

REGISTRO ADMINISTRATIVO

Relatório da Comissão Especial para Estudos do Reajustamento dos Servidores Federais

Relatório apresentado pela Comissão Especial instituída pelo Decreto n.º 59.440, de 28 de outubro de 1966 para estudar e propor as bases da concessão de reajustamento de remuneração dos Servidores Públicos Cíveis e Militares da União.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Os abaixo assinados, membros da Comissão nomeada pelo Decreto n.º 59.440, de 28 de outubro do corrente ano, vêm apresentar a Vossa Excelência o resultado de seu trabalho, consubstanciado no anexo anteprojeto de reajustamento dos vencimentos dos funcionários cíveis e militares.

2. Com o objetivo de definir os fundamentos de suas conclusões, a Comissão pede vênica para apresentar sucinto relatório sobre os pontos capitais que foram objeto de exame.

I — A ADEQUAÇÃO, AO SERVIÇO PÚBLICO, DA FÓRMULA PARA CÁLCULO DOS AUMENTOS SALARIAIS NO SETOR PRIVADO

3. O artigo 2.º do Decreto n.º 59.440 determinou que a Comissão estudasse a adequação ao Serviço Público da fórmula de aumento salarial adotada para as empresas privadas.

4. Dêsse estudo resultou a conclusão da conveniência e oportunidade de ser estabelecida a coerência da política salarial do Governo, como instrumento de significativa importância na contenção do surto inflacionário.

5. Foi considerado, outrossim, perfeitamente viável o ajustamento da fórmula aplicada no setor privado às condições peculiares do pessoal do serviço público.

6. Feitos nessa conformidade os competentes cálculos e considerando-se, de logo, a compensação referente aos 13.º salário, chegou-se a resultado ligeiramente inferior a 25%, que foi arredondado para alcançar essa taxa, a fim de propiciar facilidades na elaboração das folhas de pagamento.

7. No tocante ao problema do horário de trabalho, pareceu adequado tomar-se, para efeito de cálculo, a base de 8 horas diárias que corresponde ao regime normal dos empregados regidos pela Consolidação das Leis de Trabalho e abrange os servidores militares, em geral, bem como, aproximadamente, 40% dos servidores civis.

8. Nesta altura, surgiu dúvida sobre a aplicação da taxa assentada ao pessoal não sujeito ao regime de 8 horas diárias de trabalho.

9. O entendimento da Comissão firmou-se no sentido de que deveria ser mantida a igualdade da taxa de aumento para os servidores civis e militares indistintamente, a exemplo do que ocorreu no último reajustamento.

10. Difícil seria, realmente, conseguir uma distinção justa, na tentativa de conceder-se percentagem menor de aumento aos que trabalham menos de oito horas por dia. Na verdade, sob o domínio da legislação trabalhista, há no próprio setor privado, onde a fórmula de aumento é aplicada sem distinção de horário, várias categorias profissionais sujeitas ao regime de 6 horas diárias de trabalho, como ocorre com os bancários, e mesmo de 6 horas, como acontece com os cabineiros. E, mesmo na área militar, há alguns serviços funcionando em regime de seis horas diárias, tanto para o funcionalismo militar como para o funcionalismo civil.

11. Acresce que são bem conhecidos os efeitos negativos, na área da Administração Pública, do chamado *achatamento salarial* que tem prejudicado o escalonamento racional da retribuição de servidores, em função da responsabilidade e complexidade das atribuições, acarretando, outrossim, uma aproximação inconveniente cada vez mais acentuada, entre os níveis de vencimentos correspondentes a cargos subalternos e os de cargos técnicos, científicos e de direção.

12. O regime de 8 horas de trabalho diário é, geralmente, imposto a pessoal de serviços braçais e subalternos. Por conseguinte, a aplicação de taxa percentual menor a quem trabalhe 6 horas importaria, afinal, em desvalorizar os vencimentos das categorias que no mercado de trabalho encontram mais cotação, e isso enfraqueceria, ainda mais, a política salarial do Governo Federal, neste particular.

13. Por outro lado, pareceu à Comissão que aumentar, indiscriminadamente, o regime-horário de trabalho para 8 horas diárias não seria racional, a menos que o Tesouro pudesse apoiar financeiramente tal iniciativa e que esta se revelasse efetivamente necessária para todo o serviço público federal, em qualquer parte do território nacional.

14. A política de pessoal tem-se contentado em admitir o regime de horário parcial e, apesar disso, sabe-se ser de vulto a mão-de-obra ociosa disponível. Daí o apêlo ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva, através do qual vem o Governo Federal, mais recentemente, buscando incentivar maior aplicação de algumas categorias de pessoal ao serviço público federal, visando a estabelecer tratamento diferente para quem trabalhe mais e, portanto, faça jus a melhor retribuição.

15. É exato, contudo, que isto não esgota as preocupações sôbre a matéria, pois, na realidade, ao mesmo vencimento básico correspondem tão diferenciados regimes-horários de trabalho, que há, aí, uma flagrante injustiça na política salarial.

16. Há, ainda, certas categorias funcionais, de alto nível de vencimento e que gozam de regime de trabalho que se afigura excessivamente reduzido.

17. Essa disparidade mais se acentua quando se considera que, também, há servidores de categorias profissionais, altamente valorizadas no mercado de trabalho, cujo recrutamento para o serviço público se torna cada vez mais difícil, em conseqüência do baixo nível salarial, aliado a um regime-horário de trabalho bastante exigente.

