

Assistência e proteção à família dos servidores do Estado

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO

Técnico de Administração

SUMÁRIO: Fundamentos — Histórico — Montepio civil — Pecúlio e pensões — Abono familiar — Influência da situação familiar na vida funcional — Salário-família — Licença por motivo de doença em pessoas da família — Facilidades educacionais — Conclusões.

SENDO o servidor do Estado um assalariado, não pode, de modo geral, constituir reservas econômicas que permitam amparo e proteção suficiente à sua família, após o seu desaparecimento.

O Estado, agindo com a dupla responsabilidade social e de patrão, tem, por isso, procurado ajudar os servidores a resolver esse problema, não somente pela criação de institutos oficiais de previdência, de inscrição obrigatória, como também pelo estabelecimento de outras formas de assistência e previdência.

O Estatuto dos Funcionários (Decreto-lei 1.713, de 28-10-39), por exemplo, prescreve que o Governo deve promover o bem estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias, mediante a organização de

“um plano de assistência, que compreenderá a previdência, seguro, assistência médico-dentária e hospitalar, sanatórios, colônias de férias e cooperativas” (Item I, § 1.º, art. 219),

e estabelece como um dos deveres do funcionário,

“amparar a família, tendo em vista os princípios constitucionais, instituindo, ainda, pensão que lhe assegure bem-estar futuro” (Item XI, art. 224).

A fim de dar objetividade a tão amplo programa assistencial e, ao mesmo tempo, conseguir a sua ordenação harmônica e sistemática, criou o

Governo uma Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado (1).

*
* *
*

Não data de hoje, entretanto, esse interesse do Estado Brasileiro pela sorte da família dos seus servidores. Ele é antigo e constante.

Assim é que ainda nos albores da República, para não irmos mais longe, pelo Decreto 942^a de 31-10-1890, foi instituído o Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda, com o objetivo de

“prover a subsistência e amparar o futuro das famílias dos mesmos empregados, quando estes falecessem ou ficassem inabilitados para sustentá-las decentemente” (art. 1.º).

Criado embora para os funcionários do Ministério da Fazenda, o Montepio foi sendo ampliado, abrangendo outros Ministérios, até compreender a totalidade dos então existentes.

O Montepio assegurava aos herdeiros dos funcionários falecidos uma pensão pagável mensalmente, de acordo com a contribuição correspondente e que equivalia a um dia de ordenado (2).

A pensão representava a metade do ordenado que servira de base à contribuição, ou seja, 1/3 do vencimento básico.

Nenhum estudo técnico determinara, entretanto, a relação entre as contribuições exigidas e as pensões fixadas. Elas foram estabelecidas a êsmo, no puro domínio do empirismo. Dessa falta de orientação resultou que, em breve, o Governo foi

(1) Decreto-lei 8.145, de 28-10-45.

(2) O vencimento até a vigência do Estatuto dos Funcionários, era dividido em duas partes: *ordenado*, que correspondia a 2/3, e *gratificação pro labore*, que representava o outro terço.

obrigado a suspender a admissão de novos contribuintes ao Montepio (3), dadas as responsabilidades acumuladas para os cofres públicos.

Como demorassem os estudos para o estabelecimento de um novo regime, em substituição ao Montepio, resolveu o Governo reabrir, em 1910 (4), as inscrições de novos contribuintes, para suspendê-las, definitivamente, cinco anos depois (5).

Apesar de suspensão há quase 30 anos a admissão de novos contribuintes para o Montepio, ainda hoje a despesa anual com as pensões pelo mesmo atribuídas atinge a apreciável quantia de Cr\$ 82.176.000,00 (6).

*

* *

Durante 10 anos não tiveram os funcionários civis qualquer instituto oficial de previdência, até que pelo Decreto 5.128, de 31-12-26, foi criado o *Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União*, com a finalidade de conceder pecúlio às famílias dos funcionários, por morte destes.

