

A NATUREZA DO VENCIMENTO E A NOVA POLÍTICA RETRIBUTIVA

Pedro Cavalcanti

Assessor Legislativo do Senado Federal

O conceito de direito adquirido e o status funcional. O vencimento e a natureza da função pública. O vencimento e o regime estatutário. O conceito de vencimento na doutrina moderna. O vencimento na definição legal. Vencimento e remuneração na doutrina do Direito Administrativo e na do Direito do Trabalho. A interferência estatal nas relações do direito privado. O salário-mínimo da função pública. O vencimento como prestação alimentar. A importância das retribuições paralelas. Os fundamentos da nova política retributiva. Valorização dos cargos técnicos, científicos e de magistério. A nova política retributiva e o regime de paridade.

Não são poucos os autores, os intérpretes, os comentaristas que apregoam: “o direito do funcionário é o consignado na lei vigente”. Essa asserção, repetida e proclamada, assume, no âmbito de nosso direito administrativo, foros de verdade imutável, criando um falso dogma, prejudicial à ordem jurídica que disciplina o complexo de prerrogativas próprias dos servidores do Estado. Evidentemente, tal afirmação, no que tange ao seu sentido lato, encerra verdade incontestável, dado que o funcionário público está sujeito, nas suas relações com o Estado, ao regime estatutário, ou seja: ao que flui do império da lei, tendo em conta os altos interesses da Administração.

A interpretação estrita, entanto, tal como provém do enunciado dêsse brocardo jurídico-administrativo, não revela a realidade vigente, porquanto, além dos direitos que a lei vigorante assegura ao funcionário, outros lhe são reconhecidos, por força de proteção jurídica comum.

Assim, é evidente que o funcionário não pode valer-se de regalias expressas em diploma legal já revogado. É-lhe lícito, porém, perquirir em tórno de situações que se efetivaram na constância da lei revogada, uma vez satisfeitas as condições e exigências então legalmente consubstanciadas.

São, na hipótese, os requisitos que a *conditio legis* impõe sejam, em tempo, satisfeitos, para que se positive a figura do direito concreto, inalterável, portanto, ao arbítrio de terceiros. Não importa, dessarte, no que respeita à configuração do direito, que a lei, que o assegura juridicamente, esteja caduca, anulada, isto é, não mais faça parte das instituições jurídicas vigentes — porque o direito que lhe é imanente permanece em regime de vitalidade, gerando efeitos em relação a todos aquêles que, compreendidos na sua disciplina, satisfizeram às suas exigências.

Essa concepção geral sôbre a formação do direito encontra inteira acolhida no campo do Direito Administrativo, ramo que é do Direito Público. Cristalizam-se, por isso, no concôrto de relações entre o funcionário e o Estado, direitos de várias ordens, resultantes, uns, do implemento de condições temporais — estabilidade, aposentadoria, licença especial etc.; outros, de fatores ligados à essência do exercício da função pública — vencimento, promoção etc.

O presente trabalho, pois, tem por meta retratar, à vista das disposições de nosso direito administrativo positivo, os rumos que estão sendo imprimidos à administração pública brasileira, no que se relaciona com os processos de retribuição pelo exercício de função pública.

Impõe-se, todavia, para a consecução dêsse objetivo, que sejam fixados conceitos, à luz da inteligência sôbre certas instituições do Direito, particularizados os relativos ao direito adquirido e à natureza da função pública.

O CONCEITO DE DIREITO ADQUIRIDO E O “STATUS” FUNCIONAL

A condição de funcionário público, no que se refere aos princípios gerais sôbre aquisição de direitos, não se distingue da dos demais indivíduos que integram a sociedade em que vive. Assim, a composição do seu direito afina com as normas comuns: constitucionais, legais, regulamentares etc.

Não há, pois, na espécie, qualquer instituto especial que situe o funcionário em condições de prioridade, de vantagem, de privilégio, ou, também, de desvantagem, em referência à aquisição de direitos. Dessa forma, tem-se como concreto, legítimo e reconhecido o direito que se estabelece mediante a satisfação de exigências da norma jurídica. O funcionário, por exemplo, que completa determinado tempo de serviço, exigido por lei, para fazer jus a certa vantagem pecuniária, passa a ser titular de um direito adquirido, que, como tal, se incorpora ao seu patrimônio: o de exigir o pagamento da referida vantagem nas condições legalmente prefixadas.

A lei que obstaculiza, posterga ou, por qualquer forma, atinge direito adquirido, deve ser tida por condenável, por incapaz de gerar efeito jurídico positivo.

Entre nós, tal fato está devidamente assegurado, por força de disposição constitucional, inserta no art. 141, § 3.º, da Constituição Federal, que reza:

“A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”

À vista dessa garantia constitucional, o que deve entender-se por direito adquirido do funcionário, tendo em conta o seu *status* funcional? A nosso ver, entende-se por relação de direito do funcionário a que consubstancia conteúdo concreto, resultante do implemento de condição estatutária.

Aliás, sôbre o processo de concretização do direito, vale consignar a opinião de Carlos Maximiliano, expressa nos seguintes termos:

“Chama-se abstrata a situação própria de uma categoria mais ou menos numerosa de pessoas, genericamente integradas num quadro ou grupo social pela lei, que lhes será aplicável quando se realize um certo fato ou ato jurídico. Apelida-se concreta a situação de um ou mais indivíduos que, em virtude de um fato ou ato jurídico já realizado, ficam sob o império de uma norma positiva, a qual lhes confere vantagens e lhes impõe correspectivos encargos. Por exemplo: um diploma declara maiores os jovens de dezoito anos; todos os que não atingiram esta idade são chamados a participar das vantagens da libertação do pátrio poder; entram, porém, numa situação jurídica abstrata; falta-lhes a ocorrência de um fato — completar os dezoito anos — para adquirirem o direito almejado, isto é, chegarem a uma situação jurídica concreta, ou, por outras palavras, definitivamente constituída.”

É ainda Carlos Maximiliano — citando Gaba — quem, a propósito dos elementos relativos à aquisição de direitos, salienta:

“Eleva-se a quatro o número dos requisitos do fato aquisitivo, a saber: a) ser completo, verificado por inteiro; b) realizado em tempo idôneo; c) revestir-se, a pessoa que o invoca, de capacidade tal qual prescreva a lei; d) serem observadas as formalidades estabelecidas em norma positiva, sob pena de nulidade. Precisam os fatos, sem uma exceção, revestir-se de todos os requisitos preestabelecidos em lei para dar margem ao direito; faltando um só, ou apenas em parte, o fato aquisitivo não produz o seu efeito.”

O VENCIMENTO E A NATUREZA DA FUNÇÃO PÚBLICA

Diante dêsse elenco de considerações, não há como deixar de considerar o vencimento do funcionário, por exemplo, como um direito — inerido à própria essência da função pública — constituído pela prestação de atividade laboral, exigida, em tempo determinado, *die in diem*, pela *conditio legis*.

Creemos não haver mais dúvidas, hoje, sôbre a caracterização jurídica do estipêndio devido ao funcionário público, como um direito, que se institucionaliza em decorrência de contraprestação legalmente estabelecida. Houve época, porém, em que a dúvida sobrepairava, tomando aspectos polêmicos, que se traduziam em copiosa doutrina e até em certa jurisprudência.

As razões fundamentais, que informam o pensamento dos que negam o salário como direito, são encontradas, em sua essência, no entendimento que dão ao sentido de relação jurídica que vincula o funcionário ao Estado. Remonta-se até, na defesa dessa idéia, ao tempo em que, entre determinados povos, o serviço público constituía uma obrigação a que se subordinavam todos os cidadãos (coação legal). Assim, existindo como fundamento da vida social, a prestação de serviço ao Estado (ao Príncipe) jamais poderia ser invocada como elemento capaz de formar direitos pessoais — objetos de demanda.

A retribuição do funcionário, em face dessa compreensão, assumiria, em verdade, características diferentes, vez que, em se tratando de um verdadeiro *munus publico*, o sentido de contraprestação salarial estaria absolutamente superado. O que se verifica, porém, no caso, é que as ligações entre o Estado e o funcionário não se firmam apenas nos postulados naturais que informam o acervo geral de deveres dos cidadãos. Há, na hipótese, além das contribuições gratuitas a todos genericamente exigidas (júri, eleitoral etc.), as que são atendidas em conseqüência de uma disciplina legal específica — plano de atribuições — e que constituem a própria tarefa do servidor público, na destinação, a que se alia, de servir, de modo mais direto e permanente, ao Estado, como agente de sua administração. Não são raros, por isso, os que vêem, nesse *vinculum juris*, mais ou menos delineada, a figura do contrato de adesão. É verdade que tal concepção — como as demais, do campo do direito privado, explicativas da natureza jurídica do vínculo funcional: doação, precário, locação de serviços, gestão de negócios, mandato, contrato inominado etc. — não se afirma no conjunto da moderna doutrina do direito administrativo, nem encontra apoio na jurisprudência dos Tribunais. Do mesmo modo, embora com número bem mais acentuado de cultores, apresentam-se, na obra de explicação dessa *vexata questio*, as teorias: do contrato de Direito Misto e do contrato de Direito Público.

Nesse passo, convém dizer que são, ainda hoje, e por fundadas razões de ordem técnico-científica, numerosos os autores modernos que advogam o reconhecimento da existência de um contrato de direito público nas relações entre o funcionário e o Estado. José Cretella Junior, entre nós, por exemplo, não disfarça a sua inclinação por êsse entendimento, quando, em remate a comentários sôbre o tema, salienta:

“Confirmando a posição que adotamos, sustentamos, ainda, como o fazemos em obra anterior (28), a doutrina do Contrato de Direito Público para explicar o vínculo jurídico que une o funcionário público ao Estado.” (“Direito Administrativo do Brasil”, pág. 199.)