18. De qualquer forma, a complexidade e vastidão do problema aconselham soluções que não se coadunam com uma lei de simples reajustamento de vencimentos, mas exigem estudos demorados em que sejam analisadas as peculiaridades de cada função ou cargo, e especialmente consideradas as necessidades e conveniências do serviço público, para estabelecimento do horário adequado.

II — O ESQUEMA FINANCEIRO

19. Na proposta orçamentária para 1967, a despesa de pessoal foi estimada em Cr\$ 3.200.000.000.000 (três trilhões e duzentos bilhões de cruzeiros), importância essa que poderá ser reduzida, na execução orçamentária, a Cr\$ 3.000.000.000.000 (três trilhões de cruzeiros). Assim, a pura e simples aplicação do percentual adotado pela Comissão importaria num acréscimo de despesa da ordem de Cr\$ 750.000.000.000 (setecentos e cinquenta bilhões de cruzeiros), cifra superior ao total de recursos Cr\$ 600.000.000.000 — (seiscentos bilhões de cruzeiros) que o Ministério da Fazenda indicou como teto para o custeio do aumento,

20. Várias sugestões foram feitas no sentido da elevação para, pelo menos, Cr\$ 750.000.000.000 (setecentos e cinquenta bilhões de cruzeiros), da importância global destinada ao reajustamento, de vez que a quantia determinada era insuficiente até

mesmo para a aplicação pura e simples do percentual estabelecido com base na adaptação da fórmula do aumento salarial vigente nas empresas privadas.

21. As autoridades financeiras, porém, tendo em vista a necessidade de evitar grave desequilíbrio orçamentário e considerando, outrossim, os compromissos resultantes da transferência, já feita, dos avultados pagamentos para o exercício de 1967, bem como a impossibilidade de obter novos recursos, através da tributação, dado que o ônus atual já é pesado, resolveram fixar em Cr\$ 700 bilhões a importância máxima que poderia ser utilizada para o reajustamento projetado.

22. Como o total de recursos ainda continuasse, assim, insuficiente para a concessão do aumento na base mínima de 25% (vinte e cinco por cento) empenhou-se a Comissão no estudo de algumas medidas de economia, através das quais, mediante a limitação do campo de incidência do aumento, fôsse possível acomodar a despesa dentro do limite estabelecido.

23. Cogitou-se da concessão de aumento de inativos e pensionistas em percentagem inferior à atribuída ao servidor em atividade. É certo que essa medida, adotada na última lei de aumento, poderia proporcionar economia apreciável. Entretanto, a Comissão considerou a circunstância de que não tendo sido concedido o reajustamento integral, no ano passado, a percentagem do atual já recairá sobre as pensões e os proventos assim reduzidos e que, na realidade, importará em aumento menor para os pensionistas e inativos. Impor, pela segunda vez, uma percentagem inferior para essas categorias, corresponderia a firmar um tendência no sentido de uma progressão da qual resultaria, em poucos anos, a quebra da hierarquia de servidores civis e militares e o aviltamento dos meios de subsistência daqueles que serviram ao Estado durante longos anos ou dos de suas famílias.

24. Atendendo aos efeitos negativos dessa política, se continuada em caráter permanente, preferiu a Comissão propor a concessão de percentagem igual para os servidores na atividade ou na inatividade, bem como para os pensionistas do Tesouro Nacional.

25. Cuidou-se, outrossim, de não preenchimento de vagas e da extinção de cargos, medidas essas, aliás, já autorizadas na legislação em vigor. Tornou-se impossível, contudo, uma estimativa da economia resultante dessas providências que, em parte, dependem de eventualidades imprevisíveis e, de outro lado, estão condicionadas a estudos demorados sobre os cargos porventura excessivos, cuja supressão não traria prejuízos à marcha dos serviços.

26. Foi, em seguida, objeto de cuidadosa atenção o problema de pessoal de entidades da administração descentralizada que recebem subvenções econômicas consignadas na lei orçamentária.

27. É conhecido o pesado ônus que decorre do numerosíssimo contingente de pessoal dessas organizações, dentre as quais se destacam a Rêde Ferroviária Nacional, as emprêsas vinculadas à Comissão de Marinha Mercante, a Novacap e a Prefeitura do Distrito Federal.

28. Não fôssem os sacrifícios impostos ao Tesouro pelas entidades dêsse tipo, ficaria imensamente atenuado o problema dos encargos financeiros do reajustamento de vencimentos do pessoal da administração centralizada, podendo ser concedido aumento geral em condições bastante mais favoráveis.

29. Com base na premissa de que a situação deficitária de algumas dessas emprêsas exige esforço para redução dos ônus que elas impõem ao Erário, a Comissão considerou oportuna sugerir e incluir no anteprojeto a proposta de que o crédito especial a ser aberto atenda, exclusivamente, a parte do aumento do pessoal das referidas entidades. Assim, nos têrmos da proposta sômente será admitida a utilização do referido crédito até o limite de 20% de acréscimo das subvenções orçamentárias atuais.

30. Caberá às entidades diretamente interessadas promover medidas para cobrir qualquer diferença necessária, seja pela utilização de outras dotações, seja pela fixação de data diferente para início da vigência do reajustamento, seja para outro meio adequado. Sômente neste item, é possível avaliar em Cr\$ 26.600 bilhões a economia que será obtida, se o Govêrno houver por bem acolher a proposta. Do mesmo modo foram incluídas, no anteprojeto, à guisa de sugestões ao Govêrno, algumas normas restritivas, na concessão de suplementação das dotações de pessoal de outras entidades da administração descentralizada, esperando-se como resultado dessas propostas uma economia da ordem de Cr\$ 30.600 bilhões.