Os pecúlios, pagos de uma só vez, eram do valor de Cr\$ 10.000,00 para os funcionários que recebiam até Cr\$ 3.600,00 anuais, e de Cr\$ 15.000,00 para os que tinham mais de Cr\$ 3.600,00 anuais, e as contribuições variavam de conformidade com a idade do contribuinte e com o plano de amortizações escolhido que podia variar entre 10 e 30 anos.

Em 1934, o Instituto passou a denominar-se *Instituto Nacional de Previdência* e os pecúlios a serem concedidos foram fixados em 5, 10, 15, 20, 25 e 30 mil cruzeiros, de acordo com os vencimentos dos segurados.

Os beneficiários poderiam receber o pecúlio de uma só vez, ou convertê-lo em pensão mensal, na conformidade da tabela então aprovada (7).

Com o decreto-lei 288, de 23-2-38, foi criado um novo *Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.)*, no qual

(3) Lei 490, de 16-12-1897. Durou, assim, apenas sete anos, a primeira fase do Montepio.

(4) Lei 2.356, de 31-12-910.

(5) Lei 3.089, de 8-1-916.

(6) Orçamento para o exercício de 1945 (Decreto-lei 7.191, de 23-12-44).

(7) Decreto 24.563, de 3-7-934.

são obrigatoriamente inscritos todos os servidores, funcionários ou extranumerários.

O I.P.A.S.E. assegura aos beneficiários dos seus contribuintes pecúlios e pensões.

O pecúlio é entregue a pessoa livremente escolhida pelo segurado, seja ou não parente. Na falta de prévia determinação, será entregue à sua família.

As pensões são assim classificadas:

- a) *vitalícias* — para o cônjuge sobrevivente do sexo feminino, ou do sexo masculino, se inválido; e para a mãe viúva ou pai inválido, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo;
- b) *temporárias* — para cada filho e enteado, de qualquer condição, até a idade de 21 anos, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez; ou para cada irmão órfão de pai e sem padrasto, também até a idade de 21 anos, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo sem filhos nem enteados (8).

A contribuição para o I.P.A.S.E. corresponde a 5% do vencimento, remuneração ou salário do servidor. Comparando-a com a mensalidade do antigo Montepio, que correspondia ao ordenado de um dia (2/3 do vencimento) e que representa cerca de 2,22%, chega-se à conclusão de que aquela é bem mais elevada. Tomando-se, por exemplo, dois funcionários que tenham ingressado para o serviço público com a idade de 30 anos, ambos com o vencimento mensal de Cr\$ 900,00, sendo um contribuinte do antigo Montepio e o outro segurado do I.P.A.S.E., descontaria o primeiro vinte cruzeiros mensais, e o outro, quarenta e cinco cruzeiros mensais.

Quanto ao regime de benefícios, é difícil estabelecer uma comparação, pela diversidade de sistema. No Montepio, as pensões dependem, apenas, da retribuição do contribuinte; no I.P.A.S.E., elas variam de conformidade com a retribuição e a idade do segurado no momento da inscrição, e do número e da idade dos beneficiários, porque as pensões temporárias são fixadas em determinada base para os menores de seis anos de idade; aumentam entre os seis e os 12 anos e tornam a elevar-se quando os menores completam 12 anos, até a cessação do pagamento.

(8) Decreto-lei 3.347, de 12-6-941.

A fim de dar uma idéia de cada um dos sistemas, imaginemos que aquêles dois funcionários, ao falecerem, deixem, cada um, viúva, um filho com menos de seis anos, dois filhos entre os seis e os 12 anos, e outro com mais de 12 anos.

O contribuinte do Montepio deixará uma pensão fixa de Cr\$ 300,00 (a metade do ordenado, ou 1/3 do vencimento), cuja metade caberá à viúva (Cr\$ 150,00) e o restante será repartido, igualmente entre os filhos (Cr\$ 37,50 a cada um).

O segurado do I.P.A.S.E. deixará as seguintes pensões individuais:

	Cr\$
à viúva	159,30
ao filho menor de seis anos	32,40
a cada um dos filhos compreendidos entre seis e 12 anos, Cr\$ 47,70	95,40
ao filho de mais de 12 anos	63,90
Total	351,00

Ao atingir a idade de seis anos, o filho mais novo passará a receber Cr\$ 47,70; ao completar 12 anos, e até a cessação do pagamento, Cr\$ 63,90.

