## *FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VENCIMENTOS E VANTAGENS — GRATIFICAÇÃO DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO*

*— A gratificação de nível universitário é verdadeiro acréscimo de vencimento, que se adquire sem influência do fator tempo de serviço.*

*— Voto do Sr. Ministro Ruben Rosa.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROCESSO N.º 27.187-62

DECISÃO

I — Todos quantos (civis ou militares) prestam efetivo serviço público estão vinculados ao Estado, através do regime estatutário. Possuem códigos denominados de "Estatuos" (dos Militares e dos Funcionários), onde se alinham os deveres, direitos, prerrogativas, responsabilidades que lhes dizem respeito. Via de regra, cada departamento é regido por lei orgânica que especializa os detalhes que escapam (ou completam) às normas básicas contidas nos Estatutos. Constitui princípio, velho como o mundo: Dignus est enim operarius mercede sua. — Lucas 10,7 Mateus 10,10 1 Corintios 5,18.

O Estatuto do Funcionário, no cap. V, trata do "vencimento". Êsse representa a retribuição pelo efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão fixado em lei. — Arts. 2º, 3º e 119. "Vencimento de cada classe", diz a Lei de Classificação de Cargos, artigo 14.

A remuneração e demais "vantagens" são criadas por lei e, para serem percebidas, devem constar de dotação própria no orçamento, votado anualmente para o exercício subseqüente. — Const., arts. 65, nº IV; 67 à 73, §§ 1º e 2º; 77, § 4º; 141, § 34. — Cód. Cont., arts. 47. Reg. Cont. Pca., arts. 239 e 305.

II — O vencimento constitui uma situação jurídica, objetiva, geral, impessoal, legal ou regulamentar. Consta de uma soma em dinheiro, fixada para um ano, subdividida em doze partes iguais, pagáveis por mês vencido, sem prejuízo de que possa antecipar-se o pagamento de alguns dias, para facilitar a contabilidade fiscal, e cuja percepção se adquire dia a dia (de die in diem). Não pode ser cedido, renunciado e penhorado, salvo quando se tratar de prestação de alimentos ou de dívida à Fazenda Pública (Cód. Proc. Civil, art. 942, nº VII. Estatuto do Func., art. 126). A impenhorabilidade é uma conseqüência do caráter "alimentar" atribuído ao estipêndio. Aquêles que lhe recusam êsse aspecto, para justificar a franquia, colocam-no entre os "direitos patrimoniais", che pure avendo causa nel rapporto, *sono ad esso successivi e ne pressupongono la cessazione.* — Guido Zanobini, *Diritto Aministrativo,* vol. 3º, pág. 252. Quarta ed Milano, 1949.

Os vencimentos estão sujeitos ao impôsto de renda (Lei nº 154, de 25-11-47, art. 27, Dec. nº 36.773, de 13-1-55, art. 5º). O salário-família, porém, não está sujeito a qualquer impôsto ou taxa, nem servirá de base para qualquer contribuição, mesmo de caráter social. — Estatuto cit., art. 142. Os vencimentos vencidos são um crédito pessoal e irredutível, e quando não reclamados prescrevem em 5 anos em favor da Fazenda Nacional. — Reg. Cont. Pca., arts. 353, letra f; 254, 455 e 463.

*Qui, il motivo della prescrizioni deve ricercarsi nella necessità di non complicare soverchiamente la contabilità.* — Modestino Petroziello, *II Rapporto di Pubblico Impiego,* pág. 308. Milano, 1935.

Ninguém tem direito subjetivo a vencimentos "futuros", em relação aos quais

é lícito ao Legislativo, salvo as exceções contitucionais, "reduzir", como medida geral e impessoal, tendo em vista os interêsses públicos.

III — É ocioso, no momento, esmiuçar a natureza jurídica do "vencimento", se uma "indenização", "contraprestação", de caráter alimentar, ou "remuneração". *"Grau ist alle theorie"*. Uma coisa é certa: o estipêndio representa um elemento preponderante no status do funcionário.

