

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.12.009703-5

Representante: Andrea Beatriz Rodrigues de Barcelos

Representado: Município de Unaí

Objeto: Inconstitucionalidade de normas municipais que versam sobre pensão mensal às viúvas e aos dependentes de ex-agentes políticos

Espécie: Recomendação (que se expede)

Leis municipais. Pagamento de pensão às viúvas de ex-agentes políticos. Fonte de Custeio. Ausência de indicação. Princípio do Regime Previdenciário Contributivo. Ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade, da isonomia e da moralidade. Vinculação ao salário mínimo. Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1 Preâmbulo

A Promotora de Justiça Andrea Beatriz Rodrigues de Barcelos, atuante na 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Unaí, encaminhou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade representação para análise de eventual inconstitucionalidade das Leis n.ºs 995/1983, 1.160/1987, 1.200/1988, 1.259/1990, 1.485/1993, 1.906/2001, 1.911/2001, 2.005/2002, 2.288/2005 e 2.300/2005, todas do Município de Unaí, que dispõem sobre pagamento de pensão mensal às viúvas e aos dependentes de ex-agentes políticos daquele Município.

Juntou documentos de fls. 04-26.

Atendendo a solicitação desta Coordenadoria, o Presidente da Câmara Municipal de Unaí encaminhou-nos a documentação requisitada.

Sendo esse o sucinto relato, entendido necessário, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, tendo verificado a patente inconstitucionalidade dos diplomas legais em tela e antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e dos atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO ao Poder Executivo de Unaí objetivando, com isso, que se busque primeiramente uma solução perante o próprio Poder idealizador das normas impugnadas, dentro do seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2 Fundamentação

2.1 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. AUSÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO. INCONSTITUCIONALIDADE.

As Leis n.ºs 995/1983, 1.160/1987, 1.200/1988, 1.259/1990, 1.485/1993, 1.906/2001, 1.911/2001, 2.005/2002, 2.288/2005 e 2.300/2005, todas do Município de Unaí, dispõem sobre pagamento de pensão mensal às viúvas e aos dependentes de ex-agentes políticos daquele Município, tudo em ofensa aos ditames constitucionais, como se demonstrará.

Os Municípios devem, obrigatoriamente, por força do que dispõe o § 1º do artigo 165, observar o preceito inserto no art. 264, ambos da Carta Estadual:

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.

[...]

Art. 264 - Nenhum benefício ou serviço da previdência social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

[...]

Igualmente, como visto, os Municípios submetem-se aos princípios da seguridade social previstos nos artigos 194, 195 e 201 da Constituição Federal, que preceituam:

Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade

Rua Dias Adorno, n.º 367 – 9º andar

Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG

Página 3 de 22

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o [art. 201](#);

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

§ 1º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

[...]

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

[...]

Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

[...]

§ 1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação da EC nº 47 \ 05.07.2005)

[...]

(grifo nosso)

Como se vê, tanto a Constituição Estadual, em seu art. 264, como a Constituição Federal, nos arts. 195, § 5º, e 201, albergaram o princípio do regime previdenciário contributivo.

Significa que, sem a correspondente fonte de custeio, não há como instituir benefícios previdenciários.

Todavia, as normas legais impugnadas permitiram ao Executivo pagar pensão mensal a pessoa certa e determinada, sem a correspondente fonte de custeio, pondo-se, assim, em rota de colisão com o texto fundamental, incorrendo em inconstitucionalidade.

A Suprema Corte, em diversas oportunidades, já se manifestou pela invalidade jurídico-constitucional de normas que afrontam o art. 195, § 5º, da CR/88, segundo o qual “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. Nesse sentido, os seguintes julgados emanados daquela egrégia Corte:

Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. (...) Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes.¹

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2006, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. Acréscimo do art. 29-A, caput e §§ 1º, 2º e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição sul-mato-grossense. Instituição de subsídio mensal e vitalício aos ex-Governadores daquele Estado, de natureza idêntica ao percebido pelo atual chefe do Poder Executivo estadual. Garantia de pensão ao cônjuge supérstite, na metade do valor percebido em vida pelo titular. Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3205/MS. Pleno. Rel. Min.Sepúlveda Pertence. j: 19.10.2006. DJ: 19.10.2006.

do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul-mato-grossenses que exerceram mandato integral, em 'caráter permanente', receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. Conquanto a norma faça menção ao termo 'benefício', não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público. Afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. 1º, 5º, caput, 25, § 1º, 37, caput e inc. XIII, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República). Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.²

VOTO: [...]

A contraprestação pecuniária a eles [agentes políticos] devida é definida, no sistema vigente, como subsídio (art.39, §4º e atr. 37, incs. X e XI), sendo esse cunhado, exclusivamente, na forma definida e na norma constitucional nacional, não comportando alargamento.

O subsídio, como lembrado acima, é categoria remuneratória, quer dizer, é pagamento pelo desempenho de cargo público. Quem não mais desempenha o cargo público não pode persistir a percebê-lo. Há casos, contudo, constitucionalmente previstos, nos quais deve o Estado ao ex-agente aposentadoria, conforme a situação juridicamente prevista.[...]

A Constituição da República estabelece serem “todos...iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...” (art.5º). Este, que é o princípio mais vezes repetido no texto constitucional de 1.988, expressa-se em matéria previdenciária ao preceituar o art. 201, § 1º – É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3853. Pleno. Rel. Min.Cármem Lúcia. j: 12.09.2007. DJ 26.10.2007.

quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

A benesse instituída pela Assembléia sul-matogrossense em favor de ex-governador daquele Estado e como pensão devida ao cônjuge supérstite desiguala não apenas os cidadãos, que se submetem ao regime geral da previdência, como também os que provêm cargos públicos de provimento transitório por eleição ou por comissionamento. Entre os primeiros inclui-se o de governador de Estado, que, entretanto, não é o único que ocupa cargo público por provimento não-efetivo.[...]

O e. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais tem declarado a inconstitucionalidade de atos normativos que, à semelhança das normas do Município de Unaí, instituem, majoram ou ampliam benefício previdenciário sem a correspondente fonte de custeio total, como se infere dos seguintes julgados:

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - PENSÃO PREVIDENCIÁRIA - VIÚVA DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - NORMA MUNICIPAL QUE PREVÊ O PAGAMENTO DE PENSÃO - INEXISTÊNCIA DE REGIME PRÓPRIO - AUSÊNCIA DE FONTE DE CUSTEIO OBRIGATÓRIA POR LEI - SUJEIÇÃO AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (INSS) - INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - DENEGAÇÃO DA ORDEM POSTULADA - REFORMA DA SENTENÇA MONOCRÁTICA. - Entre as mudanças introduzidas no sistema previdenciário brasileiro pela EC n.º 20, uma das mais importantes é a determinação, contida no caput do artigo 40 da CF, de manter-se um regime de caráter contributivo para os servidores públicos titulares de cargos efetivos, preservando-se o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. - O artigo 221, I do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, o qual assegura pensão à família do servidor falecido na forma ali tratada, sem a respectiva fonte de custeio para a implantação de tal benefício, é inconstitucional e fere indiscutivelmente os princípios da legalidade, da moralidade, da

impessoalidade e o princípio da simetria com o centro, próprios da ordem federativa brasileira.³

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PREVIDENCIÁRIO - LEI MUNICIPAL - CONCESSÃO DE PENSÃO ÀS VIÚVAS DE EX-PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E VEREADORES - CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO SEM A CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO - AUMENTO DE DESPESAS DO ERÁRIO PÚBLICO SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - INCONSTITUCIONALIDADE. Se o prefeito, vice e vereadores não são servidores públicos, - na acepção jurídica e constitucional do termo-, e sim agentes políticos, que não se ligam ao Poder Público mediante uma relação efetiva e permanente de trabalho - ou seja, são ocupantes temporários dos respectivos cargos via eleições -, a lei municipal que concede pensão às suas viúvas, em decorrência do falecimento de qualquer deles no exercício de suas funções, implica em criação de benefício de cunho previdenciário ensejador de aumento de despesas sem previsão orçamentária, - o que, por si só, a fulmina (ela, lei municipal) de inconstitucionalidade, por evidente conflito com a Constituição Estadual, em seus artigos 27, §1º, incisos I e II, e 264.⁴

Registre-se, por oportuno, que a mera previsão legal de que o pagamento será feito com recursos constantes de dotação orçamentária própria não pode ser considerada como fonte de custeio. Na prática, isso significaria carrear todo o ônus financeiro ao erário municipal, que acaba sendo o único a financiar o pagamento.

