

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Ocupação de próprios nacionais por servidores civis da União

Pela Exposição de Motivos n.º 2.567, de 5 de setembro de 1944, o D.A.S.P. submeteu à apreciação do Senhor Presidente da República projetos de decreto-lei e decreto, visando normalizar e regulamentar a ocupação de próprios nacionais por servidores civis da União e o pagamento dos respectivos alugueis.

O assunto já tem sido objeto de lei, mas da oscilação verificada em decretos sucessivos resultou uma certa imprecisão, que determinou, na prática, orientações divergentes por parte dos órgãos a que a questão está afeta.

O Decreto n.º 22.005, de 24 de outubro de 1932, por exemplo, que dispôs sobre esse assunto, distinguiu os casos de residência obrigatória e voluntária. Na primeira hipótese, o servidor devia um aluguel correspondente a uma taxa fixa de 5% sobre os seus vencimentos ou salários e mais uma taxa variável de 1% a 5%, a fixar de acordo com os preços correntes dos prédios particulares da localidade; na segunda hipótese, seria alugado pela melhor oferta, devendo o aluguel ser calculado em função do valor venal do imóvel, de que não poderia ser inferior a 7%.

O regime vigorou até 1936, quando foi sancionada a Lei 251, que instituiu a gratuidade de ocupação de próprios nacionais pelos funcionários públicos federais, nos casos de residência obrigatória, concedendo auxílio para aluguel de casa, não excedente de 20% dos vencimentos, para os casos em que fôsse absolutamente necessária a permanência do funcionário junto ao serviço e não dispusesse a União de prédio para esse fim.

Entretanto, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, baixado em 1939, dispôs, no art. 185, que as casas de propriedade da União, que não fôsem necessárias aos serviços públicos, poderiam ser cedidas, *por aluguel*, aos funcionários, na forma das disposições vigentes.

Por outro lado, o mesmo Estatuto ainda estabeleceu que o funcionário, além do vencimento ou remuneração, *não poderia receber* qualquer van-

tagem além das que especificou (art. 103) e entre as quais não se inclui o auxílio para aluguel de casa.

Verifica-se, portanto, uma oscilação de critério na regulamentação do assunto, o que mais se acentua na prática. Realmente, são inúmeros os casos de ocupação gratuita de próprios nacionais quando, em face da lei vigente, o servidor devia pagar aluguel.

No Ministério da Educação e Saúde, por exemplo, são em número de 450, aproximadamente, os próprios nacionais ocupados por servidores públicos e até por particulares. A Divisão de Pessoal daquele Ministério, por provocação da Diretoria do Domínio da União, cogitou de averbar, na ficha financeira de cada servidor, tanto a dívida atrasada quanto o aluguel fixado e não pôde prosseguir nesse trabalho porque, em face da lei geral de consignação em folha, só podiam ser enquadrados esses descontos entre os autorizados a que se refere o Decreto-lei n.º 312, de 1938, sujeitos a um limite que essa mesma lei impõe.

O assunto foi examinado pelo Conselho de Administração de Pessoal, que elaborou um projeto para resolver definitivamente o assunto.

Mantendo a distinção entre a residência obrigatória e a voluntária ou facultativa, propôs o Conselho que, no segundo caso, o servidor pagasse um aluguel correspondente ao valor locativo do imóvel, mas que, quando se tratasse de residência obrigatória, fôsse o aluguel fixado em 50% do valor locativo, não podendo, ainda, exceder uma determinada porcentagem do vencimento, remuneração ou salário, isto é, a porcentagem prevista nas leis trabalhistas para o desconto de habitação.

Em princípio, o D.A.S.P. foi de parecer que o projeto, nessa parte, resolve satisfatoriamente a questão.

De fato, o servidor que ocupa voluntariamente um próprio nacional não merece tratamento privilegiado, sendo razoável cobrar-se-lhe um aluguel

correspondente ao valor locativo do imóvel, como se fôsse um particular.

Quanto aos que residem obrigatoriamente em próprios da União, por necessidade de vigilância ou assistência constante, duas alternativas se apresentam: ou na fixação dos vencimentos é levada em conta a vantagem que inegavelmente representa a concessão de habitação gratuita e, nesse caso, não devem ser cobrados aluguéis; ou o seu vencimento deve ser fixado independentemente da circunstância de residir em próprio nacional, ficando, portanto, sujeito ao pagamento do aluguel respectivo.

Essa segunda alternativa foi a que preferiu o Conselho e, realmente, tendo a vantagem de ser a mais simples, é tão justa quanto a outra.

Deve-se considerar, porém, que a imposição de residência em determinado prédio, sobretudo no interior do país, já representa, por si só, uma desvantagem para o funcionário. Além disso, se a obrigatoriedade decorre da necessidade de vigilância ou assistência constante, a administração está solicitando do funcionário uma dedicação maior do que normalmente exige de seus servidores.

Por essas considerações, pareceu ao Conselho que, em princípio, o servidor deveria pagar, nos casos de residência obrigatória, apenas um aluguel correspondente a 50% do valor locativo do imóvel.

Não é essa, porém, a única limitação. O servidor não deve ser obrigado a pagar um aluguel superior às suas possibilidades econômicas. Se é forçado a residir em próprio nacional, não se lhe deve cobrar mais do que normalmente pagaria de aluguel de casa se tivesse liberdade de escolher a sua residência. A fixação desse limite, entretanto, não é fácil, por não haver estudos mais aprofundados sobre a porcentagem das despesas de habitação, em relação à renda individual.

Em face dessa dificuldade, o Conselho tomou por base a legislação relativa ao salário mínimo, que permite a redução dos salários quando o empregador fornece habitação gratuita ao empregado. A redução se expressa numa porcentagem variável, através das diferentes regiões do país. Nessa base, o projeto do Conselho dispunha que o aluguel cobrado não poderia ultrapassar uma porcentagem do vencimento, remuneração ou salário, igual à porcentagem prevista nas leis traba-

listas para o desconto de habitação na localidade em que estivesse situado o imóvel.

Assim, o servidor que fôsse obrigado a residir em próprio nacional, pagaria, em princípio, um aluguel correspondente a 50% do valor locativo do imóvel ou da parte do imóvel ocupada, não podendo esse aluguel, todavia, ultrapassar uma determinada porcentagem de seu vencimento.

O D.A.S.P. achou satisfatório, nessa parte, o projeto do Conselho, salvo quanto a essa relação estreita que mantém com a legislação trabalhista.

Se, no momento, a melhor base é fornecida pela lei do salário-mínimo, pode ocorrer que outros estudos forneçam uma base melhor. Assim, a solução que parece mais aconselhável consiste em dispor a lei que o aluguel não poderá ultrapassar a porcentagem que fôr fixada em tabela aprovada pelo Presidente da República, levando em conta as variações regionais do custo de vida, e que será calculada sobre o vencimento, remuneração ou salário do servidor.

No momento, as porcentagens seriam as mesmas que a lei do salário mínimo estabelece para o desconto de habitação, mas futuramente poderiam ser outras, sem necessidade de alterar a lei.

O projeto do Conselho continha duas isenções que parecem perfeitamente aceitáveis: uma, quanto aos servidores que ocupam construções improvisadas junto a obras em que estejam trabalhando; outra, quanto aos próprios nacionais que servirem de sede às missões diplomáticas e repartições consulares do Brasil.

No primeiro caso, não seria viável, nem econômico, movimentar a máquina administrativa para determinar o valor locativo da construção que, logo em seguida, será demolida ou abandonada, passando os servidores a outras regiões; no segundo caso, a isenção se justifica pela tradição do Ministério das Relações Exteriores, de fornecer habitação condigna aos chefes de missões diplomáticas e repartições consulares, seja pela ocupação de próprios nacionais ou de prédios alugados no estrangeiro.

Isto pôsto, cumpria, ainda, definir com precisão os casos em que essa obrigatoriedade deve ocorrer, de que resultará aluguel mais favorável.

O Conselho distinguiu duas hipóteses: a necessidade de vigilância ou assistência constante e a ausência de outro prédio em condições de ser ocupado no local.

