



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedimento Administrativo CCConst n.º: 0024.15.016930-8
Representante: Promotor de Justiça Aylor Luiz Meirelles Junior
Município: Nova Era
Objeto: Leis municipais n.º 1.422/1996 e n.º 1.795/2009
Espécie: Recomendação (que se expede).

Legislação municipal. Apostilamento ou
incorporação. Estabilização financeira.
Servidores públicos. Inconstitucionalidade
material.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo.

Instaurou-se o Procedimento Administrativo por representação do Promotor de Justiça Aylor Luiz Meirelles Junior que, no uso de suas atribuições junto à 1ª Promotoria de Justiça de Nova Era, suscita a inconstitucionalidade do artigo 61, *caput* e § 4º, da Lei n.º 1.422/1996, do Município de Nova Era, que versa sobre o apostilamento.

Requisitadas informações, a Câmara Municipal de Nova Era encaminhou cópias autenticadas das Leis n.º 1.995/2016 (LOM), n.º 1.422/1996, n.º 1.560/2002 e n.º 1.795/2009, acompanhadas da certidão de vigência.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Constatada efetiva inconstitucionalidade nas Leis municipais n.º 1.422/1996 e n.º 1.795/2009, 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.

2. Fundamentação.

2.1 TEXTOS LEGAIS HOSTILIZADOS.

Eis o teor dos dispositivos eivados de inconstitucionalidade:

LEI N.º 1.422/1996.

“Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Nova Era.”

[...]

Art. 61 – Ao servidor efetivo que tenha ocupado cargo em comissão do Município por período de 05 (cinco) anos, consecutivos ou não, no caso de aposentadoria ou exoneração não resultante de pedido nem de penalidade, fica assegurado o direito de continuar percebendo os vencimentos do cargo em comissão.

§ 4º - Ao servidor será conferido título declaratório de direito assegurado no artigo, quando este decorrer de exoneração não decorrente de pedido nem de penalidade.

LEI N.º 1.795/2009.

“Dispõe sobre a estruturação do plano de cargos e carreiras dos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Nova Era e dá outras providências.”

[...].

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 58 – Os critérios para apostilamento de cargo em comissão, por servidor integrante das Partes Permanente e Especial do Quadro de



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Pessoal, estão previstos no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Nova Era.

§ 1º - Se o cargo comissionado que deu origem ao apostilamento do servidor tiver sido objeto de extinção, transformação ou reestruturação, será utilizado, como base de cálculo o valor do vencimento atribuído ao cargo em comissão que possuir as atribuições mais semelhantes às do cargo não mais existente.

§ 2º - Para determinar o cargo de provimento em comissão que servirá de base para o cálculo, será realizada análise jurídica e administrativa que levará em conta as competências, amplitude de supervisão, coordenação ou chefia e o seu posicionamento na hierarquia estrutural dos cargos em comissão.

[...].

2.2. APOSTILAMENTO OU ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, EFICIÊNCIA, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E RAZOABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

As normas impugnadas contrariam a isonomia e os princípios setoriais da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição da República e nos artigos 13 e 165, § 1º, ambos da Constituição Estadual, notadamente o da eficiência, da moralidade, da razoabilidade e o da impessoalidade.

O favorecimento de alguns servidores em detrimento de outros importa descumprimento desses princípios constitucionais, especialmente o da isonomia, que é o de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, que estejam na mesma situação jurídica e de fato.

É extrema de dúvidas que resta abalado também o princípio da moralidade, já que as disposições legais ora fustigadas afastam da Administração municipal a isenção necessária, ao arrepio do interesse público.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A esse respeito, ensina Maria Sylvania 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 moral de valores, expressos por meio de standards, modelos ou pautas de conduta.**¹ (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[...]²

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.
[...]

¹ DI PIETRO. Maria Sylvania Zanella. *Discricionariiedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 116.

² DI PIETRO. Maria Sylvania Zanella. *Discricionariiedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 111.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.³ (Grifos nossos)

Com isso, o legislador local afastou-se dos princípios da eficiência, da razoabilidade, da moralidade, isonomia e impessoalidade, ofendendo, assim, o art. 37, *caput*, da CF/88, assim como os artigos 13, *caput*, e 165, § 1º, ambos da CEMG/89.

Conclui-se que os dispositivos legais em questão estão eivados de inconstitucionalidade, haja vista a nova redação, dada pela EC nº 19/1998, do inciso V do artigo 37 da Constituição da República, segundo o qual “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

A interpretação mais adequada 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.

³ DI PIETRO. Maria Sylvania Zanella. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. pp. 143-4.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.

Nesse sentido decidiu o c. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.13.091486-4/000, em 22 de outubro de 2014, cujo acórdão de relatoria do i. Des. Edílson Fernandes, publicado em 07 de novembro de 2014, restou assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE JOÃO MONLEVADE. LEI Nº 1.969/2011. DIFERENÇA ENTRE O VENCIMENTO DO CARGO EFETIVO E DO CARGO COMISSIONADO ANTERIORMENTE EXERCIDO. INCORPORAÇÃO. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO. CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. NATUREZA BUROCRÁTICA OU TÉCNICA. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA. ACOLHIMENTO PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. A continuidade da percepção dos valores correspondentes 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 agente 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. São inconstitucionais as normas que criam cargos em comissão para o exercício de funções técnicas ou burocráticas ou que não exijam relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado. (grifamos)



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

E, mais, em seu voto, o e. Relator Desembargador Edilson Fernandes salientou que:

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Emenda Constitucional nº 57, de 15.07.2003, extinguiu o apostilamento, pautando-se nos princípios da moralidade e da eficiência, conforme se depreende da exposição de motivos da proposta de Emenda nº 48/2003, apresentada pelo Governador do Estado:

"Tenho a honra de passar às mãos de Vossa Excelência, solicitando submeter à apreciação dessa egrégia Assembléia Legislativa, o incluso projeto de emenda à Constituição do Estado, que visa à implementação de novo modelo de gestão da administração pública estadual, a se fundamentar, a partir deste marco, em princípios meritocráticos de produtividade e desempenho no serviço público.

A concepção que permeia todo este projeto consiste em superar o obsoleto sistema de progressão de remuneração, baseado apenas no critério do tempo de serviço. De fato, a experiência no serviço público é indicador que não pode ser desconsiderado. No entanto, apreciado isoladamente, o critério de tempo de serviço se apresenta como nefasto na medida em que premia a todos servidores indistintamente, independentemente do desempenho ou motivação individuais. E se a todos premia indistintamente, não há como o valor de tais benefícios, em termos financeiros, representar um adicional substancial a seus destinatários, não permitindo, pois, valorização realmente justa daqueles servidores dedicados e vocacionados para o serviço público profissional.

(...)

Dessa forma, a administração pública estadual ganha racionalidade nos gastos públicos e eficiência na prestação dos serviços aos cidadãos, por meio da valorização de servidores motivados, eficientes e produtivos".⁴ (grifos nossos)

Por sua vez, 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

⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.13.091486-4/000. Rel. Des. Edilson Fernandes. Julgamento em 22.10.2014. DJ 06.11.2014.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.⁵ (Grifos nossos)

E mais recentemente, assim decidiu o e. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO 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

⁵ 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 10.08.2011. *DJ* 26.08.2011.



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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. (grifamos)⁶

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 havendo falar em direito adquirido, tampouco, em princípio da irredutibilidade dos vencimentos.⁷

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.

⁶ TJMG – Processo n.º 1.0325.13.000506-0/002 – Rel. Des. Leite Praça – j. 10.03.2015 – p. 20.03.2015.

⁷ 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

Não há dúvida de que o instituto do “apostilamento”, ou como também conhecido da “estabilidade financeira”, restou extinto no âmbito da União e das outras entidades federadas, consoante jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

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 [...]. 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.**⁸ (grifos nossos)

Nessa esteira, é imperioso reconhecer a inconstitucionalidade do art. 61, *caput* e § 4º, da Lei n.º 1.422/1996 e do art. 58, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei n.º 1.795/2009, todas do Município de Nova Era, 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 165, § 1º, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

3. Conclusão.

⁸ 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

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 Municipal de Nova Era:

- a adoção das medidas tendentes à **revogação** do art. 61, *caput* e § 4º, da Lei n.º 1.422/1996 e do art. 58, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei n.º 1.795/2009, todas do Município de Nova Era, por afronta ao artigo 37, *caput* e inciso V, da Carta Maior, e aos artigos, 13, 23, *caput*, e 165, § 1º, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

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 30 (trinta) 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:



PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- a) divulgação adequada da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 30 (trinta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** da municipalidade acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do *autocontrole de constitucionalidade* e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 18 de maio de 2016.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

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