Além dessas pensões, o segurado do I.P.A.S.E., no caso em exame, deixará um pecúlio de Cr\$ 3.828,60, pagável de uma só vez, à pessoa livremente designada pelo funcionário, faça parte ou não de sua família.

Procurou-se, por êsse meio, atender a situações de fato em que, além dos beneficiados pelo regime de amparo social, deseja o funcionário amparar pessoas outras, por quem se interesse.

No exemplo focalizado, há ligeira vantagem para o regime do I.P.A.S.E. Se o segurado não tivesse filhos, deixaria, porém, apenas a pensão da viúva (Cr\$ 159,30), enquanto que a do contribuinte do Montepio, nas mesmas condições, seria sempre Cr\$ 300,00.

Conclui-se, pois, que o regime estabelecido pelo I.P.A.S.E. é mais favorável às famílias numerosas, embora seja ainda insuficiente para garantir um mínimo de subsistência aos herdeiros dos servidores desaparecidos.

Jamais deveria a pensão (individual ou coletiva) ser inferior a 1/3 do vencimento, remuneração ou salário do servidor.

Quando o funcionário fica em inatividade, aposentado ou pôsto em disponibilidade, mesmo em virtude de pena disciplinar, estabelece o Estatuto,

como provento mínimo, 1/3 do seu vencimento ou remuneração, a fim de evitar uma brusca quebra do padrão de vida, o que é de todo desaconselhável. O mesmo deve ser feito em relação às pensões concedidas pelo I.P.A.S.E., já que as do Montepio obedecem a êsse critério.

*
* *
*

Havendo a Constituição estabelecido que a família está sob a proteção especial do Estado e que "às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção dos seus encargos" (art. 124), foi expedido o Decreto-lei 3.200, de 19-4-941, dispondo sobre a organização e proteção da família.

Em relação aos servidores do Estado dispôs o referido decreto-lei:

- a) dando preferência, para nomeação ou promoção, à situação de família dos candidatos;
- b) assegurando um abono familiar aos chefes de famílias numerosas.

Com referência à promoção, por exemplo, dispunha a Lei (redação dada pelo Decreto-lei 3.284, de 19-5-41) que na classificação por antiguidade ou em igualdade de merecimento, teria preferência sucessivamente:

- a) o funcionário casado ou viúvo que tivesse maior número de filhos;
- b) o casado;
- c) o solteiro que tivesse filhos reconhecidos;
- d) o que tivesse maior tempo de serviço no Ministério;
- e) o que contasse maior tempo de serviço público federal, civil ou militar;
- f) o mais idoso.

Dava, assim, a lei uma importância extraordinária à situação de família do funcionário, para efeito de promoção.

O acesso dos funcionários é, entretanto, matéria que interessa profundamente à Administração, pelo incentivo que representa na melhoria da execução dos serviços públicos, e não deve ficar, por isso mesmo, subordinado a influências externas, alheias às condições de trabalho, por mais

ponderosas que elas sejam. Sôbre o assunto, escreviamos em 1943:

“Outra coisa que não se justifica, ao nosso ver, é o estado civil ou o número de filhos influir na promoção ou melhoria de salário.

O Estado tem o dever de incrementar a nupcialidade e a natalidade. Isso, entretanto, deve ser feito por meio de mútuos, abonos, facilidades educacionais e outros auxílios julgados convenientes, e não por meio de promoção.

A promoção diz, apenas, respeito à atividade funcional. Se um servidor é o melhor da sua classe, não vemos porque se deva indagar se é solteiro ou casado, ou se tem filhos, para premiá-lo com um acesso” (9).

