

“meio”, como seja, pessoal, material, recursos financeiros, etc.;

c) e ainda de outro lado, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Conselho de Imigração e Colonização, o Conselho Nacional de Águas e

Energia Elétrica, o Conselho Nacional do Petróleo e outros, podendo todos eles ser considerados também *staffs* específicos, mas encarregados de atividades *suplementares* no campo das funções *habituais* ou *opcionais* do Estado.

PESSOAL

Salário família : Origem e desenvolvimento

JOSÉ MEDEIROS

EM países demograficamente pobres como o nosso, faz-se mister o máximo de esforço para incentivar a natalidade. Não interessa, todavia, aumentar o número de nascimentos, sem garantir, ao mesmo tempo, os meios de que os pais lançam mão para proporcionar à prole os requisitos imprescindíveis à vida, com relativo conforto. Um dos caminhos mais salutareis para alcançar semelhante objetivo é a implantação do “salário justo”, preconizado pelos economistas e sociólogos católicos (destacadamente os papas Leão XIII — “Rerum Novarum” — e Pio XI “Quadragesimo Anno”), como a forma mais perfeita de retribuição do trabalho humano.

Na verdade, é fato pacífico que os assalariados, de modo geral, inclusive os servidores públicos vivem exclusivamente das rendas proporcionais pelo seu próprio trabalho, sendo justo, do ponto de vista social, a tendência apresentada pelo estado contemporâneo no sentido de amparar-lhes a prole.

Transplantando semelhante tendência da teoria à realidade, o Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943, instituiu o regime do salário-família para os servidores civis, os aposentados e o pessoal em disponibilidade da União, concedido a razão de 50 cruzeiros mensais por dependentes.

No entanto, a fim de preservar os interesses da Administração, assim como para evitar uma generalização injusta e onerosa, o mesmo diploma legal preceituou que são considerados dependentes, “desde que vivam total ou parcialmente a expensas do servidor ou inativo: a) o filho menor de 21 anos; b) o filho inválido, de qualquer idade”, compreendendo os filhos de qualquer condição, os enteados e os adotivos.

Interpretando êsse dispositivo, o Consultor Geral da República entendeu que os filhos adulterinos devem ser excluídos para os efeitos da percepção do salário-família, contrariando a tese liberal e humana sustentada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.). Alega o insigne jurista, em defesa de seu ponto de vista, que o salário-família visa resguardar a própria família, “como instituição de caráter natural”. Além disso, acentua o ilustre jurisconsulto, o Estado exige contraprova regular das declarações feitas pelo servidor interessado, mas, no caso em apreço, a legislação vigente não permite o reconhecimento dos filhos adulterinos; daí a impossibilidade de se provarem as alegações do próprio interessado. (Parecer publicado no *Diário Oficial* de 12-5-47).

Em que pese o saber jurídico da autoridade em causa, discordamos das conclusões a que chegou. Cuidamos que o objetivo primordial do instituto é o de auxiliar o servidor na árdua tarefa da educação e manutenção do menor. O adulterino, por estar à margem da lei, condenado por implacáveis e rígidas normas da sociedade, não deixa de ser filho do servidor, sangue de seu sangue. Ora, não se enquadrando entre os institutos de direito restrito, o salário-família, deve ser ampliado o máximo possível, para alcançar aqueles que merecem êsse benefício, de acordo com os salutareis preceitos de justiça, mesmo que firam a falsa moral anti-cristã. Tanto essa tese é de tal modo verdadeira que o Decreto-lei n.º 6.022, de 23-11-43, preceituou a cassação do salário-família quando ficar devidamente provado que o servidor ou inativo descuro da subsistência e da educação

dos dependentes (art. 2.º). Por isso, não importa desejar a lei "que todos os filhos nasçam de casamentos" e a aspiração do legislador encontrar nos textos a sua expressão máxima, como acentuou o Sr. Carlos Medeiros Silva, em comentário publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol I, fascículo I, pág. 242-7.