Dentro da mesma tese, embora aduzindo que “a doutrina estatutária vem obtendo, em nossos dias, acentuada preferência entre os membros do nosso Supremo Tribunal Federal”, José Cretella Junior faz lembrar decisão de Edmundo Lins, Presidente da nossa Suprema Corte de Justiça, assinada em 1937, que considera a relação jurídica entre o funcionário e o Estado como um verdadeiro contrato de direito público, porém de natureza *sui generis* (“Direito Administrativo do Brasil”, pág. 201).

Verifica-se, entretanto, em nossos dias, apesar de abalizadas opiniões em contrário, uma iterativa manifestação em favor da tese chamada estatutária, ou seja: a que entende estar o funcionário vinculado ao Estado por uma relação legal, inconfundível com qualquer forma contratual, seja de direito público, seja de direito privado.

Tais considerações, certo, devem ser encaradas em sentido amplo, abroquelando a figura, própria dita, do **funcionário**, pois, dentro do serviço público, são, ainda, encontradas outras modalidades de prestação de serviço, que afinam mais com a *locatio operis* do que com a relação tipicamente estatutária (contratos de pessoal temporário, especialistas etc.).

O que interessa, porém, de perto, ao presente estudo, são as implicações relacionadas com o plano de retribuição do funcionário público, marcadas, nesse particular, as atinentes à moderna política salarial do Governo.

Fixados, por isso, os contornos das componentes que integram o problema, através da conceituação das preliminares que se impõem à espécie — sobre direito adquirido e natureza jurídica da função pública — pode chegar-se a conclusões que se harmonizam com a realidade administrativa vigente, compreendendo-se — para aceitar-se ou não — os motivos determinantes das inclinações governamentais, nos últimos tempos.

O VENCIMENTO E O REGIME ESTATUTÁRIO

Assinalamos, dessarte, que, consoante a doutrina e a jurisprudência modernas, o funcionário público, nas suas relações com o Estado, está sujeito ao regime estatutário — legal-regulamentar — e que, em consequência disso, os seus direitos estão, em boa parte, limitados àquilo que a lei vigente estabelece.

A relação estatutária, nos seus fundamentos doutrinários, pois, parece, ao primeiro lance, estar em antinomia com a tese que encara o vencimento do funcionário como um direito, já que, não sendo de ordem contratual o vínculo empregatício — que faria *lex inter partes* —, o estipêndio estaria ao sabor do arbítrio estatal, para ser alterado, em valor, modalidade etc., conforme conviesse ao interesse público.

Citando Jêze, a propósito do tema da redutibilidade de vencimentos, J. Guimarães Menegale revela ponto de vista semelhante ao que esposamos, dizendo que também o notável jurista francês atribuía, à natureza jurídico-estatutária da relação de emprêgo, a faculdade, imanente ao Estado, de modificar, por lei ou regulamento, os vencimentos dos funcionários públicos.

É do seguinte teor o trecho consignado por J. Menegale:

“Le traitement éventuel étant une situation juridique objective, legale ou réglementaire, peut être modifié à tout instant, par la loi ou le règlement, soit dans le **quantum**, soit dans ses modalités.

“Le traitement n’a, en aucune manière, un caractère contractuel. Le caractère contractuel n’existe que lorsqu’il ne s’agit pas d’agents publics proprement dits. Il importe donc, avant tout, de rechercher s’il on est en présence d’un agent public.

“La loi, le règlement peuvent légitimement réduire, pour l’avenir, les tarifs de traitement pour tous les titulaires d’une certaine fonction publique ou pour l’ensemble des fonctions publiques.”

Para que se compreenda a lição do ilustre professor da Escola de Paris, vale dizer que a doutrina do direito administrativo francês agasalha ponto de vista que entende a função pública, sobretudo, como um sacerdócio, como uma sublimação, como um fim altruístico.

Constata-se, com bastante clareza, a evidência do que apontamos, no seguinte tópico da obra de Robert Catherine, *Le Fonctionnaire Français*:

“Le mot “traitement”, lui aussi, dit bien ce qu’il veut dire: le fonctionnaire est “traité”, il n’est pas “salié”. Ce traitement se présente comme une sorte d’indemnité forfaitaire assez étrangère au “rendement” du poste occupé. L’Etat poursuit par définition des fins désintéressées et demande en fait à ses agents d’être personnellement désintéressés. L’Etat est censé leur assurer une situation décente leur permettant de vivre autant que possible à l’abri des préoccupations matérielles, afin qu’ils puissent se consacrer exclusivement à son service. Comme on parle de l’état ecclésiastique, voué aux fins spirituelles désintéressées, on parlera, sur un tout autre plan, bien entendu, de l’état de fonctionnaire, organisé, lui aussi, pour atteindre un but altruiste: la gestion de la vie collective des corps et des âmes, au sein de la Nation, voire au sein d’ensembles sociaux plus vastes. Précisons bien que cette conception de la situation du fonctionnaire est essentiellement européenne et que cette “sublimation” du service de l’Etat ne se retrouve pas, ou pas encore, dans la conception américaine des rapports entre les fonctionnaires et l’Etat.”

As bases dessa inteligência — que, de um lado, apresenta o funcionário como uma personagem bifronte: “*serviteur de la puissance publique et lui-même puissance publique*” (R. Catherine), e, de outro, como um permanente tutelado do Estado — provêm do velho regime administrativo francês, que tinha o funcionário como um servidor do Príncipe que governava.

A autonomia da função pública, vinculada ao serviço do Estado, somente teve início, em França, no curso do século XIX, mediante o estabelecimento de certas prerrogativas estatutárias. Não é de estranhar, portanto, que o direito francês admita, sem a mínima relutância, a absoluta prevalência dos interesses do Estado sobre os dos funcionários, contrapondo-se, inclusive, ao reconhecimento de legítimos direitos individuais.

No direito administrativo francês, o vencimento do funcionário não é encarado como um salário, ou seja: a contraprestação pecuniária pela execução de serviço; mas como uma espécie de indenização — *traitement* — visando a colocar o funcionário ao abrigo de preocupações materiais.

Na Bélgica — conforme cita J. Menegale — a situação é bem outra, pois, “como princípio, ali se proclama que, tratando-se de contraprestação ao tra-

balho fornecido pelo funcionário, não pode o vencimento ser jamais inferior ao *minimum vital*”.

O CONCEITO DE VENCIMENTO NA DOUTRINA MODERNA

Evidentemente, à luz do conceito de retribuição mínima-vital, há de ser considerado o aspecto de prestação alimentar que, em parte, conceitua o vencimento. Antes, porém, vejamos qual o comportamento da doutrina moderna, no Brasil e no estrangeiro, relativamente à conceituação de vencimento.

No México, segundo aduz Gabino Fraga, o vencimento do funcionário é reconhecido como um direito, por força de preceituação constitucional. Assume, também, caráter de contraprestação e justa retribuição, por via de compensação ao serviço prestado.

Desta sorte, no México, embora acolhido o regime estatutário, no que tange à relação jurídica da função pública, diz-se que o funcionário tem um verdadeiro direito de crédito em relação ao vencimento.

Expõe Gabino Fraga:

“La segunda opinión sostiene que el empleado tiene un verdadero derecho de crédito y que el sueldo no puede entenderse sino como una contraprestación por los servicios que presta, sin que quepa objetar que la relación de servicio no es un contrato, pues el derecho que asiste al empleado podría explicarse en último término, como una acción de enriquecimiento ilegítimo, mediante la cual podría repetir por aquello en que ha enriquecido a la Administración (Bielsa, op. cit., 1938, t. II, pág. 116). Dentro de este modo de pensar se define el sueldo como “la retribución en dinero que el funcionario o empleado percibe por el servicio prestado, retribución equivalente y en proporción a la duración del servicio y que, fijada anualmente, es pagada por períodos regulares” (Ibid., t. II, pág. 115).

“Por nuestra parte opinamos que las razones que se aducen para demostrar que el sueldo no es un derecho, no son bastantes para fundar esa conclusión y que algunas de ellas son inexactas a la luz de los principios de nuestra legislación.

“En efecto, el sueldo del funcionario público es una compensación de los servicios que presta, como se desprende de los artículos 5 y 13 constitucionales. El primero establece como regla general, que a nadie se le puede obligar a prestar trabajos personales sin la justa retribución, y el segundo determina que ninguna persona puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

“De aquí se desprende claramente que, dentro de la legislación positiva, el sueldo tiene el carácter de “justa retribución”, de una “compensación”, es decir, de una verdadera contraprestación.

“Que el sueldo sea fijado en atención al buen servicio y de acuerdo con el rango social que corresponda al carácter de la función encomendada, no le quita su carácter de compensación, pues mientras más elevada sea la función se tiene que prestar un servicio más eficiente y de mayor responsabilidad.

“Esa circunstancia lo más que puede explicar es que el sueldo no sea renunciable, pero no que deje de ser una contraprestación del servicio.

“Tampoco puede ser negado el carácter de derecho que tiene el sueldo, por la circunstancia de que, mientras no se devengue, pueda ser modificado libremente por el Poder público, pues que la posibilidad de variarlo no es un elemento esencial del sueldo, como lo demuestra el artículo 127 de la Constitución Política, concebido en estos términos:

“El Presidente de la República, los Diputados y Senadores y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por ley y pagada por el Tesoro Federal.

