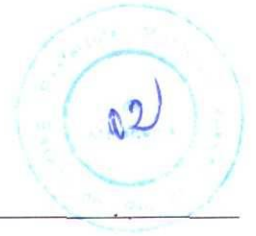




MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA



ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 02/2017

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2017.06232-7

DIREITO ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO ÚNICO. SERVIDOR PÚBLICO. SISTEMA REMUNERATÓRIO. VANTAGEM PECUNIÁRIA. IRRELEVÂNCIA DE DISTINÇÃO ENTRE ADICIONAL OU GRATIFICAÇÃO. DOCTRINA. PREVALÊNCIA DO FATO GERADOR SOBRE A NOMENCLATURA DA VANTAGEM PECUNIÁRIA. PARCELA REMUNERATÓRIA DENOMINADA ADICIONAL ESPECIAL. COMUMENTE CHAMADA DE SEXTA PARTE. REVOGAÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO ÚNICO. PRECEDENTES. STF.

1. RELATÓRIO

Trata-se de unificação de posicionamento jurídico desta Procuradoria Geral do Município, diante da quantidade de processos administrativos com a unicidade de tema, acerca da **vantagem pecuniária** denominada **adicional especial**, frequentemente chamada de **sexta parte**, que era previsto no artigo 3º da Lei Municipal nº 266/84, com a redação que lhe foi dada pela Lei Municipal nº 287/85.

É o breve relatório.

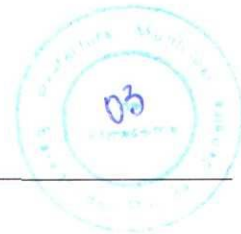
2. FUNDAMENTAÇÃO

A remuneração (vencimentos) do servidor é composta pelo vencimento básico do cargo acrescido de vantagens pecuniárias, **possuindo caráter alimentar** e natureza jurídica de **contraprestação pelo exercício da função pública**.

A ilustre **professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro** explica que a “remuneração, *do latim remuneratio, de remunerare, originariamente indica qualquer*



MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA



tipo de retribuição monetária correlata à prestação dos serviços efetuada. O termo, em sentido amplo, corresponde a todo e qualquer verba contraprestativa atribuída aos agentes do Estado em virtude do seu labor. Mas, stricto sensu, tal como empregado no artigo 37, X, da Constituição, remuneração é sinônimo de vencimentos do servidor, correspondendo ao somatório do vencimento – retribuição em dinheiros pelo exercício do cargo ou função pública com valor fixado em lei e das demais vantagens inerentes ao cargo ou aos respectivos ocupantes (vantagens de caráter individual)”. (Regime Remuneratórios dos Servidores Públicos, pág. 87).

A doutrina clássica divide as vantagens pecuniárias em adicionais, gratificações e indenizações. Oportuno destacar que *“as vantagens pecuniárias, sejam adicionais, sejam gratificações, não são meios para majorar a remuneração dos servidores, nem são meras liberalidades da Administração Pública. São acréscimos remuneratórios que se justificam nos fatos e situações de interesse da Administração Pública”*. (Diógenes Gasparini. Direito Administrativo São Paulo: Saraiva, 2008, 13ª ed., p. 233).

A Lei Municipal nº796/99 ao dispor sobre gratificações e adicionais prevê:

Lei Nº796/99

Art. 75 - Poderão ser deferidas ao servidor as seguintes gratificações:

- I- pelo exercício de cargo de direção, chefia e assessoramento;
- II- como estímulo á produção individual;
- III- natalina ou décimo terceiro salário;

IV – outras que forem criadas por lei.

(...)

Art. 80 - Serão deferidos ao servidor, na forma da lei, os seguintes adicionais:

- I- por tempo de serviço;
- II- pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;
- III- pela prestação de serviço extraordinário;
- IV – pela prestação de trabalho noturno;
- V – de férias.

O ilustre **professor Hely Lopes Meirelles** buscou distinguir essas duas espécies de retribuição lecionando que:



MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA



“O que caracteriza o adicional e o distingue da gratificação é ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho de funções especiais que refogem da rotina burocrática, e esta, uma compensação por serviços comuns executados em condições anormais para o servidor, ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor.” (Direito Administrativo Brasileiro, pag.534)

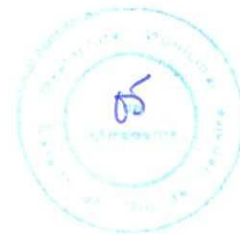
Com a devida vênia ao entendimento transcrito, **o nomen iuris dado ao benefício estatutário é irrelevante para determinação de sua natureza jurídica**, a concessão de qualquer vantagem deve ter como norte o **fato gerador de seu recebimento**, ou seja, *“razões ou fatos podem levar ao recebimento desses acréscimos, dentre as quais tempo de serviço, trabalho em gabinetes do escalão superior, horas trabalhadas além da jornada normal, trabalho à noite, trabalho em situação de perigo, de risco à saúde etc.” (Direito Administrativo Moderno, pág. 317).*

O entendimento apresentado por este Procurador do Município é corroborado pelo **Professor José dos Santos Carvalho Filho**, quando ao citar a clássica classificação entende que *“a despeito da distinção, a verdade é que, na prática, não tem sido ela adotada nos infinitos diplomas que tratam da matéria. De fato, seria razoável distinguir essas vantagens considerando que os adicionais se referem à especificidade da função, ao passo que as gratificações têm relação com a especificidade da situação fática de exercício da função. Entendemos, não obstante, que atualmente não mais prevalece a distinção, razão por que nos parece que o fator mais importante é o que leva em conta que as vantagens pecuniárias pressupõem sempre a ocorrência de um suporte fático específico para gerar o direito a sua percepção. Será, pois, irrelevante que a vantagem relativa ao tempo de serviço seja denominada de adicional de tempo de serviço ou de gratificação de tempo de serviço; de adicional de insalubridade ou de gratificação de insalubridade; de adicional ou de gratificação de nível universitário. O que vai importar é a verificação, na norma pertinente, do fato que gera o direito à percepção da vantagem.” (Manual de Direito Administrativo, pág. 750).*

[Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature and the number '3' at the bottom right.]



MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA



Perfilhando do mesmo entendimento, a ilustre **Professora Odete Medauar** leciona que “*as vantagens pecuniárias mais frequentes são os adicionais e as gratificações*”. Contudo, “*não se vislumbra com nitidez a diferença substancial entre ambos, daí por que o mesmo tipo de vantagem pode figurar como adicional em determinados estatutos e figurar como gratificação em outros.*” (Direito Administrativo Moderno, pág 318).

Ademais, o **Professor e Procurador do Município do Rio de Janeiro Rafael Carvalho** é enfático ao explicar que apesar de “*tradicionalmente, a doutrina diferenciar dois tipos de vantagens pecuniárias: a) adicionais referem-se a funções em si mesmas; b) gratificações: relacionam-se com as condições fáticas do exercício da função. Todavia, conforme pertinente lembrança de José dos Santos Carvalho Filho, a distinção não tem importância atualmente, pois não é adotada na legislação, bem como, independentemente da nomenclatura, o cumprimento dos requisitos legais ensejará o pagamento da vantagem.*” (Curso de Direito Administrativo, pág. 664)

São as **razões ou fatos geradores** que permitirão ao intérprete determinar se a **vantagem pecuniária** possui **natureza jurídica ex facto temporis** (em razão do tempo), **ex facto officii** (desempenho de funções especiais), **propter laborem** (condições anormais em que se realiza o serviço) ou **propter personam** (condições pessoais do servidor). Estas características induzem à aferição do **caráter transitório ou permanente da vantagem**, bem como a possibilidade ou não de aplicação do **instituto da incorporação (que deve estar previsto em Lei)** à respectiva vantagem.

O instituto jurídico da **incorporação**, é o meio pelo qual a “*vantagem adere aos vencimentos, não podendo ser suprimida, salvo opção explícita do servidor.*” (op.cit pág 317) Assim, a **lei** poderá determinar a **incorporação automática**, como ocorre com o adicional de tempo de serviço; ou **exigir tempo de percepção** ou prever a **incorporação progressiva, proporcional ao tempo de percepção**. Se, no decurso da vida, a mesma vantagem é recebida em diversos percentuais, a lei que permite a incorporação deverá definir o respectivo percentual.

As **vantagens ex facto temporis**, com previsão de **incorporação automática pelo decurso do tempo**, dentre as quais podemos elencar o adicional de tempo de

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature and the number 4.



MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA



serviço e o ora analisado adicional especial - sexta parte, **só passam a integrar a remuneração do servidor após o cumprimento dos requisitos temporais do fato gerador.**

No caso, o adicional ora analisado, vulgarmente conhecido como “sexta-parte”, era previsto no art. 3º da Lei Municipal nº 266/84, com a redação que lhe foi dada pela Lei Municipal nº 285/87:

DEFINIÇÃO.

Art.3º, XIII – Adicional Especial – Devido ao funcionário com 25 (vinte e cinco) anos ou mais anos de serviço público, inteiramente prestados na área administrativa no Município de Miracema, no Executivo ou no Legislativo.

BASES E CONCESSÃO. VALORES.

Correspondente a 1/6 (um sexto) dos vencimentos ou remuneração do servidor estatutário; será calculado sobre a remuneração ou vencimento e será incorporado aos vencimentos e vantagens para todos os efeitos e pagos juntamente com estes.

Ocorre que posteriormente, foram editadas pelo Município de Miracema outras leis cujo objeto era, tal qual o da lei acima referida, a instituição de novo regime jurídico e planos de carreira para os servidores municipais. Neste contexto, surgiu inicialmente a Lei Municipal nº 500/93, que instituiu um novo plano de carreira para os servidores públicos municipais, prevendo em seu art. 40 a imediata revogação de todas as normas legais municipais anteriores que versassem sobre o tema:

Art. 40. Com a implantação deste Plano de Carreira fica considerado extinto o sistema até então vigente de cargos, revogando-se, em consequência, as disposições legais que lhe sejam contrárias ou incompatíveis.

Assim, por tratarem das mesmas matérias, é de se notar que as disposições da Lei Municipal nº 266/84 foram revogadas com a entrada em vigor da Lei Municipal nº 500/93, de forma que foi extinto do ordenamento jurídico municipal o adicional especial conhecido como “sexta-parte”. Tal entendimento é corroborado pelo fato de que a Lei Municipal nº 500/93 passou a prever, em seu art. 35, um adicional devido a cada 3 (três) anos de efetivo exercício, o chamado “triênio”.



MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

Logo, é de se concluir que o adicional especial conhecido como “sexta-parte” foi revogado com o advento da Lei Municipal nº 500/93, que passou a regulamentar a matéria de forma distinta em seu art. 35, criando a figura dos “triênios”.

E como se isto não bastasse, a Lei Municipal nº 500/93 foi posteriormente revogada pelas Leis Municipais nº 796 e 813, ambas editadas no ano de 1999, que instituíram, respectivamente, um novo estatuto e um novo plano de cargos e vencimentos para os servidores públicos municipais. Os referidos diplomas legais tratam da matéria ora analisada nos seguintes termos:

Lei Municipal nº 796/99

Art. 75 - Poderão ser deferidas ao servidor as seguintes gratificações:

(...)

IV – outras que forem criadas por lei.

Lei Municipal nº 813/99

Art.36 - O servidor somente poderá receber, além das previstas nesta Lei, as **vantagens pecuniárias estabelecidas pelo Regime Jurídico dos Servidores do Município de Miracema.**

A ressalva temporal da norma prevista no inciso IV da Lei Complementar nº 796/99 alcança **apenas vantagens pecuniárias criadas após a edição das respectivas leis estatutárias. As vantagens pecuniárias anteriores à edição das referidas Leis Municipais foram revogadas.**

Decerto, as interpretações jurídicas devem ser pautadas pela aplicação do Princípio da Continuidade das Normas, positivado no artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (*Lex Legum*), que delimita “*não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue*”.

Sabe-se que aplicação do instituto da revogação deve ser aferida com máxima cautela pelo intérprete, pois nem sempre uma norma, que apesar de regular ponto constante em norma jurídica já existente, terá o condão de revogá-la, podendo inclusive coexistir harmonicamente, conforme delimita o §2º do artigo 2º da citada norma de



MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

sobredireito que prevê que “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

No entanto, no presente caso, mesmo através de uma filtragem hermenêutica sistemática e teleológica, ou seja, não se limitando a simples interpretação gramatical dos artigos previstos nas Leis nº (s) 796/99 e 813/99, não é possível vislumbrar amparo legal para a concessão do referido adicional especial em lapso de tempo posterior a edição das citadas normas estatutárias.

Com isto, resulta inequívoco que a figura do adicional especial, conhecido como “sexta-parte”, de há muito foi extinta do ordenamento jurídico municipal, não podendo ser deferida atualmente a nenhum dos servidores municipais. Contudo, há que se destacar a situação daqueles servidores que, antes do advento da Lei Municipal nº 500/93, haviam preenchido todos os requisitos legais para a obtenção do referido adicional.

É que, conquanto possa ser suprimida do ordenamento jurídico por uma nova lei, eis que inexistente direito adquirido a regime jurídico, por se tratar de uma vantagem permanente, seu valor não poderá ser suprimido da remuneração do servidor que já a percebia à época de sua extinção, em decorrência da garantia constitucional da irredutibilidade do valor da remuneração.

O instituto jurídico da irredutibilidade “*traduz-se como tutela do montante global dos vencimentos, sem que haja direito adquirido do servidor estatutário a determinado regime jurídico de composição dos vencimentos, tampouco a intocabilidade de parcelas isoladas, querendo significar que a substituição ou absorção de um adicional ou vantagem por outros, a determinação de novas formulas de cálculo do quantum remuneratórios dos servidores, desde que não acarretem diminuição nominal dos vencimentos (ou proventos), respeita o “princípio” constitucional a irredutibilidade.*” (Regime Remuneratórios dos Servidores Públicos, pág.115).

Neste sentido é a jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal, firmada em sede de repercussão geral:



MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA



**STF. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM
AGRAVO ARE 686731 DF (STF). DATA DE
PUBLICAÇÃO: 07/11/2012**

EMENTA

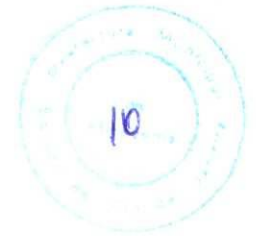
AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. MILITAR. ADICIONAL DE INATIVIDADE. SUPRESSÃO. MP 2.131 /2000. **DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA.** DECESSO REMUNERATÓRIO. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. **I. NÃO HÁ DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO-FUNCIONAL PERTINENTE À COMPOSIÇÃO DOS VENCIMENTOS NEM À PERMANÊNCIA DO REGIME LEGAL DE REAJUSTE DE VANTAGEM, DESDE QUE EVENTUAL MODIFICAÇÃO INTRODUZIDA POR ATO LEGISLATIVO SUPERVENIENTE PRESERVE O MONTANTE GLOBAL DA REMUNERAÇÃO, NÃO ACARRETANDO DECESSO DE CARÁTER PECUNIÁRIO. PRECEDENTES.** II. A VERIFICAÇÃO DA EFETIVA OCORRÊNCIA DE REDUÇÃO REMUNERATÓRIA DEMANDA O EXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO, O QUE ATRAI A INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DESTA CORTE. PRECEDENTES. III. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO

Logo, nos casos em que o servidor tenha **incorporado o referido adicional**, o valor pecuniário desta vantagem, **caso concedida antes da entrada em vigor da Lei nº796/99**, deve ser resguardado.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se:

1. Pela **revogação do adicional especial (sexta parte)** com o advento da Lei Municipal nº 500/93, que passou a regular a matéria de maneira distinta e incompatível com o que previsto na Lei Municipal nº 266/84, criando em seu art. 35 a figura do adicional por tempo de serviço conhecido como “triênio”;



MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

2. Pela **incompatibilidade jurídica** da referida vantagem pecuniária com a interpretação do art. 40 da Lei Municipal nº 500/93 e do art. 75, inciso IV da Lei Municipal nº 796/99, as quais preveem o **critério temporal para frente**, sem ressalva de benefícios anteriores;

É o parecer. Ao Chefe do Executivo, às Secretarias de Administração e de Controle Interno.


Miracema, 21 de junho de 2017.


Rodrigo S. Correa
Procurador Geral do Município
Miracema RJ
Portaria 1140
RODRIGO CORREIA DA SILVA
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO


PEDRO HENRIQUE DA SILVA MELLO
PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA


Andreia Medeiros Ferreira de Souza
Procuradora do Município
Miracema RJ
Matr. 4144-0
ANDREIA MEDEIROS FERREIRA DE SOUZA
PROCURADORA DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA


OSMAR CINELLI DE SENNA MOREIRA
PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA


Nathalia Victorino de Mattos
Procuradora do Município
OAB/RJ 164/653
Matricula 4913-1
NATHALIA VICTORINO DE MATTOS
PROCURADORA DO MUNICÍPIO