Por idênticos motivos, não concordamos inteiramente com o Consultor Jurídico do D.A.S.P. ao concluir que os servidores investidos da função jurídica de tutor não têm direito à percepção do benefício, alegando a inexistência de vínculo familiar, de relação de parentesco, natural ou civil, resultante de consangüinidade, adoção ou afinidade, conforme preceituam os arts. 332 e 334 do Código Civil. (Consoante se depreende do item 4 do parecer emitido no Processo n.º 6.652-47, publicado no *Diário Oficial* de 11-10-47).

No sentido plausível de evitar duplicidade de concessão, o mencionado Decreto-lei n.º 5.976-43 dispõe que, se o pai e mãe tiverem a condição de servidor ou inativo, o salário-família será concedido ao pai, se viverem em comum. Caso contrário, o beneficiado será aquele que tiver os dependentes sob sua guarda, ou, se ambos o tiverem, será concedido equitativamente, de acôrdo com a distribuição dos dependentes.

Afora os casos disciplinares e penais e os de licença por motivo de doença em pessoas da família, o servidor não terá direito a perceber o benefício, quando deixar de receber o respectivo vencimento, remuneração, salário ou provento (art. 12 e parágrafo único do Decreto-lei n.º 5.976-43).

Dispondo sobre o processo de concessão do salário-família, foi expedido, em 23-11-43, o Decreto-lei n.º 6.022, posteriormente modificado pelos de ns. 7.638, de 12-6-45 e 7.643, de 14 de junho de 1945.

Esclareceu aquêlê diploma legal que o salário-família será concedido mediante habilitação do interessado, despachada pela autoridade competente (art. 1.º), ao mesmo tempo que discrimina, conforme os órgãos a que estão vinculados os servidores ou inativos, as autoridades a quem compete conceder o benefício (art. 4.º, 5.º e 6.º).

No entanto, a fim de resguardar os cofres públicos, tornava-se necessário prever a hipótese de declarações prestadas pelo servidor interessado. Nêsse caso, seria revista a concessão do salário-família, devendo o faltante sofrer desconto men-

tal de 20% do respectivo vencimento, remuneração, salário ou provento. Acresce que, provada a má fé, ao mesmo seria aplicada a pena de demissão ou dispensa a bem do serviço público, ou casada a aposentadoria ou a disponibilidade, conforme a situação funcional correspondente (artigo 14 e parágrafo único). Com idêntico objetivo, se o servidor não apresentar, em tempo hábil, estabelecido em lei, os documentos necessários à comprovação das declarações feitas, será suspenso o pagamento do salário-família, que deverá ser restabelecido, retroagindo seus efeitos a partir da data da suspensão, uma vez satisfeitas aquelas condições. (Parecer emitido no Processo número 3.478-45, publicado no *Diário Oficial* de 16-5-45).

Dispõe expressamente o art. 16 do Decreto-lei n.º 6.022-43:

"O salário-família relativo a cada dependente será devido a partir do mês em que tiver ocorrido o fato ou ato que der origem, embora verificado no último dia do mês".

Diante dêsse dispositivo, faz-se mister, para correta aplicação da lei, conceituar o fato ou ato que deu origem ao direito de percepção do benefício. Exemplifiquemos com um caso concreto: determinado servidor apresentou a declaração legal exatamente na data do falecimento do filho, nascido dois dias antes. Levantou-se dúvida sobre o direito ao salário-família, em virtude do caráter especial com que se revestia o caso. À vista disso, o D.A.S.P. esclareceu que, por fato, somente pode ser entendido o nascimento do dependente, estando, dêsse modo, caracterizado o direito previsto no dispositivo legal acima transcrito, nada influindo, por conseguinte, a época da declaração. (Parecer emitido no Processo número 5.550-47, publicado no *Diário Oficial* de 25-8-47). Outro caso interessante: o dependente nasceu em 1938, mas apenas foi registrado em 1945. Nêsse ínterim, em 1944, o pai do menor em causa ingressou no serviço público, consubstanciando, assim, o ato previsto no art. 16 em foco. Dêsse modo, o salário-família lhe será devido a partir dessa última data, porquanto o registro deve ser considerado simples meio de comprovação. (Parecer de 26-6-45, no Processo número 9.323-45, publicado no *Diário Oficial* de 3-7-45).

