

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

PARECER 65/2000

Servidor público. Consulta. Município de Nova Alvorada. Adicional de tempo de serviço e prêmio por assiduidade. Qualificação do tempo de serviço para percepção destas gratificações. Interpretação lógico-sistemática das normas reguladoras constantes da Lei Municipal nº 168/91 - Regime jurídico Municipal. Regra geral e regra específica de regulação de situações transitórias.

A Exma. Sra. Conselheira Terezinha Irigaray encaminha à Auditoria o Processo nº 5133-02.00/00-8, que trata de consulta formulada pelo Sr. Prefeito Municipal de Nova Alvorada, através do Ofício nº GP/101-00, na qual indaga de que forma a *“municipalidade deve efetuar o pagamento do adicional por tempo de serviço e prêmio por assiduidade”*, haja vista que três dispositivos da Lei Municipal nº 168/91 - Regime Jurídico do Servidor Público Municipal - tratam da matéria, quais sejam seus artigos 85, 92 e 245, havendo dúvidas na interpretação de tais dispositivos porque aparentemente conflitantes, na medida em que para os dois primeiros dispositivos citados a obtenção dos benefícios referidos implementar-se-ia pelo simples transcurso de tempo de serviço público prestado ao município, ao passo que, consoante o contido no art. 245, de suas *Disposições Transitórias*, *dever-se-á computar o tempo de serviço a partir do ingresso do servidor através de concurso público e, ainda, “sendo também computado o tempo de serviço anterior a esta Lei”*.

Suscitada a dúvida, o Município Consulente indaga se *“a municipalidade deve efetuar o pagamento do adicional por tempo de serviço e prêmio por assiduidade contando o período de serviço público prestado antes da efetivação do servidor por concurso público, ou não?”*.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 65/2000

A matéria é encaminhada à Consultoria Técnica, que exara a Informação nº 79/2000, da lavra do Auditor Público Externo Valderlei Batista da Silva, que bem analisa as questões propostas concluindo, quanto ao adicional por tempo de serviço, que *“qualquer tempo de serviço, desde que seja público e desde que tenha sido prestado ao Município de Nova Alvorada, servirá de base para a concessão do referido adicional (triênio)”*, e que *“a Lei não restringiu a forma ou o regime em que devesse ter ocorrido a prestação de tal serviço”*. Com relação ao *prêmio por assiduidade*, novamente conclui que *“o legislador municipal não qualificou o tempo de serviço hábil a amparar tal vantagem”*, estipulando, apenas, *“que o mesmo devesse ser tempo de serviço público e que tivesse sido prestado ao Município de Nova Alvorada, devendo ser computado aquele prestado a partir de 1º de janeiro de 1989”*. Com relação ao *adicional por tempo de serviço*, a que se refere o art. 245 da lei municipal comentada, nela identifica natureza de *“regra de transição”*, porque inserida no Capítulo das *“Disposições Transitórias e Finais”* da lei em comento, tendo por objetivo *“possibilitar a transformação dos adicionais por tempo de serviço anteriormente concedidos, para a nova forma estabelecida na Lei Municipal, não oferecendo reflexos nas vantagens estabelecidas nos artigos 85 e 92”*, a serem concedidas normalmente a partir de tal transformação.

O processo, a seguir, é encaminhado à Auditoria deste Tribunal de Contas e, por distribuição, coube à firmatária a emissão do respectivo Parecer.

É o relatório.

NO MÉRITO

Preliminarmente, ressalva-se que a resposta à consulta *não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto*, nos termos do disposto no § 2º, do art. 138, do Regimento Interno desta Casa de Contas.

Com relação à matéria objeto da consulta, trata-se de solver dúvida quanto à correta interpretação do disposto nos artigos 85, 92 e 245 da Lei

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 65/2000

Municipal nº 168/91 - Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Nova Alvorada, eis que aparentemente antagônicos. Trata-se, portanto, de questão de hermenêutica, para qual se pede a correta forma de leitura integrada daquelas regras de lei.

Para perfeita localização da problemática suscitada transcreve-se os indigitados dispositivos legais, do seguinte teor:

“Art. 85 - O adicional por tempo de serviço é devido à razão de cinco por cento a cada três anos de serviço público prestado ao município, incidente sobre o vencimento do servidor ocupante de cargo efetivo.

“Art. 92 - Após cada cinco anos ininterruptos de serviço prestado ao município, a contar de 01 de janeiro de 1989, o servidor investido em cargo de provimento efetivo, o servidor fará jus a um prêmio por assiduidade de valor igual a um mês de vencimento do seu cargo efetivo, mesmo que esteja no exercício de cargo em comissão ou função gratificada.

“Art. 245 - Os adicionais por tempo de serviço já concedidos aos servidores abrangidos por esta Lei, ficam transformados em triênios, sendo que o tempo de serviço a ser computado para efeito deste artigo, será a partir de seu ingresso através de concurso público, sendo também computado o tempo de serviço anterior a esta Lei.”

Os destinatários das disposições normativas constantes da Lei Municipal em comento estão definidos nos seus arts. 240 e 241, que estatuem:

“Art. 240 - As disposições desta Lei aplicam-se aos servidores dos Poderes Executivo e

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 65/2000

Legislativo, das autarquias e fundações públicas.

“Art. 241 - Os atuais servidores municipais, estatutários ou celetistas, admitidos mediante prévio concurso público ficam submetidos ao regime desta Lei.

“§ 1º - Os empregos ocupados pelos servidores celetistas de que trata este artigo, ficam transformados em cargos, na data da publicação desta Lei.

“Art. 246 - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao de sua publicação.” (A Lei data de 19 de agosto de 1991).

Da leitura de tais dispositivos, e iniciando pelo contido nos artigos 85 e 92, constata-se que andou bem a Consultoria Técnica ao neles não localizar, para sua concessão, a qualificação de tempo de serviço “*como concursado*”, ou seja, que o tempo computável para aquisição das vantagens neles consagradas seria somente aquele qualificado pelo concurso público. Isto se constata à leitura da regra do artigo 85, específica para a concessão da vantagem do adicional por tempo de serviço, ali estando consignado que é devido a cada três anos de serviço público prestado ao município, incidindo sobre o vencimento de **servidor ocupante de cargo efetivo**. Aí, sim, e tão somente, há uma restrição posta pelo legislador, uma vez que a vantagem em questão só é perceptível pelo servidor detentor de *cargo efetivo*, aquele que, como ensina Hely Lopes Meirelles, é justamente o não temporário, sendo o servidor que se subordina à prévia aprovação em concurso público (*in Direito Administrativo Brasileiro*, 22ª ed., 1997, p. 383).

Neste sentido, também, a lição de Odete Medaur, quando assevera:

“O cargo efetivo é aquele preenchido com o pressuposto da continuidade e permanência do ocupante. Ao se nomear alguém para um cargo

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 65/2000

*efetivo, há o pressuposto da permanência da pessoa no desempenho das atribuições. Este é, portanto, o sentido do termo **efetivo**. É a nomeação para cargo efetivo que possibilita a aquisição da estabilidade ordinária ou comum, conforme prevê o art. 41 da Constituição Federal, onde figura o termo 'efetivo'; não é o concurso público que possibilita a aquisição da estabilidade, é o modo como o cargo é provido, ou seja, o provimento efetivo. Aliás, a lei, ao criar o cargo, indica o modo pelo qual é preenchido, em geral usando a expressão, 'de provimento efetivo, mediante concurso público' (...) O Estatuto rege a vida funcional dos ocupantes de cargos efetivos e vem regendo a vida funcional de ocupantes em cargos em comissão, quanto a estes, no que for compatível com esse tipo de cargo. (...) Em alguns casos, certas normas do Estatuto são aplicadas a servidores com outro tipo de vínculo, em decorrência de previsão legal explícita ou orientação administrativa. (...) cada nível poderá editar o próprio Estatuto, observadas as normas da Constituição Federal." - Direito Administrativo Moderno, São Paulo : RT, 4ª ed., 2000, pp. 315/321. (grifou-se)*

Na mesma orientação esclarece o sempre festejado Celso Antônio Bandeira de Mello, *verbis*:

“Cargos de provimento efetivo.

“Os cargos de provimento efetivo são os predispostos a receberem ocupantes em caráter definitivo, isto é, com fixidez. Constituem-se na torrencial maioria dos cargos públicos e são providos por concurso público de provas ou de provas e títulos” -

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 65/2000

Curso de Direito Administrativo, São Paulo :
Malheiros, 8ª ed., 1996, p. 160.

Traz-se ainda à lume o seguro magistério de Maria Sylvia Di Pietro, ao asseverar que “**provimento efetivo** é o que se faz em cargo público, mediante nomeação por concurso público, (...)” - *Direito Administrativo*, São Paulo : Atlas, 12ª ed., 2000, p. 467.

Portanto, com relação à *benesse* concedida no artigo 85, os requisitos são: tempo de serviço público **municipal**; período aquisitivo: a cada três anos; destinatário do benefício: o servidor municipal ocupante de cargo **efetivo** (a que teve acesso por concurso).

Com relação à matéria referente ao chamado “*prêmio de assiduidade*”, instituído no art. 92 do Estatuto do Servidor Municipal, tal gratificação por assiduidade é devida ao **servidor investido em cargo de provimento efetivo** (mesmo que no exercício de cargo em comissão ou função gratificada), após cinco anos ininterruptos de serviço prestado ao Município, contados somente a partir de 01 de janeiro de 1989. Portanto, há um limitador no tempo para concessão de tal benefício posto na própria lei, qual seja, só será computado o tempo transcorrido a partir de 1989, a que se acrescenta o requisito temporal do transcurso de cinco anos ininterruptos de serviço prestado ao município, **para o servidor investido em cargo de provimento efetivo** (ainda que no exercício de cargo em comissão ou função gratificada). Neste caso, pois, e como já apontou, devidamente, a Consultoria Técnica, os requisitos para a concessão do *prêmio de assiduidade* são: tempo de serviço público **municipal**; período aquisitivo: a cada cinco anos, a contar de 1º de janeiro de 1989; destinatário do benefício: o servidor municipal ocupante de cargo de provimento **efetivo** (a que teve aceso por concurso) ainda que no exercício de cargo em comissão ou função gratificada.

Com relação ao art. 245, incluído nas *Disposições Transitórias* da Lei, também andou bem a Consultoria Técnica ao detectar a peculiar característica desses dispositivos – serem essencialmente *transitórios*. Por isto, têm eles prazo certo de realização, ao contrário das normas legais que

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 65/2000

compõem o restante do texto legislativo, que são permanentes até sua revogação. Com isso não se está a dizer que as disposições transitórias não sejam revogáveis, mas que elas se extinguem, simplesmente, sem necessidade dessa revogação, porque referem a providências, decisões que não teriam, por sua natureza passageira, lugar e oportunidade entre os preceitos da lei.

Assim, o que ocorre com *Disposições Transitórias* é que contêm normas de caráter não permanente, com o objetivo primordial, dentre outros, de conciliar, em períodos de transição, algumas regras referentes ao regime anterior com aquelas do novo regime implementado, o que nada mais é senão a observância obrigatória dos direitos adquiridos, princípio constitucional consagrado no inciso XXXVI, do art. 5º, da Constituição Federal.

Daí porque, e como assinala de forma percuciente Wolgran Junqueira Ferreira¹, “*as normas que compõem o Ato das Disposições Transitórias não deveriam criar direitos posteriormente ao período de transição nem devem ser invocadas na interpretação do texto propriamente dito. Realizados os fatos neles previstos, essas normas são como se não mais existissem; não poderão ser aplicadas a fatos supervenientes*”(grifou-se).

É o que se constata, no presente caso, uma vez que Nova Alvorada é município de recente criação - 12-05-1988 -, sendo originário do Município-mãe Arvorezinha. Assim, a redação truncada do art. 245, em seu final, ao inserir o texto “ *será a partir de seu ingresso através de concurso público*”, disposição que se anula pelo acréscimo da expressão “*sendo também computado o tempo de serviço anterior a esta Lei*” (grifou-se), como qualificação do tempo de serviço computável para efeito, **somente, deste artigo**, como expressamente menciona o artigo, teve por objetivo, ao que se depreende da situação fática que originou a normação legislativa, garantir direitos já adquiridos por servidores do Município-mãe transferidos para Nova Alvorada e, com isso, proteger vantagens, desta natureza, a que já haviam feito jus no Município-mãe. Tal dispositivo abrange, ainda, outras eventuais situações de servidores municipais, que já percebessem tal vantagem na forma regulada por lei anterior e, portanto, já

¹ *Comentários à Constituição de 1988*, São Paulo : Julex Livros Ltda, 1ª ed., 1989, vol. 3, p. 1187.

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 65/2000

integrantes de seu patrimônio individual, que devem ser recepcionadas pela nova Lei. Assim, editada a Lei nº 168/91, deveriam ter sido feitos os devidos enquadramentos, quando se esgotou a carga normativa excepcional e transitória prevista no art. 245. Portanto, a partir do enquadramento inicial, os adicionais por tempo de serviço são devidos aos servidores do município de Nova Alvorada, a partir de 1º de setembro de 1991, data do início de sua vigência, de acordo com o regrado pelo artigo 85, da mesma Lei.

Desta forma, há de se concluir que a análise da Lei nº 168/91, do Município de Nova Alvorada deve ser feita (e como de regra devem ser interpretados os textos legais) de forma sistemática, integrada ao seu espírito e aos objetivos pretendidos, o que veda *pinçar-se*, do texto legal, disposições puntuais, situação que se agrava na presente situação pelo fato de que, estas, consistem de Disposições Transitórias (como é o caso do art. 245 da lei em comento), que não podem servir de fundamento para a interpretação da lei face à sua condição intrínseca de regra temporária.

Do exposto, acolhendo-se a Informação de fls., da Consultoria Técnica, responde-se ao indagado na Consulta da seguinte forma:

1) Os *adicionais por tempo de serviço* regulados no artigo 85, da Lei Municipal nº 168/91 são devidos, a partir de 1º de setembro de 1991, a cada três anos de **tempo de serviço prestado ao Município, ao servidor municipal detentor de cargo de provimento efetivo**, ao qual só pôde ter acesso, nos termos da Constituição Federal e da lei municipal, mediante prévio concurso público. Não há, nesta norma, qualquer outro requisito, especialmente quanto ao tipo de tempo de serviço, a ser observado para a concessão da benesse.

2) O *prêmio por assiduidade* é devido ao servidor municipal na forma prevista no art. 92, da Lei em comento, o que significa que é **computável somente o tempo de serviço prestado ao município a contar de 01 de janeiro de 1989, ao servidor investido em cargo de provimento efetivo** (ainda que exercendo cargo em comissão ou função gratificada), à semelhança do requisito posto para obtenção da vantagem concedida no art. 85 e, também como

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 65/2000

ali, nenhuma outra qualificação do tempo de serviço é exigida para a percepção deste benefício.

3) A regra transitória, e que por isso é de exceção, do art. 245, admite, para fins de percepção do *adicional por tempo de serviço*, o cômputo do tempo de serviço prestado pelo servidor anterior a esta Lei **para a finalidade exclusiva deste artigo**, qual seja, **de enquadramento dos servidores**, sejam os transpostos do Município-Mãe, sejam os regidos por Estatuto anterior, **no novo Regime Jurídico implementado a partir da Lei municipal nº 168/91**. Por ser regra de transição, seus fins se exauriram quando da efetivação de tais enquadramentos. A partir daí, referida vantagem - *adicional por tempo de serviço* - será devida ao servidor municipal nos termos do constante no art. 85 da lei em análise.

EM CONCLUSÃO, opina-se seja respondida a presente consulta, com a ressalva do constante no § 2º, do art. 168, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, através da remessa do presente Parecer e da Informação de fls., da Consultoria Técnica, eis que dão resposta à consulta formulada.

É o parecer.

Porto Alegre, 11 de outubro de 2000.

ROSANE HEINECK SCHMITT
Auditora Substituta de Conselheiro

Processo nº 5133-02.00/00-8

DECISÃO: O Tribunal Pleno, **em sessão de 1º-11-00**, ressaltando o teor do artigo 138, parágrafo 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto, acolhe o Voto da Senhora Conselheira-Relatora e, à unanimidade, decide encaminhar à

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl.	Rub.

Continuação do Parecer 65/2000

Autoridade consulente cópia da Informação nº 79/2000, da Consultoria Técnica e do Parecer nº 65/2000, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro Rosane Heineck Schmitt, acolhidos nesta data, por bem representarem o pensamento desta Corte de Contas acerca da matéria versada nos presentes autos.