FUNCIONÁRIO PÚBLICO — GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE

— Interpretação do art. 16 da Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO N.º 9.521-67

PARECER

Solicita o Senhor Ministro do Trabalho e Previdência Social a apreciação, por êste Departamento, de anteprojeto de decreto elaborado pelo Departamento Nacional da Previdência Social e que visa a disciplinar a concessão e o pagamento da gratificação variável de produtividade instituída pelo art. 14 do Decreto n.º 27.644, de 28 de de zembro de 1949, *verbis*:

"Art. 14 Aos ocupantes de cargos das carreiras de Operador Fiscal e Técnico de Fiscalização de Previdência poderá ser atribuída, de acôrdo com as funções que exercerem, uma gratificação adicional, variável com a produtividade".

2. O anteprojeto ora apresentado para regulamentar aquêle dispositivo do Decreto que, em 1949, organizara o Quadro de Pessoal do IAPI, atribui, a gratificação a Fiscais e Inspetores de Previdência integrantes da linha de arrecadação de contribuições e fiscalização das emprêsas, aos técnicos auxiliares de mecanização incumbidos de perfurar cartões ou fila de papel ou operar equipamento auxiliar de processamento de dados bem como, ainda, aos servidores de quaisquer outras séries de classes a que sejam cometidos idênticos encargos nas localidades em que o INPS não conta com titulares dos aludidos cargos.

3. Estabelece o anteprojeto de regulamento em exame que a gratificação variará em função do que o servidor produzir acima de limites fixados pelo DNPS, podendo alcançar até a importância correspondente ao maior nível de vencimento da respectiva série de classes.

4. Estende a vantagem ao servidor agregado que tenha ocupado um daqueles cargos especificados.

5. Estabelece, ainda, que a gratificação variável de produtividade incorpora-se ao vencimento do servidor segundo critério de proporcionalidade, considerando o tempo de serviço e a média das importâncias percebidas nos doze meses de atividade antecedentes à aposentadoria.

6. Do exame dos processos — particularmente do despacho de fls. 54, do Senhor Ministro do Trabalho e Previdência Social, e do Ofício n.º 1.743, de 6 de outubro último da Subchefia do respectivo Gabinete — verifica-se que aquela Secretaria de Estado cuida, também e principalmente, de atender agora à recomendação constante do item final da Exposição de Motivos n.º 70, de 26 de abril de 1966, através da qual o então Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, pronunciando-se a respeito da subsistência daquela gratificação de produtividade instituída por decreto no IAPI antes do advento da Lei n.º 4.345, de 1964, revogatória de quaisquer vantagens não expressamente previstas em lei, concluiu pela necessidade de participação do DASP no exame da matéria.

7. Assim, sòmente agora, com a vinda do presente processo ao DASP, êste Departamento vem a ter oportunidade de conhecer e de apreciar uma questão que, embora lhe devesse ter sido proposta logo que suscitada no âmbito do DNPS, não o foi, dando margem, afinal, a seguidas representações de um dos eminentes membros do Conselho Diretor da Previdência Social e à propositura por aquêle Órgão, agora, de um decreto que pressupõe a legalidade da concessão indiscriminada da gratificação que fôra instituída por Decreto relativo apenas a servidores do IAPI e cuida, até, de determinar o seu pagamento a inativos.

8. Destarte, é necessário focalizar-se, preliminarmente, a questão fundamental, aliás insistentemente abordada pelo Conselheiro Roberto Eiras Furquim Werneck no Conselho Diretor do DNPS que consiste em saber se a gratificação variável de produtividade de que se trata foi ou não alcançada pela revogação preceituada no § 1.º do art. 15 da Lei número 4.345, de 1964.

9. Cabe recordar que a gratificação variável de produtividade, para os ocupantes de cargos de Operação Fiscal e Técnico de Fiscalização de Previdência Social foi prevista meramente em Decreto do Poder Executivo, ao organizar-se o Quadro de Pessoal do IAPI — o Decreto número 27.644, de 28-12-49, art. 14, supratranscrito.