Essa necessidade de vigilância ou assistência conviria ser caracterizada objetivamente em cada caso e, por isso, dispôs o projeto do Conselho que a obrigatoriedade de residência, nessa hipótese, somente se daria quando prevista em lei, regulamento, regimento ou portaria ministerial.

Pareceu ao D.A.S.P. que, também na hipótese de ausência de outro prédio, a obrigatoriedade de residência somente deve ser caracterizada quando prevista em lei, regulamento ou regimento, fornecendo-se, assim, um critério objetivo de verificação.

Por outro lado, não parece que deva ficar a critério exclusivo dos Ministérios a necessidade de vigilância ou assistência constante. Para sua caracterização, julgou o D.A.S.P. que se deve exigir que aquela condição conste de lei, regulamento ou regimento.

Propôs ainda o Conselho que, em todos os casos, o aluguel fôsse cobrado mediante desconto em fôlha.

Ao D.A.S.P. pareceu que, neste particular, também se deve distinguir entre a residência obrigatória e a facultativa. No primeiro caso, o servidor entra em relações com o Estado nitidamente em razão de sua qualidade de servidor e aí a cobrança se deve fazer mediante desconto em fôlha, independentemente de quaisquer descontos feitos para outros fins, tal como propõe o Conselho.

Tratando-se, porém, de residência facultativa, o servidor entra em relação com o Estado como se fôsse um particular. Os aluguéis devem ser cobrados pelos meios ordinários, inclusive ação judicial, e a cobrança ficará assegurada desde que se permita o arresto, seqüestro ou penhora do vencimento ou remuneração, alterando-se nesse sentido o artigo 118 do Estatuto.

A fixação do valor locativo dos imóveis deve ficar a cargo da Diretoria do Domínio da União, como propôs o Conselho, procedendo aquela repartição a uma revisão quinquenal e comunicando às repartições averbadoras o valor locativo dos imóveis ocupados em caráter de residência obrigatória e as alterações que se forem verificando.

Outro dispositivo constante do projeto do Conselho, que parece deve ser aceito, apenas com alteração de redação, é o que proíbe a ocupante de próprio nacional em caráter de residência obrigatória cedê-lo, sublocá-lo ou dar-lhe destino diferente do residencial, sob pena de demissão ou dispensa.

A execução desse sistema exige uma fase longa de adaptação. O Conselho propunha que, dentro de 60 dias a partir da publicação da lei, as repartições averbadoras pedissem à Diretoria do Domínio da União que lhes comunicasse o valor locativo dos imóveis atualmente ocupados por servidores civis, devendo a informação ser prestada dentro de 120 dias. Enquanto isso, seriam canceladas tôdas as consignações em fôlha averbadas, até a data da publicação da lei, para pagamento de aluguel de próprio nacional, ficando extinta a dívida, existente na mesma data, proveniente da ocupação de próprios nacionais por servidores civis da União, e não sendo devidos aluguéis até 31 de dezembro do corrente ano, véspera do dia em que a lei entraria em pleno vigor.

O D.A.S.P. foi de parecer que se impõe o cancelamento de tôdas as consignações em fôlha.

Tratando-se de residência facultativa, o cancelamento se impõe porque a cobrança passa a ser feita pelos meios ordinários; tratando-se de residência obrigatória, os descontos seriam restabelecidas na data da vigência da lei, não sendo devidos aluguéis nesse intervalo. Quanto à dívida existente na data da publicação da lei, se proveniente de residência obrigatória, seria cancelada, de modo que o novo sistema entraria a funcionar sem qualquer remanescente dos defeitos dos sistemas anteriores.

Durante o período de adaptação seria elaborada, pelos órgãos de pessoal dos ministérios, e submetida à apreciação do Senhor Presidente da República, através do D.A.S.P., a relação dos próprios nacionais que presentemente devem ser ocupados em caráter de residência obrigatória. Essa relação valeria como ponto de partida, não se considerando de residência obrigatória os próprios nacionais que dela não constassem, enquanto não prevista essa obrigatoriedade em nova lei, regulamento ou regimento.

Aprovada a relação, os órgãos interessados e o D.A.S.P. proporiam a modificação dos regi-