31. Finalmente, pareceu à Comissão que o pessoal sujeito ao regime de remuneração, habilitado a obter, pelo seu esforço fiscal, uma retribuição compensadora, através do incremento da arrecadação de que participam os servidores do grupo ocupacional Fisco, poderia ser excluído do reajustamento, porque — além das razões expostas — já tem, em última análise, um nível bastante alto de estipêndios. A economia decorrente será da ordem de Cr\$ 16 bilhões.

32. Aceitas as sugestões mencionadas, obter-se-á, portanto, uma redução global de Cr\$ 73,2 bilhões na despesa prevista em conseqüência do reajustamento a ser concedido — a qual ficaria situada no total de Cr\$ 676,8, bilhões desde que limitado o rea-

justamento à simples concessão do aumento, na taxa de 25%, sem outras vantagens correlatas ou laterais.

33. Estabelecido o custo do reajustamento, tornam-se indispensáveis adaptações no quadro financeiro de 1967, para acomodação do orçamento à conjuntura econômica, através de modificações em estimativas da Receita e na programação de Despesa. Algumas alterações, aliás, já decorriam de decisões legislativas e administrativas, adotadas após o envio ao Congresso Nacional da Proposta Orçamentária, em julho do corrente ano.

34. Assim, a Receita Orçamentária estava estimada em Cr\$ 6.614 bilhões, que era consistente com a nova previsão da Receita para 1966, de Cr\$ 5.350 bilhões, esta 9% superior à primitiva estimativa de Cr\$ 4.895 bilhões, que serviu de base à programação de caixa deste exercício. A estimativa que se admite no montante para 1966 é de Cr\$ 5.200 bilhões, o que limitará a arrecadação de tributos em 1967 a Cr\$ 6.200 bilhões, 19% superior a 1966. Admitindo-se uma transferência de pagamentos de tributos de 1966 para 1967 de 150 bilhões, e uma diminuição temporária de incentivos fiscais para sua metade em 1967, ou medida equivalente, temos o seguinte resumo que mostra a atual estimativa da Receita. É incorporada a arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, para a consolidação de Caixa.

RESUMO DA ESTIMATIVA DA RECEITA

(em bilhões de Cr\$)

a. Do exercício de 1967	6.200
b. Transferida de 1966	150
c. Diminuição temporária dos incentivos fiscais	300
d. Imposto Único, excluindo Petrobrás	1.030
	7.680

35. O quadro que se segue também apresenta, de modo resumido, a programação de despesa. Além da despesa de Cr\$ 6.614 bilhões da proposta original do Governo, o Congresso, por entendimentos com o Governo, aumentou a despesa em Cr\$ 240 bilhões, por contingências constitucionais por ter sido estabelecido que a Reforma Tributária seria iniciada, em sua totalidade em 1967. Como só havia previsão orçamentária para o Fundo de Participação dos Estados, tornava-se necessária uma suplementação de 240 bilhões. São também previstos pagamentos de câmbio das autarquias e outros órgãos federais, adicionais aos colocados no Orçamento. Para a liquidação de Restos a Pagar e pagamento de despesas transferidas de 1966 são previstos desembolsos de Cr\$ 600 bilhões. Para atendimento de créditos suplementares, Cr\$ 150

bilhões. Finalmente, para dispêndios com o Impôsto Único, a contrapartida da Receita e o aumento do funcionalismo.

36. Prevê-se uma dilatação da entrega de recursos aos órgãos para 1968, de Cr\$ 600 bilhões, e é programado um Fundo de Reserva de Cr\$ 400 bilhões.

RESUMO DA PROGRAMAÇÃO DE DESPESA
(em bilhões de Cr\$)

I. Despesas em Potencial	
Despesa Orçamentária (Desembólso)	6.704
Liquidação das Dívidas Cambiais	100
Créditos Adicionais	160
Restos a Pagar e Transferências de 1966	550
Aumento do Funcionalismo (teto)	700
Despesa à conta do I. Único	1.030
	9.234
II. Deduções	
Fundo de Reserva	400
Transferência para 1968	600
III. Despesas de Caixa (I — II)	8.234

O resultado previsto de Caixa do exercício será, portanto, o seguinte:

Receita de Caixa	Cr\$ 7.680 bilhões
Despesa de Caixa	Cr\$ 8.234 bilhões
Deficit de Caixa	Cr\$ 554 bilhões

Financiamento de Deficit:

Letras e Obrigações do Tesouro	Cr\$ 350 bilhões
(colocação junto ao Público e Autarquias)	
Letras do Tesouro	Cr\$ 204 bilhões
(colocação junto ao Banco Central)	

37. Dêsse modo, a Comissão pede vênia para submeter à elevada consideração do Governo a proposta de que as medidas legislativas e administrativas para o equilíbrio orçamentário, na forma descrita, sejam tomadas imediatamente após a decretação do aumento do funcionalismo, resumindo-se, em:

1. Legislação fiscal, para diminuição temporária dos incentivos fiscais, ou forma equivalente que traduza o mesmo efeito de Caixa.
2. Estabelecimento de um fundo de reserva, na mesma forma dos exercícios anteriores, com recomendações para que a

contenção dos programas de obras se faça com negociação com os Estados e Municípios, para permitir o início de uma participação em obras federais, abrindo-se o caminho para a progressiva transferência de funções da União para os Estados e Municípios, como contrapartida funcional da Reforma de Discriminação de Rendas.

