



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedimento Administrativo CCConst n.º: 0024.14.010515-6**

**Município: Capelinha**

**Objeto da Representação: Inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 1.547/2009**

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

---

**Lei Municipal. Gratificação ao arbítrio do Legislativo.  
Inconstitucionalidade.**

**Excelentíssimo Presidente da Câmara Municipal,**

**1. Preâmbulo.**

Em razão de representação feita pela Promotora de Justiça atuante na 1ª Promotoria da Comarca de Capelinha, foi instaurado nesta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade procedimento administrativo para fins de análise da eventual inconstitucionalidade do art. 27, § 1º, da Lei Municipal n.º 1.547/2009, que dispõe sobre plano de cargos, carreiras e vencimentos da Câmara Municipal.

Constatada inconstitucionalidade do dispositivo referido, e, 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, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade vem expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## 2. Fundamentação.

### 2.1 Texto legal hostilizado.

Eis o teor do dispositivo eivado de inconstitucionalidade:

**LEI N.º 1.547, DE 03 DE JUNHO DE 2009:**

[...]

Art. 27 - A Função Gratificada se destina a remunerar encargos especiais que não justifiquem a criação de um novo cargo efetivo ou comissionado, mas exijam do servidor maiores responsabilidades e atribuições.

§ 1º - A gratificação será calculada sobre o vencimento mensal do servidor, **entre 10% e 100% (dez e cem por cento) a critério do Presidente da Câmara.**

### 2.2 LEI MUNICIPAL QUE DELEGA A DETERMINAÇÃO DO VALOR DAS GRATIFICAÇÕES AO ARBÍTRIO DO CHEFE DO LEGISLATIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE.

O § 1º do art. 27, da Lei Municipal n.º 1.547/2009, confere ao Presidente da Câmara Municipal de Capelinha a faculdade de conceder, por mera discricionariedade, gratificações entre 10% a 100% sobre a remuneração do servidor, não estabelecendo, assim, qualquer requisito legal para que tais acréscimos sejam concedidos.

As gratificações no Direito Brasileiro consistem em vantagens que precariamente são concedidas aos servidores da Administração Pública em razão de estes exercerem suas funções em condições anormais de segurança, salubridade, onerosidade ou porque o servidor preenche determinado requisito **previsto em lei** que lhe autoriza a percepção da gratificação em sua remuneração.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Portanto, as gratificações a serem concedidas aos servidores públicos não são liberalidades do Administrador, mas sim uma imposição que **deve decorrer da lei** diante das circunstâncias da prestação de serviços à Administração ou de situações pessoais dos servidores, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade estrita.

Por força do inciso X do art. 37 da CF, alterado pela EC n. 19/98, que, por simetria (art. 165, §1º, da CE), os Municípios também devem obediência, “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por **lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso (...).”

Ora, o princípio da reserva legal, **exigência de lei em sentido estrito**, é consectário da tripartição dos Poderes, imanente ao próprio Estado Democrático de Direito, não podendo ser olvidado.

Como bem assevera José dos Santos Carvalho Filho:

**Remuneração** é o montante percebido pelo servido 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.

[...]

**A fixação do valor da remuneração dos servidores demanda a edição de lei**, como afirmado peremptoriamente no art. 37, X, da Constituição, observada a iniciativa privativa em cada caso. No caso dos servidores do Executivo, a iniciativa compete ao Chefe desse Poder, como estabelece o art. 61, § 1º, II, “a” da CF. Para os membros e servidores do Judiciário, a iniciativa é dos Tribunais (art. 96, II, “b”, CF), e para os do Ministério Público é do respectivo Procurador-Geral (art. 127, § 2º, CF). Não havia anteriormente exigência de lei para a fixação dos vencimentos dos cargos administrativos do Legislativo, mas a EC nº 19/98, alterando os arts. 51, IV e 52, XIII, da CF, passou a exigir lei para tal fim, conferindo a cada Casa Legislativa, no entanto, o poder de iniciativa.”

(Manual de Direito Administrativo, 16ª ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 607) (destaque nosso).



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, a mera vontade do Presidente da Câmara Municipal, manifestada por simples resolução ou portaria, por exemplo, tal como permitido pelo § 1º do art. 27, da Lei Municipal n.º 1.547/2009, do Município de Capelinha, não é ato normativo apropriado a fixar remuneração ou instituir vantagens, tais como gratificações ou adicionais, já que essas matérias devem ser reguladas por lei (CF, arts. 37, X, e 51, IV).

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em conseqüência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. - O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes” (STF, ADI-MC 2.075-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 07-02-2001, v.u., DJ 27-06-2003, p. 28).



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. RESERVA DE LEI.**

I. (...)

**II. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI.** A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. Exige-se, portanto, lei formal e específica. A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Relator min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As Resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal.

**III. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.”** (ADI 3.306/DF, Relator Min. Gilmar Mendes, j. 17.03.2011). [grifo nosso]

“CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. C.F., art. 37, IX. Lei 4.957, de 1994, art. 4º, do Estado do Espírito Santo. Resolução n.º 1.652, de 1993, arts. 2º e 3º, do Estado do Espírito Santo. SERVIDOR PÚBLICO: VENCIMENTOS: FIXAÇÃO. Resolução n.º 08/95 do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. I. - [...]. III. - Os vencimentos dos servidores públicos devem ser fixados mediante lei. C.F., art. 37, X. Vencimentos dos servidores dos Tribunais: iniciativa reservada aos Tribunais: C.F., art. 96, II, b. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida relativamente ao artigo 1º da Resolução n.º 1.652/93 da Assembléia Legislativa e julgada procedente, em parte.” (ADI 1500/ES; DJ: 16-08-2002; Rel. Min. Carlos Velloso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, julgado em 09-06-2002) [grifo nosso]

Assim como do Tribunal Paulista:



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Ato normativo municipal que confere ao Chefe do Poder Executivo a possibilidade de, mediante portaria e a seu alvedrio, conceder gratificações de 20 e até 100% sobre os vencimentos dos servidores - Violação da cláusula da reserva legal, visto que somente por lei, em sentido formal, podem ser fixadas gratificações e vantagens - Precedente do Colendo Supremo Tribunal Federal - Preceito normativo que, ademais, vulnera a moralidade, o princípio da impessoalidade e da razoabilidade - Ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, nº 1, 111, 115, XI, todos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios ex vi o artigo 144 da mesma Carta - Inconstitucionalidade do § 1º do artigo 5º da Lei nº 3.122 do Município de Cruzeiro reconhecida - Inconstitucionalidade também do § 2º do mesmo preceito por arrastamento - Ação procedente” (TJSP, ADI 169.057-0/3-00, Órgão Especial, Rel. Des. A. C. Mathias Coltro, 28-01-2009, v.u.)

Por sua vez , o Tribunal do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - RESOLUÇÃO Nº 1.818/2004 DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE QUE CRIA A GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO À PRODUTIVIDADE E A GRATIFICAÇÃO LEGISLATIVA - OFENSA AO ARTIGO 37, X, DA CF/88 C/C OS ARTIGOS 8º, CAPUT, E 19, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Trata a espécie de ato de caráter normativo a partir da não-indivuação de servidores que seriam beneficiados com as gratificações de incentivo, assim permitindo o controle abstrato de constitucionalidade, o que afasta a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido por se tratar de ato com efeito concreto. Também não vinga o argumento de que a resolução impugnada, na condição de ato administrativo, goza de presunção de legitimidade, na linha de precedentes deste órgão fracionário. 2. Resolução impugnada que substitui a de nº 1.353/97 declarada inconstitucional no julgamento da ADIn nº 70005723044, mas que também contém vício de inconstitucionalidade material, por criar artificialmente gratificações de 47,6% e de 134% para os titulares de cargos de Assistente Legislativo IV, V e VI que tenham escolaridade de nível superior completo ou habilitação legal equivalente em detrimento dos demais. 3. Violação ao princípio da moralidade administrativa e da impessoalidade, bem como da legalidade remuneratória, ao fixar, através de mera resolução, vantagem pecuniária a servidor público em afronta à EC 19/98 que estabeleceu a necessidade de lei formal para a fixação de remuneração e seu reajuste, observada a iniciativa, mas sujeita à



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

sanção do Executivo. PRELIMINARES REJEITADAS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70013982236, Rel. Des. João Carlos Branco Cardoso, j. 18-12-2006).

Desse modo, a prática de se fixar ou alterar a remuneração de servidores por meios outros que não a lei formal não mais é tolerada juridicamente. Sobre esse assunto, a lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha é aclaradora:<sup>1</sup>

Note-se que na matéria ora cuidada a exigência constitucional de lei específica tanto se refere à definição inicial de valor da remuneração ou subsídio (fixação) quanto à definição posterior modificativa do valor inicialmente válido (alteração que se produzirá sempre no sentido do aumento, uma vez que prevalece no sistema o princípio da irredutibilidade da remuneração – art. 37, XV). Assim, os aumentos que eram dados por ordem telefônica, por decreto, inclusive decreto judiciário, como ocorria em pelo menos um Estado da Federação, e os aumentos por decisão colegiada interna de alguns órgãos quanto a seus membros e que eram publicados como Resoluções etc., são todos eles, e qualquer nova forma que se queira inventar, inconstitucionais e não pode produzir qualquer efeito.

Outrossim, a inconstitucionalidade ora apontada se ultima sobre outro aspecto. Com efeito, a determinação de forma aleatória, pelo Presidente do Poder Legislativo, do percentual da gratificação – entre 10% a 100% – sobre o vencimento dos servidores, sem o devido fator diferenciador quanto a execução de atividades peculiares e/ou condições anormais na prestação de serviço revela afronta aos princípios da isonomia/impessoalidade e moralidade administrativa (art. 13, CE).

O acréscimo patrimonial não deve ser concedido à luz de critérios subjetivos, pessoais e indiscriminados pela autoridade municipal, pois se encontra

---

<sup>1</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 289-90.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

vinculada à natureza do serviço a ser desenvolvido, bem como ao desempenho de funções especiais.

Destarte, afigura-se que o dispositivo em apreço possibilita que por favorecimentos ou perseguições, ou pela incidência dos vícios do amiguismo, do fillhotismo ou do compadrio do aparelhamento, uns sejam aquinhoados com maiores percentuais da vantagem pecuniária que outros, a despeito da identidade objetiva de situações jurídicas, o que vai de encontro aos princípios da impessoalidade, razoabilidade, moralidade e eficiência, constantes nos art. 13 da Carta Estadual, *in verbis*:

Art. 13 - A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

Ora, é correto que existe a figura do ato administrativo praticado sob o matiz discricionário. Contudo discricionariedade, indubitavelmente, é praticada sob a permissão da lei e dentro dos critérios que ela assim o permita, afinal, margem de escolha, pelo administrador público, sem balizamento de critérios legais não é discricionariedade e, sim, arbítrio.

Por isso, a fim de afastar a arbitrariedade, deverá o administrador pautar-se na razoabilidade. Sobre tal princípio, expõe Alexandre de Moraes:

O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo poder público, no exercício de suas atividades – administrativas ou legislativas –, e os fins por ela almejados, levando-se em conta os critérios racionais e coerentes.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2004. p. 369.





PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Desta forma, o princípio da razoabilidade, enquanto vetor interpretativo, deverá nortear a atuação discricionária do Poder Público, garantindo-lhe a constitucionalidade de suas condutas, bem como assegurar a coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas.

Sobre o tema já decidiu o Tribunal de Justiça de Goiás:

**ORIGEM:** ORGAO ESPECIAL ; **FONTE:** DJ 14295 de 22/06/2004;  
**ACÓRDÃO:** 26/05/2004 ; **LIVRO:**16-C **PROCESSO:** 200101836362;  
**COMARCA:** CACHOEIRA ALTA; **RELATOR:** DES. ARIVALDO DA SILVA CHAVES; **RECURSO:** 204-5/200 - ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