Esta compensación no es renunciable y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo.” (“Derecho Administrativo”, pág. 374.)

Para o Estatuto de los Trabajadores Públicos, salienta Gabino Fraga, o salário constitui a retribuição que deve pagar-se ao trabalhador em troca de serviços prestados.

José Gascón y Marín, ao analisar a situação do funcionário público espanhol, tendo em mira os aspectos de natureza jurídica da função pública, elogia a atuação do Estado espanhol, por ter êste adotado o regime estatutário, de racionalização das garantias do funcionário, anulando o sistema vigorante, que, em muito, se parece com o do “spoil”, vigente, em certa época, nos Estados Unidos da América.

Ressalvando a existência de algumas funções gratuitas — geralmente honoríficas ou obrigatórias —, Gascón y Marín preleciona que, em se tratando de empregados, o direito ao vencimento é geral, representando contraprestação pecuniária em razão de serviço prestado.

Diz, então, a propósito do assunto:

“El derecho al sueldo. No todos los funcionarios tienen derecho a retribución por el desempeño de la función pública, toda vez que existen cargos, como el de concejal, gratuitos, honoríficos y obligatorios; pero tratándose de empleados, el derecho al sueldo es general, representando la correspondencia económica del servicio prestado por el individuo a la Administración, sueldo cuya cuantía establécese en razón de la importancia de las funciones asignadas al empleado y de las necesidades que las mismas imponen en la vida social.” (“Derecho Administrativo”, págs. 313, 314.)

No mesmo plano de idéias, se manifesta Carlos Garcia Oviedo, fazendo ver que, apesar de o regime estatutário estar fundado em relação unilateral, nada obsta a que “el sueldo sea una renta del oficio” (“Derecho Administrativo”, pág. 382.)

Rafael Bielsa, notável professor da Academia de Direito e Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires, considera o vencimento como o mais importante direito dentre os que nascem da relação jurídica que vincula o funcionário ao Estado. O caráter jurídico do vencimento, diz êle, “se define

como prestação en dinero por otra prestación de servicios" ("Derecho Administrativo", pág. 143). E remata:

"El sueldo es "substancialmente" lo que el salario en el contrato de locación de servicios del derecho civil, cuando el precio de éstos se determina por períodos, sea legal o contractualmente. Defínese, pues, el sueldo como la retribución en dinero que el funcionario o empleado percibe por el servicio prestado, retribución equivalente y en proporción a la duración del servicio, y que, fijada anualmente, es pagada por períodos regulares." ("Derecho Administrativo", pág. 142.)

Na doutrina e na jurisprudência alemãs — assinala Otto Mayer —, o vencimento, para o funcionário, é considerado como um direito público subjetivo, suscetível de demanda perante os Tribunais. "Materialmente" — sustenta Mayer —, "el sueldo significa lo mismo que el salario en el contrato de locación de servicio del derecho civil: da a la relación de servicio ese aspecto especial que la convierte, para el funcionario, en su profesión y el fundamento económico de su existencia". E conclui, definindo: "El sueldo es, pues, el equivalente en dinero de la obligación de servir creada por el nombramiento, equivalente que se debe en proporción al tiempo que dure esta obligación y que tiene sus vencimientos a términos regulares." ("Derecho Administrativo Aleman", pág. 86.)

No Brasil, a tese dominante, seja entre os que vêem, na relação jurídica da função pública, a figura de um contrato, seja entre os que empolgam o regime estatutário, o vencimento é considerado como um direito, visto em termos de contraprestação por serviço prestado.

Themistocles Brandão Cavalcanti ensina que "a todo serviço deve corresponder uma retribuição pecuniária: esta constitui, por conseguinte, uma contraprestação a que se acha obrigado o Estado. Daí a regra geral de que toda função deve ser remunerada, só se admitindo excepcionalmente a prestação de serviços gratuitos, que devem merecer uma condição honorífica" ("O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico", pág. 9, vol. 2).

José Cretella Junior, por sua vez, faz ver que o vencimento, pelo lado jurídico, "é por quase todos considerado como a constraprestação a que se acha obrigado o Estado em troca dos serviços prestados pelo agente" ("Direito Administrativo do Brasil", pág. 349).

Considerando que é impenhorável e inembargável o vencimento do funcionário público, J. Guimarães Menegale conclui por definir o estipêndio como um crédito público, aceitando, como se vê, o princípio da doutrina mexicana.

O VENCIMENTO NA DEFINIÇÃO LEGAL

No âmbito do direito positivo brasileiro, ou seja, na forma da Lei Estatutária, a retribuição fixa, mensal, do funcionário é definida como uma contraprestação pelo efetivo exercício do cargo; o que equivale dizer: pagamento de determinada quantia em dinheiro, pela execução de certos encargos públicos, uma vez que o cargo público não é mais que um conjunto de atribuições.

O antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União — Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939 —, em seu art. 107, dispunha: "Vencimento é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão fixado em lei."

Com idêntica tessitura, o Estatuto vigente — Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 — declara:

“Art. 119 — Vencimento é a retribuição pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei.”

Do exposto, resulta que o entendimento estatutário de vencimento está jungido ao conceito de contraprestação pecuniária pelo trabalho do funcionário. Nesse passo, um aspecto deve ser ressaltado, a fim de que se não colham interpretações duvidosas e incompatíveis com a situação vigorante no serviço público brasileiro: o vencimento, aqui, é apenas aquele declarado em lei, representado em expresso valor pecuniário correspondente a certo padrão alfabético ou numérico (Leis n.ºs 284, de 1936, e 3.780, de 1960). Não há, pois, como confundir essa modalidade de estipêndio com outras que lhe são acessórias ou correlatas — gratificação, ajuda de custo, diárias, salário-família etc. — e que, salvo raras exceções, juridicamente, não representam prestação *labore facto*.

Esse lembrete se torna necessário, vez que, anteriormente ao Estatuto, o vencimento do funcionário era representado pela totalidade de seus ganhos, no exercício do cargo — ordenado mais gratificação —, quando, hoje, vencimento é apenas a parte fixa, relativa a determinado padrão.

As gratificações, portanto, no regime anterior ao Estatuto, eram consideradas verdadeiras complementações salariais, porque, também, eram devidas em consequência do exercício do cargo, ou melhor: em atendimento à parcela de trabalho compreendida nas atribuições do mesmo. A modificação estatutária, nesse particular, deu novo sentido à palavra “gratificação”, a qual, por isso, conforme salienta Themistocles Brandão Cavalcanti, passou a constituir “forma peculiar de estipêndio inerente a determinadas funções (21), como pagamento de serviços extraordinários etc.” (“O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico”, pág. 13).

VENCIMENTO E REMUNERAÇÃO NA DOUTRINA DO DIREITO ADMINISTRATIVO E NA DO DIREITO DO TRABALHO

Outro aspecto que vale ser, desde já, destacado é o da diferenciação que faz o Estatuto, no que tange ao conceito de “vencimento” e de “remuneração”. O conceito de remuneração, tal como é entendido na letra estatutária, não se confunde com o acolhido no mundo do direito privado, onde aparece representando a soma da totalidade dos estipêndios devidos em consequência da atividade laborativa.

No direito do trabalho, o conceito de remuneração tem um sentido bem mais amplo do que o adotado no direito administrativo. Nesse último ramo do direito, a remuneração é considerada em função estrita, definindo um tipo de retribuição, representado por dois terços do padrão do vencimento e mais as cotas ou percentagens previstas em lei, ou, conforme se trate de exercício no exterior, da adição da parcela de representação (art. 120 da Lei n.º 1.711, de 1952).

No direito do trabalho, a remuneração é gênero de que o salário é espécie. Os limites de envolvimento do conceito de remuneração, no direito do trabalho,

caracterizam situação própria a todos os trabalhadores, ao contrário da regra do direito administrativo, que abroquela um sistema objetivo, definido a determinadas categorias de funcionários, tais como as do Grupo Ocupacional "Fisco", referidas no Anexo I da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960.

Na terminologia do direito administrativo, pois, remuneração quer dizer coisa diferente da admitida na doutrina trabalhista. Exceção feita a gratificações concedidas pelo exercício de determinadas funções de direção ou a título de participação em lucros, no direito do trabalho, as parcelas retributivas, outorgadas em caráter reiterado e permanente, pelo empregador, apesar do sentido de liberdade que as caracteriza, integram o salário, passando a constituir fração deste.

Essa, a prática jurídica do direito brasileiro, do alemão, do espanhol e do mexicano, contraditada pela francesa e italiana.

Para concluir que as gratificações constituem salário — quando não assumem caráter aleatório — há que se admitir a configuração de um ajuste tácito, que importe em aumento salarial.

A INTERFERÊNCIA ESTATAL NAS RELAÇÕES DO DIREITO PRIVADO

De um modo geral, porém, tem-se respeitado o invólucro de proteção jurídica, representado pelo consenso de vontades, sob a forma sinalagmática. A essa regra geral, no entanto, pode ser aditada a exceção do chamado "13.º salário", que, indubitavelmente, consubstancia gratificação não ajustada, mas imposta pela lei, sem qualquer atenção ao aspecto volitivo das partes contratantes. É verdade que tal medida, apesar de imposta pela lei, não teria força jurídica para alcançar os contratos *in itinere* — aquêles com prazo de vigência não-caduco —, sob pena de conflitar com o preceito constitucional garantidor da inviolabilidade do ato jurídico perfeito.

Destaca-se, assim, na espécie, sintomática interferência do poder estatal nas relações de direito privado, erigindo-se um regime híbrido, em que reponham, a um tempo, elementos de ordem contratual e estatutária. Essa crítica, evidentemente, não se dirige ao poder de fixação de um salário-mínimo, por ser imperativo do próprio Estado o dever de proteção ao trabalhador. Aliás, nesse ponto, é bom dizer que as escalas salariais, tanto no serviço público como no das empresas privadas, obedecem a tema programático que as limita a uma curva ascensional baseada no valor do salário-mínimo legal.

O SALÁRIO-MÍNIMO DA FUNÇÃO PÚBLICA

A Lei n.º 3.531, de 19 de janeiro de 1959, em seu art. 5.º, dispõe que "nenhum servidor civil, inclusive pessoal pago à conta de dotações globais, poderá perceber vencimentos, remunerações, salário de retribuição de qualquer natureza, inferior ao salário-mínimo previsto para a região em que estiver lotado".

Situação singular forma-se na execução do referido preceito. É que, estando na órbita do poder regulamentar do Executivo Federal a decretação das escalas de salário-mínimo, os índices de retribuição, de parcela ponderável do funcionalismo público, que deveriam ser fixados diretamente por lei, passam,

por efeito de uma virtual delegação legislativa, a ser determinados por obra exclusiva da vontade governamental. Tal fato, além do mais, obriga a fusão salarial de várias classes do funcionalismo público: tôdas aquelas colocadas em padrões inferiores ao salário-mínimo então decretado.

Do ponto de vista da hierarquia, da organização científica da função pública, dentro de escalas predeterminadas em consequência da avaliação de cargos, a fusão salarial apontada converte-se em elemento prejudicial, anulando, inclusive, em certos casos, pela igualização coercitiva, conquistas individuais, alcançadas em processo competitivo, não raro fundado na aferição do mérito.

Mais lúcida e de maior aceitação técnica seria a adoção do sistema de salário-móvel, de vez que, por êsse sistema, se alterariam, em quantitativos racionais, os valôres de tôda a escala retributiva.

De qualquer sorte, o salário-mínimo, por visar a satisfazer às necessidades normais do trabalhador e de sua família, nos têrmos constitucionais, não poderia abrigar inteligência diferente, só porque aplicado ao serviço público.

O VENCIMENTO COMO PRESTAÇÃO ALIMENTAR

O caráter de prestação alimentar, que muitos vêem como ponto fundamental do conceito de vencimento, aparece, aqui, no atinente ao instituto do salário-mínimo da função pública, como o seu mais importante elemento. Não se quer negar, com isso, a existência do nexô causal que liga o conceito de vencimento ao caráter de prestação alimentar, ainda mais quando se constata que o mesmo é objeto de proteção legal, que o coloca a salvo de arresto, seqüestro ou penhora (art. 126 da Lei n.º 1.711, de 1952).

Explicação lapidar, nesse passo, é dada por J. Guimarães Menegale, ao comentar o art. 126 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Diz o ilustre autor:

“Ainda que o vencimento correspondesse tão-só a uma contraprestação — o do *ut des* do serviço público —, teria a preservá-lo, como direito patrimonial do funcionário, o princípio da intangibilidade do salário, implantado na esfera do direito trabalhista.

Não há negar a existência de um fundo comum na relação de emprêgo público e na de emprêgo privado: concernem, ambos, ao exercício de uma atividade útil a serviço de outrem. A discriminação acusa-se, todavia, na índole dos princípios que regem o trabalho do funcionário público e o trabalho do empregado particular, princípios de direito público em oposição a princípios de direito privado, ou, atualmente, de direito especial, que não se confunde com o direito administrativo.

Da mesma forma, o vencimento e o salário têm caráter comum, que é seu caráter alimentar. Nota-se, contudo, que o vencimento obedece a um padrão fixado em lei, para todos os da mesma classificação, sem variar na medida do serviço prestado; ao passo que o salário confere, em regra, com o volume e o rendimento da atividade obreira e é fixado por convenção entre empregador e empregado. Seja como fôr, tanto um quanto o outro visam a garantir a subsistência do prestador do serviço, ou seja, a garantir-lhe os meios de se alimentar, abarcando a

expressão o complexo das necessidades de manutenção, como alimentação, habitação, vestuário... São necessidades inerentes à condição humana e, no plano de sua satisfação, correspondem, portanto, a direitos impostergáveis. Eis por que admitimos o direito a essa retribuição ao serviço prestado como integrante do patrimônio individual, pessoal, do funcionário, se é vencimento, e do trabalhador, se é salário.

“Nada, à vista disso, torna legítimo o desfalque a essa garantia dos bens mais elementares da vida, por obra de credores do funcionário. Manifestamente, ficam à mercê do credor, na forma da lei civil, **os bens que o vencimento possa produzir; o vencimento em si**, porém, está fora do alcance de suas mãos. Nenhuma das medidas postas pelas leis do processo à disposição do credor, para assegurar a satisfação do débito, como sejam o arresto, o seqüestro e a penhora, poderá incidir sôbre o vencimento do funcionário.” (“O Estatuto dos Funcionários”, vol. I, págs. 367 e 368.)

Dentro dessa mesma linha de considerações se manifesta A. A. Contreiras de Carvalho, dizendo:

“A regra aqui consignada é uma conseqüência do caráter alimentar dos estípidios reconhecido em quase tôdas as legislações. Assim, não será objeto de arresto, seqüestro ou penhora o vencimento, remuneração ou qualquer outra vantagem pecuniária atribuída ao funcionário, como determina, textualmente, a lei.”

E, no que se relaciona com a impenhorabilidade, adita:

“Também a penhora não recairá sôbre tais estípidios, por igual razão, isto é, tendo em vista o caráter alimentar de que êstes se revestem.” (“Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado”, vol. I, pág. 378.)

R. Bielsa manifesta, a respeito do tema, a seguinte opinião:

“El sueldo, como también la jubilación y la pensión, tiene un carácter alimentario; de ahí la regla incorporada en todas o casi todas las legislaciones” (“Derecho Administrativo”, pág. 147).

Tendo em vista o caráter de prestação alimentar que define o vencimento, Duez et Debeyre fazem sentir que, dêste modo, êle não está vinculado ao trabalho efetivamente prestado pelo funcionário. A idéia — salientam — é de se atribuir ao funcionário um vencimento suficiente, que lhe permita viver convenientemente e poder dedicar-se inteiramente ao serviço público (“Traité de Droit Administratif”, pág. 705).

A IMPORTÂNCIA DAS RETRIBUIÇÕES PARALELAS

Considerados, assim, os fundamentos do problema afeto ao vencimento do funcionário público, torna-se possível o exame da matéria, dentro de outros ângulos, visando à compreensão do assunto, na esfera ampla do plano de retribuição do funcionalismo. Nessa conjuntura, importa mais ao esclarecimento da questão o adentrar na análise das parcelas retributivas de caráter variável, que formam o estípidio normal do funcionário público.

A primeira vista, parece de irrelevante interêsse o estudo das chamadas retribuições paralelas, uma vez aceita a tese que as considera unicamente como

elementos adjutórios, complementares ou subsidiários. A vivência administrativa, entre nós, nesse ponto, afronta a concepção jurídica, oferecendo um quadro absolutamente esdrúxulo, em que o principal — no caso, o vencimento — se dilui, à vista do valor do acessório — a gratificação.

O processo histórico de nosso direito administrativo positivo revela o início dessa prática a partir do momento em que se operou, juridicamente, o desmembramento efetivo do estipêndio em vencimento e gratificações. Essa fase, pois, tem início com o advento da Lei n.º 1.713, de 1939, ou seja: com a instituição, em termos de consolidação legal, do regime estatutário.

Com a edição da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960 — Plano de Classificação de Cargos —, porém, é que se deu verdadeiro incremento ao regime de vencimentos variáveis, denominado *rate range*, pelos americanos.

O assunto, portanto, deve ser estudado dentro de três fases distintas: a anterior ao antigo Estatuto; a que vai daí até a Lei de Classificação de Cargos; e a posterior a esse diploma legal.

No período anterior ao Estatuto de 1939, o vencimento — como já ficou dito — era formado de duas partes: a fixa, chamada ordenado; e a representada pela terça parte da retribuição, que era considerada gratificação *labore facto*. Como exemplo dessa situação, pode ser citada a Lei n.º 227, de 21 de julho de 1936, que, ao reorganizar o Quadro da Secretaria do Senado Federal, determinou fôsem os vencimentos anuais divididos em dois terços de ordenado e um terço de gratificação (art. 1.º, *in fine*).

Igual providência vê-se consignada no Decreto n.º 5.025, de 1.º de outubro de 1926, o qual, ao mandar incorporar ao vencimento majoração salarial concedida pela Lei n.º 4.559, de 1922, determinou:

“Art. 2.º — Nos vencimentos a incorporação será feita dous terços ao ordenado e um terço à gratificação.”

Com o surgimento da Lei n.º 284, de 1936, o sistema sofreu reparos, à vista dos seguintes preceitos:

“Art. 21 — Ficam supprimidos quaesquer estipêndios attribuidos aos funcionarios publicos federaes, a titulo de abono ou gratificação de caracter provisorio, não consignados nas tabellas annexas, inclusive os concedidos pelos Decretos n.ºs 5.025, de 1 de outubro de 1926, 24.768, de 14 de julho de 1934, e 183, de 13 de janeiro de 1936 e outros.

.....