E' óbvio que a legislação não poderia prever tôdas as hipóteses susceptíveis de realidade. As-

sim, o art. 23 do Decreto-lei n.º 6.022-43 preceituou que as dúvidas suscitadas na aplicação dos diplomas legais referentes à matéria em estudo seriam resolvidas pelo D.A.S.P., que poderia baixar as instruções necessárias. Em observância a esse dispositivo legal, o D. A. S. P. tem firmado uma série imensa de entendimentos a respeito, alguns contraditórios e incoerentes, inúmeros outros justos e plausíveis. Forçoso é reconhecer, no entanto, a tentativa meritória de uniformizar o tratamento, tornando homogêneas e harmônicas as leis que disciplinam a matéria. Além dos atos já comentados, procuremos focalizar os mais importantes e discutidos entendimentos firmados pelo D.A.S.P.

I — Espôsa de servidor de quem está separada, embora tendo sob sua dependência os filhos do casal, não pode perceber salário-família, visto não ser ela servidora pública. A interessada poderá, no entanto, pleitear alimentos judicialmente. Caso seja o servidor condenado a prestá-los, a este será concedido o salário-família. (Parecer de 11-7-45, no Processo n.º 1.759-45, publicado no *Diário Oficial* de 19-7-45). Dispõe acertada e justa, porquanto o salário-família somente poderá ser concedido a servidor, mas sendo este, mediante imposição judicial, obrigado à prestação de alimentos, o salário-família reverterá indiretamente em benefício da espôsa, legítima encarregada da educação e manutenção dos filhos.

II — E' doutrina pacificamente aceita que, para efeito de concessão de salário-família, não há necessidade de os dependentes do servidor se encontrarem sob sua guarda direta, sendo suficiente, apenas, que o mesmo contribua, total ou parcialmente, para a manutenção deles, conforme exige a lei. Assim, no caso de residirem os filhos estrangeiros, em companhia da progenitora, no país do nascimento, desde que comprovada a remessa mensal de determinada importância à mãe dos menores, não é justo que se deixe de conceder ao servidor o benefício do salário-família, porquanto, caso contrário, diminuiria o alcance social e tergiversaria a finalidade mesma que impulsionou a instituição do mencionado instituto (Parecer emitido no Processo n.º 5.613-46, publicado no *Diário Oficial* de 27-12-46).

III — Reafirmando o caráter verdadeiramente assistencial de que se reveste o regime do salário-

família, o D.A.S.P. já teve oportunidade de esclarecer que não se deve excluir da percepção do benefício o servidor ou inativo que realmente contribua para a manutenção ou educação do dependente, qualquer que seja a renda deste último (Parecer da antiga D.E. do D.A.S.P., no Processo n.º 20.711-43, publicado no *Diário Oficial* de 23-11-43. Dêsse modo, o servidor ou inativo não perde o direito ao salário-família pelo simples fato de o dependente haver sido convocado para o serviço militar ou ingressado em escolas militares, desde que se comprove continuar o menor a viver, total ou parcialmente às expensas do servidor. (Pareceres da Divisão do Pessoal e do Consultor Jurídico, ambos do D.A.S.P., emitidos no Processo n.º 7.035-47, publicado no *Diário Oficial* de 5-12-47).

IV — Nos estudos que precederam a vigência do diploma legal que instituiu o regime do salário-família, e concedeu aumento geral de vencimento, remuneração e salário dos servidores da União, civil ou militar, tomaram-se em devida consideração as situações familiares daqueles servidores. Sobreveio, afinal, a conclusão de que seria mais consentâneo com a realidade seguir critérios diversos para cada espécie, à vista das dificuldades de dados precisos referentes à composição da família dos militares. Em observância à norma adotada, aos servidores civis foi concedido um aumento de vencimento, remuneração ou salário, acrescido do benefício do salário-família. No que concerne aos militares, no entanto, houve a concessão de um aumento proporcional, superior ao dos civis, por incorporar implicitamente, o "quantum" do salário-família. Dêsse modo, o servidor público civil que, convocado para o serviço ativo do Exército, optar pelo vencimento do posto militar, deve ficar automaticamente excluído da anterior percepção do salário-família. Isso porque, na hipótese contrária, o servidor em aprêço seria duplamente beneficiado. (Parecer no Processo n.º 4.458-46, publicado no *Diário Oficial* de 22-6-46).

V — Conforme já acentuamos, é expressamente proibido aos pais servidores perceberem o salário-família, em virtude do mesmo dependente (art. 10 e parágrafo único do Decreto-lei n.º 5.976-43). Por isso, não julgamos acertada a decisão do D.A.S.P., no sentido de reconhecer direito ao salário-família à servidora que tem dependentes,

embora casada com militar, pois nada existe na lei que impeça tal concessão. (Parecer no Processo n.º 4.119-47 — *Diário Oficial* de 14-7-47). Na verdade, inexistente qualquer dispositivo legal vedando o benefício, porém essa proibição está implícita no próprio espírito da lei. Se o salário-família se incluiu no vencimento militar, conceder o mesmo benefício à esposa servidora seria evidenciar duplicidade de vantagens, o que é vedado por lei.

Convém esclarecer que, a princípio, o salário-família era apenas concedido aos servidores públicos civis, no sentido específico e respeito da expressão. Hodiernamente, porém, existe acentuada tendência para abranger aqueles que não estão incluídos naquela categoria funcional, tais como diaristas e mensalistas admitidos para os serviços de fomento da produção vegetal, sob o regime de "acordos" (Decreto-lei n.º 7.602, de 31-5-45), e de idêntico modo os do fomento da produção animal, consoante se depreende dos termos do parecer emitido no Processo n.º 18.346-45, publicado no *Diário Oficial* de 27-3-47.

Além disso, esse alargamento do âmbito de ação do benefício alcançou, também, inúmeras entidades

autárquicas e paraestatais. Para esse fim, no entanto, fêz-se mister estabelecer dispositivos legais expressos, estendendo ao pessoal daqueles órgãos esse regime de tão longo alcance social. Dentre estes, podemos mencionar: o Decreto n.º 14.904, de 29-2-44, que instituiu o benefício para o pessoal do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes; Decreto n.º 15.075, de 16-3-44, para o da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil; Decreto n.º 15.494, de 9-5-44, para o da Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina; Decreto número 16.620, de 19-9-44, para o do Instituto Nacional do Mate; Decreto n.º 16.715, de 3-10-44, para o do Instituto Nacional do Sal; Decreto n.º 16.716, de 3-10-44, para o do Instituto Nacional do Pinho; Decreto n.º 17.025, de 1-11-44, para o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais; Decreto n.º 17.377, de 16-12-44, para o da Comissão de Marinha Mercante; Decreto n.º 17.557, de 10-1-45, para o do Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Pôrto do Pará; Decreto n.º 17.961, de 5-3-45, para o da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, entre outros porventura omitidos.

APERFEIÇOAMENTO

Três inquéritos interessantes

OSVALDO FETTERMANN

II

CAUSAS DE DESISTÊNCIA DOS ALUNOS

EM comêço de 1943, estando na chefia da Seção de Pesquisas e Estudos da então Divisão de Aperfeiçoamento, recebemos do funcionário O.M., que ali tinha exercício, um trabalho em que, expondo observações próprias e acolhendo reparos alheios, sugeria certas medidas destinadas a corrigir falhas no ensino ministrado nos Cursos de

Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público. E, como lhe parecesse que o maior defeito estava na maneira de se darem as aulas, propunha fôssem criadas as funções de "assistentes de metodologia", cuja principal tarefa seria o contrôle sistemático da atuação dos professores.

Examinámos cuidadosamente aquelas sugestões e, inteirado de seu conteúdo, advertimos que, pela forma como se pretendia efetivar a idéia, elas tra-