



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



PARECER PARA DISCUSSÃO EM PRIMEIRO TURNO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 1, DE 2006.

I - RELATÓRIO

O projeto de lei complementar em epígrafe, da lavra do Prefeito Municipal, dispõe sobre o tempo de efetivo exercício para fins de concessão de quinquênio e dá outras providências.

O art. 1º considera como efetivo exercício, para fins de concessão de quinquênio, o tempo trabalhado como contratado e ou de exercício de cargo em comissão, antes da posse em cargo efetivo.

Já o parágrafo único do art. 1º estabelece que o tempo de serviço exclusivamente de contrato temporário ou em cargo em comissão não gera direito ao adicional de quinquênio, devendo ser computado apenas após a posse em cargo de provimento efetivo.

O art. 2º fixa prazo de 60 dias, a contar da publicação da lei, para o servidor requerer adicionais de quinquênio e férias-prêmio, informando, se necessário, a existência de tempo trabalhado como contratado e no exercício de cargo em comissão.

No § 1º do art. 2º, foi estabelecido prazo de 90 dias, a contar do recebimento do requerimento do servidor, para emitir certidão de tempo de serviço, para instruir o pedido. Pelo §2º, o projeto determina que o gozo de férias-prêmio somente será autorizado pelo Prefeito, com a concordância do chefe imediato do servidor.

Dispõe o art. 3º que o funcionário, ao se aposentar, pela Prefeitura ou não, perde o direito de aquisição e recebimento de adicionais ou quaisquer outros benefícios que são inerentes à ativa.



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Os art. 4º e 5º contêm a cláusula geral de revogação e a de vigência, respectivamente.

No último dia 24 de abril, este projeto foi distribuído a esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação para, nos termos do art. 38 c/c o art. 62, do Regimento Interno, receber parecer quanto aos aspectos da sua legalidade e constitucionalidade.

Este é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1) Da competência e iniciativa

A matéria do PLC nº. 1, de 2006, insere-se no âmbito da competência do Município, por se tratar de assunto de interesse local. Tal competência está prevista no art. 30, I, da Constituição da República.

A iniciativa do projeto é exclusiva do Prefeito Municipal, consoante disposto no art. 53, II, da Lei Orgânica do Município, combinado com o art. 61, §1º, II, a, da Constituição da República. Não se vislumbra, pois, qualquer vício no que tange à inauguração do processo legislativo pelo Prefeito, uma vez que a matéria de que cogita o Projeto de Lei n.º 55, de 2006, se encontra arrolada entre as de iniciativa do Chefe do Executivo.

2) Da técnica legislativa

A redação da matéria em estudo se encontra formulada de acordo a técnica legislativa. Sua elaboração atende, razoavelmente, às disposições da Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº. 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Necessita, porém, de alterações a fim de aperfeiçoar redação do projeto.



A cláusula de revogação, constante do art. 4º do projeto, é genérica e, por isso, não pode prosperar. A partir da vigência, da Lei Complementar nº. 107, de 2001 (art. 9º), a cláusula de revogação deverá enumerar, **expressamente**, as leis ou disposições legais revogadas.

3) Da matéria

3.1. Da espécie legislativa

O autor do projeto, com acerto, optou por legislar sobre a matéria em estudo por meio de projeto de lei complementar.

De fato, no presente caso, a espécie legislativa adequada é o projeto de lei complementar, já que a proposição altera assunto disciplinado pelo Estatuto dos Funcionários Públicos do Município, Lei n.º 125, de 18 de novembro de 1957.

Embora esse Estatuto tenha sido editado como lei ordinária, foi ele recepcionado pela Lei Orgânica do Município, de 1990, como Lei Complementar.

Assim dispõe o art. 55, parágrafo único, VI, da LOM, *verbis*:

Art. 55.

Parágrafo único. São leis complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

VI – Lei sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município;

Com a promulgação da Lei Orgânica, qualquer alteração desse Estatuto há que ser feita mediante lei complementar.

3.2. Da contagem do tempo de serviço contratado e no exercício de cargo em comissão

O projeto sob exame prevê a contagem do tempo trabalhado como temporário e ou no exercício de cargo em comissão, para fins de concessão do adicional de quinquênio, prevista no art. 152, do Estatuto dos Funcionários.



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



Trata-se de interpretação adequada à legislação municipal que dispõe sobre o assunto.

Com efeito, depreende-se da legislação municipal que o tempo de serviço para fins de adicional por tempo de serviço (quinqüênio) e férias-prêmio, entre outras vantagens, não diz respeito apenas ao tempo de exercício de cargo de provimento efetivo.

É o que se extrai do art. 152, do Estatuto dos Funcionários do Município, que faz menção ao período de cinco anos de efetivo exercício, no serviço público municipal. Aqui, o tempo que importa é o de **serviço público municipal** e não, simplesmente, o de exercício de cargo de provimento efetivo.

Contudo, a **Lei Orgânica do Município**, promulgada em 1990, sob a égide da nova ordem constitucional, não deixa dúvida quanto à possibilidade de se computar o tempo de serviço público municipal, prestado como contratado temporário ou exercício de cargo em comissão, para efeito de adicional por tempo de serviço e licença-prêmio. Eis o que diz a LOM a este respeito, *in verbis*:

"Art. 112. O Município assegurará ao servidor dos direitos previstos no artigo 7º, incisos IV, VI, VII, IX, XII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX, da Constituição Federal, e os que, nos termos desta Lei, visem à melhoria de sua condição social e à produtividade no serviço público especialmente:

III – férias-prêmio, com duração de seis meses, adquiridas a cada período de dez anos de efetivo exercício de serviço público, admitida a sua conversão em espécie, por opção do servidor, ou para efeito de aposentadoria, a contagem em dobro das não gozadas;

Parágrafo único. Cada período de cinco anos de efetivo exercício, dá ao servidor o direito ao adicional de dez por cento sobre seu vencimento, o qual a este se incorporará para efeito de aposentadoria."



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



São, portanto, vantagens concedidas ao **servidor público municipal** e não apenas ao servidor efetivo.

É cediço que a expressão **servidor público** não diz respeito exclusivamente àquele agente investido em cargo público em virtude de aprovação em concurso público, qual seja, cargo de provimento efetivo.

Servidor público é gênero, do qual o servidor estatutário é espécie.

A esse respeito, são esclarecedores os seguintes ensinamentos da ilustre administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*In: Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 501-502):

São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Compreendem:

1. os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
2. os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de **emprego público**;
3. os **servidores temporários**, contatados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem **função**, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público (grifos do autor).

Com a costumeira competência, Celso Antônio Bandeira de Mello aduz que, *verbis*:

Servidor público, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal,



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



*Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são aqueles que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob o vínculo de dependência (In: **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 230-231).*

À luz da doutrina mais abalizada, vê-se que o fim colimado pelo art. 112, da Lei Orgânica do Município, ao usar a expressão “**servidor público**”, é o de assegurar os direitos ali previstos a todas as espécies de servidores públicos municipais e não mais apenas aos ocupantes de cargos de provimento efetivo. Isto é, o direito ao quinquênio e a férias-prêmio é extensivo tanto aos servidores estatutários quanto aos servidores regidos pelo regime celetista (empregados públicos).

O Estatuto Federal (Lei n.º 8.112, de 1990), aplicado subsidiariamente ao Município, de acordo com o art. 340, do Estatuto Municipal, reforça o entendimento segundo o qual o tempo de serviço prestado ao ente federativo, no caso ao Município, seja na Administração Direta seja na Indireta, é contado para todos os efeitos. É o que tem em mira o art. 100, da indigitada Lei:

É contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas.

Analisando esse dispositivo legal, Ivan Barbosa Rigolim assim averba sobre a matéria:

Todo o serviço público federal, sob regime estatutário, trabalhista ou mesmo administrativo, será deste modo computado. A Lei não fez, como não poderia fazer, em face do disposto no art. 40 da Constituição, qualquer ressalva à contagem de tempo em regimes jurídicos diversos. Dada à indiferenciação constitucional, ou, mais do que isso, a propositada igualdade constitucional entre os vários regimes jurídicos, todo e qualquer período de trabalho prestado à União há de ser computado, para todos os efeitos, em favor do



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



servidor (In: Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis, Saraiva, pág. 182). (grifos nossos)

No mesmo sentido, e com a competência de sempre, está a brilhante administrativista Lúcia Valle Figueiredo, que leciona

Com relação aos direitos, os que ocupam cargos em comissão são tão funcionários quanto os efetivos. A única diferença é a precariedade da permanência no cargo. Porém, tem direito a férias, aos adicionais por tempo de serviço (quando existentes) e às licenças. (...). Há muita divergência sobre o tema dos cargos em comissão. Começa a discussão por se querer se deveria ser contado o tempo de serviço para adicionais (quando estes eram existentes), e, sobretudo, para aposentadoria, como já averbamos. Com relação às férias e às licenças-saúde, não há dúvida de que possam ser desfrutadas pelos ocupantes de cargos em comissão. Tinha-se dúvida de que coubessem os antigos anuênios e, depois, da Lei 9.527/1997, quinquênios, como enfatizado. Realmente, não temos dúvida de que caibam adicionais por tempo de serviço, porque, se o tempo de serviço é contado para todos os efeitos, será também contado para as vantagens. (grifo nosso). (In: Curso de Direito Administrativo. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 596-597).

Consoante o exposto, não resta dúvida que ocupante de cargo em comissão é servidor estatutário, assim como o detentor de cargo de provimento efetivo. Deveras, **os cargos de provimento efetivo e cargos em comissão são espécies de cargos estatutários.** O regime jurídico de ambos é o disposto no Estatuto dos Funcionários Municipais (Lei n.º 152, de 1957). O art. 14, desta Lei, diz que:

Art. 14. As nomeações serão feitas:

I – em caráter efetivo, quando se tratar de cargo de carreira ou isolado que, por lei, assim o deva ser provido;

II – em comissão, quando se tratar de cargo em confiança ou isolado que, em virtude de lei, assim deva ser provido;



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



...
IV – em substituição, no impedimento legal ou temporário do ocupante de cargo de carreira ou isolado, de provimento efetivo, bem como em comissão.

Como se vê, o Estatuto Municipal abrange tanto os cargos de provimento efetivo, quanto os de provimento em comissão.

Também quanto à possibilidade de contagem do tempo de exercício de cargo em comissão, o art. 232, IV, do Estatuto, considera “de efetivo exercício”, o tempo em que o servidor exerceu outro cargo público, de provimento em comissão.

Na esteira desse entendimento, o projeto em análise não precisava fazer menção expressa ao tempo de serviço em cargo em comissão, para fins de contagem de tempo para concessão de quinquênio e férias-prêmio. De todo modo, não impede que o faça, para se evitar qualquer dúvida no que diz respeito a essa possibilidade.

3.3. Expressão funcionário público

O projeto, a exemplo do Estatuto dos Funcionários, emprega a expressão funcionário público. Porém, tanto a Constituição da República de 1988 quanto a Lei Orgânica do Município nenhuma vez utilizam o vocábulo “funcionário”, o que, porém, não impede seja este mantido na legislação municipal.

Por isso, entendemos ser mais adequado utilizar a terminologia empregada pela Constituição e legislação mais recente, qual seja: “servidor público”.

Também essa é a posição domiante da doutrina. O administrativista José dos Santos Carvalho Filho leciona que a expressão “funcionários públicos” é inadequada,

já que, além de banida da Constituição, tem sentido mais restrito do que a de servidores públicos, e isso porque, na verdade, eram considerados apenas os servidores estatutários que integravam a estrutura dos entes federativos (Administração Direta), o que indica que se tratava de uma categoria dos servidores públicos. Estes, por sua vez, integram a Administração Direta, as



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



autarquias e as fundações públicas autárquicas, sob qualquer regime funcional. (grifos do autor) (In: **Manual de Direito Administrativo**, 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 532)

Isto posto, entendemos ser conveniente fazer a modificação da terminologia empregada pelo projeto.

No intuito de aperfeiçoar o projeto, fazendo as correções necessárias, a Comissão propõe substitutivo, redigido ao final.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Comissão acolhe o voto do Relator e conclui pela legalidade, juridicidade e constitucionalidade do PLC n.º 1, de 2006, na forma do Substitutivo n.º 1, redigido a seguir:

SUBSTITUTIVO N.º 1 AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

N.º 1, DE 2006.

Dispõe sobre o tempo de efetivo exercício do servidor público municipal para fins de concessão de quinquênio e férias-prêmio e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Indianópolis, Estado de Minas Gerais, aprova e o Prefeito Municipal sanciona a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Será considerado como efetivo exercício, para fins de concessão de quinquênio e férias-prêmio, o tempo de serviço público municipal prestado mediante contrato temporário e ou de exercício de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, anterior à posse no cargo de provimento efetivo, em virtude de aprovação em concurso público.

§ 1º Será também considerado efetivo exercício, para os fins previstos no *caput* deste artigo, o período de gozo de férias-prêmio.



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



§ 2º O tempo de serviço exclusivamente de contrato temporário não dá direito ao adicional de quinquênio, devendo ser computado apenas após a posse em cargo de provimento efetivo.

Art. 2º O requerimento de quinquênio ou de férias-prêmio deverá ser protocolado no Departamento de Recursos Humanos, com a devida antecedência, instruído com certidão de tempo de serviço, informando, se for o caso, existência de tempo de contratado temporariamente e de exercício de cargo em comissão.

§ 1º O Departamento de Recursos Humanos emitirá a Certidão de Contagem de Tempo de Serviço, para instruir a concessão de adicionais por tempo de serviço, férias-prêmio e outras vantagens e benefícios previstos em lei, em prazo não superior a trinta dias, a contar da data do protocolo do pedido do servidor interessado.

§ 2º O gozo das férias-prêmio somente será autorizado pelo Prefeito, mediante requerimento do servidor, devidamente instruído com a Certidão de Contagem de Tempo, e após concordância do chefe imediato do servidor beneficiado.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Reuniões, 2 de maio de 2006.

LUCIANO JOSÉ MIRANDA
Relator

CLODOALDO JOSÉ BORGES
Presidente

ROBERTO DIAS DA SILVA
Membro