



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedimento Administrativo CCConst n.º: 0024.13.012319-3**

**Representante:** Fábio Finotti

**Município:** Ipaba

**Objeto da Representação:** Inconstitucionalidade do art. 64, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 058/2014, que dispõem sobre apostilamento.

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

---

Dispositivos de Lei Municipal. Apostilamento de servidores. Inconstitucionalidade.

**Excelentíssimo Prefeito Municipal,**

## **1. Preâmbulo.**

Instaurou-se o presente Procedimento Administrativo, em vista da representação ofertada pelo Promotor de Justiça Fábio Finotti que, no uso de suas atribuições junto à 7ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ipatinga, vislumbrou inconstitucionalidade do art. 64, §§ 1º e 2º, da Lei Municipal n.º 0058/1994.

Requisitada, a Câmara Municipal de Ipaba encaminhou cópia autenticada e certidão de vigência da Lei Municipal n.º 058/1994.

Constatadas inconstitucionalidades na referida legislação, 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 dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade:

**Lei n.º 058/1994:**

*“Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Ipaba”*

(...)

Art. 64 - A Lei municipal estabelecerá o valor da remuneração dos cargos em comissão, que não se incorpora ao vencimento ou remuneração do servidor, salvo após 3 (três) de exercício, consecutivos ou não.

Parágrafo 1º - Quando dois ou mais cargos tiverem sido exercidos e forem de remuneração diferentes, terá o funcionário direito de estabilizar-se no de maior remuneração, desde que o tenha exercido por 2 (dois) anos. [sic]

Parágrafo 2º - O tempo de serviço previsto neste artigo, aplica-se ao atual servidor em atividade, retroagindo seus efeitos, à data da investidura no cargo de confiança. [sic]

(...)

### 2.2 Apostilamento ou estabilização financeira. Violação dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. Inconstitucionalidade.

Dispõe a Carta da República de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta da qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Também a Constituição do Estado de Minas Geria estatuiu, em sua redação original, que:

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 e razoabilidade.

Acerca do princípio da moralidade, ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro que:

**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.

[...]

Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade[...]<sup>1</sup>

Com efeito, saliente-se que o instituto do *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.*

Todavia, a extensão do direito à estabilidade financeira a servidores que ocuparam cargos de provimento em comissão, *por curtíssimos lapsos temporais, ou ainda, por prazos intercalados, revela a distorção do instituto, a ser vedada, como já reconheceu o próprio STF*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Discrecionabilidade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 111.

<sup>2</sup> 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

Portanto, o fato de o artigo 64 da Lei n.º 058/94, do Município de Ipaba, permitir o apostilamento de servidores públicos que tenham ocupado cargo comissionado por **apenas três anos, consecutivos ou não**, implica flagrante ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Por óbvio, ao permitir que o erário do Município de Ipaba passe a custear a incorporação de valores correspondentes ao exercício de função ou cargo comissionado à remuneração dos servidores que não mais os exerçam, o legislador local afastou-se da imparcialidade, característica básica do princípio da eficiência. A esse respeito, ensina Maria Teresa de Melo Ribeiro:

A afirmação **do princípio da imparcialidade na Administração Pública surgiu, historicamente, da necessidade de, por um lado, salvaguardar o exercício da função administrativa e, conseqüentemente, a prossecução do interesse público da influência de interesses alheios ao interesse público em concreto prosseguido**, qualquer que fosse a sua natureza, e, por outro, da interferência indevida, no procedimento administrativo, em especial, na fase decisória, de outros sujeitos ou entidades, exteriores à Administração Pública. Imparcialidade é independência: **independência perante os interesses privados, individuais ou de grupo; independência perante interesses partidários; independência, por último, perante os concretos interesses políticos do Governo.**<sup>3</sup> (grifos nossos)

Claro, portanto, que não é *razoável* a incorporação da gratificação por exercício de cargo comissionado ao vencimento de todo servidor que o ocupe por apenas três anos consecutivos ou não.

