



Procedência: Fundação Ezequiel Dias - FUNED

Interessado: Fundação Ezequiel Dias - FUNED/PRES

Número: 16.421

Data: 13 de janeiro de 2022

Assunto: Análise de Minuta de Portaria da Presidência da FUNED que regulamenta o cálculo do valor unitário de cota.

Classificação Temática: Atos administrativos. Ato Normativo. Competência administrativa.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. ATOS NORMATIVOS. PROCESSO SEI Nº 2260.01.0000136/2022-98. PROCESSO CONEXO SEI Nº 2260.01.000627/2021-26. PORTARIA. GIEFS. CÁLCULO DE VALOR UNITÁRIO DE COTA. PODER REGULATÓRIO. MOTIVAÇÃO. EFICIÊNCIA. LINDB. REALIDADE ADMINISTRATIVA. VALOR MÍNIMO. VALOR MÁXIMO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.

Opinamos pela aprovação, em sua integralidade, da Nota Jurídica Proc./FUNED nº 13, de 12/01/2022, elaborada pela Sra. Procuradora do Estado-Chefe daquela Assessoria Jurídica, por seus próprios fundamentos, orientações e ressalvas, **condicionada** ao cumprimento de todas estas mesmas orientações e ressalvas nela expostas, convolvendo-a em Parecer numerado pela Consultoria Jurídica, Parecer nº 16.421, de 13/01/2022, providenciando-se, o setor administrativo, os devidos registros.

Referências normativas: Lei Estadual nº 11.406/94. Lei Estadual nº 12.764/98. Decreto Estadual nº 47.910/2020.

Parecer



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº 2260.01.0000136/2022-98

Procedência: 40782848/2022/CJ/AGE-AGE

Interessado: Fundação Ezequiel Dias - FUNED/PRES

Data: 13/01/2022

Assunto: Análise de Minuta de Portaria da Presidência da FUNED que regulamenta o cálculo do valor unitário de cota.

Classificação Temática: Atos administrativos. Ato Normativo.

Competência administrativa.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. ATOS NORMATIVOS. PROCESSO SEI Nº 2260.01.0000136/2022-98. PROCESSO CONEXO SEI Nº 2260.01.000627/2021-26. PORTARIA. GIEFS. CÁLCULO DE VALOR UNITÁRIO DE COTA. PODER REGULATÓRIO. MOTIVAÇÃO. EFICIÊNCIA. LINDB. REALIDADE ADMINISTRATIVA. VALOR MÍNIMO. VALOR MÁXIMO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.

Referências normativas: Lei Estadual nº 11.406/94. Lei Estadual nº 12.764/98. Decreto Estadual nº 47.910/2020.

PROMOÇÃO

Senhora Advogada-Geral do Estado em exercício,

1. Vem à Consultoria Jurídica da AGE, para análise e manifestação, minuta de Portaria da Presidência da FUNED - Fundação Ezequiel Dias para formalização da metodologia de cálculo da cota unitária da GIEFS - Gratificação de Incentivo à Eficientização dos Serviços ([40483092](#)).
2. A proposta de ato normativo foi encaminhada para a Procuradoria Jurídica daquela Fundação por meio do Memorando 7 ([40554955](#)), instruída com a Nota Técnica 2 ([40482427](#)), após contato com a Consultoria Jurídica, motivando-se, no bojo destes dois documentos, a necessidade de sua edição.
3. A Procuradoria Jurídica da FUNED elaborou substancial manifestação a respeito da proposta por meio da Nota Jurídica PROC/FUNED nº 13/2022, apresentando aprofundada análise jurídica sobre os pontos de relevância que permeiam a edição do ato administrativo normativo orientador da prática de atos administrativos concretos subsequentes, como é próprio da Procuradora do Estado subscritora, Dra. Raquel Melo Urbano de Carvalho, a partir dos documentos que instruem o processo e que têm presunção de veracidade, os quais são a base fática do exame jurídico lá empreendido.

4. Cumpre registrar, também, que a análise jurídica feita na Nota Jurídica PROC/FUNED nº 13/2022 limita-se ao seu teor, restrito à fórmula de cálculo da cota unitária utilizada como base para o pagamento da GIEFs aos servidores lotados na FUNED.

5. Nossa opinião é pela aprovação da Nota Jurídica PROC/FUNED nº 13/2022, nos termos de sua detida fundamentação jurídica, com a qual nos colocamos inteiramente de acordo, conforme indicação dos pontos centrais da análise, cuja síntese se busca apresentar a seguir.

6. Os limites da manifestação por meio da Nota Jurídica é o item introdutório da fundamentação.

7. O segundo ponto examina o poder regulatório da Presidência da FUNED, concluindo-se, com fundamento no art. 7º, I, da Lei nº 5.594/1970, no art. 57, § 2º, da Lei Estadual nº 22.257, de 27.07.2016 e nos arts. 3º, II, “a” e 7º, I, VII e X, do Decreto Estadual nº 47.910/2020 “que a Presidência da FUNED tem competência para exarar ato normativo infralegal que busque operacionalizar adequada política remuneratória para o seu quadro de pessoal, cumprindo as normas vigentes e gerindo a aspecto fundamental ao Estado, à sociedade e a quem realiza objetivamente as atividades da fundação.”

8. Bem assim que a Portaria é o instrumento legal próprio a tanto, nos termos do art. 2º do Decreto Estadual nº 47.065/2016 e da Lei Complementar nº 78/2004.

9. A seguir, apresenta-se o enquadramento jurídico da GIEFS. Após exame da legislação de regência, conclui-se o ponto, explicitando-se os motivos de

a gestão administrativa concluir no sentido da discricionariedade quando do cálculo mensal da gratificação, visto que ausentes regras legais a indicar todos os aspectos da operação a ser feita mensalmente. O entendimento parte do fato de, após a revogação levada a efeito pelo artigo 7º da Lei Estadual nº 12.764, não ser mais possível, de modo vinculado e a partir exclusivamente da lei, identificar o trâmite pertinente ao cálculo da GIEFs, passa pelo movimento de deslegalização e chega à discussão sobre os limites da discricionariedade administrativa, inclusive quando da eventual edição de atos normativos por órgãos públicos e entidades autárquicas ou fundacionais. Tais aspectos precisam ser analisados de modo específico e pontual.

10. Ao que se acresce a fundamentação relativa à deslegalização e ao poder normativo da Administração, concluindo-se, com amplo amparo doutrinário e também da jurisprudência pátria no sentido de que:

a atividade regulatória não é um incompatível com o princípio da reserva legal relativa e nem mesmo compromete o fato de o Estado de Direito orientar-se pela legalidade. Em situações como a ora em exame, na qual a lei formal fixa apenas alguns parâmetros de atuação para a entidade administrativa após instituir uma vantagem, sendo necessária complementação por ato infralegal, respeitados os limites superiores do ordenamento, tem-se que o gestor pode complementar normatizando a matéria, observadas as restrições incidentes quando do exercício do seu poder regulatório.

11. Para deixar ainda mais robustecida a fundamentação e conferir segurança jurídica à decisão administrativa de normatizar, a Nota atenta para a

“motivação apresentada pela gestão superior da FUNED a propósito da situação pertinente à discricionariedade presente em elementos essenciais ao pagamento da GIEFs ao quadro de pessoal da FUNED”, fazendo a análise jurídica a partir de elementos do regime jurídico administrativo atual, e examina a necessária motivação para o ato de forma articulada com o **princípio da realidade, a eficiência estatal, os preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB**, bem como atentando-se para os **aspectos da legalidade no cálculo da GIEFS**, correlacionando as questões de direito e de fato. Estas últimas, de acordo com a exposição da Nota Técnica 2 ([40482427](#)), de modo a deixar registradas as situações no tempo, ou seja, a partir dos antecedentes que conduziram à atual realidade administrativa que confere suporte e necessidade do comportamento administrativo de propor o regramento por meio de Portaria, o que está bem delineado no parágrafo 64 da Nota Jurídica nº 13, da FUNED:

Decorre do referido contexto, o qual atrai a presunção de veracidade e juridicidade dos atos administrativos praticados por autoridades competentes da Administração Pública, que a gestão superior da FUNED considerou as dificuldades históricas e presentes no pagamento da GIEFs, além das perspectivas futuras, com análise do contexto relevante para o cálculo da vantagem remuneratória (inclusive considerando contrato vultoso e relevante para o programa de imunização nacional em vias de se ultimado, ao que acrescentou o projeto de lei em discussão no Executivo do Estado a ser encaminhado à ALMG). Diante de uma realidade multifatorial, apresentou a minuta de portaria no exercício da discricionariedade administrativa, com o regramento que entende melhor trazer segurança jurídica ao Poder Público, aos servidores beneficiários da gratificação e aos próprios gestores responsáveis pelo estabelecimento do valor unitário base, reconhecendo ser este primeiro elemento a se definir no cálculo da GIEFs (não consagrado em lei, como já exaustivamente mencionado).

12. Após toda a fundamentação apresentada até o parágrafo 72 da Nota/FUNED 13/22 é que se passou à análise da minuta de Portaria FUNED/DPGF ([40483092](#)), feita artigo por artigo, com observações e recomendações, cuja **conclusão** se expressa no seguinte teor (parágrafos 100 ao 104):

Ante o exposto e considerando os limites da manifestação cabível em sede de Nota Jurídica, esta Procuradoria não vislumbra óbice à assinatura e posterior publicação da Portaria (evento SEI 40483092) ora apreciada, ressaltando-se as orientações acima elencadas, em especial, nos parágrafos 74, 81, 88 e 89.

