



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedimento Administrativo n.º:** MPMG-0024.15.016893-8

**Representado:** Município de Pouso Alegre

**Objeto:** Decreto n.º 4.443/2015

**Espécie:** Recomendação (que se expede)

---

Decreto municipal autônomo. Regulamentação de Lei federal. Inviabilidade. Vale Transporte. Remuneração do servidor público. Ofensa ao princípio da Legalidade. Inconstitucionalidade.

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

**1. Preâmbulo**

O Promotor de Justiça Agnaldo Lucas Cotrim, no uso de suas atribuições, junto à 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de Pouso Alegre, representou a esta Coordenadoria do Controle de Constitucionalidade, visando a análise de eventual inconstitucionalidade do Decreto municipal n.º 4.443/2015, do Município de Pouso Alegre, que, regulamentando a Lei federal n.º 7.418/85, dispõe sobre a concessão de vale transporte aos servidores efetivos do município.

Juntou documentos às ff. 04/15.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Constatada inconstitucionalidade na edição do ato normativo em questão, esta Coordenadoria, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos, perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder elaborador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

## 2 Fundamentação

### 2.1 TEXTO NORMATIVO HOSTILIZADO

Eis o ato normativo impugnado:

**DECRETO N.º 4.443/2015**

*“Regulamenta a concessão de Vale Transporte de que trata a Lei n.º 7.418/85, aos servidores efetivos do Município de Pouso Alegre/MG e dá outras providências.”*

[...]

Art. 1º. O Vale-Transporte, de natureza jurídica indenizatória, destina-se ao custeio parcial de despesas realizadas com transporte coletivo municipal, pelos servidores públicos efetivos do Poder Executivo, nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa, excetuadas aquelas realizadas nos deslocamentos em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho, e aquelas efetuadas com transporte seletivos ou especiais.

§ 1º É vedada a incorporação do auxílio a que se refere este artigo aos vencimentos, à remuneração, ao provento ou à pensão.

§ 2º O Vale-Transporte não será considerado para fins de incidência de contribuição para o plano de Seguridade Social.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 2º. O benefício do Vale-Transporte compreende o pagamento das despesas com transporte que excedam a 6% (seis por cento) dos vencimentos do servidor.

Art. 3º. Entende-se como despesas com transporte a soma mensal dos gastos efetuados para custeio dos deslocamentos do servidor, por um ou mais meios de transporte coletivo, entre a sua residência e o seu local de trabalho, e vice-versa, computados somente os dias efetivamente trabalhados.

Parágrafo único. Para fins de cálculos do Vale-Transporte, será adotada a tarifa integral do deslocamento, computada a quantidade de unidade de tarifas diárias multiplicadas pelo número de dias trabalhados.

Art. 4º. Terá direito ao Vale-Transporte, os servidores públicos municipais efetivos que possuam vencimentos de até R\$ 1.004,00, residam a mais de 1 km de distância do posto de trabalho e que utilizam o sistema de transporte coletivo, visando o efetivo deslocamento de sua residência para o trabalho ou vice-versa, de acordo com as normas e procedimentos constantes deste Decreto.

Art. 5º. Para ter direito ao Vale-Transporte, o servidor deverá promover o seu cadastramento junto ao local de trabalho que está lotado, com apresentação de comprovante de residência atualizado.

§ 1º. O responsável pela repartição deverá encaminhar os documentos cadastrais dos servidores à Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, que ficará responsável pela análise de concessão do benefício.

§ 2º. O servidor deverá efetuar o cadastro, para fins de concessão do Vale-Transporte, até o dia 30 de setembro de 2015.

§ 3º. As informações que induzirem a erro a Administração Municipal ou o uso indevido do Vale-Transporte constituirão falta grave, acarretando ao infrator a perda imediata do benefício, sem prejuízo de outras penalidades administrativas ou penais.

Art. 6º. O benefício do Vale-Transporte será suspenso quando o servidor estiver afastado em qualquer das hipóteses prevista na legislação em vigor.

Art. 7º. Não terá direito ao Vale-Transporte aquele servidor que possuir outros benefícios similares, tais como passe livre, passe idoso, ônibus fretado, estiver à disposição de outros órgãos com ou sem ônus para o Município e o aposentado.

Art. 8º. A concessão do Vale-Transporte autorizará a Prefeitura Municipal a descontar, mensalmente, do servidor beneficiado, a



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

parcela equivalente a 6% (seis por cento) do seu vencimento ou salário base.

Art. 9º. Revogadas as disposições em contrário, este Decreto entra vigor na data de sua publicação.

[...].

Como se infere da transcrição, o Chefe do Poder Executivo municipal editou o referido Decreto de forma autônoma, inovando o ordenamento jurídico municipal, não obstante a ausência de qualquer lei formal local para regulamentar, aperfeiçoar ou complementar, desviando-se de direcionamentos insculpidos nas Constituições da República e do Estado, como se demonstrará na sequência.

2.2. VIOLAÇÃO INCONSTITUCIONAL DO DECRETO AUTÔNOMO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA

De fato, o ato normativo ora invectivado padece do vício de *inconstitucionalidade formal*. Senão, vejamos.

Dispõe o artigo 84, inciso IV da Constituição da República:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por seu turno, estabelece:

Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos;

Com efeito, a expedição de decretos é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo de cada ente federado, quais sejam, o Presidente da República, o Governador de Estado e o Prefeito Municipal, da União, dos Estados-Membros e dos Municípios, respectivamente.

Porém, a Constituição da República não confere ao Chefe do Poder Executivo municipal competência para regulamentar Lei federal e sim ao Presidente da República:

“DECRETO AUTÔNOMO. Possibilidade de controle concentrado. Proibição, por meio de decreto municipal, do uso de cigarro ou de quaisquer outros produtos fumígenos em recinto fechado, público ou privado, situado em território municipal. Legitimidade ativa ad causam de entidade sindical de âmbito nacional. Inconstitucionalidade do decreto alvejado por afronta ao sistema constitucional de repartição das competências legislativas. Entidade sindical de âmbito nacional, como é o caso da representante, tem legitimidade para propor representação por inconstitucionalidade, eis que, diferentemente da entidade de classe, basta que esteja regularmente constituída e registrada no Ministério do Trabalho. O disposto no art. 162 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao se referir a 'federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual' não restringiu somente à entidade de âmbito estadual a legitimação ativa ad causam na representação de



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

inconstitucionalidade. Embora tenham os municípios competência comum com a União e os Estados para 'cuidar da saúde e proteger o meio ambiente', a constituição não lhes conferiu competência alguma para legislar sobre tais matérias, até porque transcendem os limites dos interesses marcadamente locais. Lei federal só pode ser regulamentada por decreto do Presidente da República, jamais por decreto municipal. Além de faltar competência ao Chefe do Executivo municipal para tal, teríamos milhares de decretos diferentes (tanto quantos são os municípios) regulamentando a mesma lei, o que seria total absurdo. Ademais, o exercício do poder regulamentar do Executivo situa-se na principiologia constitucional da separação dos poderes, pois salvo nos casos de medidas provisórias, não pode estabelecer normas gerais criadoras de direitos ou obrigações por ser essa a função do Poder Legislativo. Assim, não pode o regulamento alterar disposição legal, tampouco criar obrigações diversas das previstas em disposição legislativa. Decreto municipal que, a pretexto de regulamentar lei federal, vai além da sua normatização, inovando no ordenamento jurídico, é nulo, não por mera ilegalidade, mas por inconstitucionalidade, já que supriu a lei onde a Constituição a exige. No caso, o decreto impugnado, ao vedar de forma absoluta o uso de produtos fumígenos em recintos coletivos, públicos ou privados, foi além da Lei Federal nº 9294/96 que permite o uso desses produtos em áreas destinadas exclusivamente para tal fim. Vale dizer, disciplinou matéria exclusivamente afeta à lei formal, que, como cediço, é o único instrumento apto a inovar a ordem jurídica, até porque respaldado na indispensável representação popular. De igual modo, violou o decreto impugnado o método constitucional de repartição das competências legislativas. Os temas objeto do decreto, pertinentes à defesa da saúde e à tutela do meio ambiente, refogem à competência legislativa do município porque transcendem os limites dos interesses marcadamente locais. Procedência da representação" [TJRJ, Processo n.º 0047582.16.2008.8.19.0000 - rel. Des. Sergio Cavaliere Filho, j. 05.10.2009]



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

É que a edição de decretos pelo Chefe do Poder Executivo visa a fiel execução das leis, sancionadas e publicadas, do ente federado respectivo. Trata-se do poder regulamentar inerente e privativo do Chefe desse Poder que tem por objetivo dar maior concreção e regular pormenores que não é adequado ao legislador proceder, em face das características de generalidade e impessoalidade que possuem as leis.

Ademais, percebe-se que o artigo 84 da atual Constituição da República, mais especificamente em seu inciso IV, estabeleceu, de forma expressa, a função regulamentar do decreto que tem como objetivo a explicação ou especificação de um conteúdo normativo pré-existente, visando a sua fiel execução.

Não bastasse, considerando que as vantagens concedidas a servidores públicos, tais como adicionais e gratificações, no caso o Vale Transporte, compõem a respectiva remuneração, tem-se que o Decreto n.º 4.443/2015, na medida em que não regulamenta lei local, afronta o princípio da legalidade estrita, violando a regra contida no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, e no artigo 24 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que exigem que a fixação e a alteração da remuneração se deem somente por meio de lei específica, determinações constitucionais estas que devem ser observadas pelos entes municipais, por força do princípio da simetria com o centro (CEMG/89:art. 165, § 1º):

**CR/88:**

Art. 37 -

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

**CEMG/89:**

Art. 24 - A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 7º deste artigo somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

[...].

Art. 165 - Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

[...].

Com efeito, a remuneração é o montante percebido pelo servidor público a título de vencimentos e de vantagens pecuniárias. É, portanto, o somatório das várias parcelas pecuniárias a que faz jus, em decorrência de sua situação funcional.<sup>1</sup>

Por óbvio, o mero ato administrativo, a exemplo do decreto, não é ato normativo apropriado a fixar remuneração ou instituir vantagens para servidores públicos.

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 16ª ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 607.





PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Esse é o entendimento firmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DECISÃO ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE: AGRAVO REGIMENTAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 102.138/2003. EXTENSÃO DE CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE 100% AOS AGRAVANTES AOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI POTIGUAR N. 4.683/1997 E LEI COMPLEMENTAR POTIGUAR N. 122/1994. 1. A extensão da decisão tomada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte aos servidores em condições idênticas aos agravantes torna-a ato indeterminado. Ato administrativo normativo genérico. Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade. 2. A extensão da gratificação contrariou o inc. X do art. 37 da Constituição da República, pela inobservância de lei formal, promovendo equiparação remuneratória entre servidores, contrariando o art. 37, XIII, da Constituição da República. Precedentes. 3. Princípio da isonomia: jurisprudência do Supremo Tribunal de impossibilidade de invocação desse princípio para obtenção de ganho remuneratório sem respaldo legal: Súmula n. 339 do Supremo Tribunal Federal. 4. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da parte final do acórdão proferido no Agravo Regimental no Processo Administrativo nº 102.138/2003.<sup>2</sup> (grifos nossos)

Por ocasião do julgamento desta ADI nº 3.202/RN, a Ministra Cármen Lúcia consignou em seu voto:

[...]

Sobre o tema consignei:

A lei – e apenas a lei – é fonte formal a fundamentar o dispêndio legítimo de recursos públicos, inclusive com o pagamento de pessoal.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.202/RN. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 05.02.2014.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Tanto se dá como desdobramento de dois princípios fundamentais afirmados no frontispício da Constituição de 1988, quais sejam, o da juridicidade do Estado Democrático em que se constitui o Brasil e o republicano. Pelo primeiro, define-se a opção constitucional pela submissão de todos os comportamentos, máxime públicos, segundo Direito; pelo segundo, tem-se que a *res* pública, de todos, logo de todos deve ser conhecida e por todos discutida. A composição da *res* pública faz-se pelo patrimônio do povo, no qual se incluem os recursos econômico-financeiros, com os quais se faz face à despesa pública. E um dos ônus mais pesados que sobre ela incide é aquele que decorre do pagamento dos agentes que compõem os quadros da Administração Pública. Logo, não se haveria de cogitar de feitura de gastos públicos, a dizer, comprometimento do patrimônio público, sem o prévio consentimento livre do povo. E a este se chega por meio de debate no qual são postos os termos do que se converte em lei, a obrigar as pessoas e as coisas com que atua o Poder Público. (Princípios constitucionais do servidor público. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 287).

E mais:

[...]

Sobre o art. 37, inc. X, da Constituição da República, alterado pela emenda Constitucional n. 19/1998, asseverei que: A legalidade formal impõe condição translúcida para o cuidado com as despesas públicas voltadas ao conjunto de agentes públicos. O processo legislativo possibilita o controle por todos os cidadãos do quanto deliberado sobre a matéria, de modo a que os gastos delimitados sejam conhecidos publicamente em seu total e, principalmente, nas parcelas dedicadas a cada qual dos servidores, pois a definição e o aumento de vencimentos (ou da remuneração, de uma maneira geral) serão objeto de publicidade ampla, que é própria do processo legislativo. A norma recém-introduzida no sistema pela Emenda Constitucional n. 19/98 reinsere no modelo adotado a exigência de legalidade formal expressa, e inova: há de ser lei específica. Lei específica é aquela que tem objeto único, especificado na ementa e delimitado em seus dispositivos, os quais podem cuidar,



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

exclusivamente, da matéria a que se propõe ali versar (Princípios constitucionais do servidor público. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 288)

Clara, portanto, a inconstitucionalidade formal do Decreto n.º 4.443/2015 do Município de Pouso Alegre.

### 3. Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade do ato administrativo impugnado;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo certo que, para tanto, é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legiferante, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

**RECOMENDA** a Vossa Excelência, nos termos e condições adiante fixados:

- a) adotar medidas tendentes à **revogação** integral do Decreto n.º 4.443/2015 do Município de Pouso Alegre;

Esta Coordenadoria, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, fixa o prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior .

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita diretamente a Vossa Excelência :

- a) divulgação adequada e imediata da presente recomendação;



**PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

b) informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 27 de abril de 2016.

**MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO**

**Promotor de Justiça**

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE