

A repriminação da "lei dos quintos"

Glauce de Oliveira Barros*

O Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, Lei 8.112/90, sofreu reiteradas alterações através de Medidas Provisórias reeditadas paralelamente. A falta de clareza nos textos legais tem causado sérios transtornos aos Administradores, na aplicação dos direitos aos servidores, principalmente em relação à incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza especial a que se referem os artigos 3º e 10, da Lei 8.911, de 11 de julho de 1994.

Esse Paralelismo legal (duas leis tratando do mesmo assunto) resulta em interpretações distorcidas no âmbito da Administração Pública Federal as quais, diante da ausência de clareza da norma, causam lesões sucessivas ao direito do servidor, principalmente no que se refere à incorporação da gratificação recebida pelo exercício de função comissionada, prevista na Lei 8.911, de 11 de julho de 1994.

O assunto aqui tratado será especificamente sobre a repriminação da "Lei dos quintos", denominação dada à Lei 8.911/94.

Histórico.

A Lei 6.732, de 04 de dezembro de 1979, foi a primeira a estabelecer o direito de o servidor incorporar a gratificação pelo exercício de cargo comissionado ou funções gratificadas, a partir do 6º ano de exercício na proporção de 1/5 por ano completo de exercício. Posteriormente foi editada a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispondo em seu artigo 62 que a gratificação seria incorporada na remuneração na proporção de 1/5 a cada 12 meses de exercício da função. Quatro anos depois foi editada a Lei 8.911, de 11 de julho de 1994, que substituiu a "primeira lei dos quintos", revogando-a expressamente em seu artigo 13. Reafirmou em seu artigo 3º a redução do prazo exigido como requisito à primeira incorporação, conforme previsão do artigo 62 da Lei 8.112/90.

O resultado desastroso da heterogeneidade e do paralelismo legal

A discussão jurídica sobre a existência ou não do direito à incorporação da gratificação prevista no artigo 3º e 10, da Lei 8.911/94, é resultado da publicação paralela de duas Medidas Provisórias sucessivamente reeditadas, tratando do mesmo assunto. Uma delas publicada sob o n. 831, de 18 de outubro de 1995, cujas reedições em número total de 41 foi acolhida pela Lei 9.624, de 02 de abril de 1998, tratava especificamente da alteração da Lei 8.911/94, a lei dos quintos, portanto especificamente regulamentava essa matéria.

A outra, é a de n. 1.522, de 11 de outubro de 1996, que tratava da alteração da Lei 8.112/90, Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, reeditada 14 vezes e acolhida pela Lei 9.527, de 10 de dezembro de 1997. Na republicação sob o n. 1573-9, alterou a redação do artigo 62, da Lei 8.112/90 e a partir de então duas Medidas Provisórias dispunham sobre a incorporação da gratificação, uma porque alterava a redação do artigo 62, da Lei 8.112/90, outra, porque alterava os artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94, mas paralelamente instituíam os décimos incorporados, na forma de 1/10 a cada doze meses de exercício na função.

A partir da reedição 1573-14, foi a extinta a incorporação tratada no artigo 3º e 10 da Lei 8.991/94, passando a constituir VPNI – vantagem pessoal nominalmente identificada – sujeita, exclusivamente à autorização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais, revogando-se os artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94. Essa MP foi acolhi da pela Lei 9.527/97, que ratificou a redação alterada, consoante disposto nos artigos 15 e 18 daquela Norma.

A repristinação dos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94

Mesmo após a vigência da Lei 9.527/97, continuou sendo republicada a outra MP a que nos referimos por primeiro. Já na 38ª reedição, sob o n. 1480-38, de 31, de dezembro de 1997. Continuou sendo republicada até o n. 1644-41, de 17 de março de 1998. Esta última foi acolhida pela Lei 9.624, de 02 de abril de 1998.

A Lei acolhedora ratificou apenas os atos praticados a partir da MP 1160, de 26 de outubro de 1995, a qual instituiu os décimos. Manteve o direito à incorporação dos quintos, com transformação em décimos, revigorando expressamente a redação dos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/90, para conceder quintos e transformá-los em décimos no período anterior e posterior à vigência da Lei 9.527/97, conforme disposto nos artigos 3º e 5º daquela Lei.

Disciplinou o direito e a forma de incorporação dos quintos, conforme previsto na lei 8.911/94, trazendo de volta os efeitos jurídicos da Lei dos quintos, concedendo a vantagem em período posterior à vigência da Lei 9.527/97, verbis:

Art. 2º. Serão consideradas transformadas em décimos, a partir de 1º de novembro de 1995 e até 10 de novembro de 1997, as parcelas incorporadas à remuneração, a título de quintos, observado o limite máximo de dez décimos.

Parágrafo único. A transformações de que trata este artigo dar-se-á mediante a divisão de cada uma das parcelas referentes aos quintos em duas parcelas de décimos de igual valor.

Restou claro que a Lei posterior, 9.624/98 tem redação diversa do texto da Lei 9.527/97, pois enquanto esta estabeleceu no parágrafo único do seu artigo 15 que a incorporação passaria a denominar-se VPNI a partir de 10 de novembro de 1997, aquela, publicada em 08 de abril de 1998, estabelece que a incorporação no período de 1º de novembro de 1995 a 10 de novembro de 1997 é denominada de décimos. Portanto, pela aplicação do artigo 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil, a Lei posterior revogou a anterior quando regulou inteiramente a matéria de que tratava a anterior. Assim, os quintos incorporados no período estabelecido no artigo 2º da Lei 9.624/98 foram transformados em décimos, na proporção de dois décimos para cada um quinto. Não havendo falar em VPNI, pois o legislador não fez esta previsão na Lei 9.624/98.

A outro raciocínio não se chega, considerando a disposição expressa no texto do artigo 3º da Lei 9624/98, que revoga expressamente o artigo 15 da que a Lei 9.527/97, ao estabelecer: Serão concedidas ou atualizadas as parcelas de quintos a que o servidor faria jus..., mas não incorporadas em decorrências das normas vigentes à época.... A Lei 9527/97 era uma das normas vigentes à época, e que impedida a incorporação antes da vigência da nova Lei. A lei posterior, com essa redação do artigo 3º, estabeleceu explicitamente que aquelas normas que impediam a incorporação não vigiam mais. Houve, pois, revogação total do artigo 15 da Lei 9.527/97, pelo artigo 3º "caput" da Lei 9.624/98.

Revogado o artigo 15 da Lei 9.527/97, o Legislador disciplinou o critério aplicado à incorporação no artigo 3º da Lei 9.624/98, litteris:

Art 3º Serão concedidas ou atualizadas as parcelas de quintos a que o servidor faria jus no período compreendido entre 19 de janeiro de 1995 e a data de publicação desta Lei, mas não incorporadas em decorrência das normas à época vigentes, observados os critérios:

I - estabelecidos na Lei nº 8.911, de 1994, na redação original, para aqueles servidores que completaram o interstício entre 19 de janeiro de 1995 e 28 de fevereiro de 1995;

II - estabelecidos pela Lei nº 8.911, de 1994, com a redação dada por esta Lei, para o cálculo dos décimos, para os servidores que completaram o interstício entre 1º de março e 26 de outubro de 1995.

Parágrafo único. Ao servidor que completou o interstício a partir de 27 de outubro de 1995 é assegurada a incorporação de décimo nos termos da Lei nº 8.911, de 1994, com a redação dada por esta Lei, com efeitos financeiros a partir da data em que completou o interstício.

É claro a repristinação, mormente pelo fato de a Lei 9.624//98 dar nova redação ao artigo 3º da Lei 8.911/90, havendo, pois repristinação expressa, artigo 2º, § 3º da LICC, quanto à forma de incorporação consoante disposto no parágrafo único do seu artigo 2º - (2/10 a cada 1/5).

Embora confuso o texto da Lei, o legislador tratou de esclarecer como ficaria a relação jurídica decorrente das MP.s, pois estava convalidando os atos praticados com base nas Medidas Provisórias que antecederam e deram origem àquela Lei. Dispôs explicitamente em seu artigo 3º que o prazo exigido para a concessão da primeira fração era aquele fixado na redação original da Lei 8.911/94 – 12 meses. Assim, a cada doze meses de exercício na função, no período de 19 de janeiro de 1995 a 08 de abril de 1998 o servidor investido em função de confiança, chefia ou assessoramento ou cargo comissionado, fazia jus à concessão da fração de 1/5 do valor da função desempenhada, que seria incorporada em sua remuneração na forma de 2/10 por cada fração de 1/5 concedida.

Ao considerar-se que os artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94 continuam revogados pela Lei 9.527/97, estar-se-á dando um novo efeito à Lei, o da "represtinação temporária", o qual não está previsto no Direito Brasileiro e tampouco pelo legislador.

Não cabe ao intérprete retirar do mundo jurídico a norma reprecinada quando o legislador não o fez. Devendo, nesse caso, ser aplicado o disposto no artigo 2º da LICC: "não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue".

Uma vez restabelecido o direito à incorporação da gratificação, nos termos da Lei 8.911/94, a lei necessitava regulamentar se o computo de serviço para a incorporação da "próxima parcela" iniciaria a partir da sua publicação ou se seria considerado o tempo residual. A resposta veio no artigo 5º, da Lei 9.624/98, in litteris:

Art. 5º Fica resguardado o direito à percepção dos décimos já incorporados, bem como o cômputo do tempo de serviço residual para a concessão da próxima parcela, até 10 de novembro de 1997, observando-se o prazo exigido para a concessão da primeira fração estabelecido pela legislação vigente à época.

Conforme disposto nesse artigo, o servidor poderia considerar para a incorporação da próxima parcela o tempo residual que tinha adquirido até 10 de novembro de 1997. Não reiniciaria a partir de então nova contagem. É como se houvesse uma suspensão do prazo, recomeçando a correr a partir da data em que a Lei 9.624/98 dispôs sobre a incorporação de forma expressamente em contrário à previsão da Lei 9.527/97.

É clara a redação do artigo 5º, no sentido de ele estar disciplinando as incorporações a que o servidor faria jus após 08 de abril de 1998, pois até aquela data seriam utilizados os critérios dispostos no artigo 3º daquela norma.

A Lei 8.911/94, totalmente reprecinada, é a única norma vigente que disciplina esse prazo. Manteve como requisito à primeira fração os 12 meses de exercício na função, consoante consta do artigo 3º daquela Norma, tendo em vista que a Lei 9.624/98 só alterou a redação daquele artigo quanto à forma de incorporação, "transformação de 1/5 em 2/10", nada regulamentando quanto ao prazo, deixando intacto aquele disciplinado na redação original da Lei 8.911/94.

A MP n. 939, de 16 de março de 1995, dispôs no parágrafo único do seu artigo 9º, que para fins de concessão de décimos seria considerado em dobro o tempo de exercício entre o período de 19 de janeiro de 1994 a 18 de janeiro de 1995.

Aqui também o legislador esclareceu a relação jurídica decorrente daquela MP, fixando no artigo 9º da Lei que o tempo seria contado uma única vez para efeitos da incorporação de quintos ou décimos. Aliás reafirmou no parágrafo único que mesmo para o servidor ocupante de dois cargos efetivos, o tempo seria considerado uma única vez para a incorporação da função em apenas um dos cargos.

Quis o legislador disciplinar a omissão da Lei 8.911/94, porquanto aquela norma estabelecia o direito de o servidor incorporar a remuneração da gratificação em ser cargo efetivo, mas não disciplinava se o prazo poderia ser considerado em dobro quando exercesse dois cargos acumulados legalmente. Por isso veio esse dispositivo, que aliás deverá ser observado pelos Administradores ao apreciarem os pedidos dos servidores no sentido de considerar a contagem do prazo em dobro no interstício fixado na MP 939/95.

A transformação dos décimos em vantagem pessoal nominalmente identificada

A Lei 9.624/98 ao transformar os quintos incorporados em décimos, e permitir a continuidade da incorporação, revogou o artigo 15, da Lei 9.527/97, o qual extinguiu a incorporação tratada no artigo 3º e 10 da Lei 8.911/94 e transformou os quintos incorporados em VPNI, sujeita apenas ao reajuste decorrente da revisão geral da remuneração dos servidores públicos.

A Lei revogadora, 9.624, estabeleceu em seu artigo 4º nova forma de reajustamento dos décimos:

Art 4º As parcelas de quintos serão reajustadas em decorrência da remuneração fixada pela Lei nº 9.030, de 13 de abril de 1995, com efeitos vigorantes a partir de 1º de março de 1995, utilizando-se a base de cálculo estabelecida pela Lei nº 8.911, de 1994, na redação original.

1º Para efeito do reajuste de que trata o caput deste artigo, as parcelas de quintos incorporadas com base na remuneração dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6, 5 e 4, e dos cargos de Natureza Especial serão calculadas considerando-se os índices e fatores constantes do Anexo VI da Lei nº 8.622, de 19 de janeiro de 1993, para obtenção das parcelas referentes à representação mensal e à gratificação de atividade pelo desempenho de função.

2º O Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado fará publicar no Diário Oficial da União a composição da estrutura de remuneração a que se refere o parágrafo anterior.

Este artigo deixa claro que a nova Lei não ratificou a redação do artigo 15, da Lei 9.527/97, que transformava as vantagens incorporadas em VPNI, sujeita ao índice de reajuste geral. Considerou a incorporação como décimos sujeitos a reajustes de acordo com a remuneração fixada para os cargos em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 6, 5 e 4 e dos cargos de Natureza Especial.

Visando "enxugar" o cofre público foi publicada a Medida Provisória 2.225-25, de 04 de setembro de 2001, que em seu artigo 3º, inseriu o artigo 62-A, na Lei 8.112/90, dispondo:

Art. 3º. Fica acrescido à Lei n. 8112, de 1990, o art. 62-A com a seguinte redação:

‘Art. 62-ª Fica transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI – a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de Provisão em Comissão e de Natureza Especial a que se referem os artigos 3º e 10 da Lei 8.911, de 11 de julho de 1994, e o artigo 3º da Lei 9.624, de 02 de abril de 1998.

Parágrafo único. A VPNI de que trata o "caput" deste artigo somente estará sujeita às revisões gerais de remuneração dos servidores público federais’

Indaga-se, se o artigo 3º e 10 da Lei 8.911/94 estavam revogados, porque o legislador utilizaria o verbo no presente: "a que se referem os artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94"? E se a redação do artigo 15, da Lei 9.527/97 ainda estava vigente, porque o legislador faria a previsão de transformar os décimos em VPNI, se a previsão legal já existia?

A Lei não traz textos inúteis. Está confirmado por esta MP que o direito estabelecido no artigo 3º e 10 da Lei 8.911/94 continua vigente porque ripristinado pela Lei 9.624/98. E que até a data da publicação da MP 2225-45 não existia VPNI, mas décimos, conforme disposto nos artigos 2º e 3º, da Lei 9.624/98.

Esta MP veio transformar em VPNI o período incorporado entre 19 de janeiro de 1995 e 08 de abril de 1998, que é o tratado no artigo 3º da Lei 9.624/98.

A vantagem incorporada após 08 de abril de 1998, ou a incorporar, com fulcro no artigo 3º e 10 da Lei 8.911/94, será transformada em VPNI logo após a incorporação, consoante dispõe o texto da MP.

Com esse dispositivo, o legislador quer evitar que as vantagens incorporadas sejam reajustadas de acordo com os valores fixados para os cargos de comissão, chefia, assessoramento, etc., pois as incorporações serão sempre do servidor independentemente de estar ou não exercendo a função, podendo, inclusive, serem levadas para a aposentadoria, diferentemente da remuneração recebida pelo exercício da função, a qual o servidor só tem direito enquanto estiver no exercício da respectiva função.

É óbvio que se a incorporação acompanhar o reajuste da função paga ao servidor pelo exercício da função, o orçamento da União irá onerar consideravelmente. Por isso o legislador fez a previsão de transformar a função em VPNI.

Conclusão.

A vantagem tratada no artigo 3º e 10, da Lei 8.911/94 foi extinta pelo artigo 2º da Lei 9.527/97 e transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI.

A Lei 9.624/98 reprecipitou os artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94 e deu nova redação a esta Lei, dispondo que seria concedido 1/5 a cada doze meses de exercício efetivo na função e incorporados à remuneração na forma de décimos, sujeito a reajuste concedido às respectivas funções. Transformou os quintos já incorporados em décimos.

A partir de 08 de abril de 1998 concedeu ao servidor o direito a incorporar décimos, na proporção de 2/10 a cada 1/5 de fração concedida pelo exercício de 12 meses na função, conforme dispõe o artigo 3º e 10 da Lei 8.911/94, em pleno vigor.

A lei 9.624/98 considerou suspenso o prazo decorrido entre a data da publicação da MP 1595-14 – 10.11.97 – e a data da publicação da Lei 9.624/98, disciplinando o direito de computar no prazo para a concessão da próxima ou primeira parcela, o resíduo temporal existente em 10.11.97.

O direito à incorporação continua existente, nos termos do artigo 3º e 10 da Lei 8.911/94, com redação dada àquela norma pela Lei 9.624/98, fazendo jus, o servidor, à concessão de 1/5 a cada 12 meses de efetivo exercício na função, incorporando à sua remuneração na forma de 2/10, até o limite de 10/10.

Após a incorporação de 10/10, poderá substituir-se as parcelas de décimos incorporadas por novos décimos a que o servidor tiver direito a incorporar, artigo 3º, § 4º, da Lei 8.911/94, também reprecipitado porquanto o artigo 3º da Lei 9.624/98 disciplinou a concessão e a "atualização" dos quintos.

A parcelas de décimos já incorporada, nos termos do artigo 3º, da Lei 9.624/98 e 3º e 10º, da Lei 8.911/94, serão transformadas em VPNI, sujeita apenas ao reajuste pelo índice geral aplicado à remuneração dos servidores públicos civis da União.

Consoante disposição da Emenda Constitucional 32/98, a Medida Provisória n. 2.225-45/2001, publicada antes da vigência daquela Emenda Constitucional, terá eficácia ilimitada até que seja apreciada pelo Congresso Nacional, que disciplinará as relações decorrentes da aplicação daquela MP. Assim, enquanto não vier pronunciamento daquele Órgão Legislativo, as frações de décimos que foram e que vierem a ser incorporadas à remuneração do servidor serão imediatamente transformadas em VPNI, sujeita exclusivamente ao reajuste geral concedido à remuneração do servidor.

* Pós-graduanda em Direito do Trabalho, chefe de gabinete de juiz do TRT-24ª Região, em Campo Grande (MS).

Disponível em:< <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3227>> Acesso em.: 08 nov. 2007.