Não existe relação direta entre o vencimento e as necessidades individuais do funcionário (intuitu personae), como também, na sua fixação, não entram em conta os índices de salário-mínimo. A fórmula do *Report of Commitee or Pay*, afigura-se satisfatória: "deve-se pagar o suficiente para obter e manter um pessoal eficiente". — Paul Marie Gaudmet, *Le Civil Service Britannique*, pág. 98, Paris, 1952, T. C. Critchlev, *The Civil Service Today*, ch. VII. London, 1951. Second impression.

Caberá, todavia, reajustamento tôda vez que houver alteração do poder aquisitivo da moeda. — Const., art. 193. Lei nº 2.622, de 18-10-55, Lei nº 3.780, de 12-7-60, art. 63.

*Un système de rémunération ne comporte seulement un aspect téchnique: pour être valable, il doit réaliser, au sein de la fonction publique, un équilibre satisfaisant entre les remunerations afférentes aux différents grades ou aux différents postes de travail; c'est dire qu'il doit être "ordonne" en fonction de considération psychologiques autant que professionelles.* — Roger Grégoire, *La Fonction Publique*, pág. 250. Paris, 1954.

IV — Vencimento de servidor público é a retribuição pelo efetivo exercício, correspondente ao padrão fixado em lei. — Estatuto art. 119. Além do estipêndio, a legislação permite a percepção de "vantagens" que especifica — Estatuto, art. 118, como detalha variedades que classifica como "gratificações". — Estatuto, art. 145. Tendo em vista a sua natureza, umas são tìpicamente percebíveis durante a atividade do servidor — pro labore faciendo. Estatuto, art. 118; 145, ns. I, III a IX. Outras, ao contrário só são auferíveis após o transcurso de certo lapso de tempo — pro labore facto — Estatuto, art. 145 ns. II a X; 146. Uma vez escoado êste mínimo exigido, constitui uma situação jurídica definitivamente constituída. São exemplos típicos a adicional por tempo de serviço; de magistério; quotas ou percentagens atribuídas (estas via de regra, são partes da "remuneração" — Estatuto art. 120). Outras, as vêzes, a Lei lhes confere tratamento específico como o de exercício no cargo em comissão, ou em função gratificada. — Estatuto, arts. 145, ns. II e VI; 146; 179; 180; 184. Lei número 1.741, de 22-1-52. Lei nº 3.780, de 12-7-60, art. 60.

*Natura e carattere diverso dello stipendio hanno le indenità intese queste in senso lato o come accessori di stipendio quale compenso di speciali prestazioni di funzioni o servizi o di incarichi che implichino una maggiore attività o responsabilità, oppure corrisposte in considerazione di particolari bisogni familiari od ambientali dell'impiegato, ovvero intese como indennità in senso próprio, corrisposte a titolo di rimborso spese a forfait sostenute per conto dell'ufficio o quale compenso per lavoro straordinari.* — Bardi Papini, *Il Rapporto d'Implego Pubblico*, nº 91, página 194. Padova, 1942.

É deixado à parte, as leis votadas para galardoar individualmente em vida serviços relevantes prestados à Pátria, ou pelos mesmos motivos pòstumamente através de pensões aos herdeiros dos que se libertaram da lei morte.

*Como forma straordinaria e di accezione, alla quale si ricorre qualvolta per superiori considerazione di carattere político o per ragioni evidente e gravi di equità si ritenga non solo opportuno ma deveroso concedere, quale riconoscimento di singolari benemerenze patriottiche, o di eminenti servigi resi allo*

*Stato, o di altri meriti acientifici, artistici o letterari una speciali ricompensa nazionale ad uomini insigni o preclari, che con le opere loro abbiano giovato e recato onore e lustro alla Patria.* — Roberto Cao Pinna, *in Novo Digesto Italiano, vb.* Presioni nº 27, Torino, 1939.

V — A Lei nº 3.780 de 12-7-60, ao estabelecer o Plano de Classificação de cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, fixar os vencimentos correspondentes, e dar outras providências, instituiu a "gratificação do nível universitário". Com efeito, o art. 74 dispõe que os funcionários do nível universitário: *a*) ocupantes de cargos, *b*) para cujo ingresso ou desempenho seja exigido diploma de curso superior, *c*) perceberão uma "gratificação especial" sôbre os respectivos "vencimentos", *d*) nas bases de 25%, 20% e 15%, *e*) os de curso universitário de duração igual ou superior a 5, 4 e 3 anos, respectivamente (art. 74 letras *a, b* e *c*).

Isto quer dizer, que a lei estabelece essencial correlação entre o exercício do cargo e sua especialização profissional demonstrada através da exigência de diploma de curso universitário ou habilitação legal atributiva dos mesmos direitos.

O intuito do legislador foi o de valorizar êsses cursos e premiar os diplomas, estimulando-lhes a cultura e estabelecendo no serviço público uma hierarquia de valôres à base da complexidade e responsabilidade de cargos e funções. A gratificação especial em aprêço é variável, de acôrdo com a maior ou menor duração do respectivo curso letivo.

Êsse dispositivo foi regulamentado pelo Decreto nº 50.562, de 815-61, que aponta nem só as "categorias" de servidores públicos civis federais ocupantes de cargos técnico-científicos como condiciona seu recebimento à prova de que o servidor possua diploma exigido para o exercício ou habilitação legal que lhe confira os mesmos direitos (art. 1º parágrafo único), como ainda estatui que a gratificação será paga na base da *freqüência* do funcionário como *não se incorpora* ao vencimento *para qualquer efeito* (art. 6º) — Exposição de motivos, *in Diário Oficial* de 9-8-61, pág. 4.231.

A Lei nº 4.069, de 11-6-62, estendeu-a aos militares (art. 30).

VI — No projeto de lei votado pelo Poder Legislativo, além de conter outra alínea (letra d), o artigo 74 possuía dois parágrafos (1º e 2º). O § 2º dispunha que a gratificação de nível universitário seria computada para os efeitos" do disposto no art. 180 do Estatuto do Funcionário Civil.

Sucede que o Poder Executivo ao sancionar a Lei votada após diversos vetos, incidindo nomeadamente um dêles sôbre o incriminado § 2º do art. 74.

Através da Mensagem nº 122, de 12-7-60, o Exmo. Sr. Presidente da República deu ciência das razões determinantes do veto parcial ao projeto, sendo do seguinte teor as pertinentes ao referido parágrafo:

"Quanto ao § 2º cumpre assinalar que o cômputo dessa gratificação para efeito de aposentadoria viria contrariar a sistemática que norteia o instituto em referência, segundo a qual não são computados, para tal fim, as *gratificações especiais*. A vingar o dispositivo em questão, ter-se-ia o provento da aposentadoria acrescido de maneira que não se ajusta aos moldes vigentes na legislação disciplinadora da espécie, além de constituir isso uma singularidade, eis que, como está dito acima, *as gratificações especiais não integram os proventos que o servidor passa a perceber em virtude ou como conseqüência da* aposentadoria". — *Diário do Congresso Nacional* de 15-7-60, Seção II, pág. 1.581. Ver também Relatório nº 10, da Comissão Especial, *in Diário* cit., de 19-8-60, pág. 171 e 173.

Assinala-se finalmente, que o veto em causa foi aprovado pelo egrégio Con-

gresso Nacional, *cfr. Diário Oficial* de 21-1-60, que publica, para efeitos de vigência, os artigos cujos vetos foram rejeitados.

VII — A Lei de Classificação de Cargos não acenou, apenas, com a "gratificação de nível universitário". Foi além. Faculta, ainda, o direito de opção pelo regime de "tempo integral" ao funcionário que exercer atividades: *a*) técnico-científicas *b*) de magistério, *c*) de pesquisa, satisfeitas as exigências regulamentares.

Ao Servidor, observadas as condições inscritas ao mesmo (art. 49 e §§), promete uma "gratificação", sob a forma de "acréscimo proporcional ao nível de vencimento", calculada em função do tempo de efetivo exercício nêsse regime, na forma de tabela (até 10 anos: 75%; mais de 10 anos: 100%). Art. 50.

Esclarece, depois, que a gratificação ao servidor que, em virtude de opção (art. 49 §§ 1º e 3º) fôr obrigado a desacumular, não será inferior a do vencimento do cargo desacumulado. — Art. 51. E, finalmente, completando o sistema do "full time" nacional (que exclui, inclusive, qualquer outra atividade privada — art. 49 in fine), assegura a incorporação dessa gratificação ao vencimento depois de 5 anos de efetivo exercício nesse regime, encontrando-se o servidor no ato da aposentação, a êle vinculado. — Art. 52.

Em outro capítulo — XII das disposições gerais confirma o sistema da atualização de proventos dos inativos civis da União (Lei nº 2.622, de 18-10-55), estendendo-lhes as "vantagens financeiras" concedidas aos servidores em atividade — Art. 63.

VIII — As gratificações deferidas no Estatuto podem ser classificadas sob dois aspectos:

*a*) Gratificação *ex facto temporis* — Estatuto, arts. 145 ns. II e XI e 146. A adicional (ou acréscimo) * por tempo de serviço e a de magistério têm caráter *subjetivo;* dizem respeito ao próprio funcionário e têm como fato gerador o *tempo*. A quota percentual recai sempre sôbre o padrão atualizado do cargo. Visa premiar a assiduidade do funcionário à vista do tempo de serviço efetivamente prestado (excluise o tempo de licença prêmio não gozado). Uma vez escoado o lapso de tempo exigido em lei, precisamente, no dia fixado pelo Calendário Gregoriano cada funcionário adquire direito à sua percepção para os efeitos marcados em lei.

É tradição velha de um século. Já o venerando parecer de 19.1.1854, do Conselho de Estado. Seção dos Negócios do Império, assentava que a gratificação concedida em remuneração de serviços prestados constitui uma espécie de "tença" ou de "pensão". É mais um "aumento de ordenado" do que pròpriamente uma "gratificação".

Em conseqüência foi expedido o Aviso nº 35, de 10-2-54, do Ministério dos Negócios do Império, no qual se declara "para firmar regra geral", que as gratificações concedidas aos professôres públicos, tendo em vista remunerar *serviços já prestados,* não cessam quando êstes funcionários estão legalmente licenciados, sendo de natureza mui diversa das que se concedem em vista de *serviços prestados na atualidade. — Coleção de Decisões do Império do Brasil.* Ano de 1854, pág. 33. Rio de Janeiro, 1854. Tip. Nacional.

A espécie não se altera mesmo ante perigosa lentidão burocrática em proclamar a aquisição dêsse direito em data certa. Ao interessado, sim, cabe vigiar insone para que os efeitos finan-

---

* No rec. extraordinário, número 42.950, o E. Supremo Tribunal Federal — Sessão de 1-10-59 — assentou que gratificação adicional por tempo de serviço (por lei geral) e acréscimo por tempo de serviço (lei especial) são a mesma coisa, sob rótulos diferentes, tanto que não se acumulam. — *Rev. Serv. Pco.*, out. dez. 61, pág. 100.

ceiros conseqüentes não incidam em prescrição. Para tanto, nem só a Constituição como as leis indicam os remédios jurídicos adequados.

*b*) Gratificação *ex-facto officii* — Estatuto, art. 145 ns. I, III a X. São aquelas que dizem respeito com os cargos ou funções. Tem caráter *objetivo*. Visa a natureza do cargo ou função; tutela riscos; recompensa uma melhor produtividade; auxilia o pagamento de representação, despesas por serviço ou estudo no estrangeiro; retribui, através de cédula de presença, o comparecimento à sessão em órgão de deliberação coletiva; indeniza: *a*) a execução: de trabalho técnico ou científico, *b*) natureza especial, com risco de vida ou saúde em zona insalubre; *c*) o encargo de auxiliar ou membro de banca e comissões de concursos; *d*) de auxiliar ou professor em curso legalmente instituído, se o serviço fôr executado fora do período normal ou extraordinário a que estiver sujeito o funcionário no desempenho de seu cargo. — Estatuto, art. 145, parágrafo único.

A gratificação por serviço extraordinário fora do expediente — *pro labore faciendo* — é uma modalidade típica dêste grupo. O fator "tempo de serviço" nao influi na sua percepção. Exige-se, apenas, a freqüência no período predeterminado da prorrogação.

O funcionário perde o direito à percepção das vantagens *ex facto officii* quando é afastado do cargo ou função por remoção ou transferência (a pedido ou *ex officio*).

IX — Convém aqui apurar a natureza jurídica da "gratificação especial" crismada de "nível universitário".

O Estatuto do Funcionário — Cap. V das vantagens, Seção VIII — das gratificações — como se viu — itens ns. IV e VIII — engloba no art. 145, o elenco das que poderão ser deferidas, além do vencimento ou remuneração (art. 118 nº VI), uma vez verificados os pressupostos legais.

Tratando da aposentação — art. 189 — o Estatuto explícita que a do funcionário que contar mais de 35 anos de serviço compreenderá as *vantagens da comissão* (com padrão próprio, *ex lege*) ou *função gratificada* (com os vencimentos do cargo de carreira acrescido da gratificação legal), desde que o exercício abranja, sem interrupção, os 5 anos anteriores (letra *a*) ou um período de 10 anos consecutivos ou não, mesmo que ao aposentar-se já esteja fora daquele exercício (letra *b*), cfr. Dec. nº 41.666, de 19-6-57.

Cada uma das variedades de gratificações apontadas têm suas peculiaridades, revestindo aspectos os mais variados, tudo ante a natureza das funções ou encargos. Via de regra visam recompensar "tarefas extraordinárias" inerentes ou não ao exercício do próprio cargo ou função.

X — A Lei de Classificação de Cargos formula novos conceitos à terminologia estatutária que, ao propósito, deverá ser interpretada à luz das novas idéias.

Quem exerce "cargo em comissão" tem "vencimento" próprio (e não gratificação especial) — art. 15. Compreende os cargos de direção: *a*) superior, *b*) intermediária, *c*) de outra natureza (art. 7º), cujos vencimentos obedecem à tabela específica (art. 15).

Por seu turno a "função gratificada" (art. 19) atenderá a encargos: *a*) de chefia, *b*) de assessoria, *c*) de secretariado, *d*) de outros determinados em lei (art. 10). O seu desempenho "não constitui emprêgo, mas vantagem acessória do vencimento" (art. 11). Será calculada na base de símbolos e valôres próprios (art. 13) e é igual à diferença entre o valor estabelecido para o símbolo respectivo e o vencimento do cargo efetivo exercido pelo funcionário (art. 13 parágrafo único). O Dec. nº 49.592, de 27-12-60, regulamenta a classificação das funções gratificadas do Serviço Civil do Poder Executivo.

Nem sempre o Legislador emprega os têrmos jurídicos, adequadamente. Assim crisma de "gratificação especial", tanto a de "nível universitário" (art. 74) como a de "tempo integral", embora esta "sob a forma de acréscimo proporcional" (art. 50). Por sua vez, afirma que a "função gratificada" constitui "vantagem acessória do vencimento" (art. 11).

XI — A gratificação de nível universitário tem como finalidade principal atrair para certos quadros do funcionalismo público aquêles que possuem diploma universitário, oferecendo-lhes maior compensação, eis que na atividade particular encontram em geral, mais sedutora retribuição para trabalho de natureza técnica ou científica.

Percebe-se-á independentemente do tempo de serviço.

Assim, a denominada "gratificação especial de nível universitário" é realmente um "acréscimo de vencimento", o mesmo acontecendo com a de "tempo integral" quando após 5 anos de percepção. A incorporação da de nível universitário ao nível de vencimento de cargo (para cujo ingresso ou desempenho seja exigido diploma de curso universitário) dá-se como início do exercício (*ex tunc*). Quanto a de tempo integral, exige-se como pressupostos mínimos: *a*) mais de 5 anos de efetivo exercício nesse regime, *b*) encontrar-se o servidor no ato aposentação, a êle vinculado (*ex nunc*).

As razões do veto presidencial apôsto ao § 2º do art. 74 cit. sustentam que as "gratificações especiais" não integram os proventos do servidor na inatividade. *Data venia*, há equívoco, no aceno ao art. 180 do Estatuto.

As razões foram traçadas diante do disposto no art. 180 do Estatuto, sem levar em linha de conta o "direito nôvo" (Lei nº 3.780).

Assim, a gratificação de tempo integral tanto poderá aderir ao patrimônio do servidor — *ex facto temporis* —, através da observância das "condições legais", como sem elas (condições) ser uma gratificação simples exercício — *ex facto officii* — e, como tal, incorporável.

XII — Ninguém contesta a penetração da lei civil no campo do direito administrativo naquilo em que êste for omisso. Mestres do porte de Rafael Bielsa (*Relaciones del Codigo Civil con el Derecho Administrativo*, B. Aires, 1928) e Rui Cirne Lima (*O Código Civil e o Direito Administrativo*. P. Alegre, 1960) esgotaram a matéria em monografias especializadas.

Ora, pelo Código Civil aquêle que, por público pregão, se comprometer gratificar a quem desempenhar certo serviço (Lei nº 3.780 arts. 49 e 97), contrai obrigação de fazer o prometido (art. 1512), o qual poderá exigir a recompensa estipulada (art. 1513).

Logo quem exerce cargo técnico ou científico para cujo exercício exige-se apresentaçao de diploma universitário desde logo (*ex tunc*), adquire direito ao "acréscimo de vencimento" prometido, independente do tempo de serviço.

Verifica-se, assim, que o veto presidencial ficou vazio de conteúdo.

É bem visto, portanto, que ultrapassou os limites do poder de regulamentação a norma recolhida no art. 6º do Decreto nº 50.562 cit. quando assenta que a gratificação de nível universitário não se incorpora para "nenhum efeito". É irrita tal declamação e, assim inaplicável. É princípio sabido por todos. Já o clássico Pimenta Bueno ensinava que o regulamento apenas estabelece os detalhes da lei, os meios, as providências necessárias à execução; não cria amplia, restringe, modifica direitos ou proíbe diversamente do que a lei estabelece. A obrigação do Govêrno é de ser em tudo e por tudo fiel e submisso à lei. — *Direito Público Brasileiro* nº 325. Rio de Janeiro, 1857. Tip. Imp. e Const. de J. Villeneuve & Co.

XIII — É deixada de lado a extensão da "vantagem" — gratificação de nível universitário — à magistratura pelo E. Supremo Tribunal Federal, mandado de segurança nº 8.944 e tornada "irredutível" como garantia constitucional (*Diário Justiça* de 31-7-61, pág. 1.491, do suplemento), tanto que foi mandada apostilar nos títulos dos eminentes beneficiários. — *Diário Justiça* de 19-7-62 pág. 1.883.

Estou informado de que, enquanto me encontrava em férias, o E. Tribunal, à unanimidade em dois processos, assentou que gratificação de nível universitário é privativa dos funcionários em atividade, tanto que mandou excluí-la dos títulos de inatividade pelo voto do eminente relator, Sr. Ministro Joaquim Coutinho.

Lamento desacompanhar tão egrégio entendimento. Cheguei ao studio à conclusão contrária. A motivação está detalhada neste voto. Resumindo: A gratificação de "nível universitário", atenta sua nobre e alta finalidade, é um verdadeiro "acréscimo de vencimento", que se adquire sem influência do fator "tempo de serviço", e não uma "vantagem" a ser incluída na compreensão das do art. 118 do Estatuto, como também não caracteriza uma "gratificação especial", dentre as arroladas nos arts. 118 nº VI; 145 do mesmo Estatuto.

Registo a concessão.

Em 13-12-62 — *Ruben Rosa.*