III — ESTUDO DE REIVINDICAÇÕES E PROPOSTAS

38. Verificado que a aplicação do percentual fixado para o aumento deixava certa margem no total de despesa admitido pelas autoridades financeiras, passou a Comissão a examinar, detidamente, diversas outras medidas que pudessem beneficiar o corpo de servidores civis e militares, sem ultrapassar o *quantum* estabelecido.

39. Revelou-se, desde logo, a dificuldade da delimitação das reivindicações do pessoal civil, por isso que as mesmas foram formuladas através de uma grande quantidade de memoriais, versando sobre os mais diferentes aspectos do problema, inclusive os referentes à reclassificação de um grande número de séries de classes, cujos níveis de remuneração, no entender das entidades representativas das categorias profissionais interessadas, deveriam ser revistos. Além desses memoriais, a Secretaria-Executiva da Comissão recebeu copiosa correspondência, oriunda de diversos pontos do País.

40. Face à exigüidade de tempo com que se defrontava, a Comissão considerou, para efeito de apreciação, a síntese das reivindicações constantes dos memoriais que lhe foram encaminhados pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e pela Associação dos Servidores Públicos Civis do Brasil, cujos dirigentes foram recebidos em audiência, no dia 17 de novembro próximo passado.

41. Note-se, desde logo, seja na apresentação oral das reivindicações, seja nos documentos escritos que as acompanharam, que as associações de classe não se preocuparam em apresentar qualquer estimativa, aproximada sequer, das despesas resultantes das medidas pleiteadas.

42. Nos termos em que as formularam as duas citadas entidades de classe, as reivindicações do funcionalismo público civil compreendem, precipuamente:

- a) Aumento de 100% sobre os atuais vencimentos;
- b) Concessão do 13.º salário ainda no corrente ano;
- c) Equiparação do adicional por tempo de serviço dos servidores do Poder Executivo ao dos servidores do Poder Legislativo;
- d) Reformulação do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, para extensão do mesmo ao pessoal burocrático.

43. A primeira das postulações está evidentemente divorciada da coerência que o Governo procura imprimir à sua política salarial. Aceita que fôsse, ela viria estabelecer um distanciamento acentuado e inadmissível entre os reajustamentos salariais concedidos no campo da atividade privada e o arbitrado para os servidores civis e militares da União Federal.

44. Esta divergência de orientação precipitaria, inevitavelmente, novas e agitadas reivindicações em outros setores, inclusive nas administrações estaduais e municipais, reencetando-se a desordenada corrida salarial com grave dano ao esforço que vem sendo empreendido para restabelecimento da ordem financeira.

No tocante à concessão do 13.º salário aos servidores civis e militares, a medida, por várias razões, foi considerada inconveniente, especialmente, pela concentração de alta despesa no encerramento do exercício, agravando o problema de caixa do Tesouro Nacional.

45. Entretanto, no cálculo da percentagem do aumento geral a ser concedido foi considerada a devida compensação, de conformidade com a orientação traçada no decreto que instituiu a Comissão.

46. Por outro lado, verificou a Comissão que o deferimento das 3 primeiras reivindicações apresentadas representaria, por si só, uma despesa equivalente a quase 7 vezes o total dos recursos previstos para o reajustamento de civis e militares.

47. No que se refere, porém, à gratificação de tempo integral e dedicação exclusiva, a Comissão reconheceu a necessidade de ampliar-se a aplicação do regime na área do pessoal burocrático, auxiliar e subalterno, dada a dificuldade de execução de programas de trabalho por falta de elementos daquelas categorias que se disponham a prestar serviço extraordinário, previsto na legislação, na base da percentagem que ora vige.

48. A forma mais ampla de permitir a integração de pessoal auxiliar nos programas de trabalho, executados em regime de tempo integral, seria autorizar a aplicação do regime indistintamente.

49. Mas se essas razões militavam a favor da reivindicação das entidades de classe, tal reivindicação, por outro lado, mostrava-se inviável, porque a despesa que dela resultaria, embora não pudesse ser de imediato calculada com precisão, prenunciava-se como de grande vulto, uma vez que implicava no aumento, em bases percentuais elevadas, do vencimento de grande massa de servidores, que em seu conjunto representavam mais de 70% do total do funcionalismo civil.

50. Diante disso a Comissão optou por uma solução menos onerosa, a qual, embora não tenha o mesmo âmbito da reivindicação

em cujo lugar foi adotada, possibilitará imediata vinculação do pessoal burocrático auxiliar e subalterno ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

51. A solução em causa consistiu na elevação para 60% do vencimento do cargo efetivo, do limite da gratificação pela prestação de serviço extraordinário a ser paga ao pessoal burocrático, auxiliar e subalterno, submetido a prorrogação ou antecipação de expediente, que se torne indispensável ao desempenho das atividades sob o regime de tempo integral e dedicação exclusiva. A medida deverá, portanto, correr à conta da dotação orçamentária própria, não afetando, assim, o crédito destinado ao custeio do reajustamento, nem implicando em acréscimo da despesa prevista na proposta orçamentária para o exercício de 1967.

52. A par desses estudos, a Comissão considerou, também, outros problemas do pessoal civil, alguns dos quais focalizados no próprio decreto que a instituiu.

53. Assim, por exemplo, foi examinada a possibilidade de incentivar ao aumento a produtividade.

54. Após atenta consideração do assunto, sob todos os seus diferentes ângulos, a Comissão foi de parecer que se torna, realmente, de grande necessidade o estabelecimento de um sistema legal que possa premiar, objetivamente, a produção do servidor, em quantidade e qualidade.

55. Entretanto, não há como ignorar, a dificuldade de mensuração da produtividade, especialmente na administração pública, empresa de extrema complexidade, para o funcionamento da qual são exigidas atividades múltiplas e diferenciadas, desde as mais rudimentares até as de mais alta qualificação técnica e científica.

56. À vista dessas circunstâncias, pareceu à Comissão que, no limitado prazo de que dispunha, não estava apta a improvisar trabalho que sofreria o risco de, por inadequado, iniciar mal a condução de um problema que requer o mais cuidadoso estudo prévio.

57. Foi também objeto de apreciação da Comissão o estímulo aos encargos de assessoramento, chefia e direção.

58. Seguindo a linha de orientação de início firmada, não se figurou conveniente a elevação dos níveis de retribuição de quaisquer cargos, além da percentagem indistintamente concedida a todos os servidores civis e militares.

A Lei 4.863, de 29 de novembro de 1965, que concedeu o reajustamento imediatamente anterior, já consignou certo estímulo aos ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento ao incluí-los no regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

59. Entretanto, a regulamentação da matéria consagrou o princípio de que, em tais casos, a gratificação dos servidores abrangidos pelo citado dispositivo da Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965, seria calculada com base nos vencimentos do cargo efetivo.

60. Essa disposição, na prática, tem-se demonstrado inconveniente, afetando, em muitos casos, a própria hierarquia funcional. A fim de atender à recomendação de incentivos ao exercício de tais cargos, a Comissão foi de parecer que a solução mais viável seria a correção daquela anomalia. Para êsse efeito, foi incluído no anteprojeto o seguinte dispositivo:

“A gratificação pelo exercício em regime de tempo integral e dedicação exclusiva dos ocupantes de cargos de direção, de função de chefia ou de assessoramento será calculada sôbre o valor do simbolo do cargo em comissão ou da função gratificada, observadas as normas da legislação em vigor, e desde que o acréscimo de despesa não exceda de 25% (vinte e cinco por cento) da dotação orçamentária própria”.

61. A medida, ainda que por força das limitações orçamentárias não possa ter o alcance que seria de desejar, representará, entretanto, nos casos em que fôr possível a sua aplicação, um estímulo considerável, por isso que importará em elevação dos níveis de gratificação de regime de tempo integral e dedicação exclusiva dos ocupantes de cargos de direção e de funções de chefia e assessoramento.

62. Outro assunto que mereceu consideração especial foi o de incentivo às funções de natureza técnica e à pesquisa científica.

No Serviço Público, as funções técnicas, sobretudo as que se relacionam com a pesquisa científica, vêm sendo objeto de especial interesse, pela importância do papel que lhe cabe desempenhar na elaboração e execução dos programas governamentais.

63. Entre nós, por força das características de um sistema educacional nem sempre bem ajustado às necessidades oriundas do processo de desenvolvimento do País, o problema da formação de pessoal para funções técnicas e de pesquisa científica torna-se cada vez mais difícil. Por isso mesmo mister se faz obter o máximo rendimento das equipes de técnicos e pesquisadores, que, nos diversos campos de especialização dos conhecimentos, se vêm formando lentamente, sob o impulso de vocações às quais o meio social pouco ou nenhum incentivo oferece.

64. A situação que daí decorre é especialmente grave para o Serviço Público, uma vez que êste, fugindo à rigidez de sua política salarial, não tem condições de competir no mercado de

trabalho, e, com isso, vai progressivamente perdendo os profissionais que conseguiu recrutar para os seus quadros.

65. Últimamente, tendo tomado consciência do problema, a Administração, através de medidas de emergência, vem procurando atribuir melhores perspectivas aos seus servidores ocupantes de cargos técnicos, científicos e de pesquisas, mas nem por isso se pode dizer que a solução almejada esteja em via de se concretizar.

66. É preciso observar, porém, que o problema do estímulo às atividades técnicas e científicas de pesquisa, nos seus aspectos salariais, teria de ser equacionado dentro das limitações do sistema de classificação de cargos, no qual se refletem as dificuldades de uma administração de pessoal fortemente tumultuada pela improvisação e pelo sentido paternalista das influências que sobre ela exercem os fatores políticos. A margem para qualquer solução objetiva era muito restrita, senão quase nula, pois que aquêle sistema já situara os cargos de nível superior, aos quais pertence a quase totalidade dos servidores públicos que se dedicam às atividades técnicas, científicas ou de pesquisa, num plano privilegiado, em relação aos demais cargos.

67. Assim, para não agravar ainda mais o distanciamento entre os cargos de nível superior e os de nível médio, distanciamento êsse que em seu estado atual constitui um motivo de inquietação pelas conseqüências que dêle se têm originado, leis anteriores buscaram, através da instituição do regime de tempo integral e dedicação exclusiva para os ocupantes dos cargos técnicos e científicos, dar ao problema uma solução que não afetasse o atual sistema de classificação de cargos.

