Pouso Alegre, 1º de outubro de 2021.

Ofício Nº 244 / 2021

Prezada Senhora,

Em atenção ao Ofício nº 02/PAD 4.079/2021, informamos que em razão do exposto abaixo, não será possível emitir a certidão de vigência requerida.

Na redação original do art. 162 do Estatuto dos Servidores Públicos de Pouso Alegre (Lei Municipal nº 1.042, de 1971, verifica-se a seguinte disposição:

“Art. 162.  O adicional por tempo de serviço, conferido ao funcionário à razão de 5% (cinco por cento) por quinquênio de serviço público municipal, será sempre proporcional aos vencimentos e acompanhar-lhe-á as oscilações.

§ 1º O funcionário fará jus à sexta parte dos vencimentos ou remuneração ao completar 25 (vinte e cinco) anos de serviço público municipal, a qual será calculada sobre a remuneração.” (grifo nosso)

Em óbvia leitura do dispositivo, fica evidente a intenção do legislador de oferecer ao funcionário[[1]](#footnote-1) dois adicionais por tempo de serviço: quinquênio e sexta parte. O primeiro corresponderia a um adicional de 5% (cinco por cento), concedido após cinco anos de prestação de serviço público municipal. O segundo representa outro adicional outorgado ao funcionário que alcançasse a distinta marca de 25 (vinte e cinco) anos de serviço público municipal, sendo-lhe conferido o benefício correspondente à sexta parte de sua remuneração.

Esse versão original vigorou até 1974, quando o então Prefeito Municipal, Senhor Simão Pedro Toledo, encaminhou à Câmara Municipal, em 10 de junho daquele ano, o Projeto de Lei nº 1906/1974, que propunha a modificação do art. 162 da Lei Municipal nº 1.042, de 1971, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 162.  O adicional por tempo de serviço conferido ao funcionário à razão de 5% (cinco por cento) por quinquênio de serviço público, será sempre proporcional aos vencimentos e acompanhar-lhe-á as oscilações”.

Conforme se observa da justificativa do referido Projeto de Lei, a intenção do autor era exclusivamente retirar a palavra “municipal” da redação do art. 162 da Lei Municipal nº 1.042, de 1971. O Prefeito alegou que naquele momento “todo tempo de serviço, quer federal, quer estadual, quer municipal” deveria ser averbado como serviço público”. Explicou ainda que a palavra “municipal” deveria ser retirada do texto “por se tratar de uma falha técnica na época da elaboração da Lei nº 1.042”.

A Comissão de Finanças, Justiça e Legislação[[2]](#footnote-2), após apreciação do Projeto de Lei nº 1906/1974, e com a nítida intenção de estabelecer ressalvas à concessão dos adicionais previstos no artigo 162, complementou o Projeto de Lei nº 1906/1974 por meio da apresentação, em 05/08/1974, do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1906/1974, com a seguinte redação:

“Art. 162.  O adicional por tempo de serviço conferido ao funcionário à razão de 5% (cinco por cento) por quinquênio de serviço público, será proporcional aos vencimentos e acompanhar-lhe-á as oscilações.

§ 1º Os servidores federais ou estaduais, colocados a disposição da Prefeitura Municipal, ou aqueles que exerçam cargos de confiança ou em comissão, não gozarão os benefícios deste artigo, se já receberem a gratificação adicional em suas repartições de origem.

§ 2º Os funcionários citados no parágrafo anterior, para receberem os benefícios do art. 162, deverão apresentar comprovantes de suas repartições de origem de que não recebem das mesmas a citada gratificação.”

O Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1906/1974 foi aprovado em 12/08/1974, por oito votos favoráveis, dando origem à Lei Municipal nº 1.331, promulgada em 13 de agosto de 1974.

Com a promulgação da Lei Municipal nº 1.331, temos um primeiro ponto de dúvida acerca da vigência ou não do seguinte dispositivo:

“Art. 162. (...)

§ 1º O funcionário fará jus à sexta parte dos vencimentos ou remuneração ao completar 25 (vinte e cinco) anos de serviço público municipal, a qual será calculada sobre a remuneração.”

A partir da leitura tanto do Projeto de Lei 1906/1974 quanto do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1906/1974, não é possível identificar qualquer intenção de alterar ou extinguir o benefício da sexta parte oferecido aos funcionários.

