FUNCIONÁRIO PÚBLICO — FUNÇÃO POLICIAL — GRATIFICAÇÃO

— Interpretação do art. 23 da Lei n.º 4.878, de 1965.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO V À ATA N.º 63/73

Parecer emitido pela Dr.ª Margarida de Freitas Soares Pinto, da 5.ª Diretoria técnico-especializada, e acolhido em Plenário, na sessão ordinária realizada em 28 de agosto de 1973, ao converter em diligência o julgamento da concessão de aposentadoria a Astolpho Salles (Proc. n.º 41.604/70, relatado pelo Sr. Ministro Ewald Pinheiro).

Não me parecer correto o cálculo da gratificação de função policial constante do ato de fls.

2. Dispõe o art. 23 da Lei n.º 4.878, de 3.12.1965:

"A gratificação de função policial é devida ao policial *pelo regime de dedicação integral* que o incompatibiliza com o exercício de qualquer outra atividade pública ou privada, bem como pelos riscos dela decorrentes (grifei).

§ 1.º Pelo efetivo exercício da função policial, o funcionário fará jus a uma gratificação percentual calculada sobre o vencimento de seu cargo efetivo, a ser fixada pelo Presidente da República."

3. Foi a referida vantagem, então, fixada pelo Decreto n.º 59.310, de 23.9.66, tendo sido clasificada em três categorias; A, B e C, (art. 288, § único).

4. Nos termos do art. 289 daquele decreto, a gratificação de categoria *A*, no valor de 60% calculado sobre o vencimento de cargo efetivo, "é *sempre* devida ao funcionário policial pelo efetivo exercício em regime de dedicação integral que o incompatibiliza com o desempenho de qualquer outra atividade pública ou privada" (grifei).

5. As gratificações de categorias *B* e *C* poderão ser concedidas ao policial como acréscimo, pelos riscos de vida ou saúde, a que fica exposto no exercício das atribuições inerentes a seu cargo (art. 290 e 291).

6. Do que acima ficou exposto, pode-se logo concluir que as gratificações de categorias *B* e *C* somente são deferidas em casos especiais e são mesmo privativas, de conformidade com o que dispõe o art. 293 do mencionado decreto, dos detentores de cargos de certos grupos ocupacionais, tais como PF-300 — Preparação Processual Federal, PF-400 — Rodoviário Policial Federal e outros ali indicados.

7. Ao contrário, a gratificação de função policial de categoria A é *sempre* devida ao policial "ainda que, por circunstâncias alheias a sua vontade e no interesse da administração, não esteja no desempenho de funções específicas." (art. 289, § único).

8. Acrescente-se, ainda, que lhe é vedado, com exceção das hipóteses indicadas nos itens I, II e III, do art. 299, o exercício de outra atividade, "qualquer que seja a forma de admissão, remunerada ou não, em entidade pública ou empresa privada."

9. Parece-me que aí reside o verdadeiro escopo da gratificação: compensar o policial pela incompatibilidade criada por sua função com o exercício de qualquer outra atividade.

10. Qualquer que seja uma categoria, a gratificação de função policial é calculada sobre o vencimento do cargo efetivo ocupado pelo funcionário policial (art. 289, 290 e 291 do Decreto n.º 59.310/66, já referido).

11. Com o advento do Decreto-lei n.º 1.073, de 9.1.70, surgiram, no entanto, problemas quanto àquele cálculo, de vez que em seu art. 10, aquele diploma legal dispõe que "as gratificações concedidas a funcionários civis do poder executivo e das autarquias federais, inclusive por força de leis especiais, com a finalidade de retribuir o exercício em tempo integral e dedicação exclusiva, continuarão a ser calculadas sobre os níveis, símbolos e valores decorrentes da aplicação da Lei n.º 5.552, de 4 de dezembro de 1968."

12. Passou a administração, então, a calcular, a partir de 1.2.70, data em que entrou em vigor o citado Decreto-lei n.º 1.073/70, a gratificação de categoria A (60%), de acordo com o referido art. 10, aplicada, assim, a tabela da Lei n.º 5.552/68, e isto porque, na definição da referida vantagem, consta a expressão "regime de dedicação integral." Essa gratificação é devida ao policial, como vimos, pelos efetivo exercício em regime de dedicação integral que o incompatibiliza com o desempenho de qualquer outra atividade pública ou privada (art. 289).