**EMENTA:** "ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE JURIDICA DO PEDIDO. NAO CONFIGURADA. CARGOS COMISSONADOS. GRATIFICACAO. AFRONTA AOS PRECEITOS DA CARTA ESTADUAL PERTINENTES A MATERIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. I - COMPETE AO TRIBUNAL DE JUSTICA O EXAME DE ADIN DE DISPOSITIVO QUE AFRONTA A CONSTITUICAO ESTADUAL, MESMO QUE MALFIRA TAMBEM A CONSTITUICAO FEDERAL; ASSIM SENDO, NAO HA QUE SE FALAR EM IMPOSSIBILIDADE JURIDICA DO PEDIDO SOB O FUNDAMENTO DE AUSENCIA DE OFENSA A CARTA ESTADUAL. PRELIMINAR REJEITADA. II - A CRIACAO DE CARGOS EM COMISSAO DEVE SER PROCEDIDA EM OBSERVANCIA AOS ATRIBUTOS ESPECIAIS DE CHEFIA, DIRECAO E ASSESSORAMENTO, INDICATIVOS DA ESPECIALIDADE INERENTE A TAL PROVIMENTO, A PONTO DE SE DISPENSAR O CONCURSO PUBLICO, SENDO PASSIVEL DE NOMEACAO E EXONEACAO A QUALQUER TEMPO. DESSE FORMA, PATENTEA-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGOS COMISSONADOS, SEM A OBSERVANCIA DE TAIS REQUISITOS ESPECIFICOS; MORMENTE QUANDO NAO EVIDENCIAM VINCULO DE CONFIANCA QUE JUSTIFIQUE O REGIME DE LIVRE NOMEACAO QUE OS CARACTERIZA, IMPLICANDO EM BURLA A REGRA DO CONCURSO PUBLICO. II - E INADMISSIVEL A CONCESSAO DE GRATIFICACAO DE FORMA ALEATORIA PELO CHEFE DO EXECUTIVO, SEM QUE PREVISTO O NECESSARIO FATOR



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIFERENCIADOR NA ATIVIDADE PRESTADA E/OU NAS CONDIÇÕES ANORMAIS DE EXECUÇÃO DE TAREFAS. III - A CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDOR MUNICIPAL EXIGE REGULAR E INDIVIDUADA PREVISÃO DE PAGAMENTO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO, SOB PENA DE VIOLAÇÃO A DIRETRIZ INSITA NO PARÁGRAFO ÚNICO, DO ART. 113, DA CARTA ESTADUAL. PEDIDO PROCEDENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA." (Negritou-se)

**DECISÃO:** "ACORDAM OS COMPONENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL DO EGREGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, POR UNANIMIDADE DE VOTOS, EM JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR."

**PARTES:** REQUERENTE: PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS; REQUERIDO : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA ALTA E OUTRO.<sup>3</sup>

À guisa de ilustração, vale, ainda, transcrever trecho do voto proferido pelo Desembargador Leobino Valente Chaves, na ADI nº 275-8/200, daquele mesmo Tribunal, *in verbis*:

"Analisando, em primeiro momento, o modo pelo qual foram previstas as concessões das gratificações de representação de gabinete e de representação especial, ou seja, "em até 50%" do vencimento básico. É indubitável que tal critério permite uma margem de discricionariedade ao Chefe do Poder Executivo de estabelecer, nos limites daquele percentual, para mais ou para menos o valor das gratificações ali previstas, possibilitando-lhe uma atuação divorciada dos princípios basilares da Administração Pública que deve ser sempre legal, moral e impessoal.

Sob tal prisma, então, tais dispositivos normativos amostram-se inconstitucionais, na medida em que abrem caminho à prática de ato administrativo (concessão de gratificações) sem critério fixo em lei, segundo o alvitre do concedente.

O art. 92, *caput*, da Constituição Estadual dispõe no seguinte sentido:

**"Art. 92. A Administração Pública direta, autárquica e fundacional e a indireta do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e:"**

---

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Goiás. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 204-5/200. Rel. Des. Arivaldo da Silva Chaves. Órgão especial. j. 22 jun 2004.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

É verdade, ninguém contesta, que servidores desempenhando a mesma função não podem ficar à mercê de receberem, segundo a ótica do Administrador, maior ou menor contraprestação pecuniária, sob pena de imposição de comando personalista, distorcido da finalidade pública de regência.