Ao apresentar o Projeto, o Prefeito Simão Pedro Toledo apenas propõe o debate acerca da repercussão da expressão “municipal” para a concessão dos adicionais. Já os vereadores da Comissão apresentaram somente as ressalvas que devem ser observadas no momento de deferir os adicionais aos servidores que prestaram serviço público em outros entes da Federação. Ademais, da leitura dos parágrafos 1º e 2º é possível extrair que as reservas a servidores estaduais ou federais correspondem aos benefícios, no plural, compreendendo-se, portanto, aos adicionais de quinquênio e de sexta parte (grifado no texto do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1906/1974).

Outro ponto que suscita dúvida quanto à vigência do referido dispositivo deriva da análise do Projeto de Lei nº 4060/1989, de autoria do Prefeito Jair Siqueira, que deu origem à Lei Municipal nº 2.422, de 1990. No art. 1º do citado projeto, foi proposto o “acréscimo” do § 2º ao art. 162, com a seguinte redação:

“Art. 162. (...)

§ 2º Em qualquer caso de aposentadoria o funcionário receberá em dinheiro, como benefício extraordinário, independentemente dos proventos a que fizer jus, e por ocasião do afastamento da atividade, o valor correspondente a 5 (cinco) salários mínimos então vigentes.”

Cabe destacar, no primeiro momento, que não há alteração do § 2º da Lei Municipal nº 1.042, de 1971, e sim um acréscimo do § 2º. Não é possível compreender o motivo pelo qual o autor utiliza essa expressão. Supõe-se que, seguindo a redação original do Estatuto, o Prefeito apresentou mais um parágrafo com o objetivo de agregar benefícios aos servidores públicos municipais, preservando a redação do § 1º que instituiu a sexta parte. Fica evidente, contudo, que não existe a menor intenção de revogar ou modificar a redação do § 2º que consta da Lei nº 1.331, de 1974.

Chama-se atenção, nesse ponto, para as dificuldades legislativas impostas à época pela não informatização dos processos legislativos, nos moldes como hoje os concebemos. É imposição do nosso Direito interpretar os atos administrativos e legislativos de acordo com as dificuldades pelas quais passavam os agentes públicos na época da prática do ato. Nesse sentido, o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

“Art. 22.  Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”

Parece claro que o Prefeito Municipal, à época da propositura do Projeto de Lei nº 4060/1989, não conhecia a alteração do art. 162 pela Lei Municipal nº 1331, de 1974. Ou pior, se já o conhecia, o art. 162 passou a vigorar com dois parágrafos segundo, revelando um absurdo legístico! De todo modo, assinala-se que as confusões legislativas em torno do art. 162 do Estatuto denotam as reais dificuldades na sua interpretação.

Os problemas em torno do art. 162 não passaram ao largo do legislador, tendo sido protocolado pelo Prefeito, em 10/11/2014, o Projeto de Lei nº 669/2014, deixando claro na justificativa que “em nenhum momento ocorrem revogações de dispositivos”. Alega ainda a existência de um “equívoco quanto à numeração dos parágrafos, causando dificuldades para a aplicação da Lei Municipal n. 1042/1971, embora, não ocorrera supressão de direitos”.

A justificativa do Projeto de Lei n. 669/2014 é perfeitamente razoável, tendo em vista que em nenhum momento, desde 1971, houve supressão do direito à sexta-parte dos servidores. Quisera o Sr. Prefeito e o legislador, à época da Lei Municipal nº 1331, de 1974, realmente suprimir o benefício da sexta-parte, tê-lo-ia feito imediatamente após a aprovação da lei. No entanto, tal benefício em nenhum momento sofrera solução de continuidade, tendo sido deferido e usufruído permanentemente.

Não fosse pouca a confusão em torno do art. 162, mais um elemento inviabiliza a elaboração de uma certidão atestando a vigência do referido dispositivo. Trata-se da promulgação da Lei Municipal nº 5.329, de 2013, que “dispõe sobre o adicional de quinquênio previsto no § 1º, do art. 115, da Lei Orgânica Municipal de Pouso Alegre-MG”. Nesse caso, identifica-se grave problema quanto à técnica legislativa, já que “ato normativo de caráter independente será evitado quando existir ato normativo em vigor que trate da mesma matéria”[[3]](#footnote-3). Dessa forma, como o Estatuto já fazia as previsões acerca dos adicionais por tempo de serviço, qualquer modificação quanto ao conteúdo deveria acontecer na Lei Municipal nº 1.042, de 1971, e não nas leis que a alteraram.