13. Este foi o procedimento adotado no cálculo da gratificação de função policial constante do ato de fls.: a de categoria *A* (60%) incidiu sobre o nível 17 da Lei n.º 5.552/68 e a de categoria *B*, no montante de 35%, sobre a tabela do Decreto-lei n.º 1.073/70, já que a vigência da aposentadoria data de (Sic).

14. Posteriormente, a Lei n.º 5.640, de 3.12.70 (*D. O.* de 4 seguinte), deu nova redação ao art. 23 da Lei n.º 4.878, de 3.12.1965, nos seguintes termos:

"Art. 23. O policial fará jus à gratificação de função policial por ficar, compulsoriamente, incompatibilizado para o desempenho de qualquer outra atividade pública ou privada, e em razão dos riscos a que está sujeito."

15. Com a nova redação, foi suprimida a expressão "regime de dedicação integral" e acrescentado o advérbio "compulsoriamente", o que acentua ainda mais o objetivo da gratificação: dar o policial uma compensação pela incompatibilidade existente entre suas funções e o exercício de qualquer outra atividade. Ele não tem, como acontece no regime de tempo integral e dedicação exclusiva, direito a opção: é o exercício mesmo da função policial que o incompatibiliza para o desempenho de qualquer outra atividade, pública ou privada. Essa restrição tornou-se ainda mais rigorosa na Lei n.º 5.640/70 (art. 23 § 3.º), com a supressão da possibilidade, para os ocupantes dos cargos de censor e censor federal, do exercício da profissão de jornalista.

16. Nestas condições, tendo em vista que:

a) a gratificação de função policial de categoria A é de natureza especial, diversa da que se destina a retribuir o funcionário em regime de tempo integral e dedicação exclusiva;

b) se dúvidas houvesse a respeito, elas teriam sido afastadas com o advento da Lei n.º 5.640, de 3.12.70, em que o legislador, ao retirar do art. 23 da Lei n.º 4.878/65, a expressão "regime de dedicação integral" deixou clara sua intenção de ressaltar o caráter especial dessa vantagem, afastando a possibilidade de aplicação, no seu cálculo, de legislação pertinente à do RETIDE;

c) dado o sentido nitidamente interpretativo de Lei n.º 5.640, de 3.12.72, poderia admitir o egrégio Tribunal a retroatividade de sua vigência à da Lei n.º 4.878, de 3.12.65 (*D. O.* de 6 seguinte) no que se refere à nova redação dada ao art. 23, *caput;*

opino por uma diligência para que:

a) seja revisto o valor da gratificação de função policial constante do ato de fls. de modo a que seja integralmente calculado

com base no nível 17 da tabela do Decreto-lei n.º 2.073/70, afastada, deste modo a restrição imposta pelo art. 10 da referida Lei.

b) seja indicado, no referido ato, o fundamento legal das parcelas, que compõem proveitos e destas excluída a que se refere ao salário-família.

5.ª Diretoria, em 18 de julho de 1973. Margarida de Freitas Soares Pinto — Diretora.

ANEXO VI À ATA N.º 63/73

Relatório e voto (vencido, em parte) apresentados em Plenário pelo Sr. Ministro Ewald Pinheiro, na Sessão Ordinária realizada em 28 de agosto de 1973, ao examinar o Tribunal a concessão de aposentadoria a Astolpho Salles (Proc. n.º 41.604/70).

Trata-se da aposentadoria do Agente de Polícia Federal, Astolpho Salles, com fundamento no item III do art. 101 de Constituição, vista contar mais de 35 anos de serviço.

O ato concessivo é de 17 de abril de 1970 (fls. 13) e na fixação dos proventos foi incluída a gratificação de função policial do que trata o art. 23 da Lei n.º 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

Essa gratificação foi regulamentada pelo Decreto n.º 59.310, de 23 de setembro de 1966 (art. 288 a 291), sendo classificada em três categorias, A, B e C e paga nas hipóteses nele configuradas.

No caso, ao inativo foi concedido o percentual de 95% correspondente às categorias A (60%) e C (35%).

A informação propõe diligência para ser 1.º) anexada declaração de bens na forma da Lei n.º 3.164/59; 2.º) excluído o salário-família; 3.º) retificada a data de que parte a aposentadoria e 4.º) fundamentadas as parcelas que compõem os proventos.