68. Mesmo assim, porém, a situação pouco se modificou, porque os níveis salariais vigentes no Serviço Público, não obstante acréscimo resultante do regime de tempo integral e dedicação exclusiva, ainda mantêm a administração pública em posição de inferioridade na competição com as empresas privadas, dentro de um mercado de trabalho em que as oportunidades de emprego excedem a capacidade dos meios de formação profissional.

69. O quadro aqui traçado deixa transparecer que o incentivo às atividades técnicas e científicas de pesquisa tem implicações com o sistema de classificação de cargos, cuja reformulação, embora já prevista em lei, é assunto que assume feição extremamente delicada pelo que pode representar como fonte de novos encargos para o Tesouro Nacional, face ao exagerado crescimento dos quadros do funcionalismo por força das leis paternalistas mencionadas neste relatório.

70. Por outro lado, é forçoso reconhecer que o incentivo às atividades técnicas e científicas de pesquisas não se encerra no campo salarial, pois apresenta outros aspectos, notadamente os

relativos à criação de condições propícias ao desenvolvimento de tais atividades e sua manutenção permanente, e que pressupõe disponibilidade de instrumentos e meios de trabalhos, como instalações, aparelhagens, bibliotecas especializadas, documentação, programa de intercâmbio e outros recursos da mesma natureza.

71. Não foi por uma concepção estreita de problema, mas sobretudo pelas limitações de tempo e pela carência de dados cujo levantamento levaria a extensas pesquisas que a Comissão se preocupou, apenas, com o encontro de uma fórmula simples e de efeito imediato, através da qual o incentivo às atividades técnicas e científicas de pesquisa pudesse ser proposto dentro do apertado esquema financeiro do plano de reajustamento dos vencimentos do funcionalismo. Essa fórmula, como se acha traduzida num dos artigos do anteprojeto de lei anexo, consiste em atribuir ao pesquisador uma quota de participação dos recursos financeiros destinados ao custeio do projeto de pesquisa científica ou tecnológica em cuja realização estiver empenhado.

72. Foram, ainda, devidamente analisadas pela Comissão diversas proposições específicas atinentes ao pessoal militar, destacando-se dentre elas:

- 1.º) o aumento do auxílio-moradia;
- 2.º) incorporação da gratificação de curso;
- 3.º) alteração da indenização de serviço de taifa na Aeronáutica;
- 4.º) alteração de escalonamento vertical para praças especiais;
- 5.º) correção de valor da pensão militar, mediante aumento das contribuições descontadas para êsse efeito.

73. No tocante ao 1.º item, a Comissão reconheceu a peculiaridade do problema de moradia do pessoal militar, sujeito a movimentação mais constante e cuja residência, junto às unidades em que serve, é uma necessidade imposta pela própria natureza de sua profissão. Torna-se dêsse modo um imperativo a atenuação das distinções existentes entre o pessoal militar que reside em próprios do Estado e os que são forçados a moradia particular, muito onerosa, em locais exigidos pela necessidade do serviço militar.

74. Nesse sentido, a Comissão incluiu no anteprojeto disposições corretivas que se mostraram indicadas.

75. No que diz respeito à incorporação da gratificação de curso, a Comissão foi de parecer que a medida seria de custo elevado e não se coadunaria com o projeto de reajustamento de vencimentos civis e militares.

76. Quanto à indenização do serviço de taifa da Aeronáutica, entendeu a Comissão que a matéria poderá ser objeto de revisão no Código de Vencimentos e Vantagens.

77. A alteração do escalonamento vertical dos praças especiais parece demonstrada como de necessidade premente, ocasionando, aliás, repercussão diminuta no aumento de despesa e contribuindo para retificações exigidas no interesse da própria hierarquia militar.

78. No que tange à correção de valor das pensões militares, a Comissão verificou que, de fato, calculadas sobre o sôldo, tais pensões se situam em nível bastante inferior do que vigora no setor civil, constituindo discriminação injustificada. No entanto, a matéria, por sua natureza, que envolve aspectos de seguro-social, deve constar de legislação específica, apoiada em cálculos atuariais, não se harmonizando com um projeto de reajustamento de vencimentos.

79. Outros aspectos, gerais, de problema de retribuição dos servidores, como fixação de teto, por exemplo, ocuparam também as atenções da Comissão e receberam a solução proposta no anteprojeto, cujas partes essenciais serão adiante focalizadas.

IV — CONSIDERAÇÕES GERAIS

80. Feito o relato dos trabalhos e conclusões da Comissão, seja-nos lícito apresentar algumas considerações que parecem oportunas e necessárias.

81. A primeira delas se refere às distorções salariais existentes no Serviço Público e que tornam mais difícil a resolução de problemas ligados ao reajustamento ocasional de vencimentos do pessoal a serviço da União.

82. A Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, que instituiu o Plano de Classificação de Cargos do Serviço Público Federal estabeleceu (art. 23) que o Serviço Civil do Poder Executivo será atendido:

I — quando se trate de atividade permanente da administração, por funcionários;

II — quando se trate de atividade transitória ou eventual:

a) por pessoal temporário admitido à conta de dotação global, recurso próprio do serviço ou fundo especial criado em lei;

b) por pessoal de obras admitido para realização de obras públicas, durante sua execução.