Sabe-se, ademais, que os atos praticados pela Administração Pública moderna devem voltar-se à racionalização na aplicação dos recursos

---

<sup>3</sup> RIBEIRO. Maria Teresa de Melo. *O princípio da imparcialidade da administração pública*. Coimbra: Almedina, 1996. p. 170.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

existentes. Portanto, a observância dos princípios da **eficiência** e da **economicidade** exige o exame do ato administrativo, no que concerne à tomada de decisões pelo administrador público, impondo critérios que permitam avaliar resultados desde a decisão sobre o emprego de determinada receita até seu resultado final.

Não parece, pois, que a destinação final de recursos públicos, para o adimplemento de gratificações devidas apenas em razão do exercício de cargo comissionado àquele servidor que não mais o exerce, atenda ao interesse público. Nesse tocante, importante enfatizar o pensamento de Alexandre de Moraes, *verbis*:

Lembre-mos de que o princípio da eficiência, como norma constitucional, apresenta-se como o contexto necessário para todas as leis, atos normativos e condutas positivadas ou omissivas do Poder Público, **e serve de fonte para a declaração de inconstitucionalidade** de qualquer manifestação da Administração contrária a sua plena e total aplicabilidade.<sup>4</sup> (Grifos nossos)

Importa destacar que os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, são de ocupação precária, e, seus titulares são nomeados em função da relação de fidúcia entre estes e a autoridade nomeante. Assim, a interpretação mais adequada, constitucionalmente, é aquela que propugna pela inviabilidade do recebimento de gratificação referente ao cargo comissionado a servidor público que não mais exerça as atribuições deste.

De outro lado, averbe-se que as previsões legais referentes ao regime jurídico dos servidores públicos não podem impossibilitar a aplicabilidade das garantias fundamentais previstas nos artigos 37 da Constituição da República de 1988 e 13 da Constituição mineira.

Sobre esse tocante, esse colendo Órgão Especial, nos autos da ADI n.º 1.0000.10.013456-8/000, reconheceu a inconstitucionalidade do instituto do apostila-

<sup>4</sup> MORAES. Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 95.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

mento, haja vista a limitação imposta pelos princípios constitucionais afetos à Administração Pública.

Importante colacionar parte do voto do ilustre Desembargador Relator Paulo César Dias, *in verbis*:

[...]

Verifica-se que 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.

Ademais, trata-se de gratificação estabelecida em razão do serviço prestado, que, como visto, não integra a remuneração do servidor, sendo devida somente enquanto durar o seu efetivo exercício

In casu, necessário levar em consideração que o poder de auto-organização do Município sofre limitação quanto aos princípios e normas de observação obrigatória previstos na Constituição, aos quais todo o ordenamento jurídico deve se conformar, dentre os quais se inserem os preceitos relativos à administração pública.

[...]

Dessa forma, em não se coadunando a norma impugnada com os moldes da Constituição Estadual, que por sua vez reproduz os conceitos estabelecidos na Carta Magna, o resultado é a sua inconstitucionalidade.<sup>5</sup> (grifos nossos)

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

<sup>5</sup> 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.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.<sup>6</sup>

Nessa esteira, impõe-se reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 64 e seus §§ 1º e 2º da Lei n.º 058/1994 do Município de Ipaba, na medida em que não observa o determinado no artigo 13 da Constituição do Estado de Minas Gerais e no artigo 37 da Carta da República de 1988.

### 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;

---

<sup>6</sup> 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 10.13.2015. *DJ* 20.03.2015.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**RECOMENDA-SE ao Prefeito Municipal de Ipaba** adotar medidas tendentes à **revogação integral do artigo 64 e seus §§ 1º e 2º, todos da Lei municipal n.º 058/1994.**

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.
- 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 (apostilamento).

Belo Horizonte, 11 de maio de 2015.

MARIA ANGÉLICA SAID

Procuradora de Justiça  
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade