



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



**Procedência:** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

**Interessado:** Secretário de Estado

**Número:** 14.100

**Data:** 16 de abril de 2003

**Ementa:**

*Handwritten notes:*  
\* Início  
Exatidão 14.2003  
D. Assessoria

**NOTA TÉCNICA DA SECRETARIA DE  
ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO –  
ANÁLISE DO ARTIGO 3º DA LEI DELEGADA  
N.º 46 DE 28 DE JULHO DE 2000 À LUZ DO  
INCISO XIV DO ARTIGO 37 DA  
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 –  
INCONSTITUCIONALIDADE DO  
PRECEPTIVO LEGAL RATIFICADA**

**RELATÓRIO**

Vem a esta Procuradoria Geral do Estado, por meio do Ofício n.º GAB/408/03, pedido de exame e parecer a respeito de nota técnica elaborada pela assessoria do ilustre Consulente, relativa à constitucionalidade do artigo 3º da Lei Delegada n.º 46, de 28 de julho de 2000, diante da nova redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 05 de junho de 1998, ao inciso XIV, do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

É que o preceptivo legal destacado acima determinou passasse a integrar o vencimento do servidor público ocupante de cargo do Quadro Permanente de Tributação, Fiscalização e Arrecadação do Estado de Minas Gerais, a gratificação denominada GEPI, não obstante já vigente o texto constitucional emendado, no qual se fixou a impossibilidade de computação ou acumulação de acréscimos pecuniários para fins de concessão de acréscimos ulteriores.

Do estudo empreendido pela assessoria técnica do ilustre Consulente, extraio a conclusão alcançada pelo subscritor daquele trabalho, a fim de ser fiel ao seu posicionamento:

“Assim, do cotejo da disposição infraconstitucional em exame, com o estabelecido pelo constituinte por ocasião da reforma administrativa trazida à nova ordem jurídica, resta evidenciado ter a norma mineira exorbitado a regra estampada pela Constituição Federal ao dispor permissivamente que o adicional por tempo de serviço recaia sobre a GEPI, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 19/98. *Y.*”



À propósito, é importante que se diga: a própria necessidade da edição da Lei Delegada n.º 46/2000 põe em afirmação a impossibilidade da incidência do adicional por tempo de serviço sobre tal espécie de vantagem pecuniária.

Diante do exposto e alicerçado nos entendimentos jurídicos acima firmados sobre a matéria, opino pela inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Delegada n.º 46, de 28.07.2000, em face da nova redação do art. 37, inciso XIV, dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98”.

Assim, examinada a questão, passo a elaboração do seguinte

### PARECER

Inicialmente, impõe-se seja transcrito o texto constitucional tido como afrontado pela norma legal estadual. Diz o artigo 37, inciso XIV, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98:

“Art. 37: .....

XIV: os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores”.

Como se vê da norma constitucional transcrita, o constituinte derivado entendeu por bem restringir a base de cálculo de incidência dos acréscimos pecuniários, limitando-a ao vencimento básico, no propósito nítido de vedar-se o denominado efeito cascata, beneficiando-se o erário e o princípio da moralidade pública.

Diante desse quadro constitucional, a legislação editada no Estado de Minas Gerais, via delegação de poderes, de fato, ao integrar no vencimento dos servidores públicos que especifica, para fins de incidência de adicional por tempo de serviço, a chamada GEPI, que possui natureza jurídica de gratificação *propter laborem*, afrontou o quanto posto no artigo 37, inciso XIV, da Constituição da República de 1988.

Nesse sentido, conforme destacado na nota técnica, deve-se registrar que há posicionamento já externado pela Procuradoria Geral do Estado, nos termos do preclaro Visto apostado no parecer n.º 10.938, de 14 de fevereiro de 2000, em que se analisou os efeitos decorrentes da vigência do



inciso XIV, do artigo 37, da Constituição da República. Do referido Visto extrai-se esclarecedora passagem, que subsidiará, inclusive, a conclusão adiante alcançada, veja-se:

“Portanto, voltando ao cerne da questão, a fixação do critério de cálculo da vantagem, de forma genérica, na medida em que alude a *'vencimento e gratificação inerente ao exercício de cargo ou função'*, impõe ao aplicador da norma analisar, de início, quais as gratificações que podem ser consideradas ou não inerentes ao exercício do cargo ou função.

Como se sabe o legislador, ao instituir as vantagens pecuniárias e gratificações, nem sempre cuida de esclarecer a sua razão de ser.

O sempre lembrado Professor Hely Lopes MEIRELLES cuidou do tema em sua clássica obra, alertando para que não se confunda *'gratificação'* (*propter laborem* ou *propter personam*) com *'adicional'* (*pro labore facto*), posto que são vantagens pecuniárias distintas, com finalidades diversas, concedidas por motivos diferentes:

*'A gratificação é retribuição de um serviço comum prestado em condições especiais; o adicional é retribuição de uma função especial exercida em condições comuns'*, leciona o grande Mestre.

E conclui: *'Em última análise, a gratificação não é vantagem inerente ao cargo ou à função, sendo concedida em face das condições excepcionais do serviço ou do servidor.'*

Daí, porque tais *'gratificações são percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo ou propter laborem'* (*in* Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 17ª edição, 1992, pág. 410/411).

Atente-se que a regra geral é que estas gratificações não se incorporam ao vencimento, SALVO QUANDO E PARA QUE FIM A LEI EXPRESSAMENTE A AUTORIZA. Vale dizer: **nos termos da lei**.

Nesta linha de raciocínio, para efeito do disposto no parágrafo único do artigo 31 da Carta Mineira, *gratificação inerente ao exercício do cargo ou função* é somente aquela vantagem pecuniária que a lei expressamente disponha a respeito autorizando sua



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



4

incorporação ou integração ao vencimento para fins de adicionais, apostilamento e aposentadoria”.

Dessa maneira, deflui-se que, não obstante a legislação mineira tenha determinado a integração da GEPI ao vencimento básico para efeito de cálculo dos adicionais por tempo de serviço ulteriores, podendo-se dizer, então, tenha sido respeitada a disposição contida no artigo 31 e seu parágrafo único, não se pode, no mesmo sentido, dizer que tenha sido respeitada a regra constitucional alhures citada, introduzida pela Emenda Constitucional n.º 19/98.

É que, a meu juízo, a partir da imposição constitucional, de eficácia imediata, alhures destacada, tem-se que a legislação estadual, não poderia autorizar a integração de gratificação no vencimento básico de servidores públicos determinados, para fins de incidência de acréscimos ulteriores, eis que, ao assim determinar, o fez em desacordo com a proibição constitucional antecedente.

A propósito, cite-se, a título de ilustração, que o Superior Tribunal de Justiça vem, reiteradamente, afirmando, após a nova redação atribuída ao inciso XIV do artigo 37 da Constituição da República de 1988, que a base de cálculo para incidência dos adicionais por tempo de serviço deverá observar apenas o vencimento básico. Confira-se:

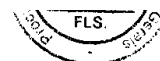
“RESP – CONSTITUCIONAL – ADMINISTRATIVO –  
SERVIDOR PÚBLICO – ADICIONAL POR TEMPO DE  
SERVIÇO – QUINQUÊNIOS – BASE DE CÁLCULO –  
INCIDÊNCIA SOBRE O VENCIMENTO BÁSICO –  
PRECEDENTES.

1. Conforme reiterada jurisprudência deste Tribunal, o adicional por tempo de serviço incide somente sobre o vencimento básico do cargo efetivo ocupado pelo servidor não alcançando assim, quaisquer outras gratificações.

2. Recurso conhecido mas desprovido” (REsp. n.º 49.257/RJ, 5ª T, STJ, rel. Min. GILSON DIPP, DJU de 22.11.1999). *γ*.



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



5

Do corpo do v. acórdão acima citado, colhe-se do r. voto exarado pelo eminente Ministro Relator precisa passagem que, inclusive, traz à colação precedentes outros do Superior Tribunal de Justiça, veja-se:

**“Entende-se, hodiernamente, que o adicional por tempo de serviço como qualquer outra gratificação ou acréscimo percebido por servidor, somente incidirá sobre o vencimento básico do cargo efetivo, excluindo-se da base de cálculo as demais vantagens a que faz jus, tudo a teor do que dispõe o artigo 37, XIV, da Carta Política.**

A propósito, conforme pacificado entendimento neste Tribunal, cito precedentes recentes das Turmas integrantes da Terceira Seção, no mesmo sentido:

**'ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO.**

1. O adicional por tempo de serviço prestado à União, autarquias e fundações públicas federais incide exclusivamente sobre o vencimento básico do cargo efetivo, ainda que o servidor esteja investido em função ou cargo comissionado.

2. Recurso conhecido e provido' (REsp. 161.332-PE, 5ª Turma, Rel. Ministro Edson Vidigal, DJ de 17/05/1999).

**'ADMINISTRATIVO. ADICIONAL DE TEMPO DE SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO.**

1. O adicional por tempo de serviço assim como qualquer gratificação ou adicional percebido pelo servidor somente incide sobre o vencimento básico do cargo efetivo, excluídos da base de cálculo as demais vantagens a que faz jus. Art. 37, XIV, da Constituição Federal.

2. Recurso não conhecido' (REsp. 46.031-RJ, 6ª Turma, Rel. Ministro Anselmo Santiago, DJ de 08/03/1999). X.



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



6

Ante o exposto, conheço do recurso para lhe negar provimento.