83. O pessoal temporário e o pessoal de obras, por força de disposto no artigo 24 da citada lei, deveria obedecer ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho e os seus salários seriam fixados de acordo com as condições regionais do mercado de trabalho, considerados os encargos e obrigações a desempenhar.

84. Pensava-se que, com a fixação de tais normas, seria possível conter a tendência de exagerada expansão dos quadros do funcionalismo, sem todavia impedir que o recrutamento de pessoal

se fizesse no ritmo exigido pelo crescimento natural das atividades nos diferentes setores da administração pública.

85. Leis posteriores, porém, frustraram essa perspectiva, ao determinarem a incorporação aos quadros do funcionalismo da grande massa de servidores temporários, até então admitidos. O mal causado por essas leis não se limitou ao agigantamento dos salários de pessoal temporário pelos níveis correntes no mercado de trabalho, em muitos casos mais elevados do que os vigentes no Serviço Público, criou, também, graves distorções no plano de pagamentos do funcionalismo.

86. Servidores admitidos com as facilidades do regime de pessoal temporário, entre elas dispensa de concursos e atualização dos salários, ingressam súbitamente nos quadros do funcionalismo em situação mais vantajosa do que a de antigos servidores que conquistaram seus cargos em competição pública.

87. O princípio da igualdade de salários para funções iguais, já abalado pela permissão de serem observados os níveis de remuneração correntes no mercado de trabalho, foi contornado, quando necessário, pela criação de novas denominações para os empregos a serem preenchidos.

88. Mais uma vez um princípio teoricamente certo e inspirado na sã intenção de imprimir ordem aos quadros do funcionalismo acabou sendo inteiramente desvirtuado e produzindo efeitos contrários aos que haviam sido previstos. Ao invés da contenção daqueles quadros, verificou-se, em realidade, uma reedição muitas vezes ampliada do tristemente famoso episódio das Tabelas Únicas.

89. Ao lado dos fatos aqui apontados, muitos outros têm, ultimamente, contribuído para as distorções salariais que hoje se observam no Serviço Público e entre eles avulta, desde logo, a praxe de utilização das verbas de representação de gabinete como meio de atrair, pelo incentivo de alta remuneração, os elementos considerados mais capazes para o exercício de determinadas funções. Por esse processo se vem estabelecendo entre vários órgãos do Serviço Público, com vantagem para aqueles que foram criados mais recentemente e não dispõem de quadro de pessoal próprio, um clima de licitação altamente nocivo, pois além de quebrar os padrões do plano de pagamento dos servidores públicos em geral conduz à formação de grupos privilegiados.

90. A Comissão tem conhecimento de que o Governo, atento à gravidade do problema, está cogitando solucioná-lo, através de um regulamento no qual serão fixados os casos em que será admissível a representação de gabinete, e serão estabelecidos os níveis das respectivas gratificações, dentro de um critério uniforme, estabelecido com base na graduação da dificuldade e responsabilidade de atribuições.

91. Já agora, porém, vem despontando uma nova modalidade de aumentar, por via indireta, o vencimento de pequenos grupos de funcionários, a qual consiste em vincular a cargos em comissão de direção superior do mais elevado símbolo as gratificações pela participação em órgãos de deliberação coletiva. O exemplo mais recente dêsse recurso está caracterizado no art. 26 do Decreto-lei n.º 72, de 21 de novembro de 1966.

92. Finalmente não se deve omitir no balanço dos fatores responsáveis pelas distorções salariais no Serviço Público os estímulos concedidos a certos grupos do funcionalismo, especialmente o pessoal fazendário mesmo não pertencente ao grupo Fisco, em relação ao qual os argumentos levantados contra êste último adquirem maior força, nem os planos de pagamento adotados por certas instituições vinculadas ao Govêrno como autarquias e sociedades de economia mista.

93. A Comissão reconhece que a situação que hoje se apresenta provém de erros que se consolidaram com o correr dos anos, mas não pode deixar de dar seu testemunho de que novos fatores de distorção procuram insinuar-se através das comportas com as quais a vigilância do mecanismo de contrôle administrativo tem procurado coibir os abusos.

94. Outro aspecto que reclama especial registro é a inegável influência da Chefia no tumultuamento da administração do pessoal do Serviço Público.

95. A ausência de um sistema de contrôle e de atribuição de responsabilidade mais efetivo estimula os desmandos, notadamente as admissões em massa, o abuso do prestígio, o nepotismo, a liberalidade por vêzes acintosa na utilização das verbas globais ou de gratificações, e uso imprudente das extensões administrativas de decisões judiciais não passadas em julgado e até mesmo de simples liminares em mandados de segurança.

96. A Chefia mal intencionada, quando se sente tolhida, busca os mais especiosos pretextos para afastar os obstáculos legais aos excessos que se sente impedida de praticar, e essa é, não raro, a única razão real do aparecimento de autarquias sem condições de sobrevivência fora do pátio do Tesouro Nacional, sob o qual se mantêm cada vez mais dependentes e onerosas.

97. O enfeudamento de grandes áreas do Serviço Público é reclamado em nome da flexibilidade administrativa ou da necessidade de atender às peculiaridades de certos setores, cujos métodos de trabalho devem assemelhar-se às práticas vigorantes nas empresas privadas, onde o processo de decisão é mais rápido porque há menos formalidades e normas escritas a condicionarem a ação pessoal do Chefe.

98. O drama que a Comissão enfrentou para acomodar as despesas de reajustamento nos limites de crédito a êle destinado seria bem menor se, em regra, tôdas as autarquias estivessem em condições de arcar com a responsabilidade das despesas oriundas do reajustamento de seu próprio pessoal. Essa constatação revela com suficiente clareza o artificialismo do processo de autarquização no Serviço Público Federal, processo que a grosso modo só tem contribuído para facilitar a evasão aos contrôles administrativos e agravar os encargos do Tesouro Nacional.

99. A Comissão não poderia alhear-se a êsses fatos nem deixar de indicar providências tendentes a evitar o seu agravamento. Por isso mesmo incluiu no anteprojeto anexos dispositivos que limitam o montante das subvenções a serem concedidas pelo Tesouro Nacional para custeio do reajustamento do pessoal de entidades da administração descentralizada e estabelecem condições para o seu pagamento.

O PROJETO

100. Considerados os fatos e circunstâncias descritas neste relatório, a Comissão elaborou o anexo anteprojeto de lei, o qual além de estabelecer um aumento geral de vencimentos no percentual de 25% (vinte e cinco por cento) sôbre os níveis atuais, para os funcionários civis e militares, ativos e inativos, prescreve:

I — *Medidas privativas dos militares:*

a) aumento de 25% do auxílio-moradia para os militares com encargos de família e em 10% para os militares sem tais encargos, correndo a respectiva despesa pelo crédito destinado ao reajustamento;

b) alteração do escalonamento vertical de praças especiais e alunos, correndo a respectiva despesa pelo crédito destinado ao reajustamento;

c) reformulação, sem aumento de despesa, da gratificação C — (escafandristas, submarinistas, pára-quedistas e pessoal de vôo).

II — *Medidas privativas dos civis:*

a) permissão para que a gratificação de tempo integral e dedicação exclusiva dos ocupantes de cargos em comissão ou de funções de chefia ou assessoramento seja calculada sôbre o valor do símbolo do cargo em comissão ou de função gratificada, desde que o acréscimo de despesa não exceda de 25% (vinte e cinco por cento) da dotação orçamentária própria;

b) elevação de 40% para 60% da gratificação por serviço extraordinário de pessoal burocrático, auxiliar ou subalterno, quando indispensável ao desempenho de atividades sob regime de

tempo integral e dedicação exclusiva, desde que o acréscimo de despesa não exceda 25% (vinte e cinco por cento) da dotação orçamentária própria;

c) permissão para que seja paga, obedecidos os limites da dotação orçamentária própria, a gratificação pelo exercício em determinadas zonas e locais, prevista no artigo 145, item V, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

III — Medidas comuns a civis e militares

Concessão ao pesquisador que participar da realização de projeto de pesquisa científica e tecnológica de uma cota de participação, à conta dos recursos financeiros destinados ao custeio do projeto.

OBSERVAÇÕES FINAIS

101. Por outro lado, parece à Comissão que não há como ignorar o problema da remuneração excessiva, na Administração Pública, que é fonte de constante desestímulo e de reivindicações inatendíveis pelo Erário.

102. Fixado, através de leis sucessivas, o teto de retribuição, foram abertas exceções reclamadas em alguns casos, por interesse público relevante.

103. De qualquer forma, mesmo estas exceções devem ser contidas num limite razoável que, sem tolher a iniciativa e incentivo dos serviços fiscais, venha restabelecer a hierarquia salarial no serviço público, impedindo que alguns servidores tenham remuneração superior à das mais altas autoridades dos três Podêres da República, inclusive a de Chefe de Estado.

104. Esse desiderato pode ser atingido com o dispositivo abaixo que a Comissão submete ao Governo, sugerindo, *data venia*, sua incorporação ao projeto e que, se aceito, poderia ser inserido no artigo 21 como § 4.º

— A soma das gratificações e vantagens de que trata o § 1.º e não poderá, em caso algum ou sob qualquer fundamento, exceder, mensalmente, de 100% (cem por cento) o teto de vencimento fixado neste artigo.

105. A Comissão, outrossim, pede vênias para sugerir a Vossa Excelência realização de estudo completo sôbre os vencimentos da Magistratura Federal e do Ministério Público da União, por isso que os mesmos, como hoje se apresentam, não guardam correlação com o princípio da hierarquia dos diferentes níveis de autoridade através dos quais se exerce o Poder Judiciário.

106. A matéria, pela sua extrema complexidade e pelos conhecimentos especializados que lhe são inerentes, parece exigir a par-

ticipação direta de representantes da própria Magistratura e do Ministério Público na realização dos estudos aqui sugeridos, os quais, como se pode inferir dos memoriais dirigidos a Vossa Excelência pelos Presidentes do Superior Tribunal Militar e Tribunal Superior do Trabalho, envolvem cuidadoso levantamento da situação da Magistratura e do Ministério Público em várias unidades da Federação.

107. A Comissão abaixo assinada manifesta seu agradecimento a Vossa Excelência pela honrosa incumbência que lhe foi confiada, para cujo desempenho envidou o melhor de seus esforços. — *Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto*, Presidente. — *José de Nazaré Teixeira Dias*, Vice-Presidente. — *Brig. Paulo Sobral Ribeiro Gonçalves*, Representante do E.M.F.A. — *João Baptista de Carvalho Athayde*. — *Nélio de Magalhães Escobar*. — *Francisco de Paula de Castro Lima*. — *Luiz de Lima Cardoso*. — *Tomás de Vilanova Monteiro Lopes*, Secretário Executivo.