Art. 23 — Fica suprimido o systema de remuneração, composto de ordenado e quotas, resalvado o disposto no art. 4.º, das Disposições Transitorias.”

Deve-se, porém, ao Estatuto, o início de uma nova fase, em que o vencimento é representado pela totalidade da retribuição expressa em padrão fixado em lei.

As gratificações, então, passaram a ter sentido autônomo, destacadas do vencimento, com significado próprio, seja de natureza *labore facto*, à semelhança da gratificação adicional, por tempo de serviço, seja de cunho *labore faciendo*,

como as concedidas pelo exercício de atividades de chefia, assessoramento, secretariado etc.

Nos termos do Estatuto vigente, poderão ser concedidas gratificações:

- a) de função;
- b) pelo exercício do magistério;
- c) pela prestação de serviço extraordinário;
- d) pela representação de gabinete;
- e) pelo exercício em determinadas zonas ou locais;
- f) pela execução de trabalho de natureza especial com risco de vida ou saúde;
- g) pela execução de trabalho técnico ou científico;
- h) por serviço ou estudo no estrangeiro;
- i) pela participação em órgão de deliberação coletiva;
- j) pelo exercício do encargo de auxiliar ou membro da banca e comissões de concurso;
- l) pelo exercício de encargo de auxiliar ou professor em curso legalmente instituído;
- m) adicional por tempo de serviço.

Além das gratificações enumeradas pelo art. 145, da Lei n.º 1.711, de 1952, o Estatuto assinala determinados tipos de ganhos que o funcionário poderá auferir, ora sob a forma de auxílio para diferença de caixa, de salário-família e de cotas-partes de multa e percentagens.

OS FUNDAMENTOS DA NOVA POLÍTICA RETRIBUTIVA

Como se vê, o quadro de vantagens próprias do funcionalismo público, dentro da fase estatutária propriamente dita, é bem mais expressivo do que o anterior à edição do Estatuto. Começam, então, por força de injunções imanentes ao desenvolvimento da função pública, a delinear-se os contornos de uma nova política retributiva, tendente à obtenção de melhor rendimento do trabalho do funcionário, mediante a oferta de condições que estimulam o crescimento de seu índice de produtividade e de especialização. Dá-se ênfase, por isso, ao critério de retribuição suplementar, variável segundo as necessidades e exigências do serviço público. Estruturam-se as bases de uma retribuição que muito se assemelha a um prêmio, mas que possui características definidas: a gratificação adicional por tempo de serviço. Essa gratificação, que funciona **labore facto**, tem em si muito dos aspectos que informavam o antigo sistema de têrço, oriundo da administração imperial. (Lei n.º 48, de 1874.)

No que tange à formação de direito adquirido, esse tipo de gratificação oferece exemplo bem prático e, portanto, ao alcance do entendimento geral. É que nêlc se conjugam os elementos exigidos para a consubstanciação da relação de direito. Assim, dispoindo a lei que "ao funcionário que completar 20 anos de serviço público efetivo será atribuída uma gratificação igual a 15% (quinze por cento) do respectivo vencimento, a qual será elevada a 25% (vinte e cinco por cento), quando o tempo de serviço do funcionário fôr de 25 anos completos" (art. 146, da Lei n.º 1.711, de 1952), abre-se oportunidade a

que se encontrem os elementos formadores do direito, em termos concretos, uma vez satisfeitas as exigências da lei, ou seja, na hipótese, as que dizem respeito ao implemento da condição: tempo — 20 e 25 anos de serviço.

Em cotejo com as demais modalidades de gratificação, a adicional por tempo de serviço apresenta a singularidade de poder ser considerada como parcela incorporável ao vencimento, dado o seu sentido de permanência, de diuturnidade. Por isso, em certos casos — e, principalmente, em determinadas administrações — admite-se, para efeito de cálculo de vantagens suplementares, seja o vencimento tomado com o acréscimo da adicional já adquirida. O mesmo se dá quando se trata de cálculo de proventos. É verdade que o Decreto n.º 33.704, de 1953, preceitua que “a gratificação adicional não será, em caso algum, nem para nenhum efeito, incorporada ao vencimento ou remuneração do funcionário ou ao provento do aposentado ou disponível”, mas, conforme bem observa J. Guimarães Menegale, tal dispositivo extravasa os limites fixados pela lei, distinguindo, *sponte propria*, para limitar efeitos amplos, tácitamente incorporados à norma legal — *favorabilia amplianda* —, odiosa restringenda.

Julgando auto-aplicável o preceito inserto no art. 146 da Lei n.º 1.711, de 1952, J. Guimarães Menegale acentua:

“A disposição é clara e categórica, insuscetível de interpretações divergentes: fazem jus à gratificação os que vierem a contar certo tempo de serviço, ali previsto. “Ao funcionário que completar” êsse tempo, reza o texto, “será atribuída uma gratificação”, acrescendo: “igual a 15% ou 25% do respectivo vencimento”. Não se trata de qualificar funcionários que completem certo tempo de serviço efetivo, **desde que preencham outras condições**. Não se insere, por conseguinte, em tal dispositivo, nenhuma cláusula cuja exequibilidade exija outra, de aplicação, visto como essa, independente que é, se aplica por si própria.

A que título, pois, a regulamentaram?

Dispensando regulamentação, o dispositivo muito menos o comporta com efeito restritivo. Tolera-se ao regulamento a dilatação de disposições benéficas, ou seja, a flexibilidade da norma legal em sentido generoso; não se admite, contudo, a retração, o enrijecimento da norma legal, em suma, a restrição odiosa, prejudicial ou nociva.

Ora, a regra, ainda que não expressa no art. 146, porquanto não fôra o lugar próprio para enunciá-la, é a incorporação da gratificação por tempo de serviço no vencimento. “Quando as leis e regulamentos — ensina Jêze — consideram determinados elementos pessoais, a residência ou encargos pessoais impostos pelo desempenho de determinado emprego etc., estabelecem **accessórios** do vencimento. Muito numerosos, cabem-lhe denominações variadas.” “O interesse da distinção entre o **vencimento e accessórios do vencimento** não é de ordem jurídica.

Do ponto de vista jurídico, o regime dos **accessórios** é **idêntico ao do vencimento propriamente dito**.” “O **vencimento e os accessórios** — termina — **compõem a íntegra remuneração do agente público**.” Sob o aspecto formal, fundem-se numa só figura o vencimento e seu **accessório**: a gratificação por tempo de serviço. Logo, não se desintegram.

Logo, a gratificação incorpora-se ao vencimento. Do ponto de vista material, não é menos evidente a integração: os dois elementos correspondem, juntos ou separadamente, ao pagamento por serviço prestado. A condição única, para fazer jus ao acessório, consiste em trabalhar efetivamente determinado tempo, transcorrido o qual **o direito do funcionário à gratificação se constitui definitivamente**. Mas êsse direito (por supérfluo que se afigure insistir) não se refere, nem exclusivamente, nem dissociadamente, à gratificação: refere-se à soma, ao total da gratificação com o vencimento. Sem o direito ao vencimento, não haveria o direito à gratificação. A raiz do acessório está no vencimento. Relativamente a outros acessórios, que são ocasionais ou condicionais, compreende-se a dissociabilidade: pendendo, ou pendem, de uma condição aleatória, correlatos a uma ocasião, que dura mais ou menos, é natural que não se identifiquem indissolúvelmente com a base, sôbre a qual assentam. Com a adicional por tempo de serviço, no entanto, outra é a situação, pois é tão permanente quanto o vencimento. Não encontramos no texto legal, que a instituiu, nada, remoto que seja, capaz de autorizar uma ilação como a que deduziu o estranho regulamento do Decreto n.º 33.704. Estamos em que, sujeito a um **térmo certo**, o direito à gratificação por tempo de serviço, uma vez adquirido e perfeito, se torna perpétuo, como é o direito de propriedade ou o direito ao vencimento. Em conseqüência, idêntico ao vencimento, segue-lhe a sorte em tudo e por tudo e produz idênticos efeitos. Se isto não significa incorporar-se ao vencimento, não sabemos que linguagem se usaria para declará-lo.”

Em todo caso, deve ser dito que a expressão “incorporação”, usada para relacionar a parcela já conquistada de gratificação adicional, por tempo de serviço, ao vencimento, serve, sobretudo, como qualificativo, tomado em termos amplos, pôsto que, na substância, na essência que a define, a parte da citada gratificação não se dilui no vencimento, não se perde na homogeneidade de sua massa, não se descaracteriza, portanto, em conseqüência de uma aparente combinação com o vencimento, mantendo-se, isto sim, em condição de incolu-midade, com características próprias, inconfundíveis com as que definem o vencimento.

O sentido de incorporação, portanto — a que aludem os autores modernos —, deve ser compreendido como agregação, como associação, como anexação, visto que a gratificação adicional por tempo de serviço oferece cambiantes diferentes das do vencimento, não podendo, assim, combinar-se com êle, para formar conjunto idêntico.

De resto, basta salientar que é possível dissociar as duas parcelas — vencimento e gratificação adicional — para determinados efeitos —, podendo-se, por exemplo, suspender o pagamento do vencimento, porque fixado **diem in diem**, mas não o da parcela de gratificação adicional já granjeada, por constituir direito adquirido.

Como se observa, poderiam os ilustres intérpretes do nosso Estatuto ir mais longe, acoimando, também, de inconstitucional o preceituado no art. 6º do Decreto nº 31.922, de 1952, por encerrar medida restritiva ao direito adquirido, ou seja: a que proíbe, em certos casos de afastamento ou carência,

o pagamento da adicional a quem já a incorporou ao seu patrimônio, por força do implemento da condição temporal exigida pela lei.