Foi, felizmente, o que compreendeu a Administração, que, tendo em vista:

a) que a promoção deve ser um estímulo constante para o funcionário e um meio que permita à Administração premiar os mais capazes, despertando a justa ambição daqueles que desejam progredir na carreira, mercê dos seus predicados funcionais e do esforço e energia dedicados ao serviço público;

b) que baseadas as promoções em circunstâncias alheias às atividades funcionais ter-se-á estancado essa fonte de interesse, que é a competição no trabalho, com prejuízo para o serviço público, pois os funcionários verão diminuídas as possibilidades de acesso, de recompensa, procurando outros misteres e afazeres (10),

alterou o sistema de desempate, restabelecendo, em consequência, os princípios fixados no Estatuto (11), que levam em conta, precipuamente, a situação funcional dos interessados.

O abono familiar era concedido ao servidor que tivesse mais de oito filhos menores de 18 anos, ou incapazes, desde que recebesse menos de mil cruzeiros mensais, de acôrdo com a seguinte base:

- a) Cr\$ 20,00 por filho, aos que ganhavam menos de Cr\$ 500,00 mensais; e
- b) Cr\$ 10,00 por filho, ao que percebiam entre Cr\$ 501,00 e Cr\$ 1.000,00 mensais.

(9) PINTO PESSOA, *Manual dos Servidores do Estado* — 2.º Tomo, Livro do Extranumerário, 1.ª edição, Rio, 1943, pág. 84.

(10) Exposição de motivos 2.321, de 16-10-43, do D.A.S.P.

(11) Decreto-lei 5.938, de 28-10-43.

Tal abono, além de abranger bem reduzido número de servidores (12), concedia um parco auxílio, de todo insuficiente ao fim que visava. Deve ser salientado, ainda, de relance, a ilogicidade que encerrava o sistema, ao conceder auxílio inversamente proporcional ao vencimento dos funcionários, quando os encargos de família crescem na razão direta do nível de vida conquistado pelo cidadão na órbita social a que pertence.

A experiência comprovou, dentro de pouco tempo, a inconveniência do regime.

Aproveitando a oportunidade de estudos sôbre o reajustamento de vencimentos e salários dos servidores, a fim de adaptá-los aos novos níveis do custo de vida, resultantes da segunda guerra mundial, substituiu o Estado o abono familiar pelo *salário-família*, de objetivos mais amplos e de efeitos mais seguros.

É que, como afirmou o D.A.S.P. em Exposição de Motivos aprovada pelo Govêrno,

“o regime de abonos familiares, que o Estado concede aos necessitados, não se deve aplicar, evidentemente, ao funcionalismo público, que não participa daquela condição” (13).

*

* * *

O salário-família, que é extensivo a todos os servidores do Estado, ativos ou inativos, seja qual fôr a sua classificação, constitui um novo sistema de retribuição, em que são levados em conta os encargos de família do trabalhador, e segundo o qual é concedido, além do vencimento, remuneração, salário ou provento, Cr\$ 50,00 mensais, por dependente.

São considerados dependentes, para os efeitos legais, os filhos ou enteados de qualquer natureza menores de 21 anos, ou inválidos de qualquer idade, que vivam total ou parcialmente às expensas do servidor ou inativo.

O sistema atualmente em vigor não constitui privilégio nosso nem está restrito ao âmbito do Govêrno Federal.

(12) Dum total de 146.000 servidores federais, apenas 450 se habilitaram ao recebimento do abono familiar (Exp. Mot. 3.474, de 8-11-43, do D.A.S.P.) o que representa cêrca de 0,3% da massa de servidores.

(13) Exp. mot. 3.474, cit.

Com efeito, como afirmou o Professor FALLON no prefácio que escreveu para o livro de PAULO SÁ (14), pioneiro, no Brasil, dos abonos familiares, estes "estão fazendo a volta do mundo".

Assim é que na França, na Bélgica, na Itália, na Nova Gales do Sul, na Nova Zelândia e na Austrália (15), entre outros países, já vigoram sistemas semelhantes.

