



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedimento Administrativo CCConst n.º: 0024.14.011548-6

Representante: Letícia Vidal Troccoli Guerra de Oliveira

Município: Senador Firmino

Objeto: Artigo 45 da Lei n.º 1.024/2006 e artigo 5º da Lei Complementar n.º 022/2011.

Espécie: Recomendação (que se expede).

Legislação que dispõe sobre o Plano de Organização do Pessoal do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Senador Firmino. Apostilamento de servidores públicos. Inconstitucionalidade detectada.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo.

A Promotora de Justiça Letícia Vidal Troccoli Guerra de Oliveira, no uso de suas atribuições junto a Promotoria Única da Comarca de Senador Firmino, representou a esta Coordenadoria do Controle de Constitucionalidade para averiguação de possível inconstitucionalidade do artigo 45 da Lei n.º 1.024, de 23 de agosto de 2006, do Município de Senador Firmino.

Juntou os documentos de ff. 04/96.

Da análise da Lei n.º 1.024/2006 e da Lei Complementar n.º 022/2011 foram constatados vícios de inconstitucionalidade.

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 Textos legais hostilizados.

Eis o teor dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade:

Lei n.º 1.024/2006

“Reorganiza o Regimento Interno e o Plano de Organização do Pessoal do Serviço Autônomo de água e esgoto – SAAE de SENADOR FIRMINO – MG e dá outras providências.”

[...]

Art. 45 - A gratificação de função, de que trata este Capítulo incorpora-se à remuneração do servidor, desde que dela seja afastado sem o cometimento de falta grave. [sic]

§ 1º - A incorporação de que trata o parágrafo anterior se dará na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de exercício na função gratificada até o limite de 5/5 (cinco quintos).

§ 2º - Quando mais de uma função houver sido desempenhada no último ano que antecede a incorporação, a importância a ser incorporada, terá como base de cálculo a função exercida por mais tempo. [sic]

§ 3º - Se após a incorporação de que trata este artigo o servidor for designado para outra função gratificada, ser-lhe-á assegurada a percepção da diferença entre a vantagem incorporada e o valor da gratificação devida para o exercício da função correspondente.

§ 4º - Na hipótese de o servidor após a incorporação de que trata este artigo, vir a ser designado para o exercício da mesma função ou de função cuja gratificação seja de valor idêntico ao da vantagem incorporada, ser-lhe-á garantida a percepção do valor correspondente a 50% (cinquenta por cento), incidente sobre o valor da função a ser exercida. [sic]

§ 5º - No caso de designação para a mesma função gratificada em relação à qual se deu a incorporação, o servidor somente fará jus a



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

gratificação referida no parágrafo anterior se decorridos, no mínimo 12 (doze) meses entre a data da nova designação e aquela em que tenha sido exonerado ou dispensado. [sic]

§ 6º - Ocorrendo o exercício de função de nível mais elevado por período de 12 (doze) meses completos e ininterruptos, após a incorporação de função de 5/5 (cinco quintos) haverá a atualização progressiva das parcelas incorporadas, observando o disposto neste capítulo. [sic]

§ 7º - O tempo na Função Gratificada anterior ao início da vigência desta Lei será contado para fins de incorporação referida no caput deste artigo.

Lei Complementar n.º 022/2011

“Altera dispositivos da Lei n.º 1.024, de 23/08/2006, que dispõe sobre o Plano de Organização Pessoal do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Senador Firmino/MG, e dá outras providências.”

[...]

Art. 5º - Na hipótese de o Servidor, após a incorporação de gratificação de que trata o art. 45 da Lei n.º 1.024/2006, ser designado para outra função de valor inferior ao da Incorporada, ser-lhe-á garantida à percepção do valor integral da mesma. [sic]

2.2 Apostilamento ou estabilização financeira: instituição após 15 de julho de 2003. Inconstitucionalidade. Precedente do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Ab initio, insta registrar que o instituto do “apostilamento” corresponde ao direito de perceber uma vantagem econômica, conferido ao servidor público efetivo, que houver exercido cargo de provimento em comissão, por um determinado período de tempo previsto em lei, e dele tiver sido exonerado, sem ser a pedido ou por penalidade.

Consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Esse tipo de benefício, ou seja, a incorporação de valores correspondentes ao exercício de função ou cargo comissionado, sem desligamento do cargo efetivo ocupado pelo servidor público, persistiu mesmo com o advento da Constituição de 1988 [...]



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Esse quadro foi alterado apenas à medida que o número de servidores públicos beneficiários do instituto aumentou em excesso, como resultado de fatores diversos, dentre eles interpretações que surgiram facilitando a incorporação de parcelas e várias distorções no serviço público, como, por exemplo, rodízios anuais de funções e cargos comissionados, de modo a que todos os servidores lotados em determinado órgão administrativo tivessem a oportunidade de incorporar uma parcela, ao menos, a suas respectivas remunerações. **A estabilidade financeira, portanto, foi extinta** na União e em outras unidades federadas, embora em momentos distintos, **havendo apenas os efeitos financeiros decorrentes daquele instituto.**¹ (Grifos nossos)

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a estabilização financeira foi extinta, em 15 de julho de 2003, por meio da mesma Emenda Constitucional nº 57, que também acrescentou o artigo 121 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

Art. 121. Ficam revogadas as legislações dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público referentes a apostilamento em cargo de provimento em comissão ou função gratificada.

§ 1º - Fica assegurado ao servidor ocupante de cargo de provimento efetivo o direito de continuar percebendo, **nos termos da legislação vigente até a data de promulgação desta emenda à Constituição**, a remuneração do cargo em comissão ou função gratificada que exerça nessa data, quando dele for exonerado sem ser a pedido ou por penalidade ou quando se aposentar, ficando garantido, para esse fim, o tempo exercido no referido cargo de provimento em comissão ou função gratificada até a data a ser fixada em lei.

§ 2º - Os Poderes e órgãos a que se refere o *caput* deste artigo encaminharão, no prazo de sessenta dias contados da promulgação desta emenda à Constituição, projeto de lei contendo as regras de transição.

§ 3º - **Para o Poder ou órgão que não cumprir o prazo previsto no § 2º, adotar-se-á a data de 29 de fevereiro de 2004 como limite para contagem de tempo para efeito de apostilamento.** (Grifos nossos)

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 563.965/RN. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 11.2.2009. DJ de 20.3.2009.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

(Artigo acrescentado pelo art. 4º da Emenda à Constituição nº 57, de 15/7/2003.)

Destarte, restou vedada a possibilidade de apostilamento de servidores públicos efetivos, estaduais ou municipais, que, em todo o Estado de Minas Gerais, não tenham computado tempo suficiente de exercício em cargo de provimento em comissão ou em função gratificada até a data limite de 29.02.2004.

Além disso, decorre da EC nº 57/2003 à Constituição mineira a impossibilidade de que a legislação municipal discipline o instituto do apostilamento, posteriormente a 15.07.2003. Outro não é o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

A lei questionada, ao garantir ao servidor a incorporação de direitos e vantagens aos vencimentos dos ocupantes de cargos em comissão após a sua exoneração ou aposentadoria, **ressuscitou a nível municipal o instituto conhecido como *apostilamento*, extinto pela Emenda nº 19/1998 à Constituição da República, e pela Emenda nº 57/03 à Constituição do Estado, que não mais subsiste no direito pátrio.**

O apostilamento pode ser definido como sendo o direito do servidor público, titular de cargo efetivo que, em exercício de cargo comissionado, durante certo lapso temporal, e quando dele afastado, sem ser a pedido ou por penalidade, ou aposentado, de continuar percebendo a título de vencimento, aquele do cargo comissionado. A Constituição do Estado previa, no artigo 32, §1º, o direito do servidor ao apostilamento, dispondo que: §1º. O servidor público civil, incluindo o das autarquias, fundações, detentor de título declaratório que lhe assegure direito à continuidade de percepção da remuneração de cargo de provimento em comissão, tem direito aos vencimentos, às gratificações e a todas as demais vantagens inerentes ao cargo em relação ao qual tenha ocorrido o apostilamento, ainda que decorrentes de transformação ou reclassificação posteriores [...]²

² BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.10.013456-8/000. Rel. Des. Paulo César Dias. Julgamento em 10.8.2011. *DJ* 26.8.2011.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Logo, a Lei n.º 1.024, de 23 de agosto de 2006, bem como a Lei Complementar n.º 022, de 20 de dezembro de 2011, ambas do Município de Senador Firmino, afrontam diretamente a Constituição Estadual, eis que não observam o prazo limite fixado no § 2º do art. 121 do ADCT, para fins de concessão de estabilidade financeira aos servidores ocupantes de cargos em comissão.

Por óbvio, as leis hostilizadas (art. 45 da Lei n.º 1.024/2006 e art. 5º da LC n.º 022/2011), uma vez que regulam a concessão de apostilamento aos servidores municipais, após a edição da EC nº 57/2003, deixam de observar o *princípio da simetria*, disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Estadual.

