



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
"Palácio Moisés Viana"
Unidade Central de Controle Interno**

PARECER de CONTROLE Nº 029/2010

PARA: Chefia da UCCI

FINALIDADE: Parecer de Assessoramento

1 DOS FATOS:

Ocorre que chegou a esta Unidade de Controle Interno o OF.N 71/2010, do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, o qual solicita manifestação sobre controvérsias relativas ao Projeto de Lei que procura a revogação da contribuição de 1%, para custeio do Fundo de Assistência à Saúde do Município.

O PL sob análise pretende alterar o art. 169, caput, da Lei 5.066, de 10 de abril de 2006. Ocorre que a solicitada alteração, da forma como está expressa, poderá vir a criar uma celeuma ainda maior, haja vista a existência de outros instrumentos legais que regulam o referido percentual.

2 DA LEGISLAÇÃO:

- Lei Nr. 3.770, de 06 de janeiro de 1998;
- Lei Nr. 4.050, de 01 de junho de 2000;
- Lei Nr. 4.898, de 07 de dezembro de 2004;
- Lei Nr. 5.066, de 10 de abril de 2006.

3 DA PRELIMINAR:

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal e na Lei Municipal nº 4.242, de 27/09/2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, cumpre-nos lembrar que **a presente manifestação atende às determinações legais da legislação regulamentadora dos procedimentos e atribuições desta Controladoria**, além da orientação do Tribunal de Contas do Estado. Visando a orientação do Administrador Público, mencionamos, a seguir, as conclusões que entendemos cabíveis.

4 DO FUNDAMENTO:

Trata-se da correta hermenêutica de dispositivos legais, expressos, constantes da legislação supracitada.

Controvérsias deste jaez estão se tornando frequentes nos projetos de lei, enviados pelo Executivo Municipal ao Legislativo. Desta forma, esta Assessoria Jurídica se vê na contingência de aprofundar o estudo do tema, visando torná-lo mais claro.

A função primordial das leis é a pacificação social, possibilitando a convivência harmônica entre os homens, visando, através do Legislativo, a previsão, nas normas, para solução dos possíveis conflitos de interesses, como tentativa de realização de Justiça através de um sistema de normas imperativo-atributivas.

Dessa forma, realça sobremaneira a atividade dos vereadores, representantes do povo, incumbidos do exercício da correta elaboração, aprovação e interpretação sistêmica das leis, uma vez que toda norma a ser, por eles, elaborada, quando aplicada ao caso concreto, tem, por fim, dirimir as lides.

Na vida jurídica, interpretar é confrontar o texto frio da lei com os fatos e litígios a que tem de ser aplicada e, para este fim, deve haver a investigação do exato sentido do texto que se pretende aplicar à realidade. Ou, ainda, revelar o pensamento que anima as palavras da lei, como quer *Clóvis Beviláqua*. Deste estudo sistemático da interpretação é que cuida a Hermenêutica Jurídica.

A ciência do Direito não pode prescindir de eficazes métodos de interpretação da lei, como pressupostos de sua justa e perfeita aplicação, lembrando que interpretar e aplicar são tarefas distintas, uma vez que a segunda pressupõe o conhecimento do sentido e alcance da norma jurídica, portanto, prévia interpretação.

Uma das orientadoras na interpretação das leis é a Lei de Introdução ao Código Civil, quando dispõe expressamente que:

“Art. 1º - Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada.

...

Art. 2º - Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º - A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º - A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º - Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

Art. 3º - Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

...

Art. 5º - Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

Desta forma, a lei, como fonte principal do Direito, aquiesce com vários sentidos e, vigorando indefinidamente, acena com a possibilidade de ter mais de uma interpretação ao longo dos tempos, desde que seja, esta, a cada tempo racional e

visando unicamente o bem comum. Enquanto não for revogada expressamente ou tacitamente, neste último caso, com a edição de lei que a contrarie frontalmente, a lei continuará vigendo e produzindo seus efeitos.

De todos os meios de interpretação da lei, neste caso, faz-se imprescindível a aplicação dos métodos lógico e do sistemático.

O **lógico** (ou científico, como querem alguns doutrinadores) insere o intérprete nos meandros da mecânica social, na história da formação da lei e da evolução do Direito, identificando-se com o espírito do legislador que a elaborou. Busca atingir o sentido e alcance da norma. É, como disse *Ihering*, "procurar o pensamento da lei na alma do seu autor, passando por cima das palavras", ou seja, no nosso caso específico, qual o alcance do dispositivo que criou o 1% como forma de custeio para o Fundo de Assistência à Saúde. Que outro motivo, senão a garantia da subsistência do sistema de saúde, possibilitando um tratamento melhor para seus servidores beneficiários ou, melhor dizendo, garantindo um sistema de saúde forte e sustentável, haja vista que as contribuições, tanto patronais como dos servidores, mostravam-se insuficientes. Prova do que se afirma é que, desde que o Fundo foi criado, nunca pôde ser, efetivamente implementado, haja vista que sempre a necessidade de complementação das contribuições exigia a utilização do que seria destinado ao Fundo.