10. Consta do processo que, por despachos ministeriais nos processos números MTPS-195.695-62 e MTPS-119.767 de 1965, citada gratificação foi estendida a funcionários dos demais Institutos de Previdência então existentes, o que, de plano, há de ser repelido.

11. A lei instituidora do IAPI de nenhuma forma dera fundamento à criação dessa vantagem pelo Poder Executivo; nenhum outro diploma legal, igualmente, o autorizava.

12. A Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964, visando a pôr côbro à abusiva prática, em que o Poder Executivo incorrerá até então, de inovar e tumultuar os sistemas de retribuição dos servidores públicos federais, dispõe, *verbis*:

"Art. 15. Ficam revogadas, deixando de ser concedidas ou pagas, as seguintes gratificações e vantagens:

.....

.....

§ 1.º Ficam, igualmente, revogadas quaisquer outras gratificações ou vantagens pecuniárias que não estejam previstas, de forma expressa, em lei." (Grifei.)

13. A revogação, por êsse dispositivo legal, das gratificações não previstas em lei,

mesmo se relacionadas com a produtividade, parece ter sido suficientemente indicada no parecer emitido pelo Consultor Jurídico dêste Departamento, Dr. Luís Rodrigues, no processo n.º 131-66 (*in Diário Oficial* de 18-1-68) no parecer n.º 635-H, de 6 de fevereiro último, do Doutor Consultor-Geral da República (*in Diário Oficial* de 15 do mesmo mês).

14. Nos aludidos pareceres, a Consultoria Jurídica dêste Departamento e o alto Órgão de consulta jurídica do Govêrno, examinando a subsistência de gratificação variável concedida a servidores do IPASE em razão da produção de seguros, concluíram por que aludida vantagem sòmente ficou a salvo da revogação ditada na Lei de 1964 em virtude de tratar-se, naquele caso, de gratificação *prevista em lei* (o parágrafo único do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 6.555-44).

15. Anote-se que, mesmo no caso da gratificação variável de produtividade prevista em lei para os servidores do IPASE, ficou normativamente esclarecida, naqueles pareceres superiores, com expressa aprovação presidencial, a impossibilidade da incorporação aos proventos do inativo.

16. É verdade que, nos presentes processos, observa-se ter havido preferência pela opinião do então Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica que, sobrepondo-se ao DASP e à douta Consultoria-Geral da República, entendeu que o art. 16 da mesma Lei número 4.345, de 1964, autorizada a continuidade do pagamento da gratificação de produtividade aos servidores dos diversos Institutos e Previdência, não obstante a inexistência e previsão legal e a extensão que se fizera de uma vantagem criada por decreto apenas para servidores do IAPI.

17. Em que pêse a tôdas as razões de fato com as quais os então Ministro do Trabalho e Previdência Social e Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação-Geral procuraram reforçar a tese da legitimidade do pagamento da gratificação de que se trata, a esta Divisão parece que o art. 16 da Lei n.º 4.345 de 1954, não a resguardou da revogação ditada pelo parágrafo único do artigo 15 do mesmo diploma.

18. Assim é que basta examinar um e outro dispositivos em conjunto para compreender-se que o segundo tratou de revogar especialmente certas gratificações mesmo previstas em lei, ressalvando, òbviamente, as gratificações de produtividade *que tivessem previsão legal.*

19. Não era o caso da gratificação variável de produtividade criada por decreto para o IAPI e estendida por meros atos ministeriais a servidores das demais Autarquias previdenciárias.

20. Destarte, não se faz necessária demonstração maior da impossibilidade legal de diversos dispositivos do projeto de decreto ora apresentada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, desde que já não é verdadeiro o pressuposto básico da regulação que nêle se consubstanciaria — a existência legal da vantagem.

21. Cabe transcrever, finalmente, por esclarecer como tôda a autoridade o sentido, a finalidade e assim o alcance do parágrafo único do art. 15 da Lei n.º 4.345, de 1964, o seguinte excerto do parecer número 705-H, de 19 de junho último, do Doutor Consultor-Geral da República, aprovado por despacho presidencial e publicado no *Diário Oficial* do dia 24 subseqüente;

"5. Cumpre observar que a Lei número 4.345, de 1964, representou louvável esfôrço da Revolução, no sentido de pôr em ordem o verdadeiro caos, então existente no tocante à retribuição, vencimentos, gratificações e vantagens dos servidores públicos. O objetivo indisfarçável do artigo 15 e seus parágrafos, da Lei n.º 4.345, foi pôr côbro à orgia reinante nessa matéria de gratificações e vantagens. Um dos meios utilizados pelo legislador, para alcançar àquele considerato, foi exatamente êsse: revogar quaisquer gratificações ou vantagens não previstas, de forma expressa, em lei. Não estando a "verba de representação", em tela, prevista, de forma expressa em lei, está irremediàvelmente revogada."

22. A convicção de que a gratificação variável de produtividade que se criara por atos do Executivo para servidores do IAPI e se estendera por decisões ministeriais a servidores de outros Institutos ficou revogada pela Lei n.º 4.345, de 1964, não conduz esta Divisão a considerá-la insuscetível de vir a ser instituída devidamente, por lei do Congresso Nacional, se o Ministério do Trabalho e Previdência Social o propuser com fundamentos capazes de convencer os Órgãos competentes do Govêrno da conveniência do regime particular de retribuição no INPS, inclusive da continuidade do deferimento da vantagem aos inativos.

23. Submeto à consideração do Senhor Diretor-Geral, propondo a audiência da

Consultoria Jurídica dêste Departamento, tendo em vista a natureza da questão.

Brasília, 4 de julho de 1968. Aprovo. A.C.J.

Em 4 de julho de 1968. — *Belmiro Siqueira,* Diretor-Geral.

CONSULTORIA JURÍDICA

PROCESSO N.º 9.521-67

— Gratificação individual de produtividade. Não é matéria suscetível de concessão por via regulamentar, em face da taxativa preceituação do art. 15, § 1.º, da Lei número 4.345, de 1964.

— Inteligência do § 2.º do artigo 15 da Lei n.º 4.345, de 1964.

PARECER

Deseja o Sr. Ministro do Trabalho e Previdência Social o pronunciamento do DASP sôbre anteprojeto de decreto destinado a disciplinar a concessão e o pagamento de gratificação variável de produtividade, que fôra instituída por outro ato regulamentar (Decreto n.º 27.644, de 28 de dezembro de 1949, art. 14).

2. A Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, dêste Departamento (D.R.J.P.), opinando sôbre a proposta, demonstra a sua inviabilidade, *ex vi* do art. 15, § 1.º, da Lei número 4.345, de 26 de junho de 1964, que revogou gratificações ou outras vantagens pecuniárias que não estivessem previstas expressamente em lei. Dada, no entanto, a natureza da matéria, suscita-se a audiência desta Consultoria Jurídica.

II

3. A Lei n.º 4.345, de 1964, no citado art. 15, § 1.º, revogou, sem sombra de dúvida, gratificações e vantagens pecuniárias que não se achassem expressamente estatuídas em lei, com o que, *ipso facto,* não mais se poderá conceder a vantagem estabelecida no art. 14 do Decreto n.º 27.644, de 1949, bem como tôdas as demais gratificações e vantagens pecuniárias que não tenham suporte legal.

4. Se, nos têrmos do § 2.º do artigo 16, da mesma Lei n.º 4.345, de 1964, é possível a atribuição de gratificação individual de produtividade daí se não infere, entretanto, que possa ela ser deferida sem a outorga legal.