Além dessa atecnica legística, o artigo 4º da Lei Municipal 5.329, de 2013, previu expressamente a revogação da Lei Municipal nº 1.331, de 1974. Em razão das questões já expostas quanto à dificuldade de compreensão acerca do art. 162 da Lei Municipal, temos agora um problema ainda mais complexo. Admitindo-se que a redação do art. 162 foi dada pela Lei Municipal nº 1.331, de 1974, o que acontecerá com a sua revogação expressa? O § 2º, acrescentado pela Lei Municipal nº 2.422, de 1990, ficará sem referência de *caput*? Terá desaparecido todo o art. 162?

Esses desvios de técnica legislativa vêm comprometendo o acesso dos servidores aos direitos que deveriam ser garantidos pela legislação municipal. Exemplifica-se tal situação com a realidade do art. 19 da Lei Municipal nº 4.643, de 2007, que regulamenta o benefício do auxílio doença assegurado pelo Instituto de Previdência Municipal de Pouso Alegre (IPREM). A redação original do referido dispositivo foi modificada pelo art. 1º da Lei Municipal nº 4.891, de 2010. O *caput* do art. 19 passa por nova alteração promovida pelo art. 2º da Lei Municipal nº 5.749, de 2016. Em novembro de 2016, a Lei Municipal nº 5.749, de 2016, foi revogada expressamente pelo art. 1º da Lei Municipal nº 5.751, de 2016. Em realidade idêntica ao que aconteceu com o art. 162 do Estatuto, como fica a redação do *caput* art. 19 da Lei Municipal nº 4.643, de 2007 (Lei do IPREM)? Teria sido extinto o benefício do auxílio-doença?

O legislador, ao longo de todos esses exercícios, parece não ter observado o disposto no § 3º do art. 1º da LINDB, *in verbis*:

“Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada. (...)

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.”

Assim, ao promover alterações ou mesmo revogações em leis alteradoras, acabou por afetar indelevelmente as redações das leis alteradas, provocando sérios problemas concretos decorrentes de evidente atecnia legística.

Por fim, chama atenção o fato de que em nenhum momento houve a interrupção do pagamento nem do quinquênio nem da sexta parte, mesmo após a promulgação da Lei Municipal nº 1.331, de 1974. Dessa forma, garantiu-se ao grupo de servidores municipais, desde a promulgação do Estatuto, a concessão dos adicionais por tempo de serviço (quinquênio e sexta parte), o que comprova não haver o entendimento de que a vigência do dispositivo que estipula a sexta parte teria se encerrado.

Relevante ainda destacar que a própria Lei Orgânica Municipal assegura aos servidores públicos municipais, em regime estatutário, a concessão de adicionais (no plural) por tempo de serviço, sem restringir ao serviço público municipal, nos termos do inciso I do art. 115. Além disso, o Projeto de Lei nº 187/2010, rejeitado no ano de 2011, que tratava sobre o regime jurídico dos servidores públicos de Pouso Alegre, também previa a sexta parte como adicional por tempo de serviço (art. 59).

Diante de todo o exposto, e considerando a extrema dificuldade de atestar a vigência do dispositivo da Estatuto dos Servidores Públicos de Pouso Alegre que dispõe sobre a sexta parte (§ 1º do art. 162 da Lei Municipal nº 1.042, de 1971), sugerimos atenta análise da Comissão Processante no sentido de propor solução adequada para a questão. Recomendamos, finalmente, que por iniciativa do Poder Executivo seja elaborado Projeto de Lei que regulamente os adicionais por tempo de serviço em espaço próprio do Estatuto, reorganizando os dispositivos do art. 162 da Lei Municipal nº 1.042, de 1971, com fundamento no inciso I do art. 115 da Lei Orgânica Municipal.

Atenciosamente,

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Bruno Dias | Maria Claret M. Sagiorato | Geraldo Cunha Neto |
| Presidente da Mesa | Coord. Secretaria Legislativa | Diretor de Assuntos Jurídicos |

|  |  |
| --- | --- |
| Luiz Guilherme R. Cruz | Tiago Reis da Silva |
| Analista Legislativo | Procurador |

À Senhora

Cyntia Conceição Matoso

Presidente da Comissão Processante de Apuração da Regularidade no Pagamento da “Sexta Parte”

Pouso AlegrePouso Alegre-MG

1. Termo usado para identificar as pessoas legalmente investidas em cargo público, nos termos do art. 2º do Estatuto. [↑](#footnote-ref-1)
2. Comissão de Finanças, Justiça e Legislação composta pelos vereadores Antonio José Francisco (Relator), José Aquiles Coutinho (Presidente) e Aguinaldo M. C. Falcão (Membro). [↑](#footnote-ref-2)
3. Art. 9º, do Decreto Federal nº 9.191, de 2017. [↑](#footnote-ref-3)