Entre nós devem ser citados os exemplos de três Estados que antecederam o Governo Federal na concessão de salário-família aos seus servidores: Minas Gerais (16), que fixou em 5% do vencimento o auxílio a ser concedido por filho menor de 18 anos; Santa Catarina (17), que atribuía um adicional de 10% dos vencimentos aos servidores que tivessem seis ou mais filhos; e Pernambuco (18), que dava um acréscimo de 3% sobre o vencimento do funcionário ou militar, por filho menor de 18 anos.

Seguindo o exemplo do Governo da União, diversos Estados já concedem salário-família aos seus servidores, de acordo com as peculiaridades locais ou com as suas possibilidades financeiras. Assim, fixaram em:

- I — Cr\$ 50,00 por dependente:
- Distrito Federal ... Decreto-lei 6.027, de 24-11-43
Pará Decreto-lei 4.574, de 2-6-44
- II — Cr\$ 40,00 por dependente:
- S. Catarina Decreto-lei 1.022, de 29-5-44
- III — Cr\$ 30,00 por dependente:
- Espírito Santo Dec.-lei 15.230, de 26-11-44
Paraná Decreto-lei 354, de 6-8-45
Rio de Janeiro Decreto-lei 1.117, de 25-3-44
- IV — Cr\$ 25,00 por dependente:
- Bahia Decreto-lei 487, de 30-4-45

(14) PAULO SÁ, *Abonos Familiares*, Rio, 1943, pág. 9.

(15) *Ibidem*, pág. 23.

(16) Decreto-lei 77, de 8-2-38. Atualmente concede 7% para a esposa e 7% por filho (Decreto-lei 971, de 1-12-43).

(17) Lei 283, de 19-1-39. Atualmente concede Cr\$ 40,00 por dependente (Decreto-lei 1.022, de 29-5-44).

(18) Decreto-lei 435, de 28-12-39. Atualmente concede 5% aos que recebem até Cr\$ 500,00 mensais; 4% aos que recebem entre Cr\$ 501,00 e Cr\$ 1.000,00, e 3% aos que recebem mais de Cr\$ 1.000,00 (Decreto-lei 1.160).

V — Cr\$ 20,00 por dependente:

Ceará	Decreto-lei 1.143, de 12-5-44
Goiaz	Decreto-lei 6, de 7-3-45
Mato Grosso	Decreto-lei 665, de 24-5-45
Rio Grande do Norte	Decreto-lei 367, de 23-3-45
Sergipe	Decreto-lei 583, de 31-12-44
São Paulo	Dec.-lei 15.128, de 15-10-45

VI — Cr\$ 15,00 por dependente:

Maranhão	Decreto-lei 944, de 22-12-44
Piauí	Decreto-lei 830, de 25-8-44

Finalmente, o Estado do Rio Grande do Sul concede um *abono familiar*, de Cr\$ 40,00 por dependente a todo servidor que perceba menos de Cr\$ 4.000,00 mensais.

Constituiu, sem dúvida, grande conquista dos servidores públicos a concessão do salário-família, que atendeu, indistintamente, a todos os que têm dependentes sob sua guarda. Duas observações podem ser feitas, entretanto, ao regime instituído.

A primeira diz respeito à esposa, que não seja servidora do Estado. Indubitavelmente, deve ser concedido o salário-família nesse caso, como já procedem, aliás, o Instituto de Resseguros do Brasil (19) e o Estado de Minas Gerais (20).

A outra observação se refere à uniformidade do salário-família, sem levar em conta a remuneração do servidor. Dada a ordem social vigente, os funcionários de vencimentos mais elevados têm responsabilidades maiores de representação, desfrutam de um padrão mais alto de vida, seus filhos freqüentam, necessariamente, escolas mais caras, de modo que o custeio dos seus filhos é mais elevado que os dos funcionários de menor retribuição. Enquanto que Cr\$ 50,00 de salário-família, por dependente, representam 10% da retribuição do servidor que recebe Cr\$ 500,00 mensais, é inferior a 1% da dos que recebem Cr\$ 5.500,00. Deveria, pois, o salário-família levar em conta essas diferenças, podendo ser estabelecida uma escala como a que apresentamos abaixo, a título de sugestão:

Cr\$ 50,00 por dependente, aos que recebessem até Cr\$ 1.000,00;

(19) O Instituto de Resseguros do Brasil concede Cr\$ 150,00 ao cônjuge — PAULO SÁ, *ob. cit.*, pág. 79.

(20) Decreto-lei 971, de 1943, cit.

Cr\$ 75,00, por dependente, aos que recebessem entre Cr\$ 1.000,00 e Cr\$ 3.000,00;

Cr\$ 100,00 por dependente aos que recebessem acima de Cr\$ 3.000,00.

*
* *

Outra medida de assistência, de grande importância, que se dispensa ao funcionário, é a licença por motivo de doença em pessoa da família, ou do cônjuge do qual não esteja legalmente separado.

Tal providência, além de permitir ao funcionário dispensar uma assistência mais direta e imediata aos que lhe são caros, em caso de moléstia grave, vem beneficiar o próprio serviço, pois é curial que o funcionário, obrigado a trabalhar em disposição de espírito desfavorável, não poderia dar tôda a sua capacidade de produção, com evidentes prejuízos para a Administração, em alguns casos bem maiores que os resultantes do seu afastamento remunerado.

Por isso, pelo que representa de espírito de solidariedade humana, de sentimento de família e pelas vantagens que proporciona ao próprio serviço, o sistema de licença por motivo de doença em pessoas da família deve abranger também os funcionários interinos e os extranumerários, hoje excluídos dessa forma de amparo social.

*
* *

Finalmente, assegura o Estatuto ao funcionário, ou às pessoas de sua família cuja subsistência esteja ao seu cargo, matriculados em estabelecimento de ensino, em caso de remoção ou transferência, matrícula em estabelecimento congênere no local de sede da nova repartição ou serviço, em qualquer época do ano, e independentemente da existência de vaga.

Em matéria de ensino muito pode e deve o Estado fazer pela família dos seus servidores.

O ensino gratuito, em todos os graus e ramos, deve ser assegurado, de imediato, aos filhos dos servidores públicos, civis ou militares, quer pela concessão de auxílio aos estabelecimentos existentes, em razão do número de filhos de servidores matriculados gratuitamente, quer pela criação de novos institutos especialmente destinados a êsse fim, de modo a evitar que, como se verifica atualmente, grande número de servidores do Estado se

veja compelido, pelas dificuldades de vida e encarecimento do ensino, a cedo retirar seus filhos das escolas, agravando, assim, a falta de preparação técnica e geral em que se debate o nosso país.

*
* *

Chegamos ao fim do nosso trabalho. Bosquejamos o sistema de assistência que o Estado proporciona aos seus servidores, tendo em vista, principalmente, o que diz respeito à situação de família; comparamos sistemas e procuramos mostrar a sua evolução; demonstramos vantagens e desvantagens e apresentamos algumas sugestões. Vamos agora sintetizar.

Do exame de tudo, podemos concluir que, se muita coisa foi feita em benefício do servidor, muito ainda resta realizar.

Indicamos, assim, como aspirações imediatas dos servidores do Estado:

a) a concretização do plano de assistência traçado no art. 219 do Estatuto dos Funcionários, extensivo a todos os servidores e não apenas aos que são lotados ou têm exercício no Distrito Federal;

b) o estabelecimento de um limite mínimo de 1/3 do vencimento, remuneração ou salário do servidor, para as pensões a serem concedidas aos seus herdeiros;

c) a concessão do salário-família à esposa do servidor, que não seja, também, servidora do Estado;

d) a concessão do salário-família em razão da retribuição do servidor;

e) a extensão do regime de licença para tratamento de pessoas da família aos interinos e aos extranumerários; e

f) facilidades educacionais para os filhos dos servidores do Estado.

Confiamos em que a Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado (C.O.A.S.S.E.), ultimamente criada, dê um caráter objetivo aos seus trabalhos, convertendo em realidade dispositivos legais de proteção e assistência aos servidores públicos, e sugira novas formas de amparo aos que dedicam seus esforços em prol da causa pública.