Marino Pazzagli Filho (Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública, 2ª ed., Atlas, 2003, p. 29) utilizando-se dos ensinamentos de Cármem Lúcia Antunes Rocha, observa, com precisão:

**“...a impessoalidade administrativa é rompida, ultrajando-se a principiologia jurídico-administrativa, quando o motivo que conduz a uma prática pela entidade pública não é uma razão jurídica baseada no interesse público, mas no interesse particular de seu autor. Este é, então, motivado por interesse auxiliar (o que é mais comum) ou beneficiar parentes, amigos, pessoas identificadas pelo agente e que dele mereçam, segundo particular vinculação que os aproxima, favores e graças que o Poder facilita, ou, até mesmo, em prejudicar pessoas que destoem do seu círculo de relacionamento pessoais e pelos quais nutra o agente público particular desafeição e desagrado”.**

A mesma interpretação impera quanto ao estudo da gratificação por encargos de curso ou concursos (art. 62 da Lei nº 1.318/93), por não apontar precisamente o valor da gratificação, relegando-o ao arbítrio do Chefe do Poder Executivo”.<sup>4</sup>

Como se vê, o dispositivo ali impugnado não fixou o valor remuneratório certo e determinado para concessão da gratificação, estabeleceu apenas o percentual máximo, aplicável sobre o vencimento base de cada servidor, ficando, desta forma, a critério do Prefeito a definição do **quantum real** a ser pago. Assim, não houve deliberação legislativa exaustiva sobre o assunto, conforme determina a norma constitucional. A fixação do valor da gratificação foi delegada ao Poder executivo, em evidente vulneração do princípio da legalidade estrita e da impessoalidade, eis que o vácuo normativo permite a outorga de benefícios com valores distintos, para servidores que desempenhem funções assemelhadas.

---

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Goiás. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 275-8/200. Rel. Desembargador Leobino Valente Chaves.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Não resta dúvida que, a símile do caso sobejamente esposado, poderá ser concedida aleatoriamente, ao alvedrio do Legislativo de Capelinha, gratificações sem qualquer critério objetivo, em detrimento da ordem constitucional.

Ocorre que, como dito alhures, a teor do inciso X do art. 37 da CF/88, aplicável aos Estados-Membros e aos Municípios por força do princípio da simetria (art. 165, § 1º, CE), é necessária lei em sentido estrito, e específica quanto à sua finalidade, para fixação e aumento da remuneração dos servidores públicos, respeitada a iniciativa privativa em cada caso.

Vale consignar, por derradeiro, que o **Tribunal de Justiça Mineiro reconheceu, recentemente, a inconstitucionalidade de dispositivo similar ao ora fustigado:**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LC Nº 008/2002, Nº 011/2005 E 25/2013 - CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES NÃO ESPECIFICADAS EM LEI - CARGOS DE NATUREZA BUROCRÁTICA OU TÉCNICA - RELAÇÃO DE CONFIANÇA - AUSÊNCIA - GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA A SER INSTITUÍDA POR MEIO DE DECRETO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA LEGAL E DA MORALIDADE PÚBLICA - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. São inconstitucionais normas legais municipais que criam cargos em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento, além de não especificarem de modo detalhado as respectivas atribuições. É inconstitucional a norma legal que delega ao administrador público a concessão, por meio de Decreto, de gratificação de até 100% do vencimento do cargo em comissão ocupado pelo servidor, visto implicar em burla aos princípios da reserva legal e da moralidade pública. (Ação Direta Inconst 1.0000.13.061194-0/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Fernandes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/02/2014, publicação da súmula em 21/03/2014)

Pelo sobejamente exposto, afigura-se inconstitucional a concessão de gratificações por ato de liberalidade do Presidente da Câmara Municipal sem que a



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

lei defina as hipóteses em que estas são devidas, pois, desse modo, além de violar a legalidade estrita, a gratificação seria desprovida de razoabilidade na medida em que ausente sua razão de ser, motivo pelo qual é flagrante a inconstitucionalidade do § 1º do art. 27, da Lei Municipal n.º 1.547/2009, do Município de Capelinha, por ofensa ao *caput* do art. 13 e ao art. 165, § 1º, ambos da Constituição Mineira.

### 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 à Câmara Municipal a REVOGAÇÃO § 1º do art. 27, da Lei Municipal n.º 1.547/2009, do Município de Capelinha.**

2) Fixa-se, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

3) 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) 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.
- c) Informações acerca da eventual existência de compromisso de ajustamento de conduta (TAC), ação civil pública ou ação de improbidade relativa ao tema em questão.

Belo Horizonte, 28 de janeiro de 2015.

MARIA ANGÉLICA SAID  
Procuradora de Justiça  
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade