FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PESSOAL DAS VERBAS 3 e 4

— Situação, no Serviço Público Federal, do pessoal admitido a conta de verbas globais.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 11.307-56

Presidência da República. Departamento Administrativo do Serviço Público. E. M. n.º 179, de 4 de abril de 1956. — "Ciente. Publique-se. Em 5-4-56."

*

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

É sabido o empenho de Vossa Excelência em proporcionar ao pessoal de obras e ao admitido à conta de fundos especiais ou dotações globais anteriormente classificadas na antiga Verba 3 — Serviços e Encargos — melhoria pecuniária razoável e compatível com a situação *sui generis* que ocupam no serviço público.

2. Com êste objetivo, e também com o de conhecer a repercussão financeira de tal melhoria no programa de trabalho da Administração federal, custeado por dotações orçamentárias globais, a Secretaria da Presidência da República expediu a Circular n.º 7, de 17 de março do corrente ano, publicada no *Diário Oficial* de 19, recomendando a apuração de dados indispensáveis ao levantamento meticuloso da situação do aludido pessoal.

3. Êste Departamento, no entanto, atento ao interêsse demonstrado por Vossa Excelência em relação a êsse numeroso grupo de pessoal que, à margem dos quadros e tabelas normais de servidores públicos, presta serviço à Administração, procurou iniciar, desde logo, os trabalhos preliminares de pesquisa e análise, na expectativa dos elementos solicitados às repartições.

4. De início, cumpre salientar que, além dos servidores públicos, pròpriamente ditos, que possuem característica jurídica inconfundível, sujeitos que estão ao regime previsto no Estatuto dos Funcionários, a Administração vem lançando mão de pessoal temporário, para atender a determinados e específicos programas de trabalho. As atividades de tal natureza são programadas ora para curto prazo ora por período indeterminado. O simples fato, no entanto, de se prolongarem semelhantes atividades não significa que o elemento humano que as exerce perca o seu caráter de transitório para adquirir o de permanente.

5. Entre êles avultam o pessoal pago à conta da antiga Verba 3 — Serviços e Encargos — e o pessoal para obras. De acôrdo com a legislação vigente, êsses dois grupos de pessoal estão vinculados ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho e não ao regime jurídico dos servidores públicos. De fato, a respeito, estabelece a Lei n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952:

"Art. 13. O pessoal de obras ficará sujeito ao regime previsto na Consolidação das Leis do Trabalho para efeito de férias e repouso semanal remunerado."

"Art. 16. O pessoal pago à conta da Verba 3 — Serviços e Encargos — fica sujeito ao regime previsto na Consolidação das Leis do Trabalho para efeito de férias e repouso semanal remunerado."

6. De igual modo, o critério legal para a fixação do salário dos aludidos grupos de pessoal se divorcia do sistema de pagamento adotado para os servidores públicos.

7. Quanto ao pessoal pago à conta da antiga Verba 3 — Serviços e Encargos, dispõe a mencionada Lei número 1.765, de 1952:

"Art. 15. A retribuição do pessoal pago à conta da Verba 3 — Serviços e Encargos — será estabelecida de acôrdo com o salário mínimo da região e o valor atribuído, no mercado de trabalho local, ao tipo de atividade a ser desempenhada."

"Art. 17. O Diretor ou Chefe de Serviço que destinar a pagamentos de pessoal parte dos recursos à conta da Verba 3 — Serviços e Encargos — deverá submeter anualmente ao Ministro de Estado, ou ao dirigente do órgão subordinado diretamente ao Presidente da República, o plano de sua aplicação, do qual constem a classificação e a retribuição do trabalho, respeitados os níveis iniciais do cargo ou função análoga do servidor público federal."

8. A única referência legal que aproxima êsse pessoal dos servidores públicos, ocupantes de cargos ou funções, diz respeito à proibição de serem os salários de tal pessoal fixados em importância superior à estabelecida para "os níveis iniciais do cargo ou função análoga do servidor público federal". Essa circunstância, de natureza restritiva, vem demonstrar, mais uma vez, que se trata de pessoal transitório alheio à categoria dos servidores públicos.

9. Em relação ao pessoal de obras, preceitua a mesma Lei n.º 1.765, de 1952:

"Art. 12. O salário mínimo do pessoal de obras a que se refere o Decreto n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, será fixado de acôrdo com o salário mínimo da região; e o salário em geral de acôrdo com o valor atribuído no mercado de trabalho local, ao tipo da atividade a ser desempenhada."

"Art. 14. O pessoal de obras é destinado à execução de trabalho de natureza caracteristicamente temporária.

Parágrafo único. É vedado, sob pena de responsabilidade funcional e financeira, desviar pessoal de obras para serviços que não se relacionem, diretamente, com a

execução das obras para que foi admitido."

10. Em face dessas disposições, não mais se justificaria a invocação do § 1.º do art. 39 do Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, assim redigido:

"O salário diário, fixado no ato de admissão, deverá corresponder ao estabelecido para os extranumerários, em casos análogos de condições e natureza de trabalho."

Trata-se, na realidade, de preceito revogado pelas novas disposições legais, que disciplinam a matéria de modo diverso. Inequìvocamente, o texto do aludido § 1.º do art. 39 do Decreto-lei n.º 240, de 1938, não subsiste em face do art. 12 da Lei n.º 1.765, de 1952.

11. Daí o acêrto das razões constantes da Mensagem n.º 104, de 12 de março de 1956, com a qual Vossa Excelência restituiu ao Senado Federal os autógrafos, parcialmente vetados, de decreto do Congresso Nacional, que dispõe sôbre os padrões de vencimentos e as referências de salários dos servidores civis da União e dos Territórios.

12. O veto incidiu, inclusive, sôbre o parágrafo único do art. 9.º do projeto do qual resultou a Lei número 2.745, de 12 de março de 1956, que dispunha:

"O aumento de salário de que trata êste artigo estende-se aos servidores pagos pelas dotações globais das Verbas 1 e 3 do Orçamento da União, inclusive ao pessoal de obras (Verba 4)."

13. São da mais alta relevância os motivos que justificaram o veto presidencial àquele dispositivo, assim expostos:

"Ressalta dos textos legais acima transcritos que a natureza jurídica do vínculo dêste pessoal com a Administração pública tem configuração própria, diversa da que regula as relações dos funcionários e extranumerários, inclusive tarefeiros, com o Poder Público federal.

Por fôrça da situação especial apontada, a admissão do pessoal de obras e do pessoal de serviços e encargos se subordina a regras que levam em conta não só o salário mínimo em vigor como, também, a retribuição paga ao tipo de atividade a ser desempenhada no próprio mercado de trabalho local.

A fixação de salário do aludido pessoal deve ser estabelecida, rigorosamente, na base do salário mínimo vigente para a região onde tem exercício o empregado.

Seria fugir ao critério legal atribuir a êste pessoal salários mais elevados do que comporta o mercado de trabalho, gerando uma concorrência das mais graves nas atividades privadas, com influência danosa na economia nacional.

A extensão do aumento de vencimentos e salários ao pessoal de obras e ao pago por verba global, na forma por que o faz o projeto, seria prejudicial ao programa de realizações do Govêrno, pois iria desviar grandes parcelas das dotações destinadas a executar obras de caráter inadiável. Não se pode, outrossim, prever o *quantum* da despesa com o aumento proposto para o pessoal de que trata êste dispositivo.

A propósito, acentua-se que a Administração, na medida de suas possibilidades orçamentárias, tem proporcionado ao referido pessoal o reajustamento do respectivo nível de salário, tendo em vista as condições típicas de cada atividade e o mercado de trabalho local.

Em face da elevação do custo de vida, fator determinante do aumento ora em cogitação, poderá o Govêrno, mediante estudos e levantamentos meticulosos, proporcionar a êsse pessoal, majorando as verbas globais respectivas, melhoria pecuniária razoável e compatível com a situação *sui generis* que ocupa no serviço público."

14. Já foi proclamado que a extensão ao referido pessoal, na forma do dispositivo vetado, do aumento puro e simples, em bases idênticas às do funcionalismo, colocaria o Govêrno diante de uma situação de calamidade financeira. É que seria imprevisível o vulto das despesas que daí decorreriam, sendo, entretanto, de admitir-se ônus superior a cinco bilhões de cruzeiros.

15. De outro lado, a extensão pura e simples do aumento criaria um regime de flagrante desigualdade entre o aludido pessoal e a massa dos servidores públicos. É que a admissão daquele pessoal se realiza por meios sumários, independentemente de concurso ou prova de habilitação, a critério dos chefes de repartição, que podem arbitrar para êsse pessoal as mais diversas remunerações e vantagens.

16. A base dêsse arbítrio, numerosos profissionais de nível superior, pagos à

conta de verbas globais, percebem salários superiores ao padrão de vencimentos das classes iniciais das carreiras correlatas do serviço público federal. Assim, embora o nível inicial da carreira de Médico seja o padrão K (Cr$ 4.310,00, sem os abonos), existem médicos que percebem, pela antiga Verba 3, salários que correspondiam ao padrão M (Cr$ 6.080,00), N (Cr$ 7.230,00) e O (Cr$ 8.400,00), assegurada a muitos dêles a percepção do abono de emergência e do especial temporário.

17. Semelhante situação, no entanto, não se circunscreve apenas ao pessoal de nível universitário, mas abrange tôdas as categorias atendidas pela citada verba global.

18. A tabela do Serviço Nacional de Tuberculose, publicada no *Diário Oficial* de 22 de setembro de 1956, às páginas 17.841-43, oferece numerosos exemplos ilustrativos da situação anárquica dos salários do pessoal de verbas globais. Ali encontramos:

— Oficiais de Administração, com salários variáveis entre Cr$ 3.830,00 e ..... Cr$ 6.500,00, quando no Serviço Público Federal, a carreira de Oficial Administrativo se inicia no padrão H (Cr$ 2.580,00, sem os abonos, ou Cr$ 4.530,00, incluindo-se os dois abonos).

—Acessores de Administração, com salários de Cr$ 9.600,00. No Serviço Público Federal, função semelhante — a de Assistente de Administração — tem início com Cr$ 3.620,00 sem os abonos, ou Cr$ 5.620,00, incluindo os dois abonos.

— Assistente Social, com salários de .. Cr$ 3.620,00 a Cr$ 7.280,00. No Serviço Público Federal, a função inicial idêntica tinha o salário de Cr$ 2.170,00, sem os abonos, ou Cr$ 4.170,00, com os dois abonos. O salário máximo dessa função corresponde à referência 26 (Cr$ 3.620,00 ou Cr$ 5.620,00, com os dois abonos).

— Auxilares de Enfermagem, com salários de Cr$ 1.720,00 a Cr$ 3.900,00. No Serviço Público Federal, o nível inicial de tal função é o da referência 19 (Cr$ 1.440,00 ou Cr$ 3.160,00 com os dois abonos).

— Contabilistas, com salários variáveis entre Cr$ 2.580,00 e Cr$ 7.280,00. No Serviço Público Federal, o salário inicial era Cr$ 2.580,00 ou Cr$ 4.580,00, com inclusão dos dois abonos.

— Contadores, com salários de ..... Cr$ 4.500,00 a Cr$ 9.600,00, a classe inicial é H (Cr$ 2.580,00 ou Cr$ 4.580,00, com os abonos) e a classe final M (Cr$ 6.080,00, ou Cr$ 8.000,00, com os abonos). Percebe-se, portanto, que a retribuição do pessoal da antiga Verba 3 ultrapassa o máximo pago aos funcionários, mesmo considerando os dois abonos.

19. Na tabela do Serviço Nacional de Malária, publicada no *Diário Oficial* de 14 de março de 1955, às páginas 4.318-21, existem, entre outras, as seguintes situações:

— Aero-pilôto, com salário de ..... Cr$ 7.230,00 a Cr$ 8.400,00. No Serviço Público Federal, a referência inicial é a 29 (Cr$ 6.080,00 ou Cr$ 8.000,00, com os dois abonos).

— Calculistas, com variações de salário entre Cr$ 4.310,00 e Cr$ 5.160,00. No Serviço Público Federal, a classe inicial é E (Cr$ 1.720,00, ou Cr$ 3.520,00 com os dois abonos). A classe final é I (Cr$ 2.990,00, ou Cr$ 4.900,00, com os dois abonos). Também nesse caso, o pessoal da antiga Verba 3 percebe salário superior ao máximo previsto, para o funcionário, incluídos os dois abonos.

— Naturalistas, com salários de ..... Cr$ 4.500,00 a Cr$ 7.230,00. No Serviço Público Federal, a classe inicial da carreira é J (Cr$ 3.620,00 ou Cr$ 5.620,00 com os dois abonos).

20. Os exemplos arrolados, que — impõe-se advertir — não constituem casos de exceção, comprovam a desorganização existente na fixação de salários do pessoal pago à conta da antiga Verba 3, com infringência da determinação contida no artigo 17 da Lei número 1.765, de 1952, segundo o qual a retribuição do trabalho dêsse pessoal será fixada "*respeitados os níveis iniciais do cargo ou função análoga de servidor público federal*".

21. Acentue-se, outrossim, a multiplicidade de salários para retribuir a mesma função, o que demonstra a inexistência de qualquer sistema de pagamento ou, pelo menos, certa uniformidade na fixação de salários.

Sôbre êsse aspecto, os exemplos são abundantes. Dentre êles, assinalem-se particularmente os seguintes:

— Assistente de Administração — De Cr$ 3.620,00 a Cr$ 6.810,00 mensais.

— Assessor Técnico — De Cr$ 4.000,00 a Cr$ 7.660,00 mensais.

— Assessor de Administração — De ... Cr$ 3.000,00 a Cr$ 9.600,00 mensais.

— Enfermeiro — De Cr$ 1.200,00 a ... Cr$ 5.120,00 mensais.

— Assistente Social — De Cr$ 2.170,00 a Cr$ 7.280,00 mensais.

— Médico — De Cr$ 3.000,00 a ..... Cr$ 8.400,00 mensais.

— Arquivista — De Cr$ 1.580,00 a ... Cr$ 3.000,00 (12 tipos de salários).

— Auxiliar de Administração — De .. Cr$ 2.100,00 a Cr$ 4.310,00 (18 tipos de salários).

— Dedetizador — De Cr$ 900,00 a ... Cr$ 3.150,00 (43 tipos de salários).

— Guarda de Expurgo — De ..... Cr$ 1.310,00 a Cr$ 3.500,00 (24 tipos de salários).

— Mecânico — De Cr$ 1.610,00 a .... Cr$ 4.310,00 (30 tipos de salários).

— Merceologista — De Cr$ 1.440,00 a Cr$ 3.900,00 (15 tipos de salários).

22. Outro aspecto relevante a ressaltar é a circunstância de existirem numerosos servidores públicos, ocupantes de cargos ou funções, que, além de seus vencimentos ou salários normais, percebem estipêndios por conta da antiga Verba 3, sob a forma de salários ou gratificações. Para êstes casos, não têm sido observadas as disposições referentes a acumulações de cargos ou funções, de origem constitucional (art. 185) e disciplinada na legislação ordinária (artigos 188 a 193 do Estatuto dos Funcionários e Decretos ns. ... 35.956, de 2 de agôsto de 1954, e 36.479, de 19 de novembro de 1954). Na hipótese de conceder-se, de modo geral, aumento de salários ao pessoal custeado por verbas globais, os mencionados servidores seriam duplamente beneficiados, pois teriam dois aumentos, muitas vêzes em razão da mesma atividade. É que alguns servidores, como, por exemplo, serventes, são admitidos por conta de Verbas globais, para funções semelhantes (serviçais). Evidencia-se, nesses casos, a impossibilidade material do exercício simultâneo e nem mesmo consecutivo dos dois emprêgos, ambos sujeitos a regime de 200 horas mensais.

23. Assim, justifica-se plenamente o procedimento adotado pelo Govêrno, em face da utilização que se vem dando às verbas globais, com evidente desvirtuamento de suas finalidades específicas. Êsse regime especial visava, ao ser instituído, dotar as repartições de maior flexibilidade na operação de seus programas de desenvolvimento econômico e social. Ao fim de certo tempo, porém, semelhante objetivo foi parcialmente desvirtuado, tendo-se verificado que, no momento, atinge ao ponto de verdadeiro caos administrativo.

24. É que, sob o pretexto dos rigores do Código de Contabilidade (tantas vêzes acusado de obsoleto e excessivamente minucioso) e do sistema de concurso, instituído na Constituição e consagrado no Estatuto dos Funcionários, passaram as repartições encarregadas de programas dinâmicos e urgentes de trabalho a pleitear crescente aumento de suas dotações globais, cujo regime permite admitir pessoal sem as exigências às vêzes demoradas de concurso ou provas de habilitação, limitação de níveis de retribuição, etc.

25. Ora, os quadros permanentes do serviço federal acham-se cristalizados há muitos anos, não oferecendo a desejável liberdade de provimento de cargos ou funções. À vista dessa situação, agravada pela impossibilidade legal de admissão de extranumerário-mensalista, as repartições recorreram à admissão de pessoal a título precário, por conta de dotações globais, muitas vêzes para desempenho de funções permanentes. Verifica-se, até, a existência de órgão, inclusive hospitais, que funcionam à base de pessoal custeado por verbas globais, contrariando, embora, a legislação vigente.

26. A excessiva liberdade com que se manipulam tais dotações globais permitiu extensão abusiva do regime de salário e vantagens a servidores públicos, quase sempre com a finalidade de proporcionar-lhes maiores rendimentos. Acontecem freqüentemente nas campanhas — instituídas com o propósito de dinamizar a solução de problemas que eram tradicionalmente tratados como doenças crônicas do organismo social — situações que merecem exposição realista: os servidores federais, estaduais ou municipais que prestam serviços às campanhas percebem, pelo fundo geral de custeio, salário que corresponde, na prática, a uma suplementação do vencimento ou salário do cargo ou função permanente. Há repartições, como o Serviço Especial de Saúde Pública, que, operando com pessoal de dotações glo-

bais, criaram, dentro do próprio serviço, um sistema de pessoal *sui generis*, com pagamento de biênios e gratificações por exercício de função em regime de tempo exclusivo.

27. Outras repartições admitem pessoal, à conta da antiga Verba 3 — cujo salário corresponde à retribuição de horário de trabalho reduzidíssimo, muitas vêzes apenas algumas horas em determinados dias da semana.

28. Outras situações peculiares ainda se apresentam, tais como a fixação de salário aparentemente pequeno ser compensada com o fornecimento de alimentação e pousada. Exemplo disso é a situação existente na Comissão Brasileira Demarcadora de Limites. Os trabalhos braçais nos limites fronteiriços são realizados apenas durante oito meses por ano, quando, então, é admitido o pessoal necessário à tarefa, com os salários variáveis entre Cr$ 700,00 e Cr$ 1.200,00 mensais, conforme o salário mínimo regional. A aplicação da Lei n.º 2.745, de 1956, a êsse grupo ocasionaria a fixação de seu salário em Cr$ 3.800,00 (valor mínimo da tabela de vencimentos e salários), o que representaria um aumento percentual de 443% a 217%, ao passo que o acréscimo máximo para os servidores públicos foi de 83%.

29. A diversidade de situações encontradas entre o pessoal pago à conta de verbas globais, a falta absoluta de sistema de retribuição de salários e vantagens e o desvirtuamento nas finalidades de tais dotações impõem pormenorizado exame conjunto da matéria, à base do levantamento planejado pelo Executivo, com o objetivo de dar ao problema solução justa e adequada, no sentido:

I — de disciplinar a utilização das verbas globais;

II — de proporcionar ao pessoal que realmente se dedica ao serviço melhoria financeira razoável, considerando, no entanto, as peculiaridades de cada grupo dêsse pessoal.

30. Cumpre advertir que, com a nova técnica de apresentação da despesa no orçamento, procurou-se distinguir e grupar as dotações em seis categorias, ditas *verbas*, caracterizadas por uma notação numérica, de base decimal, a saber:

1.0.00 — Custeio
2.0.00 — Transferências
3.0.00 — Desenvolvimento econômico e social
4.0.00 — Investimentos
5.0.00 — Participações financeiras
6.0.00 — Amortização da Dívida Pública.

31. Êste desdobramento objetivou tornar possível a análise econômica sem prejuízo das exigências do contrôle administrativo. Em conseqüência, ocorreu um reagrupamento ou fusão das antigas rubricas, integrantes das verbas, segundo a concepção anterior.

32. Dêste modo, várias subconsignações antes computadas na hoje inexistente Verba 3 — Serviços e Encargos — passaram a integrar as atuais Verbas 1.0.00 — Custeio — e 3.0.00 — Desenvolvimento Econômico e Social.

33. Esta explicação se faz necessária porque, entre os dispositivos vetados do projeto que se transformou na Lei n.º 2.745, de 12 de março de 1956, que dispõe sôbre o aumento de remuneração dos servidores públicos, ainda se faz referência à antiga Verba 3 — Serviços e Encargos.

34. Deve-se entender, pois, que, quando ocorre alusão a pessoal pago pela antiga Verba 3 — Serviços e Encargos — trata-se de pessoal pago por subconsignações das atuais Verbas 1.0.00 — Custeio — e 3.0.00 — Desenvolvimento Econômico e Social. Daí a referência da Lei n.º 2.745, às Verbas 1 e 3, designadas sem a sua completa notação numérica.

35. Finalmente, cumpre acentuar que a grande maioria das repartições ainda não enviaram a êste Departamento as informações relativas ao pessoal de verbas globais. Em face dessa circunstância, foi mantido entendimento verbal com os Departamentos de Administração dos Ministérios civis, ou órgãos equivalentes nos Ministérios militares, que asseguraram a tramitação urgente que se vem dando a tais trabalhos.

36. São êstes, Senhor Presidente, os esclarecimentos que, a respeito da matéria, tenho a honra de prestar a Vossa Excelência. É de ressaltar-se, todavia, que êste Departamento tão logo receba os elementos informativos solicitados às repartições pela aludida Circular n.º 7, concluirá os estudos já iniciados, com o propósito de permitir que Vossa Excelência,

no seu alto descortínio e espírito de justiça, possa decidir sôbre a melhoria pecuniária do pessoal custeado por dotações globais. Tendo em vista, ainda, a oportunidade e importância do assunto, sugiro a Vossa Excelência que a presente exposição de motivos, caso mereça aprovação, seja publicada na íntegra.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *João Guilherme de Aragão*, Diretor-Geral.