A diretora concorda com a diligência nas suscita questão pertinente ao cálculo da gratificação, visto entender que o critério adotado não está correto.

Segundo o parecer, surgiram com o Decreto-lei n.º 1.073, de 9 de janeiro de 1970, problemas a respeito desse cálculo, visto haver o art. 10 mandado observar, na fixação das gratificações concedidas aos funcionários cívis do poder executivo e das autarquias federais, pelo exercício em tempo integral e dedicação exclusiva, os níveis, símbolos e valores decorrentes da aplicação da Lei n.º 5.552, de 4 de dezembro de 1968.

Como a Lei n.º 5.640, de 3 de dezembro de 1970, deu nova redação ao art. 23 da Lei n.º 4.878/65, substituíndo a expressão — "regime de dedicação integral" pelo vocábulo "compulsoriamente", conclui o parecer que:

a) a gratificação de função policial da categoria A é de natureza especial, diversa da concedida ao funcionário em regime de tempo integral e dedicação exclusiva;

b) dado o caráter interpretativo de Lei n.º 5.640/70, poderia o Tribunal admitir a retroatividade da sua vigência à da Lei n.º 4.878/65, revendo-se o valor da gratificação, para que seja integralmente calculada de acordo com a tabela do Decreto-lei n.º ... 1.073/70, sem a restrição do seu art. 10.

A douta Procuradoria acolhe o parecer da Diretoria em todos os seus termos.

A questão suscitada no processo cinge-se em definir o sentido e o alcance da modificação introduzida no art. 23 da Lei n.º ... 4.878/65 pela Lei n.º 5.640/70.

Sustenta o parecer que, com a substituição da expressão "regime de dedicação integral" constante da Lei n.º 4.878, pela palavra "compulsoriamente", que figura na Lei n.º 5.640, a gratificação de função policial perdeu a sua fisionomia anterior, pelo que não se lhe aplica mais a restrição contida no art. 10 do Decreto-lei n.º 1.073/70.

Vai mais além o parecer em sua ilação e infere que a Lei n.º 5.640/70 à *interpretativa* da de n.º 4.878/65, motivo pela qual os seus efeitos devem retroagir à vigência da lei interpretada.

Parece-me, entretanto, que a Lei 5.640/70 não reveste o caráter que a ela se quer emprestar, pela razão que passo a aduzir.

Constitui característica das leis interpretativas o fato de nada acrescerem elas à lei interpretada, limitam-se não-somente a dar a dimensão exata, o alcance verdadeiro ou o entendimento certo da norma. Por isso mesmo, a sua retroatividade é corolário sobre o qual os doutrinadores geralmente não divergem BARROS MONTEIRO, Washington de. *Curso de direito civil*. Parte Geral, vol. I, p. 34).

Ao meu ver, a Lei n.º 5.640/70 visou apenas dar ao regime de dedicação integral a que está sujeito o policial a denominação apropriada e isto porque enquanto esse regime, no serviço público, decorre de *opção*, na função policial ele é compulsório, e está inerente, incompatibilizando o servidor com o exercício de qualquer outra atividade pública ou privada (art. 23 da Lei n.º 4.878/65).

Por outro lado, é de ter-se em vista que a Lei n.º 5.640 acresceu um parágrafo ao art. 23 da Lei n.º 4.878, incluindo *hipótese nova* no que diz respeito ao cálculo da gratificação, circunstância que afasta a possibilidade de considerar-se a Lei n.º 5.640 interpretativa. Esta resulta sempre das dúvidas ou incertezas que surgem na aplicação do texto interpretado e na aplicação do art. 23 da Lei n.º 4.878/65 nenhuma controvérsia foi até agora levantada ao contrário, a sua execução sempre se processou tranqüilamente ao longo dos cinco anos de sua vigência, o mesmo ocorrendo com a Lei n.º 5.640, quando já transcorreram quase três anos desde a sua promulgação.

Com estas considerações, voto pela diligência proposta na instrução (fls. 21) e deixo de acolher o aditamento que lhe fez o parecer (fls. 24, letra *a*), visto entender improcedente os argumentos em seu favor apresentados.

TC, em 28 de agosto de 1973 — *Ewald S. Pinheiro*.