



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ORIENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS



PARECER Nº 064 /2010/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO: 03000.003400/2010-45

INTERESSADO: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ASSUNTO: Incorporação de quintos/décimos - solicita apreciação do
PARECER/MP/CONJUR/FB/Nº 0929-3.13/2010

INCORPORAÇÃO DE QUINTOS/DÉCIMOS PELOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. SUCESSÃO DE LEIS NO TEMPO. NECESSIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE ORGANICIDADE E LOGICIDADE ÀS DISPOSIÇÕES DAS LEIS 9527/97 E 9624/98 E DA MP 2.225-45/2001

I- A Lei 9624/98 afastou o regime estabelecido pela Lei 9527/97, estabelecendo como termo final da incorporação de quintos/décimos a data de sua edição (08/04/1998)

II- Por sua vez, a MP 2.225-45/2001 conferiu novo direito à incorporação, que se estendeu até seu advento (04/09/2001)

III- A partir de então, o direito se extinguiu e as referidas parcelas devem ser convertidas em VPNI (art. 3º, da MP2.225-45/2001)

IV- Precedentes administrativos do STJ, CJF, TST, MPF e Senado Federal reconhecendo o referido direito, na extensão aqui apresentada

Senhor Coordenador-Geral de Orientação Substituto,

- I -

1. Em 24/06/2010, através do AVISO nº 60/MP (fl. 01), o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão solicitou ao Exmo Advogado-Geral da União a apreciação da matéria abordada no PARECER/MP/CONJUR/FB/Nº 0929-3.13/2010, que versa sobre o termo final para a incorporação de quintos/décimos pelos servidores públicos federais.

2. A controvérsia diz respeito à correta interpretação a ser dada aos seguintes dispositivos legais:

rf

Lei 9527/97

Art. 15. Fica extinta a 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 arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994.

§ 1º A importância paga em razão da incorporação a que se refere este artigo passa a constituir, a partir de 11 de novembro de 1997, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente à atualização decorrente da revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

§ 2º É assegurado o direito à incorporação ou atualização de parcela ao servidor que, em 11 de novembro de 1997, tiver cumprido todos os requisitos legais para a concessão ou atualização a ela referente.

Lei 9624/98

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 [sic] 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.

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 [08/04/1998], 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.

(...)

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.

MP 2.225-45 (04/09/2001)¹

Art. 3º Fica acrescido à Lei no 8.112, 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 provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei no 8.911, de 11 de julho de 1994, e o art. 3º da Lei no 9.624, de 2 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 públicos federais." (NR)

¹ Em função da EC nº 32/2001, foi dada vigência indeterminada à MP 2.225-45/2001. Observe-se, nesse sentido, o art. 2º da mencionada Emenda Constitucional: Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.



3. É de se ressaltar, ainda, que as Leis 9527/97 e 9624/98 derivam de cadeias de Medidas Provisórias, sucessivamente reeditadas. Entretanto, um dado curioso informa a questão *sub examine*: as Medidas Provisórias que deram origem à Lei 9527/97 são posteriores àquelas que culminaram com a edição da Lei 9624/98.

4. Ao apreciar a matéria, através do PARECER/MP/CONJUR/FB/Nº 0929-3.13/2010 (fls. 03/19), a CONJUR/MP considerou que o termo final para a incorporação de quintos/décimos seria o dia 11/11/1997, em função do disposto no §1º, do art. 15, da Lei 9527/97.

5. A partir da constatação de que a Lei 9624/98 é mera conversão das Medidas Provisórias que lhe precederam, a CONJUR/MP entendeu que sua edição não pode ser considerada como fonte geradora de novos direitos à incorporação de quintos/décimos.