É como voto”.

Registre-se, por fim, que em referido acórdão os demais integrantes da turma julgadora, eminentes Ministros Jorge Scartezini, José Arnaldo, Edson Vidigal e Felix Fischer, à unanimidade, acompanharam o r. voto acima transcrito.

Destaque-se, ainda, que a própria Lei Delegada n.º 46/2000, em seu artigo 2º, § 1º, ao fazer menção à gratificação de atividade institucional autônoma – GAIA, instituída a favor dos servidores públicos que especifica, em respeito, nesta passagem, à norma constitucional (inciso XIV do artigo 37 da CR/88), determinou, em nítida contradição com o questionado artigo 3º, *verbis*:

“Art. 2º: .....

§ 1º: A gratificação de que trata este artigo é calculada pela multiplicação do vencimento básico do servidor pelo fator de ajustamento 1,3758 (um vírgula três mil setecentos e cinquenta e oito), integra a remuneração para fins de aposentadoria e **não constituirá base de cálculo para os adicionais por tempo de serviço”.**

Portanto, na mesma linha de raciocínio que excluiu a GAIA da base de cálculo para os adicionais por tempo de serviço, tem-se que a GEPI não poderia ser integrada ao vencimento, para o fim pretendido, porquanto já existia limitação constitucional impedindo tal procedimento. À semelhança da orientação do colendo Superior Tribunal de Justiça, tem-se o seguinte precedente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

“EMENTA: QUINQUÊNIO – BASE DE CÁLCULO – VENCIMENTO – DEMAIS VANTAGENS PECUNIÁRIAS – INCLUSÃO – Y.”



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



7

**IMPOSSIBILIDADE – INTELIGÊNCIA DO ART. 37, XIV, DA LEI MAIOR – ART. 55, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ORGÂNICA DE BETIM. A base de cálculo dos quinquênios a que o servidor tem direito não pode incluir outras vantagens pecuniárias, mas apenas o vencimento-base, sob pena de acumular-se ilegalmente benefícios anteriormente concedidos” (Acórdão n.º 169.080-9, DJMG de 12.05.2000).**

Por fim, tenho que a pretensão contida na legislação estadual em comento afronta, outrossim, o princípio da moralidade pública albergado no *caput* do artigo 37 da Constituição da República de 1988.

É que, autorizar que se integre na base de cálculo da incidência do adicional por tempo de serviço a GEPI, afronta-se o desejo moralizador do legislador constituinte derivado, no sentido de se evitar o efeito cascata dos acréscimos pecuniários em detrimento do erário. A respeito, averba a Prof.<sup>a</sup> Cármen Lúcia ANTUNES ROCHA:

“A obrigação jurídica de conduzir-se segundo os parâmetros de moralidade administrativa não apenas submete o administrador público, mas também o legislador, como antes salientado, pois, no Estado de Direito, é este que elabora, em geral, a norma segundo a qual aquele se deverá conduzir. Assim, o Direito elaborado e positivado não poderá ser validado se não se acatar aquele princípio. O que se constata, então, é que o princípio da moralidade administrativa não apenas tem o sentido da moralidade da Administração Pública segundo o Direito, mas a moralidade do Direito para o aperfeiçoamento das atividades da Administração. A moralidade não está apenas no Direito. O Direito legítimo traz o grão e produz o fruto da moralidade” (Princípios Constitucionais da Administração Pública, Del Rey, 1994, p. 195).

Com isso, quer-se dizer que o Estado de Minas Gerais condiciona-se segundo a ordem constitucional vigente, em respeito, sobretudo, aos princípios contidos no sistema jurídico, que, então, norteiam, compulsoriamente, o seu agir, devendo, no que tange em especial ao princípio da moralidade, preservá-lo, em prol, inclusive, da prevalência do interesse *Y*.



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



8

público sobre o interesse privado, linha mestra do sistema administrativo brasileiro. Já dissera o Prof. Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra” (Curso de Direito Administrativo, 6ª ed., Malheiros, p. 477).

### CONCLUSÃO

Do que vem de ser exposto, sou de parecer que o texto legal questionado na Consulta é inconstitucional, porquanto afronta o quanto posto no inciso XIV do artigo 37 da Constituição da República de 1988, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98, ratificando, nessa oportunidade, a nota técnica emitida pela assessoria técnica do ilustre Consulente.

É o parecer, sub censura.

Belo Horizonte, 16 de abril de 2003.

*Sérgio Pessoa de Paula Castro*  
**Sérgio Pessoa de Paula Castro**

**Procurador do Estado**

**Masp. n.º 598.222-8**

**OAB/MG-62.597**