Ademais, a Constituição Federal estabelece a necessidade de respeito à diversidade da base de financiamento (art. 194, VI, da CF), bem como a participação, concomitante, de empregador e trabalhador (art. 195, incisos I e II, da

³ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apel Civil/ Reexame necessário n.º 1.0582.07.007269-6/003.7ª Câmara Cível. Rel. Des. Edivaldo George dos Santos. j: 31.03.2009.

⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.04.413582-0/000.Corte Superior. Rel. Des. Hyarco Immesi. J: 27/09/2006.

CF). Finalmente, não se pode desconsiderar o caráter contributivo do sistema previdenciário (art. 201, *caput*, da CF).

Noutro giro, a espécie normativa municipal se põe em confronto com o artigo 179, também da Carta Constitucional Mineira, que regula, de forma restrita, a fixação da remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e do Vereador, não prevendo figuras outras de vantagens e/ou benefícios a serem estendidos além das pessoas ali mencionadas.

Nesse diapasão, é possível divisar que as Leis n.ºs 995/1983, 1.160/1987, 1.200/1988, 1.259/1990, 1.485/1993, 1.906/2001, 1.911/2001, 2.005/2002, 2.288/2005 e 2.300/2005, todas do Município de Unaí, afastaram-se dos ditames constitucionais ao preverem o pagamento de pensão mensal às viúvas e aos dependentes de ex-agentes políticos daquele Município, violando, às escâncaras, os artigos 165, § 1º, 179 e 264 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

2.2 LEIS MUNICIPAIS. PENSÃO ÀS VIÚVAS E AOS DEPENDENTES DE EX-AGENTES POLÍTICOS. FAVORECIMENTO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA ISONOMIA E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

Por outro lado, a legislação em epígrafe malferiu, ainda, os princípios constitucionais da impessoalidade, da isonomia e da moralidade administrativa, ao permitir que pessoa determinada fosse contemplada com o recebimento de pensão.

O homem público deve agir em nome do estado, não podendo favorecer quem quer que seja, sob pena de invalidade dos atos que produzir.

E nesse caso, o administrador quis e o legislador municipal permitiu que recursos públicos fossem entregues a pessoa determinada, esquecendo-se de que

no desempenho dos seus misteres não é possível o favorecimento de quem quer que seja. Violou, assim, o princípio da impessoalidade, que tem como objetivo a neutralidade da atividade pública, fixando como única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais o interesse público.

Ora, é assente que o primado do interesse público é objetivo inarredável para a Administração Pública, ainda que venha a ser satisfeito de forma indireta, pois sua ausência resulta em verdadeiro desvio de finalidade.

Desse modo, a lei que favorece interesses privados, além de representar verdadeira mácula ao princípio da impessoalidade, aparta-se da finalidade ínsita a toda e qualquer atividade legislativa, a saber, o interesse público.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles, ilustre administrativista pátrio, une os dois conceitos – finalidade e impessoalidade – nos termos assim vazados:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. [...] E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o ‘fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência’ do agente.⁵

É que a violação à impessoalidade e à finalidade faz tábula rasa, em última análise, ao princípio da isonomia/impessoalidade e, por conseguinte, fere o princípio da legalidade administrativa.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 20. ed.. São Paulo: Malheiros, p. 85/86.

Noutro giro, também a isonomia foi quebrada, pois o favorecimento de alguns em detrimento de outros importa descumprimento de um dos mais comezinhos princípios constitucionais, que é o de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

A respeito do primado da igualdade, como princípio componente do regime jurídico administrativo, expõe Marçal Justen Filho:

A supremacia da dignidade humana acarreta a equiparação de todos os seres humanos. Cada um e todos merecem idêntico respeito. Não se admite que alguns tenham “dignidade” maior do que outros.

[...]

Para efeito do regime de direito administrativo, a isonomia não está sendo considerada como direito individual nem como garantia política. Afirma-se sua inclusão entre os direitos fundamentais. Isso deriva da afirmação de um compromisso da atividade administrativa com a promoção da dignidade humana, por via inclusive do tratamento isonômico.⁶ (grifo nosso)

Divisa-se que o princípio da isonomia tem sede explícita no Texto Magno (art. 5º, *caput*), sendo mencionado inclusive no Preâmbulo da Constituição da República. Desse modo, cuida-se de preceito constitucional, correlacionado à idéia de dignidade da pessoa humana, à qual todas as demais normas devem obediência.

Oportuno trazer à colação importante observação acerca do princípio da isonomia, tecida pelo Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

“O princípio da isonomia, que se reveste de auto-aplicabilidade, não é - enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica - suscetível de regulamentação ou complementação normativa. Esse princípio - cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as

⁶ FILHO, Marçal Justen. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 69.

manifestações do Poder Público - deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios” (RDA 55/114), de sorte que “eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade”, conforme assevera ALEXANDRE DE MORAES (Direito Constitucional - São Paulo - Atlas - 2003 - 13ª ed. - pag. 350).

Da mesma sorte, restou abalado o princípio da moralidade administrativa, já que faltou à administração a isenção necessária para gerir a coisa pública, tudo ao arrepio do interesse público.

A respeito da moralidade administrativa, expõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isso ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, 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.⁷

E acrescentamos: quando a Constituição é cumprida pelo legislador ordinário na sua tarefa de concretização constitucional, tal medida (moralidade administrativa) deve ser observada de forma imperativa, pois encerra uma imposição constitucional.

A matéria já foi objeto de apreciação no E. Supremo Tribunal Federal, onde a Ministra Ellen Gracie, através do Recurso Extraordinário n.º 405386,

⁷ Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 111.

interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Estadual, asseverou:

O Diploma Municipal, embora possua a forma de lei, não apresenta os requisitos de abstração, generalidade e impessoalidade, revelando-se como mero ato autorizativo emanado do Poder Legislativo Municipal, com o propósito único de favorecer pessoa específica.⁸

Entende, mais, a i. Ministra “que a concessão da pensão vitalícia representa privilégio que viola os princípios contidos no art. 37 caput da CF, em especial, os da impessoalidade e moralidade administrativa, qualificada no caso pela lesividade do erário municipal”.⁹

Torna-se imperioso salientar que o mesmo posicionamento é adotado pelo Ministro Carlos Velloso em recente julgamento do RE 290776/2005, em que proclamou a seguinte decisão:

Constitucional. Administrativo. Servidor Público. Município de Belo Horizonte. MG. Ex-Prefeito. Subsídio mensal vitalício: I – Inexistência de direito adquirido à pensão, ou ao subsídio mensal e vitalício, dado que o benefício foi fruto de lei inconstitucional em virtude de vício de iniciativa. II – Confirmação do acórdão recorrido que deu pela inconstitucionalidade da lei municipal que, decorrente de emenda apresentada na Câmara Municipal, concedeu aos ex-prefeitos subsídio mensal e vitalício igual ao de secretário municipal e, em consequência, teve como inexistente direito adquirido com base em norma constitucional. RE. não conhecido.¹⁰

Pelo exposto, ao permitir que o Município de Unaí custeasse pensão mensal a pessoa determinada – viúva e dependente de ex-agente político municipal –

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 405386. Rel. Min. Ellen Gracie.

⁹ Informativo n.º 432 do Supremo Tribunal Federal.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 290776/MG. 1ª T. Rel. Ilmar Galvão. Rel. p/ acórdão Carlos Velloso. j: 02.03.2003. DJ: 05.08.2005.

o legislador local afrontou os princípios administrativos da impessoalidade, da igualdade e da moralidade administrativa.

2.3 LEIS MUNICIPAIS. VINCULAÇÃO DO VALOR DE PENSÃO AO SALÁRIO MÍNIMO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O art. 39, § 4º, da Constituição da República estabelece que o agente político será remunerado exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, ficando vedados quaisquer acréscimos, acessórios ou espécies remuneratórias e, por força do que dispõe o art. 165, § 1º, da Carta Estadual, esse dispositivo deve ser observado pelos Municípios.

É condição intrínseca, ainda, que o valor fixado para os subsídios seja determinado na expressão monetária da moeda nacional. Isso quer dizer que não é admitida a referência a vencimento de servidor ou membro de Poder ou do Ministério Público, que seja estabelecido em proporção a quaisquer medidores, indicadores, e tampouco a vinculação à moeda estrangeira ou ao salário-mínimo.

Com efeito, o salário mínimo foi criado com o objetivo do atendimento das necessidades básicas do trabalhador, não podendo esse instituto ser banalizado, nem ter a sua função substituída pelos aplicadores do direito, tornando-se inconstitucional qualquer ato dessa natureza. Tal garantia encontra-se disposta no artigo 7º, IV, da Constituição da República/88:

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além dos outros que visam à melhoria de sua condição social:
[...]
IV - salário-mínimo, fixado em lei nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de suas família com

moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, **sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;** (grifo nosso)

Esse dispositivo constitucional transcrito tem sido examinado pelo Supremo Tribunal Federal, que, em diversas oportunidades, proclama a impossibilidade de vinculação do salário mínimo. Vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ART. 7º, INC. IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NÃO-RECEPÇÃO DO ART. 3º, § 1º, DA LEI COMPLEMENTAR PAULISTA N. 432/1985 PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. INCONSTITUCIONALIDADE DE VINCULAÇÃO DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE AO SALÁRIO MÍNIMO: PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DA MODIFICAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO BENEFÍCIO POR DECISÃO JUDICIAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. O sentido da vedação constante da parte final do inc. IV do art. 7º da Constituição impede que o salário-mínimo possa ser aproveitado como fator de indexação; essa utilização tolheria eventual aumento do salário-mínimo pela cadeia de aumentos que ensejaria se admitida essa vinculação (RE 217.700, Ministro Moreira Alves). A norma constitucional tem o objetivo de impedir que aumento do salário-mínimo gere, indiretamente, peso maior do que aquele diretamente relacionado com o acréscimo. Essa circunstância pressionaria reajuste menor do salário-mínimo, o que significaria obstaculizar a implementação da política salarial prevista no art. 7º, inciso IV, da Constituição da República. O aproveitamento do salário-mínimo para formação da base de cálculo de qualquer parcela remuneratória ou com qualquer outro objetivo pecuniário (indenizações, pensões, etc.) esbarra na vinculação vedada pela Constituição do Brasil. Histórico e análise comparativa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Declaração de não-recepção pela Constituição da República de 1988 do Art. 3º, § 1º, da Lei Complementar n. 432/1985 do Estado de São Paulo. 2. Inexistência de regra constitucional autorizativa de concessão de adicional de insalubridade a servidores públicos (art. 39, § 1º, inc. III) ou a policiais militares (art. 42, § 1º, c/c 142, § 3º, inc. X). 3.

Inviabilidade de invocação do art. 7º, inc. XXIII, da Constituição da República, pois mesmo se a legislação local determina a sua incidência aos servidores públicos, a expressão adicional de remuneração contida na norma constitucional há de ser interpretada como adicional remuneratório, a saber, aquele que desenvolve atividades penosas, insalubres ou perigosas tem direito a adicional, a compor a sua remuneração. Se a Constituição tivesse estabelecido remuneração do trabalhador como base de cálculo teria afirmado adicional sobre a remuneração, o que não fez. 4. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.¹¹

O artigo 7º, IV, da Constituição de 1988 dispõe que é vedada a vinculação do salário mínimo para qualquer fim. Essa forma tem, evidentemente, caráter de vedação absoluta, tendo em vista que sua finalidade foi, precipuamente, a de não permitir que, sendo ele utilizado como parâmetro indexador de obrigação de qualquer natureza, se criassem dificuldades para os aumentos efetivos do valor deste pela extensão de seu reflexo ocasionado por essa utilização.¹²

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. SERVIDORES ESTADUAIS. FIXAÇÃO DOS VENCIMENTOS COM BASE NO SALARIO-MINIMO PROFISSIONAL, ESTABELECIDO EM LEI FEDERAL. REAJUSTE AUTOMÁTICO DOS VENCIMENTOS, SEM LEI GERAL QUE ASSIM DISPONHA. VÍCIO DE INICIATIVA. MEDIDA LIMINAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER A EFICACIA DA LEI PROMULGADA N. 31, DE 02/12/92, QUE FIXA OS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES ESTADUAIS DIPLOMADOS EM ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA, COM BASE NO SALARIO-MINIMO PROFISSIONAL, PREVISTO NA LEI N. 5.194, DE 24/12/66. PRECEDENTES.¹³

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 565714/SP. Pleno. Rel. Min. Cármen Lúcia. j. 30.04.2008 DJ Repercussão Geral – Mérito DJ 08.08.2008. Republicação DJ 07.11.2008.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 212625-0/SP. 1ª Turma. Rel. Min. Moreira Alves. j. 07.12.1999.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 840/MC/AM - Amazonas. Pleno. Rel. Min. Paulo Brossard. J. 18.02.1993. DJ 26.03.1993.

No mesmo sentido, o entendimento da 2ª Turma, em acórdão da lavra do Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio, prolatado nos autos do RE-235.302-7 (DJ de 11/12/98), *in verbis*:

O Constituinte de 1988 teve um cuidado especial e lançou, na parte derradeira do inciso IV do artigo 7º, cláusula vedadora que tem uma razão de ser, a de tomar-se o salário-mínimo para efeito de vinculação; vinculação a qualquer título, não importa. Qual teria sido o objetivo? Qual é realmente o alcance dessa cláusula que proíbe a adoção do salário-mínimo como um verdadeiro fator de indexação. O Plenário acompanhou-me quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.425. Na oportunidade, fiz ver que essa norma tem como escopo maior evitar que interesses estranhos aos versados nela própria, quanto à finalidade do salário-mínimo, possam, de alguma forma inibir a iniciativa do legislador no sentido da preservação do poder aquisitivo do salário-mínimo. Ora, Senhor Presidente, mesmo diante do afastamento da vinculação, do uso limitado do salário-mínimo, percebemos que não ocorre essa atualização, em vista da espiral inflacionária. O que acontecerá se o salário-mínimo for adotado em outros segmentos da vida econômica, financeira e gregária a ponto de se ter qualquer majoração, qualquer reposição do poder aquisitivo, qualquer reajuste do salário-mínimo alcançando situações múltiplas? Aí é que não haverá mesmo, diante dos interesses envolvidos, das repercussões na própria dívida pública, a atualização do salário-mínimo. E foi isso que se quis obstaculizar quando se vedou, na parte final do inciso IV, vinculação do salário-mínimo para qualquer fim". Em outro precedente, (RE-217.700-4/GO - Relator Ministro Moreira Alves DJ de 17/12/99).

E mais:

EMENTA: SALÁRIO MÍNIMO. VINCULAÇÃO. SALÁRIO PROFISSIONAL. LEI Nº 4950-A/66. O Supremo Tribunal Federal, guardião da ordem constitucional, vem entendendo que o salário mínimo não pode ser utilizado para a fixação de qualquer remuneração, como nos mostra o seguinte precedente: "AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PISO SALARIAL PROFISSIONAL. FIXAÇÃO EM MÚLTIPLOS DO SALÁRIO MÍNIMO. IMPOSSIBILIDADE. ART. 7º, IV, DA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Vinculação do piso-base ao salário mínimo. Impossibilidade, a teor do disposto na parte final do inciso IV do art. 7º da Constituição Federal.¹⁴

Por sua vez, a colenda SBDI2 do E. Tribunal Superior do Trabalho também tem acompanhado essa orientação:

AÇÃO RESCISÓRIA. VINCULAÇÃO DO SALÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO AO SALÁRIO MÍNIMO. VIOLAÇÃO DO ART. 7º, IV, DA CF/1988. Viola o art. 7º, IV, da CF/1988, ensejando a procedência de ação rescisória, decisão que defere reajuste de vencimentos a empregado público com base em vinculação ao salário mínimo". Diante do entendimento acima transcrito, outra não pode ser a conclusão, que não apontar seja proibida a utilização do salário mínimo para fins de vinculação, já que este procedimento conflita com o art. 7º, IV, da Constituição Federal. Recurso conhecido e provido. (TST DECISÃO: 12.12.2001; PROC: RR Nº: 531097; ANO: 1999 REGIÃO:21; RECURSO DE REVISTA; TURMA: 03: DJ DATA: 22-02-2002. RECORRENTE: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. RECORRIDO: MIGUEL PEREIRA CAVALCANTI FILHO. RELATORA: JUÍZA CONVOCADA ENEIDA MELO)

Na mesma toada, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - VENCIMENTO-BASE - VINCULAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO - IMPOSSIBILIDADE - OFENSA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Padece de inconstitucionalidade o

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AGRRE 253247/PR. 2ª Turma. Rel. Min. Maurício Corrêa. DJ 04.05.2001.

dispositivo de lei que vincula o vencimento básico do servidor público municipal ao salário mínimo, haja vista o disposto no art. 24, §3º, da Constituição Mineira. Julgada procedente a ação.¹⁵

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO ADQUIRIDO À VINCULAÇÃO DO VENCIMENTO AO SALÁRIO MÍNIMO. INCONSTITUCIONALIDADE. - Ainda que pactuada em acordo firmado entre o empregado e o ente municipal - o que não se nota no caso "sub examinem" - , antes da convolação do regime jurídico contratual em estatutário, veda a Constituição Federal vinculação ou subjugação da remuneração do servidor público ao salário mínimo (artigo 7º, inciso IV, da CF). Precedentes do STF.¹⁶

Portanto, as Leis n.ºs 995/1983, 1.160/1987, 1.259/1990, 1.906/2001, 1.911/2001 e 2.005/2002, todas do Município de Unaí, ao vincularem ao salário mínimo o pagamento de pensão mensal às viúvas e aos dependentes de ex-agentes políticos daquele Município, violam a um só tempo o princípio federativo e o da autonomia municipal, assim como o disposto no art. 24, § 3º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que possui fundamento no do art. 37, XIII, da CR/88¹⁷:

Art. 24 - [...]

[...]

§ 3º - É vedado vincular ou equiparar espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

[...]

¹⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.10.025845-8/000. Rel. Des. Kildare Carvalho. j. 11.05.2011. DJ 27.05.2011.

¹⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível n.º 1.0273.08.004530-8/001. 8ª Câmara Cível. Comarca de Galiléia. Rel. Des. Fernando Botelho. j. 05.02.2009.

¹⁷ Art. 37, XIII, da Constituição da República de 1988, com redação dada pela EC n.º 19, de 4 de junho de 1998: XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

Tanto a Constituição da República como a Estadual proíbem a equiparação ou a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal de serviço público, impedindo, assim, a vinculação a índices de reajuste e a utilização de um cargo como paradigma para legitimar vinculações ocasionando revisões automáticas e aleatórias.

Vale lembrar que a manutenção das normas legais como estão redigidas acarretará aumento automático das referidas pensões sempre que houver reajuste do salário mínimo, este fixado em nível federal, cerceando, assim, a atuação discricionária do órgão legitimado para a instauração do correspondente processo legislativo.

Claro, portanto, o vício de inconstitucionalidade de que padecem as Leis n.ºs 995/1983, 1.160/1987, 1.259/1990, 1.906/2001, 1.911/2001 e 2.005/2002, todas do Município de Unaí, por violação ao art. 24, § 3º, da CEMG/89 e ao princípio da autonomia do ente federado, nos termos do art. 165, § 1º, da CEMG/89.

3 Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade,

Considerando a inconstitucionalidade das normas legais impugnadas;

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 aos 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, 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;

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 revogação das Leis n.ºs 995/1983, 1.160/1987, 1.200/1988, 1.259/1990, 1.485/1993, 1.906/2001, 1.911/2001, 2.005/2002, 2.288/2005 e 2.300/2005, todas do Município de Unai.

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;
- 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, 25 de março de 2013.

ELAINE MARTINS PARISE
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade