

9.

350.8

## As condições de sanidade nas relações entre o funcionário e o Estado\*.

*Nair Lemos Gonçalves*

Livre Docente e 1.<sup>a</sup> Assistente da Cadeira de Legislação Social, da Faculdade de Direito, Vice-diretora do Instituto de Direito Comparado do Trabalho e da Segurança Social e do Seminário de Legislação, anexos e essa Cadeira, Economista e Técnica de Administração, da Universidade de São Paulo.

Desde 1957, quando exercia funções de consultora jurídica no Departamento Estadual de Administração, muito me têm preocupado as condições de saúde do funcionário em suas relações com o Estado. Essas preocupações ampliaram-se, transportadas para campo maior — o da legislação social em geral — quando passei a trabalhar na Cadeira de Direito Social, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Os estudos que tenho feito convenceram-me da necessidade de reformular dois conceitos — o de condições de sanidade e capacidade física para ingresso e permanência em determinado cargo ou função, e, no extremo oposto, o de invalidez capaz de autorizar a aposentadoria.

Em tórno do resultado de minhas investigações desenvolverei esta aula inaugural, cujo tema de certo modo constitui, no meu entender, o reconhecimento do alto sentido do esforço de aperfeiçoamento representado, entre outras coisas, pelos cursos do tipo dêste que agora se vai iniciar. Porque entendo que, se é possível promover o

---

\* Aula inaugural dos Cursos de Aperfeiçoamento do Departamento Estadual de Administração, proferida no Auditório do Instituto de Educação "Caetano de Campos", em 9 de março de 1962.

aperfeiçoamento intelectual e profissional do trabalhador em geral, não menos possível e recomendável há de ser o melhor ajustamento dêle às funções, de acôrdo com o seu estado de saúde.

Em linguagem técnica poderia acrescentar que me ocuparei especialmente com o aproveitamento, no serviço público dos chamados indivíduos de capacidade reduzida, ou minorados, isto é, daquelas pessoas que, embora não preencham, por determinadas deficiências, os requisitos mínimos de sanidade e capacidade exigidos para o exercício *normal* de cargos ou funções públicos, podem exercer com eficiência *normal* um conjunto delimitado de atribuições, que constituam ocupação perfeitamente identificável.

Lembrarei, de início, que êsse aproveitamento está determinado no serviço público federal (Lei n.º 5 895, de 20 de outubro de 1943), no estadual (Lei n.º 3 794, de 5 de fevereiro de 1957, regulamentada pelo Decreto n.º 29 958, de 22 de outubro do mesmo ano, incluído na “C.D.” como artigos 20-A a 20-N) e mesmo no âmbito particular (art. 55 da Lei n.º 3 807, de 26 de agosto de 1960 — Lei Orgânica da Previdência Social). Para mostrar a importância da matéria, basta dizer que, para estudá-la, constituiu recentemente Sua Excelência o Senhor Governador do Estado (Resolução n.º 1 314, de 29 de janeiro de 1962) Comissão especial<sup>1</sup> e que já existe, no Ministério da Educação e Cultura, Grupo de Trabalho do qual tenho a honra de participar, na qualidade de assessôra jurídica<sup>2</sup>.

Não se esqueça, entretanto, que a questão faz parte de problema de âmbito bem maior, que é o esforço desenvol-

---

1. Integram a Comissão os Srs. Profs. Drs. ANTÔNIO CARLOS PACHECO E SILVA e FRANCISCO ELIAS GODOY MOREIRA e os Drs. JOSÉ GABRIEL BORBA e NAIM SAUAIA.

2. Compõem o Grupo de Trabalho os Srs. Dr. A. F. CESARINO JR., Ministro FRANCISCO DA ROCHA LAGOA, Desembargador BULHÕES DE CARVALHO, Dr. ROBERTO TALIBERTI, Prof. CARLO PASQUALE e Dr. ÁLVARO ÁLVARES DA SILVA CAMPOS, sob coordenação da Prof.<sup>a</sup> DORINA NOWILL.

vido em todo o mundo no sentido da dignificação do homem, sendo o trabalho, sem dúvida, uma das bases mais seguras para atingir êsse desiderato.

Muita razão tem FELICE BATTAGLIA quando afirma que “Se no passado se falava em beneficência, colocando-se o seu motivo psicológico na espontaneidade da boa vontade, nos dias de hoje um preciso dever de assistência se segue à intuição, cada vez mais clara às consciências, do dever social do trabalho”<sup>3</sup>.

Num país como o nosso, em que o dever de trabalhar foi elevado a imposição constitucional, a todo indivíduo que possua fôrça de trabalho, reduzida embora, deve caber o direito de aplicá-la para concorrer com sua quota para o bem estar da coletividade.

Por outro lado, do ponto de vista econômico, outro propósito de grande relevância nos tempos atuais é por certo a segurança, compreendida nela o sentimento de paz interior de que goza o cidadão quando se sente a coberto dos riscos normais da existência, ou seja da preocupação com a supressão ou redução do salário em consequência, a primeira, do desaparecimento temporário ou não de sua capacidade laborativa, por doença, idade avançada, morte ou desemprego, e a segunda, do aumento de responsabilidade decorrente, por exemplo, do nascimento dos filhos.

Obtém-se esta segurança, regra geral, por meio de seguros que, pulverizando os riscos pela repartição do ônus por número cada vez maior de pessoas, permitem a fixação de prêmios baixos, baseados em técnicas atuariais, que variam normalmente com a gravidade de tais riscos.

Há interêsse real, portanto, para a coletividade no aumento crescente da população que trabalha e que pode não só contribuir para sua subsistência e de seus dependentes, mas também aumentar o número de participantes no rateio do custo dos seguros, contribuindo para redução dos prêmios

---

3. FELICE BATTAGLIA, *Filosofia do Trabalho*, trad. de Luís Washington Vita e Antonio D'Elia, 1958, Saraiva S. A. Editores, p. 307.

e elevando a parcela da renda nacional destinada às obras de desenvolvimento e progresso do país.

Do ponto de vista individual, não será demais ressaltar que, numa civilização onde a norma é o trabalho, impedir que a pessoa exerça determinada atividade, quer pela falta de oportunidade, quer (o que é pior) porque se criem empecilhos desnecessários, será certamente gerar, ao mesmo tempo, fator de desajustamento social dos mais graves, especialmente se considerarmos que êsse fator é criado pela própria coletividade de que faz parte o indivíduo prejudicado.

Sendo esta aula dirigida principalmente aos futuros alunos do Curso, que são servidores públicos a procura de aperfeiçoamento, passarei a examinar o assunto tendo em vista a administração pública, embora não me esqueça de que problema semelhante e grave existe também na esfera particular.

### **O ingresso no serviço público.**

Os alunos que me ouvem irão aprender, possivelmente com o Dr. CARLOS MARQUES PINHO, que, para investidura em cargo público, além de preencher os requisitos relativos a nacionalidade, idade, boa conduta, obrigações cívicas e militares, deve o cidadão gozar de boa saúde e possuir aptidão para o exercício das funções a que se destina (art. 30 da C.L.F.).

Na organização estatal, a apuração dêsses dois últimos requisitos cabe geralmente a duas espécies de órgãos. Temos, de um lado, os órgãos encarregados das tarefas de seleção, a que se juntam comumente as de aperfeiçoamento do servidor e que dizem respeito mais diretamente à aptidão para o desempenho da função e, de outro, as tarefas de apuração do estado de saúde, atribuídas em geral a órgãos exclusivamente médicos.

Aliás, é natural que assim venha acontecendo, pois muitas vezes se encontra na doutrina a sinonímia entre “aptidão” e capacidade intelectual, definido o concurso por TITO PRATES DA FONSECA como “exame comparativo e seletivo da cultura e aptidão intelectual dos candidatos inscritos, realizado com garantias de objetividade”<sup>4</sup>.

Por sua vez, a prova do estado de saúde satisfatório, que envolve também a da inexistência de defeitos físicos que impeçam a atividade normal do funcionário — ensinam os mestres — é feita pela certidão de inspeção médica, embora, diga-se de passagem, reconheçam que leis especiais possam, conforme a função, estabelecer, em determinados casos, exigências quanto a robustez física e estatura, qualidades que, parece evidente, deveriam em tais hipóteses ser também objeto das provas do concurso<sup>5</sup>.

Encarregados os órgãos exclusivamente médicos da seleção dos futuros servidores, no que diz respeito ao estado de saúde e capacidade física, é compreensível que os padrões mínimos de sanidade estabelecidos venham sofrendo a influência da tendência para a perfeição física e fisiológica, ou melhor, para aquêle grau de perfeição tido como *normal* e que, por si só, afastaria desde logo, como insuficiente para ingresso em qualquer cargo ou função, a pessoa cega, ou surda, ou muda, por exemplo.

A questão mais grave surge, porém, quando a pessoa assim afastada pode apresentar certificado de aprovação em concurso realizado exatamente para o cargo ou função que pretende desempenhar, no qual, competindo com outros candidatos *normais*, conseguiu colocar-se na dianteira, não

---

4. TITO PRATES DA FONSECA, *Lições de Direito Administrativo*, 1943, Freitas Bastos, p. 161.

5. MÁRIO MASAGÃO, *Curso de Direito Administrativo*, Tomo II 1960, Max Limonad, S. Paulo. FERNANDO HENRIQUE MENDES DE ALMEIDA, *Noções de Direito Administrativo*, 1956, ed. Saraiva, S. Paulo. JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, *Direito Administrativo do Brasil*, vol. II, 1958; Ed. Revista dos Tribunais Ltda., S. Paulo.

obstante a deficiência física, e justamente porque essa deficiência de forma alguma contribuía para diminuir a eficiência de seu trabalho. (Lembro-me, para ilustrar, de que certa vez, quando ainda trabalhava no D.E.A., estava uma candidata surda prestando prova de habilitação para a função de desenhista. Nesse momento se ouviu barulho inusitado na rua — era um desfile, uma banda que tocava, ou coisa parecida. Funcionários que se encontravam na sala, interessados, foram à janela procurando informar-se do que acontecia, ao passo que a examinanda, entregue ao seu trabalho, *graças à sua deficiência física*, continuou com a mesma tranqüilidade anterior a tarefa que realizava.)

Muito sàbiamente existe em nossa legislação o estágio probatório (art. 40 da C.L.F.), que consiste em determinado período de tempo durante o qual se comprova, na prática, a adaptação do funcionário às suas atribuições, ou, melhor dizendo, a confirmação do diagnóstico resultante do concurso quanto à sua aptidão para o cargo, bem como outras qualidades, a saber, idoneidade moral, disciplina, assiduidade, dedicação e eficiência.

Conclui-se, daí, que o concurso em si, isto é, a apuração do conjunto de qualidades, notadamente as intelectuais, não se realiza numa fase única e completa, anteriormente à investidura. Há, na prática, uma segunda fase do concurso, que é justamente o estágio probatório.

O mesmo não acontecia com a prova de sanidade, pelo menos até a promulgação das leis de aproveitamento dos chamados indivíduos de capacidade reduzida: — o exame de saúde devia ser um só e completo, realizado antes do início do exercício. Ora, é evidente que o médico, ao fazer, vamos dizer, a fotografia instantânea das condições de sanidade *em determinado momento*, não poderia em muitos casos afirmar (nem negar, em sã consciência) que determinada pessoa correspondesse ou não aos padrões *normais* estabelecidos. Poderia tratar-se, por exemplo, de estado de saúde satisfatório na ocasião do exame, mas que apresentasse o risco de, em futuro próximo ou não muito remoto,

alterar-se. Dai a tendência ao rigor. Tôda vez que o *risco de alteração ou agravação do estado de saúde fôsse visível ao médico*, o laudo seria negativo, quanto ao preenchimento do requisito de boa saúde, embora nada de mau houvesse *no momento do exame*. Isto evidentemente constituiria injustiça flagrante.

O assunto foi parcialmente resolvido com a instituição do *período de adaptação* (art. 20-F da “C.D.”, incluído pelo Decreto n.º 32 929, de 27 de junho de 1958) que, no campo da saúde, representa papel semelhante ao do estágio probatório no campo predominantemente intelectual. Agora, nos casos duvidosos, pode o órgão médico autorizar o ingresso, sujeitando o servidor a exames periódicos que têm por fim não só proteger o interêsse público, possibilitando a dispensa quando alterado para pior o estado de saúde, mas também impedir que o exercício do cargo ou função possa transformar-se em ameaça de alteração ou agravação das condições físicas ou fisiológicas do servidor.

Como, entretanto, nem sempre está o servidor sujeito a estágio probatório, hipóteses existindo em que êle entra desde logo no gozo de garantias que lhe asseguram permanência no serviço público (estabilidade, vitaliciedade), não se pode aplicar nesses casos o período de adaptação e a prova de sanidade, naquelas nomeações que, por si sós, atribuem ao funcionário tais garantias (exemplo, nomeações em caráter efetivo), continua a ser única, completa e anterior ao exercício, com todos os defeitos apontados.

Seria de todo interêsse, portanto, afastar os impedimentos legais, generalizando, com as cautelas devidas, a aplicação do período de adaptação e permitindo, *em todos os casos necessários*, a realização da prova de sanidade e capacidade física em duas etapas, constituída a primeira, como o concurso, dos exames anteriores ao ingresso no serviço público e prolongando-se a segunda, como o estágio probatório, por determinado tempo de exercício, para confirmação do estado de sanidade do servidor.

**A saída do serviço público motivada por alteração  
do estado de saúde.**

O funcionário tem garantia constitucional de licença e posterior aposentadoria com vencimentos integrais na hipótese de se incapacitar, em virtude de moléstia, para o exercício de qualquer função pública.

Denomina-se geralmente “invalidez” o estado de incapacidade que justifica a aposentadoria. A invalidez, de acôrdo com a doutrina, pode ser *real* ou *presumida*. É real quando a decretação da aposentadoria se baseia em pronunciamento do órgão médico competente, que declara o funcionário incapaz, em conseqüência de deficiência funcional física ou mental. A invalidez é presumida quando o fundamento da aposentadoria está na idade avançada do servidor (70 anos entre nós — art. 91 da Constituição Estadual; artigo 546, I, da C.L.F.).

Cabe-nos tratar apenas da invalidez *real*.

As mesmas incompreensões já aludidas quanto ao conceito de sanidade para ingresso verificam-se nas hipóteses de aposentadoria. Admitidos aquêles padrões mínimos de sanidade, largamente influenciados pela tendência à perfeição física e fisiológica, não seria difícil considerar inválido servidor que, exercidas adequadamente suas capacidades remanescentes, poderia por longo tempo talvez continuar como ser útil e ativo na coletividade.

Se lembrarmos as normas legais que admitem o *ingresso* de pessoas de capacidade reduzida no serviço público e, ainda mais, que a deficiência poderá ser, considerada em geral, de natureza grave, como, por exemplo, a cegueira total, a mudez e outros estados equivalentes, fácil será concluir que o conceito de invalidez pode e deve ter caráter individual. Explicando melhor: se uma pessoa com defeito sério na coluna vertebral obteve laudo favorável para exercer determinada função, justamente porque o exercício dessa ocupação era compatível com a sua deficiência física, esse



mesmo defeito sério da coluna vertebral, que poderia talvez servir de fundamento para aposentadoria de outro funcionário, ocupante de cargo diferente, não poderá neste caso específico sequer justificar licença para tratamento de saúde, exceto, é claro, a hipótese de agravamento do estado primitivo.

Para ressaltar o fator individual a ser considerado na determinação da capacidade de trabalho, M. ZOTOVIC salienta que, pela própria definição, o grau de incapacidade não precisa estar em proporção direta com a gravidade da deficiência causada por doença ou lesão. Enquanto uma redução considerável pode não ser causa de incapacidade para o trabalho, esta poderá existir nas hipóteses de redução leve de capacidade que impeçam o exercício do trabalho ou acarretem necessidade de trabalhar em períodos mais curtos. Ao passo que, pelo critério da lei iugoslava anterior, se expressava a redução da capacidade geral e profissional em porcentagens proporcionais às alterações anatômicas e funcionais sofridas pelo trabalhador, hoje a classificação dos incapacitados se baseia na capacidade de trabalho remanescente, distribuindo-se os indivíduos em três categorias:

1.<sup>a</sup>) Minorados que são totalmente incapazes de realizar o trabalho a que se dedicavam antes da redução sofrida ou qualquer outro emprêgo, e para os quais não há possibilidade de reabilitação;

2.<sup>a</sup>) Minorados que são parcialmente capazes de exercer as atribuições primitivas ou alguma outra adequada, sujeitando-se a horário normal de trabalho;

3.<sup>a</sup>) Minorados que são parcial ou totalmente incapazes de exercer o emprêgo que tinham antes da redução verificada, mas que podem trabalhar em horário comum e com eficiência normal em alguma outra atividade, depois de submetidos ao processo de reabilitação vocacional, ou mesmo sem êle <sup>6</sup>.

---

6. M. ZOTOVIC, *Determination of working capacity under the new law on insurance of the disabled in Jugoslavia*, in *Excerpta Medica*, June 1959, p. 331/335.

Na esfera internacional se vem dando grande ênfase também à necessidade da redução do número de pessoas que permanecem inativas, embora possuam capacidade em condições de ser desenvolvidas para aplicação em trabalho produtivo. Cite-se, por exemplo, a Recomendação n.º 99, de 1955, da Organização Internacional do Trabalho, que conceitua como inválida toda pessoa cujas possibilidades de obter e conservar emprego adequado se achem realmente reduzidas por causa da diminuição de sua capacidade física e mental, e esclarece ser objetivo da adaptação e readaptação profissional a administração de meios — especialmente orientação profissional, formação profissional e colocação seletiva — para que os inválidos possam obter e conservar emprego adequado<sup>7</sup>.

Para CESAR DE MADARIAGA<sup>8</sup>, a invalidez deve considerar-se sempre como conceito relativo, devendo-se falar, na realidade, em “grau de capacidade” ou de “capacidade remanescente” ao invés de “incapacidade” ou “invalidez”, que parece significar impossibilidade absoluta de trabalho.

Se o aproveitamento dos indivíduos de capacidade reduzida tiver de ser rejeitado pela ameaça de aposentadoria precoce, este empecilho desaparecerá, pois, considerada a relatividade demonstrada do conceito de invalidez, nada impedirá que a lei diga expressamente, o que é óbvio aliás, que as causas de invalidez devem ser *sempre* estados patológicos verificados após o ingresso no serviço público.

---

7. Vide *Código de Seguridad Social, Compilación de Normas Internacionales*, editado pelo “Comité Interamericano de Seguridad Social” 1960, México, p. 355.

8. CESAR DE MADARIAGA, *Las metas actuales de la capacitación y de la rehabilitación laborales*, ed., Aguilar, 1961, Madrid.

### Conclusão.

Constitui a meu ver não só injustiça flagrante, mas principalmente verdadeiro desperdício de valôres não aproveitar no serviço público as pessoas que apresentem deficiências físicas, desde que para realização de tarefas nas quais as deficiências não possam de qualquer forma influir. É preciso também que o trabalho a ser desempenhado não constitua fator capaz de agravar ou alterar para pior o estado de sanidade do servidor.

Estabelecer padrões mínimos de sanidade e capacidade física para exercício de cargos ou funções não deve ter por base o critério da perfeição anatômica ou fisiológica, e não constitui assunto exclusivamente médico. Mais aconselhável parece estabelecê-los através de trabalho de equipe, à semelhança do que vem ocorrendo no setor da reabilitação, da qual participem médicos, técnicos de administração, técnicos em seleção, orientadores profissionais, assistentes sociais, psicotécnicos etc..

O estabelecimento de um período de observação *bem regulamentado como condição suspensiva*<sup>9</sup> da investidura definitiva no cargo ou na função poderia afastar ônus demasiados para o Estado, evitando as responsabilidades decorrentes de faltas constantes ao serviço, morte ou aposentadoria precoces do servidor. Este período de observação poderia constituir uma segunda fase da inspeção de saúde, como o estágio probatório é sem dúvida uma segunda fase do concurso.

Finalmente, a conceituação adequada das causas de invalidez (com a exigência de sua verificação após o ingresso

---

9. Vide, neste sentido, comunicação apresentada pela A. no I Congresso Brasileiro de Medicina Física e Reabilitação, publicada também nesta Revista.

do funcionário), aliada ao aperfeiçoamento e execução efetiva das normas que regulam a readaptação e a reversão, possibilitariam certamente o aproveitamento máximo das energias do servidor, mesmo quando incapacitado para determinado cargo ou função.

### Apologia.

Desejo salientar que a origem das idéias básicas que acabo de expor se encontra no trabalho que realizei como membro da Comissão especial, presidida pela Prof.<sup>a</sup> Eugênia de Moraes Andrade, então Diretora da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.E.A., a qual elaborou anteprojeto das disposições que hoje integram os artigos 20-A a 20-N do regulamento das normas legais relativas aos servidores públicos, conhecido pela sigla “C.D.”<sup>10</sup>.

E, para encerrar, àqueles que porventura esperavam de mim exposição brilhante e erudita, digna da pompa de que se reveste esta solenidade, não só pelas altas autoridades presentes, mas também pelo seletto auditório, desculpar-me-ei dizendo que, acima de tudo, desejo ser professôra — procurando falar aos meus alunos com aquela simplicidade que o Apóstolo São Paulo recomenda numa de suas Epístolas:

“Assim também vós, se pela língua não derdes palavras intelegíveis: como se entenderá o que se diz? porque sereis como quem fala ao vento”<sup>11</sup>.

---

10. Participaram também dessa Comissão os Srs. Drs. EUGÊNIO MARIZ DE OLIVEIRA NETTO e LAURO DE ALMEIDA, do Departamento Médico do Serviço Civil do Estado e a Srta. GLAUCIA CAMBIAGHI, técnica de administração do D. E. A.

11. *São Paulo aos Coríntios I*, Capítulo XIV, 9, in *O Novo Testamento de Jesu Christo*, trad. de Antonio Pereira de Figueiredo, Londres 1866.