Já a interpretação de maneira **sistemática** analisa a lei atendo-se ao fato de que o Direito é organizado em princípios informadores e hierárquicos, que subordinam as leis em um conjunto harmônico. Portanto, para que sejam as leis por esse modo interpretadas, há que se examinar a sua relação com as demais leis que integram o ordenamento jurídico.

Nesse sentido, a manifestação da Procuradoria do SISPREM é precisa e oportuna, quando refere que "*o Projeto de Lei peca na sua justificativa*". Está evidente o equívoco de interpretação, tanto na parte lógica do dispositivo, quanto pela argumentação sistemática.

Da análise histórica das leis que regulamentam a criação do Fundo de Assistência à Saúde é possível evidenciar que, em nenhum momento, desde sua criação, pretendeu-se revogar o dispositivo que faz referência ao 1% do valor recebido sobre a receita arrecadada, componente do Fundo.

"Lei Nr. 3.770/1998:

Art. 6º – A contribuição do Município é constituída de recursos fixados, obrigatoriamente, na Lei Orçamentária anual, observado o seguinte percentual sobre a receita realizada no exercício: 1%, a partir de 1998."

"Lei Nr. 4.050/2000:

Art. 3º – Fica criado, no Sistema de Previdência Municipal, o Fundo Integrado de Previdência e Assistência, destinado ao custeio das aposentadorias e pensões dos segurados obrigatórios deste sistema, a partir da data de vigência desta Lei:

...

III – 1% do valor recebido sobre a receita arrecadada na forma do art. 6º, da Lei nº 3.042/93, alterado pela Lei Nº. 3.770/98.”

“Lei Nr. 4.898/2004:

Art. 1º – Fica alterada a redação do artigo nº 171, § único da Lei Municipal nº. 4.268/2001, que dispõe sobre as modificações do regime previdenciário e dá outras providências, o qual passa assim a disciplinar:

...

“Parágrafo único – São fundos de assistência a saúde do Município – os recursos previstos na Lei Municipal nº 4.050 de 1º de junho de 2000, artigo 3º, § 1º, inciso III – 1% do valor recebido sobre a receita líquida arrecadada na forma do artigo 6º da Lei 3.042/93 alterada pela Lei nº 3.770/98 – mantida pela lei nº 4.268 de 30 de outubro de 2001, artigo 171 parágrafo único.”

Ora, está evidente o absurdo da justificativa exposta no Projeto de Lei que pretende a revogação do 1%, quando refere que *“o texto do caput do Art. 169 constou da Lei de forma equivocada, já que faz referência a fonte de receita que era fixada em lei anterior (Lei Nº 4.898/2004), já revogada pela Lei vigente (Lei 5.066/2006)”*, por vários motivos:

- nos termos da LICC, a Lei 5.066/2006, em nenhum momento, revogou a Lei 4.898/2004, nem expressamente, nem tacitamente, já que não há qualquer contrariedade entre os dois textos legais, tanto que, em diligência desta Controladoria, verificou-se, junto à Câmara de Vereadores, através de Certidão de Vigência, que está em vigor a Lei 4.898/2004, assim como permanece em vigor a Lei 3.770/98:

“CERTIFICAMOS, para os devidos fins, atendendo a requerimento da Unidade Central de Controle Interno, que a Lei Municipal Nº 4.898, de 07 de dezembro de 2004 “Altera dispositivo da Lei Municipal nº 4.268 de 30 de outubro de 2001 e dá outras providências” e Lei Nº 3.770 de 06 de janeiro de 1998 “Altera disposições constantes da Lei Nº 3.042, de 02 de abril de 1993 – Regulamento do SISPREM” alterada pela Lei Nº 4.050, de 01 de junho de 2000 que “Revoga e altera disposições da Lei 3.042/93, alteradas pela Lei nº 3.770/98 – Regulamento do SISPREM e dá outras providências”. Encontram-se em plena vigência. Sendo o que tínhamos a certificar, lavrou-se a presente certidão aos vinte e três dias do mês de novembro de dois mil e dez.”;

- não há engano nenhum na permanência da contribuição de 1% como fonte de custeio e/ou fonte de receita para o FAM, já que está demonstrada a inequívoca intenção do legislador de criar e manter através dos tempos, por várias leis, desde 1998 até a atualidade, um instrumento de reforço para o custeio da assistência à saúde;
- por fim e, principalmente, por motivos fáticos, além dos legais já citados, a revogação do referido dispositivo, fatalmente, levará o SISPREM a um déficit insustentável e de difícil reparação.

MANIFESTA-SE, portanto:

- a) pela efetiva VIGÊNCIA das Leis 4.898/2004 e 3.770/1998, que dispõem sobre a permanência do percentual de 1% do valor recebido da receita líquida arrecadada, como componente do FMA;
- b) pela total IMPROCEDÊNCIA da justificativa que acompanha o Projeto de Lei que pretende alterar o art. 169, caput da Lei 5.066/2006, da forma como está exposta;
- c) pelo ALERTA sobre a possibilidade de graves riscos econômicos para o SISPREM, no caso da revogação do percentual de 1% para manutenção do FMA.

É o parecer, s. m. j.

Sant'Ana do Livramento, 29 de novembro de 2010.

Teddi Willian Ferreira Vieira – Mat. 21.875
Assessor Jurídico - UCCI