6. No que tange ao disposto no art. 3º da mencionada Lei, que estabelece que “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 [08/04/1998], mas não incorporadas em decorrência das normas à época vigentes”, a i. parecerista considerou o que se segue:

25. Nem mesmo a expressão constante no caput do artigo 3º da Lei nº 9.624/98. “data de publicação desta Lei”, permitiria essa interpretação [de que a Lei 9624/98 teria estabelecido novo direito à incorporação de quintos/décimos], pois, decerto, a data a ser considerada como prevista nesse dispositivo não é a de edição da Lei nº 9.624/98, mas aquela em que a norma nele constante teve o início de sua vigência, o que se deu com a publicação da MP nº 1.160, em 26.10.95, ou, em uma visão mais rigorosa, da MP nº 1.195, em 24.11.95.

(...)

32. Assim, como as medidas provisórias que deram origem à Lei nº 9.624/98 foram sendo reeditadas e convalidadas até a sua efetiva conversão, suas normas possuem vigência desde a primeira medida provisória que as tenha veiculado, e não somente a partir da Lei nº 9.624/98, o que impede a conclusão de que esta tenha revogado o disposto no artigo 15 da Lei nº 9.527/97, total ou parcialmente, já que esta norma tem vigência posterior aos artigos 2º, 3º e 5º da Lei nº 9.624/98.

33. Em última análise, basta uma análise do processo legislativo que culminou com a promulgação da Lei nº 9.624/98, para se verificar que a mesma não deriva de um projeto de lei, mas é pura e simplesmente a conversão da MP nº 1.644-41.

34. Portanto, a Lei nº 9.624/98 nada mais é do que a lei de conversão da MP nº 1.644-41, que, por sua vez, veio reeditar e convalidar, após toda uma seqüência de atos de igual natureza, as MPs

n.º 1.160, 1.195 e seguintes, cujas normas, por essa razão, permanecem vigentes desde sua edição, e não somente a partir da Lei n.º 9.624/98.

7. Da mesma forma, a CONJUR/MP entende que a edição da Medida Provisória nº 2.225-45/2001, que inseriu do art. 62-A² na Lei 8112/90, não teria provocado alterações no quadro apresentado, destinando-se apenas a uniformizar o tratamento dado à matéria, eis que os quintos incorporados até 11/11/1997 haviam sido transformados em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, e sofriam os ajustes gerais devidos aos servidores, enquanto os incorporados após essa data não haviam sido transformados em VPNI e se vinculavam aos valores atribuídos às funções comissionadas.
8. Em contato telefônico realizado no dia 08/07/2010, a i. parecerista esclareceu que, ao se referir aos quintos incorporados após 11/11/1997, fazia menção àqueles incorporados em função do disposto na Lei 9624/98, que fixaria como termo final para a incorporação o dia de sua edição (08/04/1998). Ressalvou, entretanto, o posicionamento da CONJUR/MP, de que a incorporação de quintos teria sido extinta em 11/11/1997, em função do disposto no §1º, do art. 15, da Lei 9527/97.
9. O mencionado PARECER se afasta da orientação adotada pelo E. Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.248/2005-Plenário, motivo pelo qual consideramos oportuna a exposição dos argumentos aí deduzidos. Inclusive, com o fito de melhor instruir o presente processo, procedemos à juntada do mencionado Acórdão às fls. 24/89 dos presentes autos.
10. O C. TCU, ao interpretar a matéria, entendeu que, após o §2º, do art. 15, da Lei 9725/97 autorizar a incorporação ou atualização de parcelas de quintos até 11/11/1997, para, em seguida, transformar essas parcelas em VPNI (art. 15, §1º), o art. 3º, da Lei 9624/98 teria permitido nova incorporação.

² 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 provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei no 8.911, de 11 de julho de 1994, e o art. 3º da Lei no 9.624, de 2 de abril de 1998. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)



11. Essa incorporação diria respeito ao período compreendido entre 12/11/1997 (não alcançado pelo comando da Lei 9725/97) e 08/04/98, data da publicação da Lei 9624/98, à qual faz referência expressa o seu art. 3º.

12. Dessa forma, as parcelas que viessem a ser incorporadas nesse período o seriam a título de quinto (um único, dado o lapso temporal exíguo, que não excede um ano), e não estariam sujeitas à conversão em VPNI, em função da inexistência de previsão legal nesse sentido.

13. Nesse contexto, entende o TCU que teriam coexistido situações distintas relacionadas a parcelas de igual natureza, eis que aquelas que fossem incorporadas em função dos comandos da Lei 9725/97 teriam sido transformadas em VPNI e sofreriam os reajustes gerais devidos aos servidores, enquanto as decorrentes da Lei 9624/98 manteriam o status de quinto e se vinculariam aos valores atribuídos às funções comissionadas associados a tais parcelas.

14. Assim, a Corte de Contas entende que a edição da MP 2.225-45/2001 se destinaria a uniformizar o tratamento dado às parcelas dos quintos incorporados, determinando sua transformação em VPNI através da inserção do art. 62-A à Lei 8112/90.

15. Entretanto, o TCU afirmou que o art. 3º da referida Medida Provisória não teria se limitado à mera uniformização da matéria. Ao fazer referência aos arts. 3º e 10 da Lei 8911/94³, essa C. Corte sustenta que a referida MP teria concedido aos servidores

³ Art. 3º Para efeito do disposto no § 2º do art. 62 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o servidor investido em função de direção, chefia e assessoramento, ou cargo em comissão, previsto nesta Lei, incorporará à sua remuneração a importância equivalente à fração de um quinto da gratificação do cargo ou função para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

§ 1º Entende-se como gratificação a ser incorporada à remuneração do servidor a parcela referente à representação e a gratificação de atividade pelo desempenho de função, quando se tratar de cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento dos Grupos: Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Cargo de Direção - CD. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

§ 2º Quando se tratar de gratificação correspondente às funções de direção, chefia e assessoramento do Grupo - FG e GR, a parcela a ser incorporada incidirá sobre o total desta remuneração. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

§ 3º Quando mais de um cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento houver sido exercidos no período de doze meses, a parcela a ser incorporada terá como base de cálculo a exercida por maior tempo.

§ 4º Ocorrendo o exercício de cargo em comissão ou de função de direção, chefia ou assessoramento de nível mais elevado, por período de doze meses, após a incorporação dos cinco quintos, poderá haver a atualização progressiva das parcelas já incorporadas, observado o disposto no parágrafo anterior. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

públicos federais nova parcela de quintos. O raciocínio adotado foi deduzido na seguinte passagem (fls. 57/59):

"Esse artigo (reportando-se ao artigo 3º da Lei 9.624/98) objetivou expressamente atualizar e/ou conceder novas parcelas de quintos para todos os servidores até a data da lei (08.04.1998). Realizou tal intento por intermédio da técnica legislativa de se apropriar dos conceitos inaugurados pela Lei nº 8.911/94, e já revogados pela Lei nº 9.527/97, ao fazer menção expressa a esses dispositivos. Assim, essa lei concedeu a todos os servidores públicos federais nova parcela de quintos, ao referir-se expressamente aos arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911/94."

53. Assim, voltando à compreensão da inteligência disposta no artigo 62-A da Lei 8.112/90, o que está se tratando na realidade é da incorporação de parcelas dos quintos e da sua transformação em VPNI, com a edição da MP 2.225-45/2001. Se o artigo 62-A da Lei 8.112/90 dispõe que "Fica transformada (no tempo presente) em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI (quer dizer que até aquele momento não havia ocorrido a transformação) a 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 arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994 (leia-se parcelas de quintos), e o art. 3º da Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998 (leia-se parcela de quintos), em breves palavras, entenda-se: "Fica transformada em VPNI a incorporação das parcelas dos quintos".

54. O questionamento que poderia ser levantado é quanto à razão de o artigo 62-A da Lei 8.112/90 cuidar da transformação em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI da incorporação da vantagem dos quintos relativos aos artigos 3º e 10 da Lei 8.911/94, visto que tal matéria já havia sido tratada pelo artigo 15 da Lei 9.527/97, com o acréscimo de que a incorporação estaria extinta a partir de 11/11/97, data da publicação da referida lei.

55. Como a lei não contém expressões inúteis, absurdo seria concluir que a referida norma viesse a dispor sobre algo que já havia sido tratado anteriormente. Assim, não poderia o artigo 62-A da Lei 8.112/90, em sua parte inicial, estar cuidando das parcelas já incorporadas e transformadas em VPNI em 11/11/97, pois essas foram devidamente tratadas pelo artigo 15 e §§ da Lei 9.527/97. Então só poderia estar o diploma legal tratando de novas parcelas que estariam sendo incorporadas e transformadas em VPNI mediante a MP 2.225-45/2001.

56. Assim, a análise detida da norma leva-nos à compreensão de que o caput do artigo 15 da Lei 9.527/97 foi (tacitamente) revogado com a edição da MP 2.225-45/2001, visto que essa MP foi realmente editada posteriormente àquela norma, sendo com ela incompatível, à luz do § 1º, artigo 2º da Lei de Introdução do Código Civil. Com a revogação do dispositivo legal que

Art. 10. É devida aos servidores efetivos da União, das autarquias e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cedidos, por afastamento, para exercício em órgão ou entidade do mesmo Poder ou de outro Poder da União, a incorporação de quintos decorrentes do exercício de cargo em comissão e de função de direção, chefia e assessoramento. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

§ 1º A incorporação das parcelas remuneratórias, autorizada neste artigo, será efetivada com base no nível do cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento equivalente no Poder cedente do funcionário. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

§ 2º Será admitida a conversão dos quintos incorporados, por parcelas equivalentes, nas seguintes situações: (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

I - quando ocorrer transformação do cargo ou função originária da incorporação efetivada; ou (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

II - quando acontecer mudança de cargo efetivo, mediante provimento efetivo, para Poder distinto do originário da incorporação efetuada. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

§ 3º A conversão prevista no parágrafo anterior não se aplica ao servidor aposentado que tenha passado para a inatividade com a incorporação de quintos efetivada. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)



extinguiu a incorporação das parcelas dos quintos, a MP 2.225-45/2001, ao acrescentar o artigo 62-A à redação da Lei 8.112/90, veio determinar a restauração da incorporação da vantagem dos quintos a partir de 09/04/98 até 04/09/2001, para então transformá-la em VPNI.

57. Quando o artigo 62-A da Lei 8.112/90 trata, em sua segunda parte, do artigo 3º da Lei 9.624/98, quis com isso o legislador dar tratamento uniforme às parcelas de quintos incorporadas, haja vista que a parcela incorporada com base no artigo 3º da Lei 9.624/98 não havia ainda sido transformada em VPNI.

58. Nessa linha de raciocínio, entendo que o artigo 62-A da Lei 8.112/90 veio, mais uma vez, revigorar a incorporação das parcelas de quintos a partir de 09/04/98 até 04/09/2001, data da edição da Medida Provisória 2225-45/2001.

59. Nesse sentido, a Medida Provisória 2.225-45/2001 pretendeu permitir a incorporação dos quintos até 04/09/2001, data da sua edição, na esteira da compreensão dada ao contido na Lei 9.624/98. Ou seja, assim como a Lei 9.624/98 apropriou-se do conteúdo de uma lei revogada, revigorando assim os efeitos da incorporação até a data da sua publicação (08/04/98), igualmente a aludida MP utilizou-se dessa mesma técnica, restabelecendo mais uma vez os efeitos da incorporação até 04/09/2001.

60. Desse modo, a inteligência que melhor se coaduna à matéria é a de que a Medida Provisória 2.225-45/2001 veio permitir a extensão do prazo quanto à incorporação da vantagem de quintos no período de 09/04/98 até 04/09/2001, véspera de sua vigência, sendo a partir de então todas as parcelas de quintos incorporadas, inclusive a prevista no artigo 3º da Lei 9.624/98, transformadas em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, devendo este Tribunal firmar entendimento nesse sentido."

16. A seguir, foi transcrito trecho da manifestação do i. membro do *Parquet* junto ao TCU, com o objetivo de melhor elucidar a questão (fl. 61). *In verbis*:

Já com relação ao fato de o § 1º do art. 15 da Lei nº 9.527, de 1997, ter sido revogado, vindo a referida MP apenas a regular o que fazer com as parcelas incorporadas, este membro do MP/TCU, apesar da lucidez do voto condutor, se permite expor com maior ênfase seu entendimento. Ora, quando a Lei nº 9.624 (art. 3º) permite elastecer a incorporação até a data de sua publicação, sem dúvida dispôs de forma diversa do caput do art. 15 da Lei nº 9.527, de 1997, e portanto também o revogou. Assim, com a Lei nº 9.624, os servidores efetivos ocupantes de funções comissionadas passaram a conviver com uma situação inusitada: saiu do mundo jurídico o dispositivo que extinguiu a possibilidade de incorporação, porém nada se regulou quanto à situação dos comissionados após 08/04/1998 (data da publicação da Lei nº 9.624).

E é desse fato que este representante do Parquet forma seu entendimento do alcance do art. 3º da MP 2.225-45. Caso o executivo-legislador visasse apenas a transformar em vantagem pessoal as parcelas incorporadas até 08/04/1998, bastaria que fizesse menção, no art. 3º, à Lei nº 9.624, de 1998, e nada mais. A menção à revogada Lei nº 8.911, de 1994, no tempo presente, é desnecessária para esse fim e não serve a nenhum intuito de clareza, não se podendo extrair dela outro significado senão o de suprir um vácuo legal, normatizando situações subjetivas de ocupantes de funções comissionadas até a final transformação, das incorporações em vantagens pessoais, e sua conseqüente extinção, que só se deu em 04/09/2001. Portanto, parece inescapável concluir que houve apropriação do conteúdo da Lei 8.911 pela MP 2.225-45, conforme esclareceu o parecer da Sefip nos autos, devendo ser a data de 04/09/2001, véspera da publicação da MP no Diário Oficial, o termo final para incorporação de parcelas das funções comissionadas, pelo menos enquanto nova lei não dispuser de maneira diversa.

17. Diante da interpretação exarada pela Corte de Contas, a União questionou o posicionamento adotado no Acórdão 2248/2005 através do Mandado de Segurança nº 25763, autuado em anexo, cujo julgamento ainda não foi concluído pelo Supremo Tribunal Federal.
18. Da mesma forma que o Tribunal de Contas da União, o Superior Tribunal de Justiça⁴, o Conselho da Justiça Federal⁵, o Ministério Público Federal⁶, o Senado Federal⁷ e o Tribunal Superior do Trabalho⁸ entenderam como devida a incorporação de quintos até a edição da MP 2.225-45/2001⁹, com pequenas variações no que tange à interpretação da matéria, especialmente em relação a dois pontos.
19. O primeiro diz respeito à revogação da transformação das parcelas em VPNI, operada pela Lei 9725/97, em razão do disposto na Lei 9628/98. Nesse sentido, enquanto o TCU entende que os comandos de ambas as Leis convivem, o Ministério Público Federal, ao constatar a incompatibilidade entre os dispositivos, aplicou o entendimento de que a lei posterior revogou a anterior.
20. O segundo ponto de divergência diz respeito à ocorrência ou não de repristinação dos comandos da Lei 8911/94 pela Lei 9624/98. O Superior Tribunal de Justiça, ao adotar Parecer de sua Assessoria Jurídica, não se manifestou expressamente acerca da questão, mas essa idéia é rechaçada pelo Ministério Público Federal e pelo Tribunal Superior do Trabalho, que entendem que o adequado tratamento do tema é dado ao se compreender a situação como mera sucessão de leis no tempo.
21. É o relatório. Passa-se a opinar.

- II -

4 Processo administrativo STJ nº 2389/2002, às fls. 52/82 do Volume II do processo anexado aos autos, que corresponde a cópia integral do MS 25763/DF

5 Processo nº 2004.16.4940, às fls. 03/04 do Volume III do processo anexado aos autos

6 Processo administrativo PGR nº 1.00.000.010770/2004-47, às fls. 06/11 do Volume III do processo anexado aos autos

7 Decisão administrativa de lavra do Senador Carlos Wilson, em 29/10/2002

8 TST-23456/2002-2, com Despacho do Min. Francisco F. P. de Medeiros, às fls. 194 do Volume IV do processo anexado aos autos



22. Inicialmente, cumpre destacar que a competência deste Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos para dirimir a controvérsia encontra previsão legal nos artigos 9º, I, *a* e *b* e 10, I, do Ato Regimental 5/2007. *In verbis*:

Art. 9º Compete ao Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos - DECOR:

I - orientar e coordenar os trabalhos das Consultorias Jurídicas dos Ministérios ou órgãos equivalentes e dos Núcleos de Assessoramento Jurídico, especialmente no que se refere à:

- a) uniformização da jurisprudência administrativa;
- b) correta aplicação das leis e observância dos pareceres, notas e demais orientações da Advocacia-Geral da União; e

Art. 10. Integram o DECOR:

I - a Coordenação-Geral de Orientação, à qual incumbe:

- a) atuar na orientação das Consultorias Jurídicas dos Ministérios ou órgãos equivalentes e dos Núcleos de Assessoramento Jurídico para a correta aplicação da Constituição, das leis e demais atos normativos; e
- b) atuar na solução de controvérsias e na uniformização de teses jurídicas;

23. Passa-se, então, à análise do mérito da consulta efetuada.

24. Inicialmente, procederemos à elaboração de breve histórico dos atos normativos cuja interpretação é controvertida. Nesse sentido, ressaltamos que a vantagem dos quintos foi instituída pela Lei 6.732/79, que previa a incorporação à remuneração do servidor do valor correspondente a um quinto por ano de efetivo desempenho remunerado de função gratificada ou cargo de direção, a partir do sexto ano de seu exercício.

25. Percebe-se, assim, que o instituto objetivava manter, na medida do possível, o patamar remuneratório do servidor que viesse a ser dispensado da função gratificada ou cargo de direção que exercesse por período considerável.

26. As Leis 8.112/90 e 8.911/94 procederam a alterações esparsas no instituto, regulamentando-o com mais clareza, e dispuseram acerca dos critérios necessários à sua concessão, previstos no artigo 62 da Lei 8.112/90.

27. Posteriormente, houve a edição de duas cadeias de Medidas Provisórias, convertidas nas mencionadas Leis 9.527/97 e 9.624/98. Ocorre que, como já salientado, as MPs convertidas na Lei anterior eram posteriores àquelas que deram origem à Lei posterior.

A handwritten signature or set of initials, possibly "JF", located at the bottom right of the page.

28. A temática referente aos quintos torna-se ainda mais complexa com a publicação da mencionada MP 2.225-45/2001, de redação truncada.
29. Assim, o deslinde da questão submetida à análise passa pela atribuição de interpretação que confira logicidade e organicidade ao disposto nas Leis 9.527/97 e 9.624/98 e na MP 2.225-45/2001.
30. As duas principais questões a serem respondidas no presente PARECER dizem respeito, respectivamente, ao alcance da Lei 9.624/98 e da MP 2.225-45/2001 no que tange à incorporação de quintos.
31. Em relação ao primeiro questionamento, entendemos que a Lei 9.624/98 é clara ao estabelecer, no *caput* de seu art. 3º, que as parcelas de quintos serão concedidas até a data da sua publicação (08/04/1998).
32. Não concordamos, portanto, com o posicionamento adotado pela CONJUR/MP, que ignora a referência expressa à data publicação da Lei, para entender que o dispositivo faria referência ao momento da vigência da norma nele constante, que corresponderia, nessa visão, à MP nº 1.195, de 24/11/1995.
33. De fato, ao analisar a Medida Provisória 1.644-41/1998, cuja conversão deu origem à Lei 9.624/98, verificamos que o seu art. 3º reproduz as disposições da Lei 9.624/98, salvo no que tange ao termo final estabelecido para a incorporação de parcelas, ocasião em que há referência expressa à "data de publicação desta Medida Provisória"¹⁰. Dessa forma, percebe-se que houve uma alteração consciente dos termos da referida MP, para estabelecer como termo final da incorporação a data de publicação da Lei de conversão.

10 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 Medida Provisória, 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 Medida Provisória, para o cálculo dos décimos, para os servidores que completaram o interstício entre 1º de março e 26 de outubro de 1995.



34. Ademais, o regime estabelecido pela Lei 9.624/98 é incompatível com as disposições da Lei 9725/97, no que tange à transformação dos quintos em VPNI. Os argumentos que sustentam esse entendimento podem ser assim resumidos:

i) Apesar de a Lei 9527/97 ter transformado os quintos incorporados em VPNI, a Lei 9624/98 voltou a empregar o termo "quintos", em consonância com o anteriormente previsto pela mencionada Lei 8911/94.

ii) A redação da Lei 9624/98 denota a ocorrência da adoção do regime previsto na Lei 8911/94. Nesse sentido, atente-se aos seguintes dispositivos:

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.

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.

iii) Como ressaltado pela Assessoria Jurídica do Superior Tribunal de Justiça, a base de cálculo prevista no art. 4º da Lei 9624/98 corresponde ao disposto no art. 3º, *caput* e §1º, da Lei 8911/94, que havia sido revogado pelo art. 18, da Lei 9527/97. Essa base de cálculo voltou a ser utilizada em função do previsto na Lei 9624/98, servindo de parâmetro para a incorporação de quintos a partir da data estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da Lei nº 9624. Observe-se:

Art. 3º (...)

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.

O art. 9º, da mesma Lei, reforça esse entendimento. *In verbis*:

Art. 9º O tempo de serviço prestado nas funções e cargos de confiança a que se refere o *caput* do art. 62 da Lei nº 8.112, de 1990, na redação dada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, será considerado uma única vez, para efeito de incorporação, ou atualização, das parcelas de quintos ou décimos.

Parágrafo único. Nos casos de acumulação de cargos efetivos, somente será admitida a incorporação de parcelas de quintos ou décimos em um único cargo.

iv) Ao fazer referência, em seu art. 2º, à transformação de quintos percebidos no período de 01/11/1995 a 10/11/1997, a Lei 9624/98 não ressaltou a aplicação da Lei 9527/97, mas apenas delimitou o período de vigência dos quintos, como décimos. A partir de então, e não se podendo cogitar da VPNI, eis que revogada a Lei 9527/97, a incorporação continua a ocorrer, tendo por referência os décimos, até 08/04/1998 (art. 3º, da Lei 9624/98).

Em função de tal revogação, a MP 2.225-45/2001 alude expressamente aos arts. 3º e 10º, da Lei 8911/94 e 3º, da Lei 9624/98, sem fazer referência à Lei 9527/97.

35. Como se percebe através da leitura dos dispositivos *supradestacados*, a Lei 9624/98, que transformou os quintos em décimos, afastou o regime antes estabelecido pela Lei 9527/97, sendo com ela incompatível. Por esse motivo, o advento daquela Lei levou à revogação desta, consoante o disposto no art. 2º, §1º da Lei de Introdução ao Código Civil.
36. Concluiu-se, portanto, que a edição da Lei 9.624/98, longe de gerar a situação *sui generis* à qual se refere o TCU, em que parcelas da mesma natureza receberiam tratamentos diversos, culminou por revogar o disposto na Lei 9.527/97, eis que incompatível com seu teor, restaurando a sistemática da incorporação de quintos/décimos, que se prolongou até a 08/04/1998, data da publicação da Lei 9624/98, por força de seu art. 3º.
37. É de se ressaltar que o entendimento ora exposto foi adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, Ministério Público Federal e Tribunal Superior do Trabalho nas decisões administrativas em que reconheceram o direito à incorporação de quintos por seus servidores.
38. Foi exatamente a situação gerada pela Lei 9624/98, que permitiu a incorporação sem promover a conversão de tais parcelas em VPNI, que justificou a edição da MP 2.225-45/2001, com tal intuito.
39. De fato, se a Lei 9527/97 tivesse operado a extinção definitiva do direito à incorporação, como sustentado pela CONJUR/MP, não haveria justificativa lógica para a inclusão do art. 62-A à Lei 8112/90.
40. É de se observar a contradição presente no PARECER/MP/CONJUR/FB/Nº 0929-3.13/2010 que, ao mesmo tempo em que afirma que o direito à incorporação de quintos foi extinto pela Lei 9527/97, se refere a parcelas incorporadas após essa data para justificar a edição da MP 2.225-45/2001.



41. Exposto o entendimento acerca da correta interpretação a ser dada ao alcance da Lei 9624/98, passaremos à análise das modificações operadas pela MP 2.225-45/2001. Nesse contexto, recorreremos mais uma vez ao seu art. 3º:

Art. 3º Fica acrescido à Lei no 8.112, 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 provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei no 8.911, de 11 de julho de 1994, e o art. 3º da Lei no 9.624, de 2 de abril de 1998.

42. Parágrafo único. A VPNI de que trata o caput deste artigo somente estará sujeita às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos federais." (NR)

43. Atente-se ao fato de que, ao se reportar ao disposto nos arts. 3º e 10º da Lei 8911/94, o legislador utilizou o verbo no presente. Tal circunstância denota que o mencionado diploma legal buscou dar continuidade à incorporação de quintos, estabelecendo como seu termo final a data da edição da Medida Provisória 2.225-45/2001, em função da conversão que operou das referidas parcelas em VPNI.

44. O raciocínio ora deduzido é reforçado pela constatação de que, se o legislador buscasse apenas operar a conversão dos quintos/décimos incorporados pela Lei 9624/98, bastaria que fizesse menção a este diploma legal. A referência à Lei 8911/94 seria desnecessária a tal fim.

45. Logicamente, a noção de que não existem palavras inúteis na lei não corresponde a verdade absoluta, mas orienta o intérprete a atribuir, *sempre que possível*, algum efeitos às palavras empregadas pelo legislador.

46. No caso submetido à análise, o emprego do verbo "referir" no presente do indicativo e as alusões à Lei 8911/94 podem encontrar justificativa razoável, a saber, a extensão do direito à incorporação de quintos até a data do advento da referida Medida Provisória que, ao transformar tais parcelas em VPNI, as extinguiu a partir de então.

47. Dessa forma, concluímos que a melhor interpretação a ser dada à questão é aquela segundo a qual a Lei 9527/97 foi revogada pela Lei 9624/98, que estendeu o direito à incorporação de quintos/décimos até 08/04/1998. Nesse contexto, o advento da MP 2.225-45/2001 teria gerado novo direito a percepção de quintos/décimos até 04/09/2001, data de sua edição e momento em que tais parcelas devem ser convertidas em VPNI.

Continuação do PARECER n.º 064 /2010/DECOR/CGU/AGU

48. Por fim, ressaltamos que, como destacado no relatório do presente PARECER, no âmbito do MS 25763/DF, anexado aos autos, a União sustentou a tese de que a incorporação de quintos foi extinta pela Lei 9527/97 e, na eventualidade de tal entendimento não ser aceito, de que tal direito se encerrou com o advento da Lei 9624/98.

49. Sendo assim, a prevalecer a interpretação exposta na presente manifestação, sugerimos que seja formulado pedido de desistência do referido Mandado de Segurança.

- III -

50. Por todo o exposto, sugerimos a adoção do entendimento de que o direito à incorporação de quintos/décimos se estende até 04/09/2001, momento a partir do qual tais parcelas foram convertidas em VPNI, por força da inserção do art. 62-A à Lei 8112/90 pela MP 2.225-45/2001.

À consideração superior.

Brasília, 09 de julho de 2010.


Isabela Rossi Cortes Ferrari
Advogada da União