É verdade que o respeito a êsse dispositivo não tem sido observado pelos estudiosos do assunto, bastando citar, no caso, a seguinte opinião de Themistocles Brandão Cavalcanti, inserta em "O Funcionário Público e o Seu Regime Jurídico": "O funcionário requisitado para servir ao Governo de outra unidade, autarquia ou sociedade mista, deve receber a gratificação adicional, em sua repartição de origem, não obstante o disposto no art. 6.º do Decreto n.º 31.922, que não menciona expressamente a hipótese."

O processo de gratificação adicional, por tempo de serviço — como, de resto, todo o sistema de remuneração do servidor público —, vem-se desenvolvendo dentro de uma linha de objetivação técnica que se alia ao princípio, cada vez mais operante no serviço público, que dá maior importância à parte variável da retribuição, tendo em conta o seu ajustamento com o destino objetivo da função pública. Daí as medidas de fracionamento do tempo exigido para a aquisição do direito à gratificação. Depois do Estatuto, uma tentativa, nesse particular, foi levada a cabo pela Lei n.º 3.780, de 1960; e outra está sendo objeto de execução, por força da Lei n.º 4.345, de 1964.

A Lei de Classificação de Cargos, através do sistema da progressão horizontal — que, a rigor, não é uma gratificação, mas um aumento automático de vencimentos, por períodos determinados de tempo (triênios) —, pretendeu estabelecer novo critério de fixação de vencimentos, subordinado a razões horizontais e verticais fixas, sem contudo alterar a preceituação relativa à gratificação adicional, nas condições em que a mesma era prevista no Estatuto.

Desta sorte, sendo em número de seis os períodos trienais de aumentos automáticos — não admitida a contagem de tempo anterior —, nenhum conflito poderia ensejar com o instituto da gratificação adicional, por tempo de serviço, pois o direito à mesma, só se formando depois de 20 anos de serviço, não daria azo a uma dupla retribuição pelo mesmo período de tempo. Êsse sistema, porém, só vigorou por quatro anos, sendo, afinal, extinto, por determinação da Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964 (art. 1.º, § 4.º).

O sistema de progressão horizontal, assim, foi substituído pelo de fracionamento da gratificação adicional por tempo de serviço, a qual passou a ser concedida em termos de quinquênios, à razão de 5% de acréscimo do vencimento, até sete períodos (art. 10 da Lei n.º 4.345, de 1964).

As gratificações de função, por sua vez, englobando atividades de chefia, assessoramento, secretariado e outros encargos determinados em lei ou regulamento, passaram a obedecer a uma sistematização que lhes emprestava conteúdo técnico absolutamente diverso do tradicionalmente adotado. A sua forma de retribuição — anteriormente fundada em coeficientes pecuniários pre-determinados — passou a ser considerada em função do nível de vencimento do cargo efetivo do funcionário, ajustado o seu valor às especificações de uma tabela de símbolos estimados em cruzeiros. A diferença entre o estipêndio do cargo efetivo do funcionário e o valor do símbolo da função gratificada passou a constituir o valor real da mesma.

Na prática, porém, porque o sistema nem sempre colhesse resultados satisfatórios — em certos casos, a execução do mesmo era impraticável —, che-

gou-se ao acolhimento de um método eclético, em que se permite ao funcionário a opção pelo citado sistema ou pelo que lhe outorga a percepção de importância relativa a 20% do valor da respectiva função gratificada (§ 3.º do art. 2.º da Lei n.º 4.345, de 1964).

Observa-se, dessarte, que o processo de retribuição do funcionário público começa a adquirir contornos mais definidos, à vista de uma nova política retributiva, que, só agora, assume feição programática.

Essa, a fase que tem como marco o Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo.

Não há como negar, porém, que o Plano de Classificação de Cargos, a par das benéficas modificações que introduziu no âmbito das regras de administração de pessoal, aditou outras de resultados técnicos duvidosos, que só se tornaram evidentes quando, em regime de aplicação prática, desenvolveram a sua eficácia no seio da administração pública.

O novo sistema de pagamento das funções gratificadas, por exemplo, gerou situações esquisitas, visto que o seu valor já não correspondia ao volume da parcela de atribuições adjudicada à tarefa normal do funcionário, uma vez que, pela mesma dimensão de trabalho, percebia-se retribuição diferente, ou seja, a variável entre o estipêndio do cargo e o valor da tabela. Por esse critério — que não nos parece coerente, nem com a doutrina, nem com as exigências da pública administração — um funcionário, do nível 12 — por exemplo —, Oficial de Administração, no desempenho de uma chefia de seção símbolo 5-F, perceberia maior gratificação do que um seu colega do nível 14, no desempenho de igual função de chefia, símbolo 5-F. Tal desnível de pagamento, pela execução de igual tarefa, incrementa, desde logo, reações prejudiciais à execução do serviço, promovendo um natural retraimento do funcionário que percebe menor gratificação, o qual não vê razões para acompanhar o índice de produtividade daquele que, embora colocado em escala hierárquica inferior à sua, percebe gratificação mais elevada.

Esse estado de coisas, vale dizer, foi bastante obviado com a faculdade, ora deferida ao funcionário, de poder optar pelo sistema de gratificação percentual, instituído pela Lei n.º 4.345, de 1964.

No que respeita ao plano de remuneração do funcionário público, a Lei de Classificação de Cargos — com o sistema de aumentos automáticos de vencimentos, novo processo de pagamento de funções gratificadas, sistematização do regime de tempo integral, criação da gratificação de nível universitário etc. — simboliza o início de uma nova fase, em que despontam providências de notável interesse para o serviço público e para os seus agentes: as consubstanciadas nas Leis n.ºs 3.826, de 1960 (Lei da Paridade); 4.069, de 1962; 4.242, de 1963; 4.345, de 1964; e 4.863, de 1965.

A idéia que dominou a elaboração do Plano de Classificação de Cargos, na parte relativa ao método de retribuição, está muito bem descrita no seguinte trecho do trabalho de Ennor de Almeida Carneiro: “O Plano de Remuneração”:

“Inicialmente convém lembrar um ponto fundamental. Em matéria de técnica de elaboração de escalas de remuneração há dois caminhos

a seguir: a adoção do sistema de salários fixos ou a adoção do regime de vencimentos variáveis, a que os americanos denominam, respectivamente, "single rate" e "rate range".

"Ambos oferecem vantagens típicas, e desvantagens óbvias. É claro que o método de salário fixo contribui para simplificar a elaboração das folhas de pagamento, contando com a preferência dos responsáveis pela contabilidade. Nas Empresas Industriais ela facilita enormemente os estudos de estimativa de custo. Nas Empresas privadas, onde o sistema de remuneração é baseado no regime de incentivo na base de produção por peça, é claro que o método de vencimento fixo contará com absoluta preferência. O sistema de salário variável, contudo, traz vantagens apreciáveis. Considerando a sistemática que informa o plano de classificação, e tendo em vista que a promoção se fará sempre de um cargo de menor dificuldade para outro mais complexo, e portanto exigindo qualificações diferentes do servidor, é natural que pensemos numa maneira de compensar os servidores que, embora não preenchendo as condições necessárias para a promoção ou o acesso, tenham, entretanto, revelado merecimento no cargo que presentemente ocupam. É ao mesmo tempo uma forma de reconhecer e compensar a experiência que o tirocínio deu ao referido servidor.

"Assim, a promoção tem a significação de uma nova nomeação e significa, de fato, que a administração, reconhecendo em seu servidor qualificações para exercer um cargo de maior responsabilidade na organização, resolve promovê-lo para esse cargo. Pode acontecer porém que a administração, embora não constatando em certo servidor méritos reais para promovê-lo, reconheça nêlo, entretanto, uma dedicação ao serviço, um zelo funcional, uma aplicação tais, que julgue razoável conceder-lhe uma melhoria-prêmio de salário, sem que isto signifique provê-lo noutra cargo

"Com base nessa idéia, deliberou a Comissão adotar o método de salário variável, pelo qual se entende que cada cargo, ao invés de um vencimento fixo, terá uma seqüência de vencimento."

VALORIZAÇÃO DOS CARGOS TÉCNICOS, CIENTÍFICOS E DE MAGISTÉRIO

A par da providência relativa ao vencimento variável, a Lei de Classificação de Cargos procurou institucionalizar o chamado "regime de tempo integral" ou "regime de dedicação exclusiva", o qual, a rigor, possui as características de uma função *labore faciendi*.

A preocupação de atrair pessoal especializado, mantendo-o a serviço do Estado; o desejo de evitar o êxodo da mão-de-obra técnica — que busca melhoria salarial na melhor oferta do mercado de trabalho privado — são os elementos fundamentais que informam o instituto do regime de tempo integral. Embora o seu campo de incidência esteja limitado às categorias do Serviço Técnico-Científico e do Magistério, o exame do assunto, no presente trabalho, se impõe, visto que o mesmo se fundamenta em determinada contraprestação salarial, variável segundo o tempo de permanência no regime.

Não é nôvo o propósito de dar-se condigna retribuição ao pessoal pertencente a categorias técnico-científicas e do magistério do serviço público. Já a Lei n.º 284, de 1936, em seu art. 29, prescrevia:

“Art. 29 — A juízo do Govêrno, e quando permitirem as condições financeiras do Paiz, será estabelecido, para o exercicio de certos cargos technicos, scientificos e de magisterio, o regime do tempo integral.

§ 1.º — Para o funcionario de tempo integral serão fixados vencimentos superiores aos de seu cargo, os quaes não poderão exceder de cem por cento dos vencimentos normaes.”

O volume da gratificação de tempo integral, como se vê, não poderia ultrapassar a 100% do vencimento. Essa limitação — que não se identificou com a vontade primeira dos legisladores brasileiros (o projeto do Plano de Classificação, encaminhado à sanção, previa gratificação superior a 100%) — foi mantida pela Lei n.º 3.780, de 1960, por consequência de veto do Presidente da República, mantido pelo Congresso Nacional. Com o advento da Lei n.º 4.345, de 1964, porém, ficou revogada a aludida limitação de teto (100%), para fixar-se a de base, segundo a qual a gratificação não poderia ser inferior a 40% do valor do vencimento (art. 11, § 1.º). Mantido tal critério pela Lei n.º 4.863, de 1965 (art. 7.º, § 10), a regulamentação da matéria, pelo Executivo, veio a efetuar-se com o Decreto n.º 57.744, de 3 de fevereiro de 1966, que, em seu art. 8.º, assim dispõe:

“Art. 8.º — O funcionário em regime de tempo integral e dedicação exclusiva perceberá gratificação básica de 40% (quarenta por cento), que poderá ser acrescida das seguintes parcelas em função das respectivas atribuições:

- a) até 20% (vinte por cento), pela essencialidade;
- b) até 20% (vinte por cento), pela complexidade e responsabilidade;
- c) até 20% (vinte por cento), pela dificuldade de recrutamento em face das condições do mercado de trabalho.

§ 1.º — Os percentuais estabelecidos neste artigo serão baseados no vencimento do cargo efetivo do funcionário que houver sido incluído no regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

§ 2.º — O ocupante de cargo em comissão, colocado em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, não sendo titular de cargo efetivo, terá a respectiva gratificação calculada à base:

- a) do nível 22, quando exercer cargo de símbolo 1 a 4-C;
- b) do nível 20, quando exercer cargo de símbolo 5 a 8-C;
- c) do nível 18, quando exercer qualquer outro cargo de direção superior.”

É, ainda, do retrotranscrito dispositivo a seguinte preceituação:

“§ 3.º — O funcionário em regime de tempo integral e dedicação exclusiva poderá perceber, conjuntamente com os montantes previstos neste artigo, percentuais suplementares, calculados na forma dos parágrafos anteriores, nas seguintes bases:

- I — até 25% (vinte e cinco por cento), considerados os encargos e a hierarquia das respectivas atribuições, quando em exercicio de

função de gabinete da Presidência da República, de Ministro de Estado, de dirigente de órgão subordinado diretamente ao Presidente da República ou de autarquia;

- II — de 20% (vinte por cento) a 40% (quarenta por cento), quando em exercício em determinadas zonas ou locais, na forma do art. 145, inciso V, do Estatuto dos Funcionários, após a regulamentação dessa vantagem e nos casos expressamente autorizados no Regulamento próprio.

§ 4.º — Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, o funcionário sob regime de tempo integral e dedicação exclusiva não fará jus a gratificações por serviço extraordinário e pelo exercício em determinadas zonas ou locais, nem às gratificações de produtividade e de representação de Gabinete, ou a quaisquer outras vantagens pecuniárias que visem a retribuir condições de trabalho já compensadas pela gratificação correspondente àquele regime.”

Do que está expresso no Decreto n.º 57.744, de 1966, chega-se à conclusão — embora aventando hipótese especialíssima — de que o funcionário poderá vir a perceber até 165% do valor do seu vencimento, quando em regime de tempo integral. Essa gratificação, como é óbvio, somada às demais vantagens acessórias a que poderá fazer jus o funcionário, apresenta um quadro novo dentro do plano de retribuição do funcionalismo, onde repontarão, como primaciais, as retribuições paralelas ou suplementares.

NÍVEL UNIVERSITÁRIO

Ao lado da gratificação de tempo integral, a Lei de Classificação de Cargos instituiu a de nível universitário, completando, assim, planejamento relativo à valorização das atividades de natureza técnica, científica e de magistério. Nos termos dessa última gratificação, o funcionário de nível universitário, ocupante de cargo para cujo ingresso ou desempenho é exigido diploma de curso superior, fará jus a uma retribuição suplementar, calculada sobre o valor de seu vencimento, variável segundo o tempo de duração do respectivo curso. A base dessa gratificação assenta no seguinte critério de proporcionalidade: curso de duração igual ou superior a 5 anos — 25%; curso de 4 anos de duração — 20%; e curso de 3 anos de duração — 15%.

As razões que informaram a gratificação de nível universitário — quando submetido o assunto à deliberação da Comissão de Serviço Público Civil do Senado — estão descritas no seguinte tópico do parecer do citado órgão técnico do Senado, que teve como Relator o ilustre Senador Jarbas Maranhão:

“Há profissões que, na esfera acadêmica, enfrentam maiores dificuldades de formação, seja pela variabilidade de matérias de seus currículos, seja pela duração dos respectivos cursos.

“A rigor, os cursos mais extensos são assim organizados em atendimento à diversificação numérica de cadeiras que os compõem.

“No serviço público, todavia, as profissões de nível superior encontram-se igualadas, sem a menor remissão aos índices de dificuldades que caracterizam a vida escolar.

“Médicos, Engenheiros, Agrônomos, Arquitetos, Veterinários, Enfermeiros, Assistentes Sociais etc. são escalonados em padrões de vencimentos que, de certo modo, não atendem às peculiaridades e exigências das respectivas profissões.

“Tocados por esse ângulo do problema, fomos levados a considerar a questão nos termos que nos pareceram razoáveis à sua solução, criando um sistema prático de remuneração que valorizasse o trabalho dentro de seus legítimos graus de dificuldades.

“Inscrevemos, assim, em nosso substitutivo um sistema de pagamento especial, a título de gratificação, tendo em conta a maior especialização nas fontes de instrução escolar, pela duração dos respectivos cursos.

“Ao instituir tal gratificação tivemos em mente criar condições mais favoráveis para as classes intelectuais do serviço público, dando-lhes a remuneração que nos parece mínima à correspondência de sua formação e de suas responsabilidades profissionais.

“Queremos salientar ainda que essa medida, ao lado das demais que instituímos em referência ao tempo integral e aos professores catedráticos, constitui o insopitável desejo de servir ao desenvolvimento de nossas elites, e à nossa cultura, pela proteção aos seus agentes.”

A par dos argumentos expostos no citado parecer da Comissão de Serviço Público Civil do Senado — e que formaram, de fato, o convencimento doutrinário da matéria — necessário se torna dizer que a gratificação de nível universitário resultou, praticamente, de injunções alheias ao seu conteúdo técnico.

Impõe-se, portanto, esclarecimento, a bem daqueles que venham a pesquisar sobre as origens da referida gratificação.

A Lei n.º 1.711, de 1952, ao inscrever, em seu art. 259, os princípios que norteariam a elaboração do Plano de Classificação de Cargos, aditou os seguintes: “a) as carreiras para o ingresso nas quais seja exigido diploma de curso superior, ou a defesa de tese, terão os mesmos níveis de vencimento ou remuneração; c) igual vencimento ou remuneração terão os cargos isolados ou de carreiras, científicos ou técnico-científicos.”

Ora, considerado como legatário da lei anterior, foi o Plano de Classificação de Cargos estruturado, na parte relativa às categorias técnico-científicas, consoante as prescrições do Estatuto. Assim, dentro desse sentido igualitário de retribuição, foram classificados os cargos de médico, enfermeiro, engenheiro, contador, químico, economista etc., todos dentro de dois níveis: 17 e 18. A previsão de enquadramento nas duas classes desses níveis, segundo a regra aceita, colocaria, por exemplo, na mesma escala retributiva, os cargos de médico e de enfermeiro. À vista dessa providência, surgiram, desde logo, as reclamações dos interessados, que não se conformavam em ver identificados, em termos de vencimentos, os cargos de médico e de enfermeiro, considerando que tal assemelhação, *ultima ratio*, importaria no reconhecimento de paridade hierárquica entre as citadas categorias, jungindo-as, ainda, a um mesmo plano de similitude quanto ao valor, vulto e complexidade das respectivas atribuições.

Para a solução do impasse — dado que foi considerada justa a reclamação — uma, das duas seguintes soluções, se impunha: ou se criariam, acima do último nível da escala retributiva prevista (nível 18), outros níveis (19, 20, 21, 22 etc.) — situando aí as categorias de médico — ou se engendraria outro esquema que diferenciasse a remuneração das classes em questão. A primeira solução foi, desde logo, afastada, porque incrementaria, certamente, reivindicações de parte de tôdas as classes anteriormente colocadas no mesmo escalão das beneficiadas (engenheiros, economistas, químicos, astrônomos, veterinários etc.), as quais pugnavam por uma classificação que as elevasse, também, aos novos níveis então criados. Do ponto de vista técnico, seria perfeita a exigência das demais classes. A conjuntura econômico-financeira, porém, desaconselhava a sua adoção. Chegou-se, então, à fórmula vigente, ou seja: a de fazer a distinção retributiva por meio de processo de gratificação, tendo em conta o grau de dificuldade na formação profissional, no atinente ao tempo de duração dos cursos universitários das respectivas classes. É de lamentar-se, porém, que tal instituto tenha sido erradicado de nosso regime administrativo — juntamente com outras gratificações — ainda que substituído pela criação de novos níveis — 19, 20, 21 e 22 (art. 9.º da Lei n.º 4.345, de 1964).

É incontestável, pois, pelo exposto, a existência de um processo que evolui no sentido de dar maior importância às retribuições acessórias, vitalizando a orientação que julga essa providência indispensável, tendo em foco os resultados esperados, pelo que ela representa de estímulo no rendimento do trabalho do funcionário.

A NOVA POLÍTICA RETRIBUTIVA E O REGIME DE PARIDADE

A nova política retributiva, pois, examinada em termos de vivência dentro das áreas administrativas dos Poderes Legislativo e Judiciário, apresenta quadro que revela o início de sua influência em vários setores.

No Poder Judiciário, deve ser anotada a adoção do sistema de pagamento das funções gratificadas, nos moldes vigentes na administração do Executivo.

No Poder Legislativo, apesar de o regime de retribuição das funções gratificadas continuar dentro de padrões obsoletos — basta citar que a maior função gratificada é a do símbolo FG-1, com Cr\$ 15.000 mensais —, pode dizer-se que o prestígio da nova política retributiva começa a fazer sentir-se à vista do princípio da paridade entre os servidores dos Três Poderes, fixado pelo Ato Institucional n.º 2, de 1965.

Aplicada, assim, ao plano administrativo das Secretarias das Casas Legislativas, a nova política retributiva do Governo Federal — em termos de paridade na remuneração —, teríamos, pela própria natureza da função legislativa, que reflete outro grau de complexidade, de ver majorados os quantitativos pecuniários dessas funções, ainda que sob a forma, é verdade, de retribuição paralela ou complementar.

Dessa sorte, a paridade retributiva aplicada à parte fixa (vencimento) — dada a pequena faixa que separa os planos de remuneração dos funcionários dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário — não será suficiente para cobrir a parcela de aumento da variável, compreendida pela atualização dos índices de pagamento das funções gratificadas e demais vantagens acessórias: Representação (Decreto n.º 57.722, de 1966), Tempo Integral e outras gratificações.

Esse entendimento, certo, resulta do fato de só compreender-se e justificar-se a citada paridade, em termos de real execução paritária, ou seja: de aplicação, aos cargos em cotejo, de princípios, critérios e normas, em função de uma igualdade de atribuições, racionalmente identificada.

Deve-se, talvez, à pressa com que foi elaborado o Ato Institucional n.º 2 o fato de o mesmo apresentar, no capítulo da paridade, lacunas que poderiam ter sido facilmente preenchidas, em favor de uma interpretação lúcida e cogente.

Tratada, ali, em termos de princípio — dependente, portanto, de regulamentação por lei —, sem o estabelecimento de um elemento qualquer de aferição, a paridade aparece como um instituto capenga, de difícil execução. O certo, porém — à vista, inclusive, das iniciativas anteriores (duas emendas à Constituição) —, é que a paridade retributiva só poderá efetivar-se com base em estudo prévio de avaliação de cargos, a fim de que se não imponham soluções arbitrárias, divorciadas dos fundamentos técnicos e éticos que informam essa providência.

Admitida, pois, como princípio, depende a paridade do estabelecimento de medidas assecuratórias de sua execução, tal como a de constituição de uma comissão de alto nível técnico, integrada por representantes dos Três Podêres, para estudo e apresentação de sugestões próprias à espécie.

A Comissão — assim composta de homens identificados com a vivência do problema, dentro de cada um de seus setores — estaria apta a produzir trabalho esmerado e à altura dos propósitos que caracterizam a medida.

Com o estabelecimento dessa preliminar, a paridade teria curso, pelo menos, sob a responsabilidade de órgão técnico, informado dos problemas de pessoal das áreas administrativas em confronto.

No estágio em que se encontra a medida, porém, caracterizada pela falta de providências sobre sua regulamentação, muitas serão, certamente, as dúvidas que surgirão em torno do assunto, tanto no que concerne ao processo de execução a ser empregado na paridade, senão, também, a propósito de implicações de ordem jurídica resultantes de atos praticados nesse interregno.

Exemplo dessa situação pode ser encontrado no fato de se manterem, até hoje, paralisados os índices de vencimentos dos servidores dos Podêres Legislativo e Judiciário, apesar do aumento geral de retribuição, deferido pela Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965.

A tese que informa essa posição é a seguinte: a majoração dos índices retributivos do pessoal dos Podêres Legislativo e Judiciário importaria em conflito com a norma institucional que garante a paridade. Perfilhado esse entendimento, teríamos a recíproca, em relação ao funcionalismo do Executivo, como verdadeira, considerando que o citado aumento geral, pela falta de regras aferidoras da paridade entre os cargos dos Três Podêres, poderia, também, pelo menos em certos casos, vulnerar o princípio constante do art. 25 do Ato Institucional n.º 2, de 1965. O assunto, entanto, pode ser encarado por outro ângulo: o que focaliza o seu aspecto jurídico.

O preceito que estabelece a paridade na remuneração dos servidores dos Três Podêres, constante do art. 25 do Ato Institucional n.º 2, por ter sido

instituído sob a forma de princípio, dependeria, como é óbvio, para ter força executória imediata, de regulamentação, por lei. A sua eficácia temporal, por isso, estaria jungida ao momento de vigência positiva, ou seja: aquêle em que o dispositivo, *not self executing*, recebe a complementação legal indispensável à sua execução.

Na hipótese em foco, porém, não se efetivando a apontada disciplina jurídica, impossível se tornaria o choque com o preceito institucional, dado que o mesmo, além do mais, não estabelece critérios ou rumos a seguir.

Por conseguinte, os aumentos de vencimentos concedidos a categorias sujeitas ao regime de paridade, desde que fundados em critério igualitário, dentro de período em que se não firmou a ação regulamentar, devem ser tidos como legítimos.

Um fato, pois, resulta da atual política de salários: o da universalidade de critério, dentro das áreas administrativas que integram os serviços da União, considerados como tais os da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal, os das Secretarias das duas Casas do Congresso Nacional, os dos Órgãos Judiciários Federais e, até, os de certas entidades de economia mista.

Por êsse efeito, uniformizar-se-á o plano de remuneração do funcionalismo público civil, em bases racionais e técnicas, segundo as exigências da administração e os fundamentos da justiça social.

* * *

BIBLIOGRAFIA

- Alessi, Renato — *Diritto Amministrativo*, Milano, 1950, 2 volumes, A. Giuffrè-Editore.
- Berthélemy, Henri — *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 11.ª ed., Paris, 1926, Rousseau & Cie., Editeurs.
- Beviláqua, Clóvia — *Soluções Práticas de Direito*, Rio de Janeiro, 1929, Freitas Bastos & Cia. Editora.
- Bielsa, Rafael — *Derecho Administrativo*, 5.ª ed., 4 volumes, Buenos Aires, 1955, Roque Depalma Editor.
- Campos, Francisco — *Diritto Administrativo*, 2 volumes, Rio de Janeiro, 1958, Livraria Freitas Bastos S. A.
- Carvalho, Santos — *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. XXIV, Rio de Janeiro, Editor Borsoli.
- Carvalho, A. A. Contreiras de — *Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado*, vol. I, 2.ª ed., Rio de Janeiro, 1957, Livraria Freitas Bastos S. A.
- Catherine, Robert — *Le Fonctionnaire Français* Paris, 1961, Editions Albin Michel.
- Cavalcanti, Themistocles Brandão — *O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico* — Tomos I e II, Rio de Janeiro, 1958, Editor Borsoli.
- Cavalcanti, Themistocles Brandão — *Da Função Pública — Funcionários e Estranumerários — Seu Regime Jurídico, Tratado de Direito Administrativo*, Vol. III, 2.ª ed., Rio de Janeiro, 1948, Livraria Editora Freitas Bastos.
- Cormenin, M. de — *Droit Administratif*, Vols. I e II, 5.ª ed., Paris, 1840, Gustave Thorel Editor.
- Cretella Júnior, José — *Direito Administrativo do Brasil*, 5 volumes, 2.ª ed., Editora Revista dos Tribunais Ltda.
- Duez, Paul et Debeyre, Guy — *Traité de Droit Administratif*, Paris, 1952, Librairie Dalloz
- Fraga, Gabino — *Derecho Administrativo*, 3.ª ed., México, 1944, Editorial Porua S. A.
- Gascon y Marin, Jose — *Tratado de Derecho Administrativo*, Vols. I e II, 9.ª ed., Madri, 1946, C Bermejo Impresor.
- Lancis y Sánchez, Antonio — *Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Havana, 1952, Cultural S. A.
- Leis do Brasil*, 1934, vol. IV, 2.ª parte, Rio de Janeiro, 1936, Imprensa Nacional.
- Leis do Brasil*, 1936 1.ª e 2.ª partes, Rio de Janeiro, 1938, Imprensa Nacional.
- Maximiliano, Carlos — *Direito Intertemporal*, 2.ª ed., Rio de Janeiro, 1955, Livraria Freitas Bastos S. A.
- Oviedo, Carlos Garcia — *Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Madri, 1951, E.I.S.A.
- Sobrinho, Eduardo Pinto Pessoa — *Classificação de Cargos*, Rio de Janeiro, 1962, A. Coelho Branco F.º Editor.
- Sobrinho, Eduardo Pinto Pessoa — *Manual dos Servidores do Estado*, 11.ª ed., Rio de Janeiro, 1965, Livraria Freitas Bastos S. A.
- Mayer, Otto — *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo IV, Buenos Aires, 1954, Ediciones Arayú.