



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconstitucional N° 1.0000.21.127053-3/000



**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – GRATIFICAÇÃO POR MERECIMENTO – MUNICÍPIO DE UNAÍ – LEI MUNICIPAL N° 1.649/1997 – CRITÉRIOS ARBITRÁRIOS E SEM OBJETIVIDADE – AFRONTA AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ARTIGO 13 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – MODULAÇÃO DOS EFEITOS – REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.**

- As gratificações por merecimento previstas na Lei Municipal n° 1.649/1997 são inconstitucionais, uma vez que conferem aos servidores o direito de remuneração extraordinária pelo mero desempenho das funções inerentes ao cargo público, o que afronta os princípios da Administração Pública previstos na Constituição do Estado de Minas Gerais.

- O recebimento de boa fé pelos servidores públicos municipais de gratificação declarada inconstitucional justifica a modulação dos efeitos desta declaração para isentá-los da devolução dos respectivos valores percebidos até o julgamento da ação.

---

AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.21.127053-3/000 - COMARCA DE UNAÍ - REQUERENTE(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - REQUERIDO(A)(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UNAÍ, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ

## A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em ACOLHER A REPRESENTAÇÃO E MODULAR OS EFEITOS.

DES. JÚLIO CEZAR GUTTIERREZ  
RELATOR



Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 1.0000.21.127053-3/000

**DES. JÚLIO CEZAR GUTTIERREZ (RELATOR)**

**VOTO**

O Procurador Geral de Justiça ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, em face da Lei nº 1.649/1997, a qual dispõe sobre a concessão de gratificação por merecimento prevista aos servidores do município de Unaí.

Em suas razões, sustenta o autor que a regulamentação prevista no parágrafo único do art. 128 da Lei Orgânica do Município de Unaí, inserido pela lei contra a qual se insurge, afronta o art. 37, *caput*, da Constituição Federal e os arts. 13 e 166, VI, da Constituição do Estado.

Aduz que a norma autorizadora da concessão de gratificação aos servidores por critérios arbitrários e pessoais consiste em sistema de remuneração indireta, no qual o mero exercício das atividades inerentes ao cargo público se torna razão para o recebimento de vantagens pecuniárias, causando prejuízo ao erário.

Afirma que o exercício das funções públicas com assiduidade, pontualidade, excelência de qualidade e competência é obrigação do servidor, que tem seu salário pago pela coletividade e presta serviços em prol do interesse público.

Assevera que a Lei possibilita o desvio de finalidade, uma vez que permite a utilização de verba pública para promover a remuneração indireta de servidores, ao recompensar características que são naturalmente esperadas dos funcionários públicos.

Salienta que os incentivos trazidos pelo indigitado dispositivo legal não atendem a nenhum interesse público, tampouco às exigências do serviço, e servem apenas como mecanismo para beneficiar os interesses particulares dos servidores.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 1.0000.21.127053-3/000

Ressalta que a concessão da gratificação aos servidores do município de Unaí consiste em ofensa aos princípios corolários da Administração Pública, quais sejam, legalidade, imparcialidade, moralidade, indisponibilidade e razoabilidade.

Requer seja julgado procedente o pedido, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.649/1997.

A Câmara Municipal apresentou informações (evento nº 13).

Parecer da Douta Procuradoria-Geral de Justiça, da lavra do i. Procurador Nelson Rosenvald, pela procedência do pedido.

É o relatório. Passo à análise da representação.

Extrai-se dos autos que o Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais postula a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.649/1997, do Município de Unaí, que alterou a redação do parágrafo único da Lei Orgânica municipal, por ofensa às regras dos arts. 13 e 166, inciso IV, da Constituição deste Estado.

A indigitada Lei prevê a gratificação aos servidores, em percentual que varia de 5% a 50%, nos termos seguintes:

Art. 1º Esta Lei regulamenta os casos e condições da gratificação por merecimento de que trata o parágrafo único do art. 128da Lei Orgânica do Município.

Art. 2º Poderá ser concedida gratificação, por merecimento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) de seus vencimentos, ao servidor efetivo que:

I obtenha, em cursos de aprimoramento e aperfeiçoamento, 60% (sessenta por cento) ou mais dos créditos distribuídos;

II exerça o cargo ou função em regime de tempo integral;

III tenha demonstrado, a juízo do superior imediato, excepcional aptidão para o exercício do cargo;



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.21.127053-3/000

IV tenha exercido, nos últimos doze meses considerados, o cargo ou função com assiduidade e pontualidade;

V desenvolva o exercício do cargo ou função com excelência de qualidade, objetivamente apurada; e

VI cuja iniciativa seja considerada, pelo superior hierárquico, excepcional à vista da competência para resolver, de imediato, novos problemas relativos ao exercício do cargo ou função.

Art. 3º Na graduação da gratificação de que trata o artigo anterior, a Administração observará os seguintes critérios:

I 50% (cinquenta por cento) para o servidor que preencha, cumulativamente, pelo menos 05 (cinco) dos requisitos previstos no artigo anterior;  
II 30% (trinta por cento) para o servidor que preencha, cumulativamente, pelo menos 04 (quatro) dos requisitos previstos no artigo anterior;

III 10% (dez por cento) para o servidor que preencha, cumulativamente, pelo menos 03 (três) dos requisitos previstos no artigo anterior; e

IV 05% (cinco por cento) para o servidor que preencha pelo menos 02 (dois) dos requisitos previstos no artigo anterior.

Art. 4º A gratificação será concedida mediante provocação do interessado, em requerimento devidamente fundamentado, ouvido, preliminarmente, o superior hierárquico.

Parágrafo único. Recebido o processo, o superior hierárquico deverá falar, separadamente, sobre cada um dos requisitos previstos no art. 2º desta Lei, inclusive promovendo a instrução do feito com apontamentos, registros e relatórios de ocorrência se for o caso.

Art. 5º A Procuradoria Geral do Município manifestar-se-á, após ouvido o superior hierárquico, sobre a legitimidade da concessão, podendo solicitar novos elementos comprobatórios das alegações do requerente.

Art. 6º Instruído o processo, o Prefeito Municipal, ou o Presidente da Câmara Municipal, no âmbito do Poder Legislativo, decidirão a seu respeito.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.127053-3/000

---

Art. 7º Aplicar-se-ão, na apuração da assiduidade e pontualidade previstas no art. 2º, IV, desta Lei as regras da contagem de tempo previstas no art. 35 da Lei Complementar n.º 003, de 16 de outubro de 1991.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo a 1º de maio de 1997.

Conforme relatado, o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA ajuizou a presente ação com fundamento em ofensa aos arts. 13 e 166, inciso IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

A propósito dos princípios que regem a Administração Pública, calha transcrever os dispositivos em âmbito federal e estadual, respectivamente:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

X - 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, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

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.

“In casu”, observa-se que, de fato, os critérios previstos em lei para a concessão de gratificação aos servidores do Município de Unaí,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.21.127053-3/000

constituem afronta aos Princípios da Moralidade e da Impessoalidade, pois são demasiadamente abstratos e desprovidos de objetividade.

Ora, o fato de o servidor exercer o cargo em regime de tempo integral, ser assíduo e pontual, ou realizar suas funções com excelência de qualidade, não pode ser parâmetro para ter direito à gratificação por merecimento, pois todas as circunstâncias acima são inerentes ao desempenho de um cargo público.

Assim, revela-se inconcebível a ideia de remunerar o servidor de forma extraordinária pelo mero exercício das suas funções da maneira que se espera daqueles que representam o Poder Público e servem à coletividade.

A propósito, precedente deste Órgão Especial:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ITANHOMI - LEI Nº 1.805/2019 - CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO AOS SERVIDORES PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO EM ATÉ DETERMINADO PERCENTUAL DO VENCIMENTO BASE - AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO REMUNERATÓRIO - INCONSTITUCIONALIDADE.**

O texto constitucional, ao dispor sobre a remuneração dos servidores públicos, impõe a sua fixação ou alteração mediante lei específica, sendo vedada a delegação legal de autonomia ao Chefe do Poder Executivo Municipal para, por meio de decreto, conceder gratificações de forma variada e aleatória aos servidores públicos.

Assim, é inconstitucional lei que confere ao Chefe do Poder Executivo a liberalidade de conceder gratificações aos servidores em até determinado percentual do vencimento básico, sem definir os critérios objetivos para a definição do valor a ser pago(TJMG – Ação Direta Inconst 1.0000.20.060102-9/000, Relator: Des. Geraldo



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconstitucional Nº 1.0000.21.127053-3/000

Augusto, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 19/10/2021, publicação da súmula em 21/10/2021).

Neste contexto, calha transcrever trecho do parecer da Douta Procuradoria-Geral de Justiça:

[...] Repisa-se: a previsão da Lei Municipal n.º 1.649/97 dá azo ao desvio de finalidade, porquanto permite que as verbas públicas sejam utilizadas apenas para promover a remuneração indireta de determinados servidores, **recompensando características que são naturalmente esperadas dos funcionários públicos, em detrimento do princípio da imparcialidade e da moralidade.**

*In casu*, a lei permite a concessão de gratificação a critério único e exclusivo do superior hierárquico, sendo certo que a instituição de vantagens para servidores públicos só se mostra legítima se realizada em conformidade com o interesse público e com as exigências do serviço, como, por exemplo, o despenho de atividades excepcionais. [...].

Resta configurada, portanto, a plausibilidade das alegações iniciais quanto ao vício da constitucionalidade, bem como o manifesto risco de prejuízo aos cofres municipais decorrente dos efeitos da Lei objurgada, que representam relevante acréscimo de despesa ao orçamento municipal.

Diante do exposto, **acolho a representação** para declarar inconstitucional a Lei nº 1.649/1997, do Município de Unaí.

Sabe-se que a possibilidade de se modularem, por maioria de dois terços, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade está albergada no art. 27 da Lei Federal n.º 9.868/99 e no art. 337 do RITJMG, desde que haja “razões de segurança jurídica ou de



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconstitucionalidade Nº 1.0000.21.127053-3/000

“excepcional interesse social”, a serem aferidas pelo Órgão Julgador caso a caso, à luz do princípio da proporcionalidade.

Neste sentido, recolhe-se da obra de GILMAR FERREIRA MENDES:

(...) O princípio da nulidade continua a ser a regra também no direito brasileiro. O afastamento de sua incidência dependerá de um severo juízo de ponderação que, tendo em vista análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a ideia de segurança jurídica ou outro princípio constitucionalmente relevante, manifestado sob a forma de interesse social relevante. Assim, aqui, como no direito português, a não aplicação do princípio da nulidade não se há de basear em consideração de política judiciária, mas em fundamento constitucional próprio.

O princípio da nulidade somente há de ser afastado se se puder demonstrar, com base numa ponderação concreta, que a declaração de inconstitucionalidade ortodoxa envolveria o sacrifício da segurança jurídica ou de outro valor constitucional materializável sob a forma de interesse social.

(“In” Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO: comentários à Lei nº 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 647/648.)

Na espécie, reconheço motivo para se conferirem efeitos excepcionais à presente declaração de inconstitucionalidade no tocante ao recebimento, de boa fé, pelos servidores, das indigitadas gratificações que tiverem ocorrido até a data deste julgamento.

Destarte, **modulo os efeitos à representação** para isentar os servidores beneficiários das gratificações de devolver os respectivos valores eventualmente recebidos até a data deste julgamento.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.21.127053-3/000

---

**DES. WANDERLEY PAIVA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. AGOSTINHO GOMES DE AZEVEDO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. NEWTON TEIXEIRA CARVALHO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CORRÊA JUNIOR** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. SÉRGIO ANDRÉ DA FONSECA XAVIER** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. MAURÍCIO SOARES** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. AMAURI PINTO FERREIRA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DESA. MÁRCIA MILANEZ** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. WANDER MAROTTA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. GERALDO AUGUSTO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. CAETANO LEVI LOPES** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. BELIZÁRIO DE LACERDA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. MOREIRA DINIZ** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. ARMANDO FREIRE** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. VALDEZ LEITE MACHADO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. JOSÉ FLÁVIO DE ALMEIDA** - De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.21.127053-3/000

---

**DES. TIAGO PINTO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. DOMINGOS COELHO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**SÚMULA:** "ACOLHERAM A REPRESENTAÇÃO E MODULARAM OS SEUS EFEITOS."

Documento assinado eletronicamente, Medida Provisória nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001.

Signatário: Desembargador JULIO CEZAR GUTTIERREZ VIEIRA BAPTISTA, Certificado: 76D37F1F171A878B9EE7FBCFF31CB0EF, Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2022 às 18:21:22. Julgamento concluído em: 23 de fevereiro de 2022.

Verificação da autenticidade deste documento disponível em <http://www.tjmg.jus.br> - nº verificador: 100002112705330002022257405