Avulta salientar que o *apostilamento, também denominado estabilização financeira, constitui-se em vetusto mecanismo jurídico utilizado no âmbito do serviço público para a consolidação do padrão remuneratório de servidores que, durante longo espaço de tempo, desempenharam cargos em comissão que lhes garantiram remuneração superior à dos seus cargos de origem.*

Por conseguinte, infere-se que as leis municipais, as quais dispunham acerca da estabilização financeira, anteriormente à Emenda à Constituição do Estado nº 57/2003, observavam como *fator de discrimen* o exercício de funções inerentes aos cargos em comissão, *durante longo espaço de tempo*, o que garantia ao servidor remuneração superior àquela originalmente auferida. Os princípios da irredutibilidade de vencimentos e o da segurança jurídica garantiam a razoabilidade dos atos normativos que versavam acerca do apostilamento.

Todavia, a extensão do direito à estabilização financeira a servidores que ocuparam cargos de provimento em comissão, posteriormente ao prazo fixado pela norma de transição (§ 2º do art. 121 do ADCT), e, ainda, *por exercício em anos intercalados ou por exíguo espaço de tempo*, revela a distorção do instituto, a ser vedada, como já reconheceu o próprio STF.³

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 563.965/RN. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 11.2.2009. DJ de 20.3.2009.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A facilitação de rodízios anuais de funções e cargos comissionados, de modo a que todos os servidores lotados em determinado órgão administrativo tivessem a oportunidade de incorporar uma parcela a suas respectivas remunerações, e, ainda, a elaboração de leis casuísticas, que visaram ao favorecimento de um determinado grupo de servidores ligados à autoridade administrativa nomeante, acarretaram a extinção do apostilamento no âmbito da União e do Estado de Minas Gerais.

2.3. Apostilamento ou estabilização financeira. Violação dos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e razoabilidade. Inconstitucionalidade.

Por meio do disposto no art. 45 da Lei n.º 1.024/2006 e no art. 5º da LC n.º 022/2011, do Município de Senador Firmino, também a isonomia e a impessoalidade foram quebradas. O favorecimento de alguns servidores em detrimento de outros importa descumprimento desses princípios constitucionais, que impõem o tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, sem a materialização de atos administrativos capazes de alcançar, casuisticamente, servidores determinados.

Da mesma sorte, restou abalado o princípio da moralidade, já que faltou à Administração municipal a isenção necessária para gerir a coisa pública, eis que a concessão de estabilidade financeira a dados servidores se deu mediante critérios fixados ao arrepio do interesse público. A esse respeito, ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro que:

Transpondo-se o mesmo ensinamento para a **moral administrativa**, pode-se dizer que ela **corresponde àquele tipo de comportamento que os administrados esperam da Administração Pública para a consecução de fins de interesse coletivo**, segundo *uma comunidade*



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

moral de valores, expressos por meio de standards, modelos ou pautas de conduta.⁴ (Grifos nossos e da autora)

Acerca do tema, prossegue a referida doutrinadora, asseverando que:

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, de retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. **A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir;** entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

Por isso mesmo, **a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis,** como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna. **Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade[...]**⁵

No que tange ao princípio da razoabilidade, ressalte-se que:

Quando encontra raízes no princípio do devido processo legal, **a razoabilidade erige-se de forma mais intensa como limite à emanção de atos de natureza normativa, sejam estes emanados do Poder Legislativo ou do Poder Executivo.**

[...]

A sua colocação não é diversa daquela aceita pelo direito argentino e norte-americano, e **que permitem ao Judiciário invalidar, por inconstitucionalidade, atos normativos considerados irrazoáveis precisamente pela falta de relação entre o fator considerado como critério de discriminação** (por exemplo, idade, sexo, cor, altura, peso, profissão, escolaridade) **e a regra legal discriminadora; ou por desrespeitarem outros princípios,** como os da liberdade de profissão, de reunião, de pensamento, de livre iniciativa e tantos outros consagrados, expressa ou implicitamente, na Constituição, já a partir do seu preâmbulo.⁶ (Grifos nossos)

⁴ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Discrecionabilidade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 116.

⁵ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Discrecionabilidade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 111.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Com isso, o legislador local afastou-se dos princípios da razoabilidade, da moralidade, da isonomia e impessoalidade, ofendendo, assim, o disposto no *caput* do art. 37 da CF/88 e no *caput* do art. 13 da CEMG/89.

Conclui-se que a **interpretação mais adequada do inciso V do art. 37 da CF/88 e do art. 23 da CEMG/89 é, pois, aquela segundo a qual é inviável o recebimento de gratificação por servidor público que não mais exerça as atribuições constitucionais inerentes a cargo comissionado ou à função de confiança**. Isso porque, como já salientado, a remuneração de um cargo público está intrinsecamente vinculada ao conjunto de suas atribuições, sendo inconcebível e imoral o desvirtuamento dessa premissa, como ocorreu no caso da legislação hostilizada.

Ao estabelecer que os cargos em comissão somente poderiam ser direcionados à direção, chefia e assessoramento, a Constituição da República vinculou o legislador infraconstitucional, que não conta com a faculdade de estender a contraprestação pecuniária devida pelo exercício daqueles a ocupantes de cargos que não sejam da mesma natureza.

Sobre esse tocante, como dito, já se manifestou o colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: CARGOS EM COMISSÃO - APOSTILAMENTO - CRIAÇÃO POR LEI MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. - A natureza precária dos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, bem como a sua vinculação ao exercício de atribuições relativas à direção, chefia e assessoramento, torna inviável o recebimento de valores equivalentes ao do cargo comissionado por agente que não mais exerça as suas atribuições, não ensejando a estabilidade financeira.⁷ (grifos nossos)

⁶ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Discrecionabilidade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. pp. 143-4.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

E mais recentemente:

EMENTA: INCIDENTE DE ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CARBONITA. LEI COMPLEMENTAR Nº 23/2012. APOSTILAMENTO. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO. INCIDENTE ACOLHIDO.

A continuidade da percepção do vencimento correspondente ao exercício de cargo de provimento em comissão em virtude do preenchimento de critério meramente temporal não se harmoniza com o princípio da eficiência, porquanto causa significativo impacto nos gastos do setor público com pessoal, sem qualquer exigência de resultados do servidor público, **bem como viola o princípio da moralidade e as regras da boa administração**, pois se autoriza por meio dele que servidores auferam remuneração incompatível com a complexidade e a responsabilidade das atribuições do cargo efetivo e com a escolaridade exigida para o seu desempenho, em inobservância aos valores éticos e de justiça, contrariando os anseios da coletividade.⁸ (grifos nossos)

Saliente-se, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo a inexistência de conflito entre o instituto do apostilamento e o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, **somente** porque a estabilidade financeira não se afigurava inconstitucional **anteriormente** à EC nº 19/1998.

Contudo, a Suprema Corte brasileira **ainda** não se posicionou acerca da incompatibilidade entre referido instituto e a ordem constitucional vigente, **à luz do disposto no inciso V do artigo 37 da Carta da República**.

Nada obstante, já reconheceu a impossibilidade de manutenção do pagamento de gratificações, uma vez cessada a realização da função que o originou. Veja-se, a esse respeito:

Direito adquirido. Gratificação extraordinária. Incorporação. Servidora estatutária. Cessada a atividade que deu origem à gratificação extraordinária, cessa igualmente a gratificação, não

⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.10.013456-8/000. Rel. Des. Paulo César Dias. Julgamento em 10.08.2011. DJ 26.08.2011.

⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0325.13.000506-0/002. Rel. Des. Leite Praça. Julgamento em 10.03.2015. Dj de 20.03.2015.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

havendo falar em direito adquirido, tampouco, em princípio da irredutibilidade dos vencimentos.⁹

Ora, a gratificação própria dos cargos em comissão ou das funções de confiança **não** pode ser estendida a todos os seus ex-ocupantes, sob pena de prejuízo ao erário, e, por conseguinte, de inobservância do interesse público.

Nessa esteira, impõe-se reconhecer a inconstitucionalidade da do artigo 45, caput e seus §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, da Lei n.º 1.024/2006, bem como do artigo 5º da Lei Complementar n.º 022/2011, do Município de Senador Firmino, na medida em que não observam o determinado no artigo 37, caput e inciso V, da Carta Maior, e nos artigos, 13, 23, caput, e 121 do ADCT, todos da Constituição Estadual.

3. Conclusão.

Considerando que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional, portanto, o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; do 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, 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-SE ao Exmo. Prefeito do Município de Senador Firmino:

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 33.436. Rel. Min. Menezes Direito. Julgamento em 02.09.2008. Primeira Turma. *DJe* 21.11.2008.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- a adoção das medidas tendentes à **revogação do artigo 45, caput e seus §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, da Lei n.º 1.024/2006, bem como do artigo 5º da Lei Complementar n.º 022/2011.**

Em atenção ao inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, estipula-se o prazo de 40 (quarenta) dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência adote as medidas sugeridas, em sendo esse o entendimento, 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-se a Vossa Excelência:

- a) divulgação adequada da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 40 (quarenta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** da Casa Legislativa acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do *autocontrole de constitucionalidade* e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 10 de junho de 2015.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade