustando-as aos seguintes princípios (art. 94, incisos):

“Art. 94.

I. Valorização e dignificação da função pública e do servidor público.

II. Aumento da produtividade.

III. Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do sistema do mérito para ingresso na função pública, acesso à função superior e escolha do ocupante de funções de direito e assessoramento.

IV. Conduta funcional pautada em normas éticas, cuja infração incompatibilize o servidor para a função.

V. Constituição de quadros dirigentes, mediante a formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos.

VI. Retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidades do cargo, a experiência que o exercício deste requer, a satisfação dos outros

³ *Diário Oficial*, 27 fev. 1967. Suplemento, p. 4.

requisitos que se reputarem essenciais ao seu desempenho e as condições do mercado de trabalho.

VII. Organização dos quadros funcionais, levando-se em conta os interesses de recrutamento nacional para certas funções e a necessidade de relacionar o mercado de trabalho local ou regional, o recrutamento, a seleção e a remuneração das demais funções.

VIII. Concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes da administração de pessoal, visando fortalecer a autoridade de comando, em seus diferentes graus, e dar-lhes efetiva responsabilidade pela supervisão e rendimento dos serviços sob sua jurisdição.

IX. Fixação da quantidade de servidores, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, efetivamente comprovadas e avaliadas na oportunidade da elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal; aprovação das lotações, seguindo critérios objetivos que relacionem a quantidade de servidores, às atribuições e ao volume de trabalho do órgão.

X. Reabsorção do pessoal ocioso mediante aproveitamento do pessoal excedente ou aproveitamento dos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões enquanto houver servidores para a função.

XI. Instituição, pelo Poder Executivo, de reconhecimento do mérito aos servidores com sugestões, planos e projetos não elaborados em decorrência do exercício de suas funções e dos quais possam resultar aumento de produtividade e redução dos custos operacionais da administração.

XII. Estabelecimento de mecanismos adequados à apresentação por parte dos servidores nos vários níveis organizacionais, de suas reclamações e reivindicações, bem como a rápida apreciação pelos órgãos administrativos competentes nos assuntos nelas contidos.

XIII. Estímulo do associativismo dos servidores para fins sociais e culturais.”

5. Legislação aplicada

A primeira classificação de cargos (Lei nº 3 780, de 12.07.60), atualmente declarada extinta, além de ser aplicada somente aos cargos do Poder Executivo, tornou-se inoperante, principalmente, porque não previa as atribuições e responsabilidades dos cargos. Faltou a flexibilidade que permite manter a atualização do sistema, conforme consta do relatório do anteprojeto da

Lei nº 5 645/70, elaborado pela Comissão da Reforma Administrativa do Pessoal Civil:

“Pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que um plano de classificação de cargos tem de ser constantemente atualizado para acompanhar as transformações da realidade administrativa, a que ele deve sempre atender com presteza, e isso seria impraticável sem qualquer alteração na sua sistemática — por mínima que fosse — dependesse de medida legislativa. Essa maleabilidade faltou ao plano aprovado pela Lei nº 3 780, de 12 de julho de 1960, que agora se procura substituir por um sistema flexível, capaz de acompanhar as mutações que o progresso tecnológico irá impondo ao serviço público.”

Comprovada a ineficácia do Plano de 1960, a ação governamental desenvolvida segundo as diretrizes do Decreto-lei nº 200 obedece à seguinte sequência de diplomas legais:

Decreto nº 64 335 (DO 10.04.69)

— Dispõe sobre a elaboração de Plano de Classificação de Cargos e Novo Estatuto do Servidor Federal; cria a Comissão de Reforma Administrativa do Pessoal Civil; determina a reorganização do DASP, e dá outras providências.

Decreto-lei nº 797 (DO 28.08.69)

— Dispõe sobre a forma de recrutamento do pessoal civil para a administração direta e para as autarquias, e dá outras providências.

Decreto nº 66 222 (DO 18.02.70)

— Reorganiza o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), e dá outras providências.

Decreto nº 67 326 (DO 05.10.70)

— Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, e dá outras providências.

Decreto nº 67 561 (DO 13.11.70)

— Estabelece o plano para execução da política salarial do Serviço Civil do Poder Executivo e dá outras providências.

Decreto nº 67 612 (DO 20.11.70)

— Dispõe sobre o Assessoramento Superior da Administração Civil Federal e dá outras providências.

Lei nº 5 645 (DO 11.12.70)

— Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências.

Decreto nº 68 726 (DO 09.06.71)

— Dispõe sobre a constituição e funcionamento das Equipes Técnicas de Alto Nível de que trata o art. 11 da Lei nº 5 645/70.

Decreto nº 68 991 (DO 29.07.71)

— Dispõe sobre a elaboração e o registro da lotação de cargos e empregos dos órgãos da administração federal direta e das autarquias, e dá outras providências.

Decreto nº 70 320 (DO 24.03.72)

— Estabelece normas essenciais à implantação do sistema de classificação de cargos instituído pela Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Decreto nº 71 235 (DO 11.10.72)

— Dispõe sobre o Grupo Direção e Assessoramento Superior, a que se refere o art. 2º da Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Decreto nº 71 236 (DO 13.10.72)

— Dispõe sobre o Grupo Serviços Auxiliares, a que se refere o art. 2º da Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Decreto nº 71 323 (DO 08.11.72)

— Dispõe sobre o Grupo Diplomacia a que se refere o art. 2º da Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Lei nº 5 843 (DO 06.12.72)

— Fixa os valores de vencimentos dos cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superior do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais, e dá outras providências.

Lei nº 5 845 (DO 07.12.72)

— Fixa os valores de vencimentos dos cargos do Grupo Serviços Auxiliares do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais, e dá outras providências.

Lei nº 5 846 (DO 07.12.72)

— Fixa os valores de vencimentos dos cargos do Grupo Diplomacia, e dá outras providências.

Decreto nº 71 535 (DO 24.01.73)

— Dispõe sobre a progressão funcional na carreira de diplomacia, e dá outras providências.

Decreto nº 71 900 (DO 15.03.73)

— Dispõe sobre o Grupo Serviços de Transporte Oficial e Portaria, e dá outras providências.

Decreto nº 71 901 (DO 15.03.73)

— Dispõe sobre o Grupo Polícia Federal, a que se refere o art. 2º da Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Lei nº 5 883 (DO 28.05.73)

— Fixa os valores de vencimentos dos cargos do Grupo Polícia Federal, e dá outras providências.

Decreto nº 72 303 (DO 31.05.73)

— Dispõe sobre o Grupo Pesquisa Científica e Tecnológica do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais, a que se refere o art. 2º da Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Lei nº 5 886 (DO 04.06.73)

— Fixa os valores de vencimentos dos Cargos do Grupo Serviços de Transporte Oficial e Portaria, do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais, e dá outras providências.

Decreto nº 72 336 (DO 06.06.73)

— Dispõe sobre o Grupo Artesanato, a que se refere o art. 2º da Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Decreto nº 72 493 (DO 20.07.73)

— Dispõe sobre o Grupo Outras Atividades de Nível Superior, a que se refere o art. 2º da Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Decreto nº 72 719 (DO 30.08.73)

— Disciplina a aplicação de recursos necessários à implantação do Plano de Classificação de Cargos, de que trata a Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Lei nº 5 914 (DO 03.09.73)

— Fixa os valores de vencimentos dos cargos do Grupo Artesanato, e dá outras providências.

Lei nº 5 916 (DO 10.09.73)

— Fixa os valores de vencimentos dos cargos do Grupo Pesquisa Científica e Tecnológica, e dá outras providências.

Lei nº 5 921 (DO 20.09.73)

— Fixa os valores de vencimentos dos cargos do Grupo Outras Atividades de Nível Superior, e dá outras providências.

Decreto nº 72 823 (DO 24.09.73)

— Dispõe sobre o Grupo Serviços Jurídicos, e dá outras providências.

Decreto nº 72 912 (DO 11.10.73)

— Dispõe sobre o Grupo Direção e Assistência Intermediária, e dá outras providências.

Decreto nº 72 933 (DO 17.10.73)

— Dispõe sobre o Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização, a que se refere o art. 2º da Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Decreto nº 72 950 (DO 19.10.73)

— Dispõe sobre o Grupo Outras Atividades, a que se refere o art. 2º da Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Lei nº 5 968 (DO 12.12.73)

— Fixa os valores de vencimentos dos cargos do Grupo Serviços Jurídicos, e dá outras providências.

Lei nº 5 987 (DO 18.12.73)

— Fixa os vencimentos dos cargos do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização, e dá outras providências.

Lei nº 5 990 (DO 19.12.73)

— Fixa os valores de vencimentos dos cargos do Grupo Outras Atividades de Nível Médio, e dá outras providências.

Lei nº 6 006 (DO 21.12.73)

— Dispõe sobre a retribuição do Grupo Direção e Assistência Intermediárias, e dá outras providências.

Decreto-lei nº 1 325 (DO 29.04.74)

— Dispõe sobre a aplicação do Plano de Classificação de Cargos de que trata a Lei nº 5 645/70, aos servidores aposentados, e dá outras providências.

Decreto-lei nº 1 341 (DO 23.08.74)

— Dispõe sobre a implantação gradualista do Plano de Classificação de Cargos de que trata a Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Decreto nº 74 448 (DO 23.08.74)

— Dispõe sobre a lotação de cargos, funções e empregos dos órgãos da administração federal direta e das autarquias, e dá outras providências.

Decreto nº 74 449 (DO 23.08.74)

— Consolida as normas sobre regime de trabalho dos servidores incluídos no Plano de Classificação de Cargos, de que trata a Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Decreto nº 74 617 (DO 26.09.74)

— Altera a constituição da Categoria Funcional de Agente de Saúde Pública, do Grupo Outras Atividades, de nível Médio, de que trata a Lei nº 5 645, de 10 de dezembro de 1970, e dá outras providências.

Decreto nº 74 724 (DO 21.10.74)

— Altera o art. 10, do Decreto nº 71 323, de 7 de novembro de 1972, que dispõe sobre o Grupo Diplomacia, e o art. 1º do Decreto nº 71 535, de 13 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a progressão funcional na carreira de diplomata.

Decreto nº 74 755 (DO 25.10.74)

— Altera o Decreto nº 71 535, de 13 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a progressão funcional na carreira de diplomata, e dá outras providências.

Decreto-lei nº 1 354 (DO 06.11.74)

— Altera a estrutura da Categoria Funcional de Diplomata (carreira de diplomata), do Grupo Diplomacia do Quadro Permanente do Ministério das Relações Exteriores.

Decreto-lei nº 1 360 (DO 25.11.74)

— Dispõe sobre a implantação gradualista do Plano de Classificação de Cargos de que trata a Lei nº 5 920, de 19 de setembro de 1973, e dá outras providências.

Lei nº 6 185 (DO 13.12.74)

— Dispõe sobre os servidores públicos civis da administração federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências.

Decreto nº 75 140 (DO 24.12.74)

— Dispõe sobre a retribuição de Grupos tarefa e congêneres, constituídos nos órgãos da administração federal direta e autarquias federais, e dá outras providências.

Decreto nº 75 239 (DO 17.01.75)

— Dispõe sobre a inclusão de empregos regidos pela legislação trabalhista no Plano de Classificação de que trata a Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Decreto nº 75 399 (DO 20.02.75)

— Dispõe sobre o Grupo Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo, do Serviço Civil do Poder Executivo, e dá outras providências.

Decreto-lei nº 1 392 (DO 20.02.75)

— Fixa os valores de salários do Grupo Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo, e dá outras providências.

Decreto nº 75 461 (DO 10.03.75)

— Dispõe sobre o Grupo Planejamento do Serviço Civil da União, e dá outras providências.

Decreto nº 75 525 (DO 26.03.75)

— Inclui Categorias Funcionais no Grupo Outras Atividades de Nível Superior a que se refere a Lei nº 5 645/70, e dá outras providências.

Decreto nº 75 639 (DO 23.04.75)

— Dispõe sobre o Grupo Segurança e Informações dos Ministérios Cíveis e das Autarquias federais que lhes são vinculadas, e dá outras providências.

Decreto-lei nº 1 400 (DO 23.04.75)

— Fixa os valores de salário do Grupo Segurança e Informações, Código SI-1 400, e dá outras providências.

Decreto nº 75 656 (DO 25.04.75)

— Estabelece normas provisórias para a implantação do Grupo Direção e Assessoramento Superior no regime da legislação trabalhista, e dá outras providências.

6. Considerações sobre a legislação indicada

A Lei nº 5 645, de 1970, determina que os cargos públicos do serviço civil da União e autarquias federais serão classificados como de provimento em comissão ou efetivo, a fim de serem enquadrados nos seguintes grupos básicos:

- I. Direção e Assessoramento Superior;
- II. Pesquisa Científica e Tecnológica;
- III. Diplomacia;
- IV. Magistério;
- V. Polícia Federal;
- VI. Tributação, Arrecadação e Fiscalização;
- VII. Artesanato;
- VIII. Serviços Auxiliares;
- IX. Outras Atividades de Nível Superior;
- X. Outras Atividades de Nível Médio.

Os grupos facilitam a organização e identidade das categorias funcionais segundo a correlação e afinidade das tarefas executadas pelo servidor, natureza dos trabalhos, ou nível de conhecimento exigido para o exercício das respectivas atribuições.

Como resultado da maleabilidade da nova classificação de cargos, além dos 10 grupos instituídos pela Lei nº 5 645, outros poderão ser criados ou desdobrados de acordo com as necessidades da administração, por ato do Poder Executivo, conforme ocorreu com os Decretos n.ºs 71 900, 72 823, 72 912, 75 140, 75 399, 75 461 e 75 639.

Os grupos são estruturados com escala de nível, também aprovada pelo Poder Executivo, baseada na análise das atribuições de cada cargo, considerando, primordialmente, o grau de relevância, complexibilidade, responsabilidade e qualificações requeridas para o desempenho. A missão coube às Equipes Técnicas de Alto Nível (Lei nº 5 645, art. 11) responsáveis pela uniformidade de orientação dos trabalhos de elaboração e execução do Plano de Classificação. Como foi indicado, o Decreto nº 68 726, de 9 de junho de 1971, disciplina a constituição e o funcionamento dessas equipes, e o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) pela Instrução Normativa nº 1, de 28 de junho de 1971, explicitou as normas destinadas a orientar o desenvolvimento das incumbências recebidas.⁴

Definidas as classes de cada categoria funcional integrante dos Grupos de Atividades, dá-se a elevação do funcionário mediante ascensão e progressão funcionais (Lei nº 5 645, art. 6º):

Art. 6º A ascensão e a progressão funcionais obedecerão a critérios seletivos, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo, associados a um sistema de treinamento e qualificação destinado a assegurar a permanente atualização e elevação do nível de eficiência do funcionalismo.

O sistema de treinamento referido consiste em realização de cursos de formação e aperfeiçoamento aferidos por prova específica, segundo normas contidas em regulamentação própria.

Com clareza, Newton Mendes de Aragão, Assistente Jurídico do DASP, responde à seguinte pergunta:⁵

“*Pergunta nº 3.* O Decreto nº 70 320, citado, não define, com a precisão desejada, ascensão ou progressão funcional, persistindo, ainda, muita perplexidade em torno destes dois novos institutos. Como se devem entender seus conceitos e quais suas peculiaridades?

— Realmente, o decreto aludido não define expressamente os novos institutos. Não obstante, o faz implicitamente quando, em seu art. 10, estatui que ‘os cargos vagos das classes iniciais de Categoria Funcional serão providos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, de natureza competitiva e eliminatória, ou mediante ascensão ou progressão funcional, em

⁴ *Diário Oficial*, 16 ago. 1971. p. 6 508.

⁵ Classificação de Cargos — Sistema da Lei nº 5 645/70. *Revista do Serviço Público*, v. 107, nº 2, p. 234-5, 1972.

virtude de prova específica, de acordo com as normas estabelecidas em regulamentação própria' e ainda quando dispõe que 'os cargos vagos das classes intermediárias e finais serão providos mediante progressão funcional, na forma da regulamentação pertinente'.

A primeira parte do art. 10 do discutido regulamento é decalcada em preceito constitucional quando prescreve que a investidura em cargo público, nos cargos vagos das classes iniciais de categoria funcional, dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Entretanto, na parte *in fine* do referido art. 10, é prevista prova específica para efeito de ascensão ou progressão funcional. É a consagração da antiga figura do concurso de 2ª entrância, ao qual concorrem apenas os que já tenham a condição de funcionário e do qual já conhecíamos o tímido esboço do instituto do acesso ainda vigente:

Tais disposições não constituem nenhum privilégio para o funcionário nem se conflitam com qualquer preceito legal. Ao contrário, até se harmonizam com o comando constitucional específico que exige concurso público apenas para a primeira investidura em cargo público. Haverá prova específica para a progressão funcional quando se tratar de categorias funcionais que, pela natureza do trabalho e correlação ou afinidade de atividades, se compreendam no mesmo grupo. Se, ao contrário, as categorias funcionais integrarem grupos diferentes, os funcionários ocupantes de classes finais serão submetidos a prova específica de ascensão para lograrem ingresso em classe inicial de outra Categoria Funcional."

José Medeiros, então Assessor do Diretor-Geral do DASP, esclarece:⁶

"A progressão e a ascensão constituem instrumentos de profissionalização do pessoal, pois significam a movimentação do funcionário do cargo que ocupa para outro da mesma Categoria Funcional, do mesmo grupo ou mesmo de grupos diferentes, sempre em escala ascendente, em busca de posições de nível mais elevado e conseqüentemente mais bem retribuídas.

Pela sua especificidade, as exigências a serem estabelecidas para a progressão e a ascensão diferem, fundamentalmente, de um grupo para outro. Por isso, ao ato de estrutura cabe disciplinar as respectivas condições, principalmente as que devem orientar a avaliação do desempenho, pois não se com-

⁶ Medeiros, José. Nova sistemática do pessoal civil da administração federal. *Revista do Serviço Público*, v. 107, nº 3, p. 120, 1972.

preenderia que idênticos critérios se observassem na apuração funcional do servidor que executa trabalhos de natureza braçal e do diplomata, do pesquisador, do técnico de tributação e todos os outros que desempenham tarefas complexas e de natureza intelectual.”

A adoção da política de valorização do servidor público foi concebida de forma gradualista, atendendo a uma escala de prioridades em que é observado preponderantemente (Lei nº 5 645, art. 8º): “1º) a implantação prévia da reforma administrativa, com base no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; 2º) o estudo quantitativo e qualitativo da lotação dos órgãos, tendo em vista a nova estrutura e atribuições decorrentes da providência mencionada no item anterior; e 3º) a existência de recursos orçamentários para fazer face às respectivas despesas.” A Instrução Normativa nº 5, de 23.10.72, do DASP, fixa as normas destinadas à organização e encaminhamento das escalas de prioridades estabelecidas para a implantação do novo sistema.⁷

Outro aspecto importante é a passagem do sistema da Lei nº 3 780, de 1960, para o da Lei nº 5 645, de 1970, conforme evidenciou a Exposição de Motivos nº 108, do DASP, publicada no *Diário Oficial* de 24.03.72, p. 2 619/20 (item 5):

“5. Nessa fase do trabalho, constituiu aspecto da maior relevância a fixação dos critérios seletivos que deverão orientar a passagem dos atuais funcionários para o novo Plano (art. 9º, citado). Após exaustivos estudos, pesquisas e debates, alicerçados sempre no princípio do fortalecimento do sistema do mérito, este Departamento chegou à conclusão de que o novo instrumento de administração de pessoal está a exigir a ação de critério que permita não aferir simplistamente a qualificação do funcionário para o desempenho das atividades inerentes às Categorias Funcionais, mas, sim, que propicie a seleção dos mais capazes e atualizados, em função dos fatores que informaram a análise, a classificação e a avaliação dos novos cargos, em decorrência de mutações em seu conteúdo, tanto em razão das necessidades da organização como, também e principalmente, por imperativo do desenvolvimento nacional e do progresso tecnológico.”

O processo de inclusão no Novo Plano de Classificação de Cargos ocorre mediante transformação ou transposição dos cargos, segundo as necessidades

⁷ *Diário Oficial*, 26 out. 1972. p. 9 545-6.

e conveniências da administração (Lei nº 5 645, art. 9º), devendo estar fixado o número de cargos e constituídas as Categorias Funcionais nos grupos respectivos (Decreto nº 70 320, art. 3º).

Os institutos da transformação e transposição foram conceituados de forma sucinta e objetiva (Decreto nº 70 320, art. 9º, § 1º):

“Art. 9º

§ 1º Para efeito deste decreto, considera-se:

- a) Transformação de Cargos — a alteração das atribuições de um cargo existente;
- b) Transposição de Cargos — o deslocamento de um cargo existente para classe de atribuições correlatas do novo sistema.”

O DASP, através da Instrução Normativa nº 8, de 11 de dezembro de 1972, ditou as normas do anteprojeto de transformação ou transposição dos cargos efetivos que passaram a integrar as Categorias Funcionais dos Grupos instituídos pela Lei nº 5 645;⁸ pela Instrução Normativa nº 9, de 4.1.73, regulou a realização dos cursos necessários à transformação dos cargos,⁹ e as normas que disciplinam a execução de provas para transformação e transposição, foram expedidas pela Instrução Normativa nº 10, de 18.1.73.¹⁰

Convém observar que a passagem do funcionário para o sistema da Lei nº 5 645 é feita de uma só vez (Decreto nº 70 320, art. 15, § 1º), e que os cargos remanescentes, não-transformados ou transpostos, passam a integrar quadros suplementares, sendo suprimidos na medida em que vão ficando vagos (Decreto nº 70 320, art. 17).

Importante regra é determinada pelo art. 15, *caput*, do Decreto nº 70 320, apesar de não incidir sobre o Grupo Diplomacia, e Magistério, quanto aos cargos de magistério superior:

“Art. 15. Se o número de ocupantes dos cargos a serem atingidos pela transformação ou transposição, habilitados na forma do artigo deste decreto, for insuficiente para completar a lotação fixada para a Categoria Funcional, poderão concorrer à inclusão ocupantes de cargos de quaisquer séries de classes e classes singulares, independentemente da correlação prevista no art. 9º,

⁸ *Diário Oficial*, 15 dez. 1972. p. 11 269/78.

⁹ *Diário Oficial*, 23 jan. 1973. p. 756-9.

¹⁰ *Diário Oficial*, 31 jan. 1973. p. 1 086-93.

desde que possuam o grau de escolaridade e habilitação profissional exigidos em cada caso e se submetam ao processo seletivo estabelecido neste decreto.”

7. *A inclusão do servidor regido pela CLT*

Após denominar de agentes públicos “... todas as pessoas físicas que participam de maneira permanente, temporária ou acidental, da atividade do Estado, seja por atos jurídicos, seja por atos de ordem técnica e material”, esclarece José Cretella Junior:¹¹

“Em sentido amplo, funcionário público é todo aquele que, mesmo em caráter transitório, exerce cargo, emprego ou função pública.

Em sentido estrito, funcionário público é toda pessoa física titularizada que, em caráter permanente, exerce cargo público, criado por lei.”

Convém observar que os direitos, deveres e vantagens do funcionário são instituídos em razão do serviço público, e decorrem da lei que cria ou regula o cargo público:

“Tous les avantages personnels attachés à une fonction de quelque nature qu'ils soient sont déterminés par les lois et règlements sur l'organisation de chacun des services publics. Ils sont un élément essentiel de cette organisation. Ils sont fixés non pas en vue d'une personne déterminée, pour chaque agent public au moment où il entre en service, mais objectivement, pour le bon fonctionnement du service, pour la fonction, par conséquent, pour tous les agents publics titulaires présents et futurs d'une certaine fonction. C'est un *status*, une situation juridique objective, générale et impersonnelle, légale et réglementaire, au sens technique de ces expressions. Ce n'est pas une situation juridique individuelle créée pour chaque agent par l'acte de désignation.”¹²

O Novo Plano de Classificação de Cargos também incide sobre as relações regidas pela legislação trabalhista, que há muito foi introduzida no serviço público. A Lei nº 1 890, de 13 de junho de 1953, é considerada a primeira tentativa de adoção, como regime jurídico do servidor, ao determinar a apli-

¹¹ Cretella Junior, José. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. Forense, 1975. p. 495-6.

¹² Jèze, G. *Cours de droit public*. 1929. p. 361; ———. *Les principes généraux*. 1930. v. 3, p. 759; Kelsen. *Teoría general del Estado*. p. 355.

cação de dispositivos da CLT aos mensalistas e diaristas da União, estados, Distrito Federal, territórios, municípios e entidades autárquicas.

A partir da vigência da Lei nº 5 645, de 1970, o processo de inclusão do regime trabalhista é efetivado, inicialmente, com o aproveitamento do pessoal sujeito ao sistema, por força de lei (Decreto nº 70 320, de 23 de março de 1972, art. 19, *caput*):

“Art. 19. Os órgãos da administração pública federal direta e as autarquias federais, em que o regime jurídico do respectivo pessoal seja, por força de lei, o da legislação trabalhista, deverão observar normas iguais às estabelecidas neste decreto.”

A natureza do *vinculum juris* entre o Estado e o servidor no desempenho da função pública, poderá ser estatutária ou trabalhista, conforme prevê a Lei nº 6 185, de 11 de dezembro de 1974.

O critério estabelecido para determinar o regime jurídico dos servidores baseia-se segundo a correspondência ou não, no setor privado, da atividade a ser exercida no serviço público. Pelos arts. 2º e 3º da Lei nº 6 185/74, só haverá nomeação para cargos públicos, pelo regime estatutário, nas “áreas de segurança pública, diplomacia, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos federais e contribuições previdenciárias, e no Ministério Público”. Para as demais atividades, “só se admitirão servidores regidos pela legislação trabalhista, sem direitos de greve e sindicalização, aplicando-se-lhes as normas que disciplinam o FGTS”. Nestas áreas foram fixadas, em caráter provisório, as normas para a implantação do Grupo Direção e Assessoramento Superior, sob o regime trabalhista, por determinação do Decreto nº 75 656, de 24 de abril de 1975.

Também foi prevista a inclusão dos empregos regidos pela legislação trabalhista, na seguinte hipótese (Decreto nº 75 239, de 16.1.75):

“O Presidente da República

.....
Decreta:

Art. 1º A inclusão, no Plano de Classificação instituído pela Lei nº 5 645, de 1970, de empregos regidos pela legislação trabalhista, pertencentes a órgãos da administração federal direta e autarquias federais em que o regime jurídico do respectivo pessoal não seja, por força de determinação legal, exclusivamente o da legislação do trabalho, dependerá da habilitação dos respectivos ocupan-

tes em processo seletivo específico de caráter eliminatório, a ser fixado pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal — SIPEC.”

O importante é que neste caso a inclusão não modifica o regime jurídico do servidor, que passa a “integrar a Tabela Permanente do respectivo ministério, órgão integrante da Presidência da República, órgão autônomo ou autarquia federal” (art. 3º).

8. *O gradualismo*

Como ficou evidenciado, a implantação do Plano de Classificação é desenvolvida através de um processo que obedece uma escala de prioridades traçada segundo o disposto no art. 8º, da Lei nº 5 645, de 1970, e organizada pelas normas fixadas com a Instrução Normativa nº 5, de 25 de outubro de 1972, do DASP.

Quanto ao significado do gradualismo, o então Diretor-Geral do DASP, Glauco Lessa de Abreu e Silva, em 14 de outubro de 1971, na exposição feita perante a Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, convidado para falar sobre a *ação do Governo na administração pessoal*, afirmou:

“...Essa implantação gradualística configura, como se vê, o elemento fundamental à exequiabilidade do próprio Plano. É, por assim dizer, o princípio básico de sua sobrevivência. Não fosse o estabelecimento desse princípio e o plano não teria condições de continuidade, já que o Governo, empenhado na aceleração do esforço para o desenvolvimento, não teria a menor possibilidade de financiar-lhe o custeio total a curto prazo.”

Por sua vez, junto aos órgãos que integram a administração do Distrito Federal e suas autarquias, o princípio está disciplinado pelo Decreto-lei nº 1 360, de 22 de novembro de 1974.

9. *Conclusão*

Frente o exposto é possível reconhecer a relevância da política de pessoal desenvolvida pelo Governo, no sentido de qualificar o serviço público e permitir a profissionalização do funcionário, fator indispensável ao desenvolvimento da administração pública.

A Lei nº 5 645, de 10 de dezembro de 1970, inicia uma nova fase de aperfeiçoamento da função pública, embasada no recrutamento de servidores capacitados e na estruturação de áreas especializadas segundo a natureza das atividades desempenhadas.

A ascensão funcional passou a ser ordenada com critérios de seleção associados a treinamentos necessários à valorização e eficiência do funcionalismo.

No entanto, como foi afirmado, o elemento primordial do Novo Plano de Classificação de Cargos consiste no grau de flexibilidade que assegura a sua eficácia e atualização.