Ressalte-se, por fim, que a decisão de edição ou não do ato normativo depende do juízo de oportunidade e conveniência do ato administrativo, a ser realizado pela autoridade competente, nos limites das vinculações constitucionais e legais acima explicitadas. Também se adverte para o fato de o regramento proposto na portaria não esgotar as questões a serem normatizadas no tocante ao cálculo e pagamento da GIEFs no âmbito da FUNED, sendo pertinente que se promova articulação coordenada entre os órgãos e entidades administrativas com atuação nessa seara.

Conforme precedente do TCE/MG, o parecer jurídico emitido tem natureza meramente opinativa, não vinculando a decisão a ser tomada pelo agente competente.

“3. O parecer jurídico emitido por assessor ou parecerista tem natureza meramente opinativa e não vincula, por conseguinte, a decisão a ser tomada pelo agente competente.” (Denúncia nº 887.859, Rel. Cláudio Terrão, TCE/MG, pub. 07/03/2017)

Caso a área técnica competente, contudo, discorde das orientações ou posicionamentos emanados desta Nota Jurídica, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar o feito, sem a necessidade do retorno do processo a esta Procuradoria. Neste sentido, nos termos do §3º, do artigo 8º da Resolução AGE 93/2021, não cabe ao órgão jurídico a verificação do cumprimento das recomendações e ressalvas consignadas em manifestação jurídica. Pelo exposto, a aprovação do presente instrumento está condicionada ao cumprimento das ressalvas acima expostas.

13. Com efeito, à vista do conteúdo da Nota Jurídica FUNED 13/2022, com irrepreensível fundamentação jurídica, veiculando interpretação e aplicação do direito a partir dos antecedentes fáticos que engendram a atual situação administrativa, considerando-se a necessidade de cumprir as exigências legais, conforme parágrafo 72 e respectiva citação:

No próprio encaminhamento já se identifica atenção à necessidade de cumprir as exigências legais incidentes sobre a GIEFs além daquelas resultantes de uma interpretação sistêmica da Lei Estadual nº 11.406, visto que pontuada a necessidade de atender a Lei de Responsabilidade Fiscal que, ainda em 2022, impõe restrições ao Estado de Minas Gerais pelo atingimento do limite prudencial de gastos com pessoal. De fato, para se alcançar segurança jurídica, mediante aperfeiçoamento do desenho institucional, com a normatização devida de um elemento necessário ao pagamento de determinada verba, é indispensável atender os comandos constitucionais, sejam principiológicos ou regras da CR/CEMG, bem como a legislação vigente. São esses os aspectos que se buscará destacar ao examinar os artigos da minuta encaminhada (evento SEI 40483092), sempre com atenção ao que ensina a doutrina:

“(…) texto e norma não mantêm, entre si, relação de equivalência e tampouco de absoluta desconexão. A norma jurídica não se resume ao texto, mas nele encontra a sua programação, isto é, parcela dos limites de seu espectro de incidência, os quais se complementam com os elementos fáticos que compõem seu âmbito de aplicação (...) O âmbito normativo não é, por conseguinte, um conglomerado de fatos materiais, senão uma conexão, expressada como realmente possível, de elementos estruturais extraídos da realidade social desde a perspectiva seletiva e valorativa do programa normativo, e que habitualmente se encontram pré-formados juridicamente.”[\[39\]](#)

14. **opinamos pela aprovação**, em sua integralidade, da Nota Jurídica Proc./FUNED nº 13, de 12/01/2022, elaborada pela Sra. Procuradora do Estado-Chefe daquela Assessoria Jurídica, por seus próprios fundamentos, orientações e

ressalvas, **condicionada** ao cumprimento de todas estas mesmas orientações e ressalvas nela expostas, convolvendo-a em Parecer numerado pela Consultoria Jurídica, Parecer nº 16.421, de 13/01/2022, providenciando-se, o setor administrativo, os devidos registros.

15. À superior consideração.

Belo Horizonte, 13 de janeiro de 2022.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira

Procuradora do Estado de Minas Gerais

MASP 345.172-1. OAB/MG 91.692

(Em substituição do Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica)

De acordo.

Proceda-se à convalidação da Nota Jurídica-Proc./FUNED em Parecer de nº 16.421, de 13/01/2022.

Registre-se.

Ana Paula Muggler Rodarte

Procuradora-Geral do Estado em exercício



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 13/01/2022, às 14:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Servidor (a) Público (a)**, em 13/01/2022, às 15:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **40782848** e o código CRC **8D38587F**.

Referência: Processo nº 2260.01.0000136/2022-98

SEI nº 40782848

NOTA JURÍDICA

Procedência: Presidência da FUNED

Interessado: FUNED

Nota Jurídica/Procuradoria 13/2022

Data: 12/01/2022

Classificação Temática: Ato administrativo. Portaria.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. ATOS NORMATIVOS. PROCESSO SEI Nº 2260.01.0000136/2022-98. PROCESSO CONEXO SEI Nº 2260.01.000627/2021-26. PORTARIA. GIEFS. CÁLCULO DE VALOR UNITÁRIO DE COTA. PODER REGULATÓRIO. MOTIVAÇÃO. EFICIÊNCIA. LINDB. REALIDADE ADMINISTRATIVA. VALOR MÍNIMO. VALOR MÁXIMO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.

Referências normativas: Lei Estadual nº 11.406/94. Lei Estadual nº 12.764/98. Decreto Estadual nº 47.910/2020.

RELATÓRIO

1. Versa a presente Nota Jurídica sobre análise da minuta de Portaria que “Regulamenta a fórmula de cálculo da cota unitária de GIEFS no âmbito da Fundação Ezequiel Dias” (evento SEI 40483092), a partir da Nota Técnica nº 02/2022 da DPGF segundo a qual “o dispositivo proposto pela Portaria 042/12 pode apresentar distorções brutais” e as “práticas de gestão referentes ao valor unitário de cota são tomadas de forma que não trazem a segurança necessária, seja ao gestor, ao servidor ou ao Estado de Minas Gerais, para a aferição do montante total de GIEFS de cada servidor da Casa”, motivo por que indicou “a utilização de percentuais que não ferem e nem atingem índices posteriormente utilizados denota a responsabilidade fiscal à qual a alta gestão da FUNED deve se atentar e seguir”. O objetivo indicado para o conteúdo normativo da portaria é alcançar “segurança e critérios objetivos para cálculo do valor unitário de cota” utilizada como base para cálculo e pagamento da GIEFs, mediante “uma fórmula que antevê possíveis impactos positivos e negativos na forma de obter valores, normatizando um ponto de extrema sensibilidade e dando previsibilidade orçamentária, fiscal e jurídica aos servidores que operam, calculam, rateiam, processam o pagamento e que percebem tal gratificação”

(evento SEI 40482427).

- Os documentos foram previamente encaminhados para a consultoria jurídica da AGE, após alinhamento com o seu i. Procurador Chefe, tendo a Procuradora em exercício da chefia da CJ pontuado que “tendo em vista a complexidade da matéria e a sua repercussão, afigura-se mesmo necessária a manifestação dessa Consultoria Jurídica. No entanto, por outro lado, considerando as especificidades que permeiam a proposta de ato normativo, de competência da FUNED, sugerimos a oitiva prévia da Assessoria Jurídica dessa Fundação” (evento SEI 40557544), o que foi atendido pela fundação.
- Com efeito, este procedimento 2260.01.0000136/2022-98 veio remetido à Procuradoria pela Presidência, por meio do Memorando nº 7/2022/FUNED/PRES (40554955), instruído com os seguintes documentos:

2260.01.0000136/2022-98

- Comunicado Intranet Funed (40482557) FUNED/DPGF
- Portaria 042/2012 (40482559) FUNED/DPGF
- Lei 11406/1994 (40482611) FUNED/DPGF
- Lei 12764/1998 (40482884) FUNED/DPGF
- Nota Técnica 2 (40482427) FUNED/DPGF
- Minuta de Portaria FUNED/DPGF 40483092 FUNED/DPGF
- Memorando 3 (40483288) FUNED/DPGF
- Memorando 7 (40554955) FUNED/PRES
- Email (40557544) FUNED/PRES
- Nota Jurídica 13 (40757254) FUNED/PRO**

Consultar Andamento

- Observa-se ter sido anexado ao presente expediente (2260.01.0000136/2022-98) o processo 2260.01.000627/2021-26, no qual constam a Nota de Diligência 800/2021 e o Memorando 84/2021, ambos da Procuradoria da FUNED (eventos SEI 33180441 e 35661285, respectivamente), estando assim instruído o procedimento conexo:



5. Os referidos autos 2260.01.0006627/2021-26 foram devolvidos pela Procuradoria “para complementação das informações e avaliação detida dos julgados do TCE-MG que devem ser levados em consideração, pela autoridade competente, no momento da tomada de decisão e para correta instrução processual, sendo necessário observar a competência decisória administrativa, inclusive quanto à arquitetura da concessão de GIEFS, tendo em vista a inviabilidade de juridicamente substituir-se a gestão técnica institucional” (evento SEI 35661285), sendo de se reiterar que cabe à Administração Pública analisar adequadamente decisões de órgãos de controle como o Tribunal de Contas, bem como assegurar uma atuação integrada e coordenada no âmbito do Estado.
6. É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA NOTA JURÍDICA

7. É importante destacar que cabe a esta Procuradoria observar a presunção de veracidade dos documentos que instruem o procedimento ora em exame, mormente em se considerando as competências de gestão e executórias asseguradas pelo ordenamento aos servidores que praticaram os referidos atos. Assim sendo, as informações relativas ao aspecto fático da realidade administrativa, especificamente no que tange à remuneração de pessoal, não podem ser substituídas nem ignoradas por quem indica o regime jurídico incidente na espécie.
8. Sendo assim, a análise dos aspectos técnicos e de gestão remuneratória de pessoal quanto à normatização proposta não se mostra tarefa afeta a este órgão de assessoramento jurídico, uma vez que a advocacia pública não detém

competência legal para manifestar-se acerca de questões discricionárias de política remuneratória, nem para praticar atos concretos pelos gestores, mas sim para indicar os parâmetros jurídicos que incidem a atividade normativa e administrativa do Estado. Destarte, incumbe à Procuradoria da FUNED explicitar as normas constitucionais e legais que incidem neste caso, garantindo segurança jurídica na edição e futura aplicação dos preceitos.

9. Aliás, corrobora-se com isso o art. 8º da Resolução AGE nº 93, de 25 de fevereiro de 2021, que assim prescreve nos seguintes termos: “a manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado e ao Advogado Autárquico adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes”.
10. Cumpre esclarecer, ainda, que a presente manifestação cinge-se à análise da minuta de portaria que busca fixar o modo de se calcular a cota unitária utilizada como base para o pagamento da GIEFs aos servidores lotados na FUNED. Não se vislumbra cabível que, ao promover a análise jurídica da portaria (evento SEI 40483092), seja ultrapassado o teor dos seus preceitos, com invasão da competência de outros órgãos, inclusive de outros Poderes que não o Executivo. Não se ignore, cumulativamente, que são diversas as realidades, inclusive normativas, de outras entidades que promovem o pagamento da gratificação, como é o caso da FHEMIG, Hemominas e Unimontes, todas entidades da Administração Indireta estadual com personalidade jurídica própria.
11. Por conseguinte, providências subsequentes que sejam cabíveis, inclusive em outras entidades, deverão ser ultimadas pelas autoridades, gestores e órgãos competentes, com análises técnicas, jurídicas e de gestão diversas, conforme se fizer eventualmente pertinente em cada etapa da múltipla ação estatal. Tem-se evidente, portanto, que o que se examina aqui é a viabilidade jurídica de a Presidência da FUNED, diante da atual realidade administrativa da fundação, editar a portaria tal como minutada (evento SEI 40483092) e, assim, permitir que se alcance definição segura do chamado “valor unitário de base”, necessário ao pagamento mensal da GIEFs ao seu quadro de pessoal.
12. Outrossim, membros da advocacia pública estadual no assessoramento de órgãos e de entidades da Administração Indireta emitem nota jurídica como manifestação de caráter eminentemente opinativo, com teor exclusivamente jurídico, o que afasta qualquer caráter decisório concreto ou mesmo de gestão administrativa.
13. Por fim, é certo que, em Minas Gerais, as Assessorias Jurídicas dos órgãos da Administração Direta e as Procuradorias das entidades da Administração Indireta estamos subordinadas técnica e juridicamente à Advocacia Geral do Estado, como unidade de execução do referido órgão, nos termos do artigo 7º do Decreto Estadual nº 47.727/2019. Referida subordinação aliada ao potencial de repercussão da matéria torna pertinente que se promova exame pelo órgão consultivo central da AGEMG, máxime em se considerando o entendimento de que a previsão do artigo 44 da Lei Estadual nº 23.304/2019 torna também cabível pronunciamento da SEPLAG em situações como a ora em discussão. Nesse contexto, manifestação da CJ da AGEMG assegura visão superior na orientação jurídica necessária na matéria, inclusive vislumbrando repercussões além da estrutura de uma só fundação (a FUNED) e, sequencialmente, em

momento posterior na linha do tempo, com integração legislativa, regulamentar e estrutural administrativa.

PORTARIA: PODER REGULATÓRIO DA PRESIDÊNCIA DA FUNED

14. Desde a Lei Estadual nº 5.594, de 06.11.1970, a Presidência é definida como órgão de direção da Fundação Ezequiel Dias (artigo 7º, I), sendo que o artigo 57, § 2º da Lei Estadual nº 22.257, de 27.07.2016, expressamente determina que, na FUNED, “a Direção Superior será exercida pelo Presidente, com o auxílio de um Vice-Presidente”. O Decreto Estadual nº 47.910/2020, que veicula o Estatuto da fundação, estabelece a estrutura orgânica da entidade e reitera que o Presidente exerce a direção superior no artigo 3º, II, ‘a’, bem como no artigo 6º, “in verbis”: “A direção superior da Funed é exercida pelo Presidente e pelo Vice-Presidente, auxiliados pelos diretores”. Ademais, tem-se enumeradas as atribuições do Presidente da FUNED no artigo 7º do referido Decreto mineiro, destacando-se os incisos I, VII e X:

Art. 7º – Compete ao Presidente:

I – exercer a direção superior da Funed, praticando os atos de gestão necessários à consecução de sua finalidade, em observância às políticas e diretrizes estabelecidas para a Fundação;

(...) VII – expedir os atos administrativos necessários ao cumprimento das atividades da Funed;

(...) X – cumprir e fazer cumprir as deliberações do Conselho Curador e as disposições legais, estatutárias, regulamentares e regimentais em vigor;

15. Diante das citadas regras, infere-se que a Presidência da FUNED tem competência para exarar ato normativo infralegal que busque operacionalizar adequada política remuneratória para o seu quadro de pessoal, cumprindo as normas vigentes e gerindo a aspecto fundamental ao Estado, à sociedade e a quem realiza objetivamente as atividades da fundação.
16. Do ponto de vista doutrinário, reconhece-se que a portaria é o veículo normativo pelo qual “autoridades de qualquer escalão de comando, desde que inferiores ao Chefe do Executivo”[\[1\]](#) ou “chefes de órgãos, repartições ou serviços”[\[2\]](#) ou mesmo dirigentes de órgãos ou entidades administrativas expedem orientações/determinações gerais ou especiais aos subordinados, designam servidores para certas funções e também determinam abertura de sindicâncias ou PADs.
17. No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Decreto Estadual nº 47.065/2016, que dispõe sobre a proposição, elaboração e redação de atos normativos do Poder Executivo, nos termos da Lei Complementar nº 78, de 9 de julho de 2004, há a possibilidade de edição de Portaria:

Art. 2º – O disposto neste decreto aplica-se à elaboração dos seguintes atos:

(...) II – de competência das demais autoridades do Poder Executivo:

d) portaria: de competência dos Secretários de Estado e chefes de órgãos da administração direta e indireta, dirigida a seus subordinados, que expeça orientações sobre a execução de atos concretos, imponha determinadas condutas funcionais e instaure procedimentos investigatórios e disciplinares;

18. Com base nesse preceito, reconhece-se ao Presidente da FUNED, como autoridade máxima da gestão da fundação, competência para expedir portaria a fim de orientar como serão praticados atos administrativos concretos subsequentes. Trata-se do exercício do “poder de comando” [3] que significa ordenar as atividades administrativas, mediante a expedição de normas gerais e determinações específicas para que sejam devidamente exercidas. Nesse mister, a expedição de portaria submete-se aos limites do poder regulatório na Administração Pública, que resultem do ordenamento jurídico superior. Na identificação de tais limites é relevante atentar para a natureza do conteúdo que se normatiza, tendo em vista que a especificidade das restrições pode decorrer exatamente da matéria regulada.

REMUNERAÇÃO, VENCIMENTO E VANTAGENS: CONCEITOS E NORMATIZAÇÃO

(enquadramento da GIEFs)

19. Atualmente, o servidor público estatutário cuja carreira não se submete ao regime de subsídios faz jus ao recebimento de *remuneração*, montante que abrangerá vencimento e acréscimos pecuniários. Nessa perspectiva, remuneração é o somatório das várias parcelas pecuniárias pagas ao servidor, em decorrência de sua situação funcional, sendo nesse sentido clássica lição doutrinária:

“Remuneração é o total dos valores percebidos, a qualquer título, pelos agentes públicos. É o valor integral do quanto percebido pelo agente público, abarcando todas as parcelas que compõem a contraprestação que lhe é devida pelo exercício de seu cargo e/ou funções. O caráter retributivo em pecúnia ou em espécies outras (como ajudas de custo, ajudas em espécie, tais como valores pelo uso de telefone, carro etc.) pode ser considerado remuneratório. Mas a referência à remuneração é sempre indicativo do quanto percebido pecuniariamente, ainda que para fazer face às despesas com aqueles usos de bens pelos quais se há de pagar.” [4]

20. Além do *vencimento* (retribuição pecuniária em montante fixo, estabelecido em lei, pelo exercício do cargo pelo servidor), integram a remuneração, também, as chamadas *vantagens pecuniárias*, que a doutrina distingue entre adicionais e gratificações. Segundo Marçal Justen Filho, “a gratificação é uma vantagem relacionada a circunstâncias subjetivas do servidor, enquanto o adicional se vincula a circunstâncias objetivas”, sendo possível que servidores que desempenhem um mesmo cargo recebam gratificações diversas, em razão de características individuais. [5]
21. Clássica é a lição de Hely Lopes Meirelles [6] no sentido de que as vantagens pecuniárias (acréscimos de estipêndio do servidor) são devidas com base em circunstâncias diversas: a) pela decorrência do tempo de serviço (“ex facto

temporis”) – *adicionais de tempo de serviço* (tornam-se devidos só exercício do cargo pelo tempo fixado na lei, a partir do cumprimento dos requisitos legais e com permanência daí em diante); b) pelo desempenho de funções especiais (“*ex facto officii*”) – *adicionais de função* (vantagens modais ou condicionais: condicionadas a determinados requisitos de duração, modo e forma da prestação do serviço; vantagens pelo trabalho já feito); c) em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (“*propter laborem*”) – *gratificações de serviço* (vantagens modais ou condicionais condicionadas a determinados requisitos de duração, modo e forma da prestação do serviço– vantagens pelo trabalho que está sendo feito); d) em razão de condições pessoais do servidor (“*propter personam*”) – *gratificações pessoais* (vantagens modais ou condicionais condicionadas a determinados requisitos de duração, modo e forma da prestação do serviço– vantagens pelo trabalho que está sendo feito– vantagens pelo trabalho que está sendo feito).

22. Nessa perspectiva doutrinária, a GIEFs insere-se na categoria de gratificações de serviço ou “*propter laborem*”, uma vez que considera aspectos de produtividade na prestação do serviço, consoante será objeto de análise subsequente. Como gratificação, faz parte da remuneração paga ao servidor e, à obviedade, deve observar as exigências do ordenamento vigente.
23. As parcelas integrantes da remuneração do servidor estatutário, sejam adicionais, sejam gratificações, devem ter amparo legal, uma vez que a fixação e a alteração remuneratórias só podem ser feitas por lei específica, observada a iniciativa repartida entre o Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, a da CR), Tribunais (art. 96, II, b da CR), Ministério Público (art. 127, § 2º da CR) e Tribunal de Contas (art. 73, c/c art. 96 da CR). Ao aplicar as determinações constitucionais, os Tribunais veiculam entendimento de que “Por força do princípio da legalidade estrita, ao qual a Administração está submetida, a remuneração dos seus servidores, escalonada de acordo com a carreira, é fixada em lei específica”[\[7\]](#)
24. Sendo assim, as vantagens com repercussão remuneratória precisam de fundamento legal, sob pena de não ser lícito o seu deferimento, nem mesmo qualquer pagamento a maior ao servidor. Algumas vantagens podem ter as suas condições previstas, de modo exaustivo, na lei, com previsão de deferimento quando satisfeitos os requisitos fixados. Trata-se de acréscimos pecuniários que têm **todos** os elementos necessários ao seu pagamento fixados na **lei**, bastando a aplicação administrativa desses critérios, pelo método da subsunção, para ultimar o pagamento pelo Estado.
25. Em outras situações, identificam-se que **legislações** que consagram **margem de liberdade** para o deferimento do benefício pelo órgão ou autoridade competente; isso pode ocorrer em relação a algum dos pressupostos (como, p. ex., o critério do merecimento ao considerar a “qualidade” ou “excelência” do trabalho desenvolvido por um servidor), à oportunidade temporal do exercício da competência (como, p. ex., quando a lei não fixa prazo para que o órgão ou autoridade competente avalie e decida sobre o deferimento, ou não da vantagem, deixando expressamente espaço de liberdade para gestão da conveniência e oportunidade administrativa) ou mesmo a escolha de outras especificações necessárias ao cálculo da vantagem (como, p. ex., ocorre em legislações que não estabelecem, de modo vinculado, elementos e variáveis a serem utilizadas, sem aspectos prévios que obriguem a Administração Pública em dado aspecto do acréscimo). Quando há tal discricionariedade, o seu

exercício por vezes se dá caso a caso, por atos individuais que se pratica na realidade concreta funcional de cada servidor. Não é raro, contudo, que o gestor prefira a edição de atos administrativos normativos, que fixem critérios os quais orientarão os atos concretos subsequentes; trata-se de claro exercício de poder regulatório (posterior à lei e prévio aos atos administrativos concretos); o resultado será a restrição da ampla liberdade outorgada pela lei, o que limitará os atos individuais praticados em face de cada servidor.

26. Malgrado posições minoritárias no sentido da necessidade de se exaurir em lei toda o tratamento normativo em matéria remuneratória, vem prevalecendo o entendimento de que cabe discricionariedade do Chefe do Executivo (por meio de Decreto) e/ou da gestão administrativa superior dos órgãos e entidades administrativas (por meio de portarias ou resoluções) para normatizar aspectos que, não exauridos em lei, são indispensáveis na definição do montante devido a título dos acréscimos remuneratórios.
27. No caso da GIEFs, a sua instituição no âmbito da FUNED decorre do artigo 3º da Lei Estadual nº 12.764/98, sendo anterior sua instituição no âmbito da Hemominas e da FHEMIG (artigo 111 da Lei Estadual nº 11.406/94). Resulta do texto atualizado da Lei Estadual nº 11.406 os requisitos para pagamento da GIEFs como efetivo exercício e critérios de avaliação (desempenho institucional e participação individual), conforme regra do artigo 112. O artigo 113 menciona “o plano global de avaliação” no âmbito de cada fundação e indica a diretriz da perspectiva do usuário, sendo as demais diretrizes do processo de avaliação explicitadas no artigo 114. Destaca-se que o resultado da avaliação serve como base para o cálculo nos meses subsequentes (artigo 115), sendo que farão jus à gratificação “os servidores e os contratados cujo desempenho, no período apurado pela avaliação, tenha atingido o padrão estabelecido como suficiente no Plano Global de Avaliação específico de cada entidade” (artigo 116). Ademais, o artigo 120 da Lei Estadual nº 11.406 determina, expressamente, que “valor total mensal da GIEFS não poderá ultrapassar 30% (trinta por cento) da receita diretamente arrecadada, respectivamente, pela HEMOMINAS e pela FHEMIG”, o que vem sendo aplicado, por interpretação sistêmica, também no âmbito da FUNED e da Unimontes.
28. Tem-se, assim, não só a instituição da GIEFs no âmbito da FUNED, mas também a prescrição de alguns requisitos que condicionam o seu pagamento. Não se ignore, entretanto, ter sido revogado pelo artigo 7º da Lei Estadual nº 12.764/98 o artigo 117 da referida Lei Estadual nº 11.406, que estabeleceria originariamente o valor referência para cálculo, bem como o artigo 118 que fixara percentuais e correlações a serem observados conforme a participação individual.
29. Com a revogação de tais dispositivos, sem a edição posterior de novas regras legais, deixou de ser resultado de norma formalmente aprovada pela Assembleia Legislativa o estabelecimento do valor-referência, base para o cálculo da GIEFs, ao que se acresceu a ausência de percentuais fixos ou de fórmulas a serem observadas no processo de definição do montante final. Daí a gestão administrativa concluir no sentido da discricionariedade quando do cálculo mensal da gratificação, visto que ausentes regras legais a indicar todos os aspectos da operação a ser feita mensalmente. O entendimento parte do fato de, após a revogação levada a efeito pelo artigo 7º da Lei Estadual nº 12.764, não ser mais possível, de modo vinculado e a partir exclusivamente da lei, identificar o trâmite pertinente ao cálculo da GIEFs, passa pelo movimento de

deslegalização e chega à discussão sobre os limites da discricionariedade administrativa, inclusive quando da eventual edição de atos normativos por órgãos públicos e entidades autárquicas ou fundacionais. Tais aspectos precisam ser analisados de modo específico e pontual.

A DESLEGALIZAÇÃO E O PODER NORMATIVO DA ADMINISTRAÇÃO

30. Cumpre reconhecer que não só o Chefe do Executivo, mas inúmeras outras autoridades, órgãos públicos e entidades administrativas exercem poder normativo hoje em dia. A atividade regulatória da Administração sofreu significativo incremento no século XXI, sendo clara a repercussão de atos normativos como instruções normativas do Banco Central, resoluções de órgãos colegiados como o Conselho Nacional de Justiça, além de portarias de entidades da Administração Indireta como o CADE ou a FUNED. Isso porque a função de o Estado editar normas não se restringe, hodiernamente, à simples aprovação, pelo Poder Legislativo, de diplomas legais. Além das leis aprovadas pelo Congresso Nacional, pelas Assembleias Legislativas e pelas Câmaras dos Vereadores, tem-se decretos dos Chefes do Executivo veiculadores de regulamentos nos diversos níveis da federação e atos regulatórios diversos como avisos, circulares, instruções e portarias oriundos de diversos órgãos e entidades administrativas.

31. Conforme lição de João Caupers, a função legislativa era de titularidade e exercício exclusivos parlamentar, o que passou por indubitosa transformação:

“Legislação e normação eram sinônimos, consistindo na edição de normas gerais e abstractas. A diversificação e o alargamento da intervenção do Estado na vida colectiva, ultrapassados os pressupostos liberais, conduziu à dissociação entre os conceitos formal e material de lei. Por força das crescentes complexidade e tecnicidade das leis, os governos foram assenhorando da função normativa (...)”[\[8\]](#).

32. Daí surge uma complexa realidade em que há pluralidade de normas: veiculadas na Constituição, nas leis, em atos regulamentares e regulatórios da Administração. Como observa Silvia Faber Torres, “O poder legislativo perde a sua centralidade e dá lugar a que o Executivo assuma um papel de destaque na realização do direito, sob o viés, agora, não impositivo ou arbitrário, mas essencialmente democrático, participativo e consensual.” A atividade administrativa não reside propriamente na mera e pura execução da lei, mas no atendimento da finalidade pública e do interesse público primário dentro dos limites da legalidade. E a legalidade, por sua vez, não se define uma referência à estrita observância da lei formal, mas ao ordenamento como um todo, ao Direito como totalidade sistemática aberta:

“Enfim, a impossibilidade de o legislador determinar previamente todas as situações de conflito ou de necessidade de atuação subsidiária da Administração, aliada a um franco movimento de constitucionalização do direito administrativo, abre zonas de indeterminação que demandam do administrador a sua integração e o sopesamento das diferentes situações que se lhe apresentam. O sentido da legalidade, então, é o fixar diretrizes abertas ao

preenchimento de normas pelos aplicadores do direito, máxime pelos instrumentos de participação e de ponderação que levam à inevitável flexibilização da lei.”[9]

33. Autores como Alejandro Nieto afirmam que a Administração não se limita a executar a lei, mas participa da produção normativa – a execução não é mecânica, mas seletiva. O processo de “produção normativa” é marcado por uma série de quebras à suposta exclusividade do legislador. Primeira, na hora de expressar-se a vontade popular pelo Legislativo, como consequência dos filtros e limitações próprios de uma sociedade pluralista. Depois, como consequência da atuação da mesma mecânica no interior da Administração, marcada ainda pela existência de um novo grupo social e centro de poder: a burocracia, que também intervém no processo de produção normativa. Isso relativiza dois esteios do Estado Liberal: a) a vontade geral é soberana, o que justificaria que o Legislativo, no qual se abrigam os representantes do povo, teria nítida prevalência sobre o Executivo; b) a lei é expressão de uma vontade geral, posta pelo Parlamento como valor absoluto e incontrastável em razão de sua legitimidade democrática. “Essa a conclusão parcial a que se chega: *apesar da entronização e do culto à lei como produto formal oferecido aos cidadãos pelo Legislativo, na verdade a participação do Executivo nesse processo não autoriza falar-se em uma separação de funções pura, asséptica.*”[10] De fato, atualmente reconhece-se que são comuns no âmbito da Administração Pública a edição de regimentos (órgãos colegiados, tribunais ou casas legislativas), resoluções (altas autoridades, órgãos colegiados ou entidades administrativas com maior dose de autonomia como agências reguladoras e autarquias de regime especial), portarias, instruções e circulares, que também denominam atos ordinatórios. “A natureza jurídica de cada um desses atos normativos depende da legislação que os define e institui. Sua posição na hierarquia normativa demanda o exame da natureza da reserva legal.” A advertência é de que o Poder Legislativo não detém o monopólio da função normativa, sendo a Administração Pública, em maior ou menor medida, fonte de normas autônomas ou não, em conjunto que se pode designar como sua competência normativa.[11].
34. A complexidade técnica de temas essenciais ao Estado (como o regramento de políticas remuneratórias) e o déficit cognitivo que traz tornam a atuação do legislador incapaz de regular uma realidade mutante e de controlar os imprevisíveis riscos desse cotidiano estrutural da Administração Pública, seja por falta de conhecimento técnico, seja pela morosidade do processo legislativo, seja pelo distanciamento da rotina estatal: “O Legislador, nesse contexto, deve regular com um grande nível de abstração e deve preferentemente fixar a finalidade as prioridades da segurança técnica. Recai sobre o Executivo, por conseguinte, a tarefa de lidar com a incerteza no direito: ‘Ao Executivo se transfere a concretização normativa das diretrizes jurídicas e a análise e a valoração dos riscos no caso concreto.’”[12]
35. A transferência à Administração da tarefa regulatória dá-se pela maior proximidade de questões fáticas que ao direito cumpre regular, sendo claro que suas formas de atuação jurídica são mais dinâmicas e flexíveis, além de capazes de lidar com normatização necessariamente prospectiva. É assim que o poder regulamentar da Administração ganha maior espaço na interpretação, ponderação e concretização das normas emanadas pelo Legislativo, muitas delas principiológicas, e com isso a rápida resposta à multiplicidade de situações distintas e à adaptação ao incerto e imprevisto.[13]

36. Para o doutrinador português Diogo Freitas do Amaral, “A **deslegalização** consiste na retracção do domínio da lei, ampliando o espaço aberto a fontes infralegislativas nomeadamente os regulamentos”[\[14\]](#). A propósito desse poder regulamentar, o espanhol Enrique Sánchez Goyanes escreve que “é o ‘poder em virtude do qual a Administração dita regulamentos’ e se caracteriza como ‘seu poder mais intenso e grave, uma vez que implica participar na formação do ordenamento’ (García de Enterría - Fernández Rodríguez). Ademais, este poder normativo da Administração é de uso generalizado e a sua produção ultrapassou em volume e significado prático a do Parlamento” [\[15\]](#).
37. No Brasil, clássico já era o magistério do jurista Victor Nunes Leal a propósito do que denomina “delegação legislativa permitida” que não seria
- “delegação, no sentido técnico, porque esta pressupõe um ato expresso e intencional da autoridade competente, transferindo a outra certa parcela da sua competência. Referimo-nos ao aspecto prático, ao resultado concreto: se o Congresso pode regular um assunto nos seus mínimos detalhes e não o faz, deixando margem para o regulamento, temos, praticamente, uma situação que se assemelha à delegação, embora sem os requisitos técnicos que esta apresenta”.[\[16\]](#)
38. Considerando que, além de revogar os dispositivos que fixavam originariamente o valor referência (base do cálculo da GIEFs) e os seus percentuais, a Assembleia Legislativa mineira poderia ter estabelecido a seguir outro modo de se calcular a gratificação, o fato de ter se omitido quanto a isso levou à conclusão de que a opção legislativa foi ensejar espaço discricionário à Administração Pública. Em outras palavras: o desaparecimento, na lei, dos critérios necessários ao cálculo do montante devido aos servidores que fazem jus à GIEFs significa discricionariedade reconhecida ao gestor na definição da fórmula capaz de instrumentalizar o alcance dos objetivos legais da vantagem remuneratória.
39. No exercício de tal discricionariedade, o que pretende a Presidência da FUNED no presente momento é editar uma portaria, exercendo seu poder normativo infra-legal. Com efeito, a circunstância de um diploma legal não exaurir o tratamento normativo de uma dada matéria, não impede que providências regulamentadoras sejam tomadas na esfera administrativa, de modo a assegurar proteção ao interesse público e daqueles afetados em seus universos individuais. No lugar de uma série de atos individuais, praticados mês a mês, no exercício da discricionariedade, opta-se pela edição de um ato normativo como a portaria a fixar abstratamente os parâmetros que serão concretamente aplicados no cálculo da vantagem remuneratória, o que se entende proteger melhor os direitos subjetivos de quem pode vir a ser atingido pela decisão final, o erário e a própria necessidade de eficiência e segurança na atividade estatal.
40. O professor Alexandre Santos de Aragão invoca a posição do Ministro Ilmar Galvão do STF que, ao julgar o RE 140.669-PE, asseverou que os princípios da legalidade, do congelamento do grau hierárquico e da precedência da lei não impedem, salvo em matérias reservadas à lei (tributos e crimes), que se adote uma “maior flexibilidade através da deslegalização ou degradação do grau hierárquico. Neste caso, uma lei, sem entrar na regulamentação da matéria, rebaixa formalmente o seu grau normativo, permitindo que essa matéria possa vir a ser modificada por regulamentos”[\[17\]](#).

41. Nesse contexto de “administrativização do Direito” pelo poder regulatório, tem-se que entidades da Administração Pública desempenham, um papel ativo na definição do próprio Direito, o que exige uma adequada compreensão das exigências que resultam das normas constitucionais, sejam de caráter principiológico ou se tratem de regras específicas, bem como das próprias leis superiores. Afinal, como ensina o mestre Paulo Otero, “A Administração Pública passa aqui a gozar de um duplo conjunto de tarefas, além da actividade de prossecução do interesse público típica da função administrativa, tem agora de desenvolver uma nova tarefa que, sendo lógica e em momento temporal anterior, visa determinar ou encontrar a normatividade que irá pautar aquela sua intervenção decisória típica”.[\[18\]](#)
42. A atividade regulatória da Administração, inclusive em entidades fundacionais como a FUNED, não é considerada em nada incompatível com o princípio da reserva legal relativa, e nem mesmo compromete o fato de o Estado de Direito orientar-se pela legalidade. Nessa moderna perspectiva, o fundamento de validade de atos regulatórios como uma portaria será o conjunto das normas hierarquicamente superiores, sendo necessário atentar para a circunstância de atualmente, a reserva legal não indicar apenas norma autorizativa prevista expressamente em lei, visto que legal engloba Constituição, leis, atos da Administração fundamentados nos diplomas anteriores. Esse é o posicionamento de Thiago Marrara para quem, em sentido amplo, reserva legal significa que o Estado não age sem suporte no Direito (relação de juridicidade necessária) e, sobretudo na Constituição (relação de constitucionalidade necessária). “Em segundo lugar, prudente também esclarecer que a regra de reserva não significa que a Administração possa apenas agir na presença de uma regra autorizativa *escrita e específica*. (...) A reserva legal em sentido estrito – ou seja, a exigência de presença de lei formal para a atuação administrativa – não deve valer para todos os casos, senão àqueles previstos na Constituição ou àqueles em que haja restrição significativa dos direitos fundamentais do particular pelo Estado.”[\[19\]](#) Afinal, como bem já se destacou e também leciona a professora Vanice Valle, “mesmo sob a égide da legalidade estrita, jamais se teria a integral e absoluta predeterminação de todos os componentes da conduta administrativa, remanescendo sempre causas normativas geradoras de discricionariedade na hipótese da norma, na finalidade da norma, e eventualmente no comando desta mesma norma – quando presentes alternativas abertas de conduta.”[\[20\]](#)
43. Com base em tais lições, é certo que a atividade regulatória não é em incompatível com o princípio da reserva legal relativa e nem mesmo compromete o fato de o Estado de Direito orientar-se pela legalidade. Em situações como a ora em exame, na qual a lei formal fixa apenas alguns parâmetros de atuação para a entidade administrativa após instituir uma vantagem, sendo necessária complementação por ato infralegal, respeitados os limites superiores do ordenamento, tem-se que o gestor pode complementar normatizando a matéria, observadas as restrições incidentes quando do exercício do seu poder regulatório.[\[21\]](#)
44. Evidenciando o acerto de tal conclusão, tem-se inúmeras decisões judiciais deferindo vantagens pecuniárias a servidores públicos com base em normatizações veiculadas por portaria do MT[\[22\]](#) e de ente federativo[\[23\]](#), resolução conjunta de duas Secretarias de Estado[\[24\]](#), inclusive em situações nas quais, após sucessivas alterações legislativas, não remanesce na lei sequer

clara base de cálculo de vantagem remuneratória[25]. Especificamente ao analisar a GIEFS instituída na FUNED pela Lei Estadual nº 12.764/1998, atraindo o regramento da Lei Estadual nº 11.406/1994, o TJMG já invocou sua natureza “pro labore faciendo” em razão do regramento fixado na “Portaria nº 042 publicada no Caderno I do Diário do Executivo de 13/09/2012, ao instituir o plano global de avaliação”[26], donde resulta fartamente admitido, também jurisprudencialmente, atos normativos como o que ora se propõe.

MOTIVAÇÃO, PRINCÍPIO DA REALIDADE, EFICIÊNCIA ESTATAL, LINDB E ASPECTOS DA LEGALIDADE NO CÁLCULO DA GIEFS

45. Dentre os limites que vinculam o exercício do poder regulatório, é preciso atentar para as exigências mais básicas que obrigam qualquer autoridade ou servidor público: a necessária motivação, a vinculação à realidade administrativa que condiciona o motivo da ação pública, a necessária eficiência que exige aprimoramento dos procedimentos estatais, bem como o atendimento aos aspectos da legalidade incidente na espécie.
46. Em relação à **motivação**, não se pode admitir que qualquer conduta da Administração Pública, independentemente da sua natureza vinculada ou discricionária[27], possa tornar-se realidade sem a indicação do seu suporte fático e jurídico.
47. Especificamente quanto aos *atos discricionários* como o são atos normativos da Administração, por haver maior espaço de ação para o administrador ao fixar normas gerais e abstratas, são indispensáveis melhores instrumentos de controle, destacando-se a fundamentação como um dos mais eficientes mecanismos de aferir a legalidade administrativa. Quanto maior a discricionariedade outorgada ao administrador, como a presente quando da edição de atos regulatórios sobre política remuneratória, maior a necessidade de motivação da atuação estatal. Sobre a necessidade de motivação explícita, tem-se farta orientação jurisprudencial pátria.[28]
48. Não se pode ignorar a amplitude da motivação agora necessária em face das regras introduzidas pela Lei Federal nº 13.655/2018 na LINDB, diploma que orienta a interpretação também das normas do regime jurídico administrativo. Por força do artigo 20 da LINDB, qualquer atividade na esfera administrativa não mais se decidirá “com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”, ao que se acresce a parte inicial do parágrafo único do citado artigo 20: “a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta”.
49. Assim sendo, cabe ao gestor público atentar para a pertinência da ação que pretende realizar, de modo a aferir se é necessária e adequada, ao que deve se acrescer o exame consequencialista da sua atuação. Não pode o administrador se afastar da realidade do órgão ou entidade cujo quadro integra, nem mesmo ignorar o resultado das suas escolhas. Marçal Justen Filho pontua, ao comentar o artigo 20 da LINDB, que “A finalidade buscada e reduzir o subjetivismo e a superficialidade de decisões, impondo a obrigatoriedade do efetivo exame das circunstâncias do caso concreto, tal como a avaliação das diversas alternativas sob um prisma de proporcionalidade.” Segundo o professor paranaense, a projeção que a autoridade deve fazer é fundada “fundada no raciocínio lógico,

refletindo um processo de causa e efeito. A decisão é considerada como um evento, apto a produzir efeitos. Esses efeitos são identificados segundo juízos mentais que projetam relações de causalidade. Esses juízos fundam-se no conhecimento técnico-científico e na experiência da vida social.”[29] Também outros estudiosos vêm advertindo que o importante é perceber que a consequência prática da decisão não pode advir de um mero palpite, nem pode ser um exercício de futurologia, pois consiste em um “estado de fato em relação aos quais se possa indicar alguma base, lógica ou empírica, de evidenciação”. [30]

50. Buscando resumir o dever de contextualização que se impõe ao agente público nessa nova perspectiva, Rodrigo Pagani de Souza e Letícia Lins Alencar observam que emana da LINDB a exigência de se considerar consequências práticas da solução, sendo claro o dever de motivar a decisão de modo a demonstrar a necessidade e a adequação da solução imposta, indicando, de modo expresso, as consequências jurídicas. Considerar tais elementos “Significa (...) considerar os fatos e o direito pertinentes à decisão estatal de maneira suficientemente abrangente e articulada”, o que “reclama um esforço intelectual”, de modo a não deixar de relacionar os elementos relevantes razoavelmente entre si, instrumentalizando-os para a tomada de decisão”. Advertem os autores que o esforço analítico envolve medir consequências práticas, bem como investigar a necessidade e adequação de alternativas, donde concluem pelo ônus de contextualizar e de motivar imposto às instâncias executivas e controladoras. [31]
51. O artigo 22 da LINDB também traz os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo para a interpretação das normas de gestão pública. Autores que se dedicam a compreender a amplitude desse preceito, como Eduardo Jordão, explicitam que a dificuldade enfrentada pode ser jurídica e não de déficits materiais orçamentários e de pessoal. Duas medidas seriam então possíveis para a Administração Pública: a) edição de regulamentos ou súmulas administrativas que determinem interpretação específica, aumentando segurança jurídica (artigo 30); b) na ausência dessas medidas explicitação da dúvida jurídica encontrada e quais escolhas interpretativas adotou e por qual razão, no caso concreto [32].
52. Às interpretações da Administração Pública e aos seus regulamentos reconhecer-se-á primazia, objetivando a chamada teoria da deferência no Direito Administrativo Brasileiro: “Isso significa que o art. 22 pode ser entendido como o fundamento normativo *específico*, no nosso direito, para a adoção da deferência judicial (ou, mais amplamente, deferência do controlador) as interpretações razoáveis da administração pública” [33].
53. Resumindo tais aspectos, é preciso que o gestor, quando for exercer competências que por sua própria natureza implicam dificuldades claras, como o poder regulatório na esfera de políticas remuneratórias de pessoal, explicitar os obstáculos existentes, indicando os objetivos a serem alcançados de modo a preservar a juridicidade, alcançar segurança jurídica e melhor normatizar a matéria. Trazer os desafios presentes enfrentados é somente mais um dos aspectos alinhados com o princípio da realidade administrativa e que assegura o espaço da discricionariedade àquele que, interpretando razoavelmente o Direito, busca normatizar a realidade administrativa, atentando às suas peculiaridades

54. De fato, exigir que sejam consideradas dificuldades, limites, restrições, circunstâncias práticas quando da atividade administrativa é evolução do sistema normativo, merecendo aplausos as regras da LINDB quanto a esse aspecto que objetiva o **princípio da realidade**. E é nessa perspectiva que Phillip Gil França adverte para o fato de até mesmo os controladores precisarem ter em mente esse novo cenário hermenêutico “porque, com o advento da mencionada atualização normativa da LINDB, passa a ser *dever* dos respectivos órgãos controladores das atividades estatais prontamente *estimarem* e objetivamente *projetarem* qual efeito prático e jurídico – negativo ou positivo – prepondera frente à realização de atividades estatais voltadas à promoção de um determinado (ou determinável) interesse público”, uma tarefa que “demanda, sem dúvida, o dispêndio de mais energia e da aplicação de uma racionalidade criativa do operador do Direito. (...) Entretanto, mesmo que da realização do Direito, a partir da nova hermenêutica normatizada pela atualizada LINDB, demande maiores esforços dos controladores da atividade estatal, não resta outra opção ao gestor público senão a adaptação ao novo cenário jurídico estabelecido”.^[34]
55. O cotidiano dos comportamentos públicos deve ser assim considerado quando das decisões estatais, inclusive quanto a praxes administrativas, agora consideradas como “orientação geral” pela LINDB (artigo 24, parágrafo único). A esse respeito, a doutrina já vem assentando o objetivo da mudanças da Lei Federal nº 13.655 foi também introduzir uma boa dose de pragmatismo e contextualização na interpretação e operação das normas de direito público. Nesse sentido, o autor Eduardo Jordão adverte que, tradicionalmente, idealizam-se condições materiais, factuais e objetivas para que a administração pública realize os ambiciosos projetos de direito público nacional: no momento da consagração e enunciação dos objetivos e no momento de cobrança dos agentes públicos responsáveis por implementá-los. Tais problemas resultam da própria supervalorização do direito de que resulta considerar bacharéis como oráculos capazes de desvelar a determinação escondida e específica do ordenamento, eternizando-se uma cultura jurídica idealizada e irrealista. Segundo Jordão, “O projeto quer colocar no centro das preocupações do direito administrativo estas limitações materiais e os contextos fáticos que informam a implementação das normas de direito.” De fato, trata-se de uma forma mais realista de interpretar e atuar, exigindo contextualização na hermenêutica do direito (...) O argumento é o de que, na busca do “primado da realidade”, “se o controlador quer se colocar na posição de tomar ou substituir decisões administrativas, é preciso que enfrente também os ônus que o administrador enfrenta.”^[35] Para que o controlador possa se imaginar na situação do gestor e compreenda as circunstâncias que delinearão as suas escolhas, é preciso que essa realidade esteja expressa, de modo claro e congruente, prévia ou simultaneamente à prática do ato.
56. Com atenção a todos esses elementos do regime jurídico administrativo atual, cumpre atentar para a motivação apresentada pela gestão superior da FUNED a propósito da situação pertinente à discricionariedade presente em elementos essenciais ao pagamento da GIEFs ao quadro de pessoal da FUNED.
57. Denota-se dos autos digitais que, após o memorando 84/2021 da Procuradoria (evento SEI 35661285 do processo 2260.01.0006627/2021-26), foram feitos estudos que ensejaram a emissão da Nota Técnica nº 02/FUNED/DPGF/2022 (evento SEI 40482427) na qual o Diretor de Planejamento Gestão e Finanças

evidencia a “a carência normativa da forma de cálculo da cota unitária de GIEFS, demonstrando a alta discricionariedade da gestão na definição do montante do Valor Referência FUNED - VRF” diante do regramento atual, inclusive considerando a “diretriz trazida por um Comunicado expedido na Intranet da Funed” (evento SEI 40482557). De início já se explicita que o “valor unitário de cota não representa, necessariamente, aquele ao qual o servidor fará jus. Após a realização do cálculo, verifica-se outros parâmetros definidos para a percepção da Gratificação, como participação de cada servidor por meio de cotas, a avaliação de desempenho institucional e avaliação de desempenho individual. Esses pontos adicionais para percepção da gratificação”. Conclui-se, portanto, que a DPGF reconhece que o pagamento da GIEFs implica um procedimento complexo, cujas diversas etapas iniciam a partir da definição do que se denomina “Valor Referência FUNED”, o qual, já explicitamos, não mais tem fundamento na legislação após a revogação feita, ainda em 1998, pelo artigo 7º da Lei Estadual nº 12.764 do artigo 117 da Lei Estadual nº 11.406. Indicou-se ter sido editada pela FUNED a Portaria nº 42/2021 que definiu um sistema de pagamento da GIEFs com previsão de um Plano Global de Avaliação, sistema de participação nas cotas, avaliação de desempenho individual e institucional, além de condições de pagamento da gratificação, inclusive com percentuais fixados no anexo I. O artigo 7º da Portaria fixou que “O Valor Referência Funed - VRF corresponde ao valor monetário de uma cota de GIEFS, sendo o seu cálculo a divisão do Montante de Gratificação pelo número total de cotas da Funed no mês de apuração”.

58. Considerando o histórico de pagamento da GIEFs, fez-se na citada Nota Técnica uma “análise em três períodos: o primeiro, que traz à baila os valores apurados após a publicação da portaria até o mês em que o Estado ainda não se encontrava nas restrições impostas pela LRF; o segundo, com os dados de janeiro de 2015 à novembro de 2019, quando se expediu o comunicado para a troca da forma de calcular e se ratear a GIEFS na Casa; e o terceiro, a partir da publicação do referido comunicado aos dias atuais” (evento SEI 4048242 - sem destaque no original)
59. Em relação ao primeiro período, restou explicitado que nele
- “ainda não haviam restrições orçamentárias por força de lei. Ademais, em se tratando de início da vigência da portaria 042/2012, observa-se que o montante utilizado para o cálculo de cotas, comparado à média de receitas dos últimos 6 meses, representou em seu máximo 10,47%, sendo que o limite imposto pela lei nº 11.406/94 é de 30%, como prevê seu art. 120.
- ‘Art. 120 O valor total mensal da GIEFS não poderá ultrapassar 30% (trinta por cento) da receita diretamente arrecadada, respectivamente, pela HEMOMINAS e pela FHEMIG.’*
- Faz-se imperioso destacar, também, a alta fragilidade do valor unitário de cota, quando mesmo a partir da publicação da referida portaria, o VRF se manteve congelado até junho de 2014. Esse congelamento, ainda que tenham tido razões e evidências para fazê-lo, demonstra que uma gratificação concedida a servidores está condicionada à decisão do dirigente máximo de forma discricionária.” (evento SEI 40482427)
60. Ao analisar o segundo período, a Nota Técnica identifica-se estar-se “já no período de restrição orçamentária advindo do enquadramento do Estado de

Minas Gerais ao percentual que o colocara em limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal, aponta-se razoável oscilação no percentual de utilização de Receita Diretamente Arrecadada em comparação à média dos últimos 6 meses, com episódios esporádicos de até 12% do montante disponível”, sendo que, “Novamente verifica-se o congelamento do valor unitário de cota por determinação do dirigente máximo à época, em período que durou de junho de 2017 a novembro de 2019” (evento SEI 40482427).

61. Após pontuar que no terceiro e último período, “de dezembro de 2019 aos dias atuais, apresenta a determinação expressa em comunicado oficial do dirigente máximo, que prevê o congelamento do percentual em 2% da média dos últimos 12 meses de apuração de Receita Diretamente Arrecadada, e tal percentual da média rateado entre as cotas distribuídas no mesmo mês de apuração”, a Nota Técnica concluiu:

“Nos três períodos analisados, portanto, demonstrou-se que o cálculo do valor unitário de cota de GIEFS sofreu alterações e mudanças nos valores aferidos por decisões expedidas por dirigentes máximos, ainda que tivesse base de cálculo definida em Portaria. O risco jurídico e administrativo de tal prática é algo danoso e prejudicial em se considerando a concessão de uma gratificação estabelecida por lei e que urge normatização.

Da mesma forma, infere-se que os percentuais utilizados para rateio dos valores arrecadados pela FUNED variaram antes e depois da imposição de limites orçamentários ao Estado de Minas Gerais. Tais valores percentuais, antes da alteração da diretriz apuradora dos valores a serem divididos entre os servidores da casa, observaram o limite dado por lei. Esses fatos demonstram que, mesmo com a insegurança jurídica do regramento atual de cálculo no valor de cota unitária, o percentual que é determinado pela lei n. 11.406/1994 nunca foi ultrapassado.

Para a proposição de uma nova fórmula de cálculo, contudo, é de razoável tom afirmar que, atualmente, o montante a ser aferido para rateio não pode ultrapassar os percentuais máximos já utilizados, sejam eles antes ou depois dos limites legais sobre o Estado de Minas Gerais. Ultrapassar os percentuais máximos outrora utilizados representa, sem dúvidas, aumentar o gasto com a gratificação, e isso fere a Lei e os limites aos quais o Estado ainda se encontra submetido. De tal sorte que, portanto, o percentual de uma nova proposta de cálculo para rateio de GIEFS não poderá ultrapassar o percentual de 12,03% enquanto o estado estiver com tais restrições em vigor.” (evento SEI 40482427)

62. Tem-se, portanto, um levantamento fático que explicita, inclusive, os antecedentes da atual realidade administrativa, com análise técnica pelo órgão de gestão, planejamento e finanças da FUNED que, no exercício das suas atribuições, identificou na Portaria 42/2012 risco de grave insegurança, porquanto “pode apresentar distorções brutais, uma vez que o resultado líquido tem a possibilidade de ser negativo. Ou seja, caso a Funed dispenda orçamento acima do montante que arrecada, não há montante de Receita Diretamente Arrecadada para se distribuir. Para se evitar tal risco, por vezes a gestão congelou o valor unitário de cota de GIEFS a ser distribuída e, atualmente, tem

congelado o percentual da média dos últimos doze meses do somatório de Receita Diretamente Arrecadada em 2%”. Ao analisar o referido contexto, pontua que as “práticas de gestão referentes ao valor unitário de cota são tomadas de forma que não trazem a segurança necessária, seja ao gestor, ao servidor ou ao Estado de Minas Gerais, para a aferição do montante total de GIEFS de cada servidor da Casa”.

63. Diante dos fatos indicados e da análise técnica levada a efeito, a Presidência da FUNED exarou o Memorando 7 (evento SEI 40554955) reconhecendo a “praxe administrativa evidenciada pela Nota Técnica supracitada, conforme histórico ano a ano apresentado” e “a necessidade de estabelecimento de um regramento expresso e transparente, para subsidiar os atos posteriores a serem emanados pela gestão”, com especial atenção a dois aspectos basilares: a) “perspectiva de um aumento vultoso da receita diretamente arrecadada pela Funed, mediante a incorporação da vacina ACWY ao portfólio da Fundação, é importante buscar um racional de proteção à oneração excessiva dos cofres públicos” e que b) “está sendo formulada pelo Executivo para apresentação à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) uma minuta de Projeto de Lei sobre a GIEFS em que se propõe alterações na Lei de nº 11.406, de 28 de janeiro de 1994 de forma a contemplar para fins de pagamento, além da produtividade, a execução de atividades estratégicas que resultem em serviços mais eficientes, que historicamente, de forma infra legal foi instituído pelos gestores internamente em normativas próprias”.
64. Decorre do referido contexto, o qual atrai a presunção de veracidade e juridicidade dos atos administrativos praticados por autoridades competentes da Administração Pública, que a gestão superior da FUNED considerou as dificuldades históricas e presentes no pagamento da GIEFs, além das perspectivas futuras, com análise do contexto relevante para o cálculo da vantagem remuneratória (inclusive considerando contrato vultoso e relevante para o programa de imunização nacional em vias de se ultimado, ao que acrescentou o projeto de lei em discussão no Executivo do Estado a ser encaminhado à ALMG). Diante de uma realidade multifatorial, apresentou a minuta de portaria no exercício da discricionariedade administrativa, com o regramento que entende melhor trazer segurança jurídica ao Poder Público, aos servidores beneficiários da gratificação e aos próprios gestores responsáveis pelo estabelecimento do valor unitário base, reconhecendo ser este primeiro elemento a se definir no cálculo da GIEFs (não consagrado em lei, como já exaustivamente mencionado).
65. Não são raros os doutrinadores que reconhecem a necessidade de se atentar para as mutações que determinados fatos ensejam na própria estrutura normativa da Administração Pública. Denuncia-se a ilusão de que o mundo da aplicação da lei de ofício seria um lugar bastante seguro para o agente público, porquanto se imagina de que, nele, é possível seguir fria e acriticamente o comando legal, assim, evitar problemas. Somente no mundo ideal o gestor que cumpre e faz incidir a lei é sempre julgado probo em qualquer cenário e sua ação nada mais seria que reflexo da vontade geral, com o que estaria legitimado e protegido. Ao tratar dessa ideia, estudiosos como Gustavo Binenbojm e André Cyrino ponderam, com lucidez, que “Esse mundo, porém, não existe. Talvez nunca tenha existido”, ao que acrescentam: A lei não contém toda ação administrativa. Sabe-se hoje que administrar implica funções proativas; abrange, ainda, considerações complexas sobre regular diversos setores, inclusive da economia; e envolve, também, decisões difíceis em âmbitos deixados em aberto

pelo legislador[36]. Tais ponderações adequam-se perfeitamente à hipótese em exame, senão vejamos:

66. Neste caso, surgem no segundo semestre de 2021 decisões do Tribunal de Contas do Estado indicando pontos para as entidades da Administração Indireta acautelarem-se no tocante ao pagamento da GIEFs, o que enseja manifestação da Procuradoria desta fundação em setembro de 2021 (evento SEI 35661285 do processo 2260.01.0006267/2021-26) e, a partir de então, estudos técnicos e levantamentos da gestão cujos resultados encontram-se expressos na Nota Técnica 02 da DPGF (evento SEI 40482427) e no Memorando 07 da Presidência (evento SEI 40554495), exarados ainda no início de janeiro, com o encaminhamento de minuta que busca solucionar o primeiro e mais frágil ponto, conforme avaliação de conveniência e oportunidade: a fixação de uma fórmula a partir da qual se terá transparência e critérios objetivos no cálculo do valor unitário base da cota a ser considerada no cálculo da GIEFs.
67. Não é difícil vislumbrar que a ausência, desde 1998, de regra legal sobre como definir o valor base da GIEFs tenha ensejado, muito antes de 2022, decisões administrativas superiores (individualizadas e normativas) que buscaram a fixação desse elemento, com respeito ao limite de 30% da lei, adequada gestão remuneratória, inclusive com longos períodos de congelamento em baixo percentual (não superior a 3%). Situação como a presente demonstra que o gestor público não trabalha em contextos de mínima segurança, mesmo porque a qualquer momento uma das esferas de controle (Tribunal de Contas, Ministério Público, Judiciário, Controladoria do Estado) pode apresentar entendimento em sentido diverso daquele que vinha sendo praticado por anos na entidade administrativa. Não é raro que eventual mutação para adaptação aos novos entendimentos dos órgãos controle (se assim for adequado) não dependa exclusivamente de atos internos da própria fundação, sendo também necessária edição lei, articulação prévia com outras entidades e órgãos, sem mencionar a possibilidade do exercício do poder regulamentar pelo Chefe do Executivo. Tem-se como necessária, nesse quadro, uma série de procedimentos, que busquem uma atuação minimamente coordenada de diversas “faces” do Estado, de modo a tornar possível o aperfeiçoamento global no planejamento, normatização e ação pública.
68. Nesse ponto, já é possível reconhecer que a multiplicidade de órgãos com poder de atuar na questão da GIEFs não simplifica o procedimento a se adotar doravante no âmbito estadual. A matéria também é complexa, visto que cálculo de produtividade requer estabelecimento de indicadores trabalhosos, sendo o valor unitário base apenas o primeiro deles (e igualmente não simples). A instabilidade jurídica mediante pressões cabíveis, inclusive oriundas dos diversos órgãos de controle, problematiza uma realidade que já se mostra um desafio, até mesmo em face da necessária estabilidade numa parcela que hoje é instrumento indispensável à indução de aperfeiçoamento e ao atingimento de metas pelo quadro de pessoal da FUNED.
69. Está-se diante de uma situação que requer esforço para evitar a paralisia decisória ou mais uma lamentável ocorrência do denominado “apagão de canetas”[37], com o caos que, em regra, o segue. Embora certamente pouco confortável, cabe mesmo à gestão iniciar o procedimento de busca de maior transparência, objetividade e segurança jurídica, afastando-se da ideia ilusória e infantil de que haveria, na lei, uma solução perfeita, identificável com facilidade e que qualquer gestor diligente pode alcançar, com simples raciocínio lógico.

Afastar-se de uma posição burocrática ao enfrentar problemas e se dispor ao aperfeiçoamento das normas em razão das quais se calcula e paga uma parcela relevante para o adequado funcionamento administrativo de entidade de claro interesse público como a FUNED é medida imprescindível para uma adequada gestão da fundação.

70. Identifica-se na minuta de portaria encaminhada (evento SEI 40483092), um esforço inicial do gestor diante da realidade colocada pelo controle do TCEMG no segundo semestre de 2021 e um (primeiro) passo adiante no procedimento de melhoria dos parâmetros normativos necessários à política remuneratória estatal. Trata-se de abandonar o tempo em que, conforme pontuam Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira, se acreditou que a resolução dos problemas jurídicos se circunscrevia a aplicar textos constitucionais e legislativos a partir de silogismo jurídico (e seu critério dedutivo), cabendo à Administração Pública apenas a tarefa de emitir decisões executórias (concretas e individuais) e aos órgãos de controle um exame meramente formal. “Tudo aparentemente automático e objetivo”, mas que produz resultados insatisfatórios, sobretudo em termos de segurança jurídica e estabilidade. Os autores lembram que por trás dessa teoria está a velha premissa segundo a qual definir o conteúdo das normas é privativa do legislador (constitucional ou ordinário) e não de órgãos administrativos e do controle que integram a estrutura decisória do Estado, considerando-se que quem produz os textos normativos estaria impedido de aplicá-los e vice-versa. “A toda evidência, essa lógica afasta a realidade da norma e a norma da realidade”, o que é inadmissível^[38]. Aquiesce-se que as decisões dos órgãos e de entidades administrativas necessitam ser construídas como produtos da racionalidade jurídica configurada no processo, contínuo e plurissubjetivo, de concepção, interpretação e aplicação das normas.

71. Nesta hipótese, tem-se colocada no Memorando 7/2022 da Presidência a “necessidade de estabelecimento de um regramento expresso e transparente, para subsidiar os atos posteriores a serem emanados pela gestão” e, ainda, que:

“a proposta de Portaria em anexo para análise e parecer por esta Procuradoria, que propõe a formalização da metodologia de cálculo da cota unitária de GIEFS, em que se tem um valor mínimo de base e um valor máximo de base, com o intuito de trazer mais previsibilidade ao rateio mensal de cotas de GIEFS aos servidores da FUNED, bem como cumprir com os limites percentuais de gastos com pessoal dada a imposição de limites da LRF. Em que pese a presente proposta se ater exclusivamente a um fragmento da equação da GIEFS, ainda que importante pelas consequências financeiras e pela fragilidade jurídica, isto se configura em passo importante, como primeira etapa para sanear as diversas fragilidades jurídicas atribuídas a essa gratificação, devendo as demais questões serem tratadas em instrumentos adequados posteriormente.” (evento SEI 40554955)

72. No próprio encaminhamento já se identifica atenção à necessidade de cumprir as exigências legais incidentes sobre a GIEFs além daquelas resultantes de uma interpretação sistêmica da Lei Estadual nº 11.406, visto que pontuada a necessidade de atender a Lei de Responsabilidade Fiscal que, ainda em 2022, impõe restrições ao Estado de Minas Gerais pelo atingimento do limite prudencial

de gastos com pessoal. De fato, para se alcançar segurança jurídica, mediante aperfeiçoamento do desenho institucional, com a normatização devida de um elemento necessário ao pagamento de determinada verba, é indispensável atender os comandos constitucionais, sejam principiológicos ou regras da CR/CEMG, bem como a legislação vigente. São esses os aspectos que se buscará destacar ao examinar os artigos da minuta encaminhada (evento SEI 40483092), sempre com atenção ao que ensina a doutrina:

“(...) texto e norma não mantêm, entre si, relação de equivalência e tampouco de absoluta desconexão. A norma jurídica não se resume ao texto, mas nele encontra a sua programação, isto é, parcela dos limites de seu espectro de incidência, os quais se complementam com os elementos fáticos que compõem seu âmbito de aplicação (...) O âmbito normativo não é, por conseguinte, um conglomerado de fatos materiais, senão uma conexão, expressada como realmente possível, de elementos estruturais extraídos da realidade social desde a perspectiva seletiva e valorativa do programa normativo, e que habitualmente se encontram pré-formados juridicamente.”[\[39\]](#)

ANÁLISE DA MINUTA DE PORTARIA

73. Destaque-se, inicialmente, que a estruturação do texto deve seguir a forma preceituada no artigo 4º, do Decreto Estadual nº 47.065/2016:

Seção II

Da estruturação

Art. 4º – O ato normativo será constituído pelas seguintes partes:

I – cabeçalho, com a identificação do ato normativo e dividido em:

- a) epígrafe: indica a espécie normativa, o respectivo número e a data de edição do ato;
- b) ementa: descreve de modo claro e conciso o objeto do ato;
- c) preâmbulo: enuncia a edição do ato pela autoridade competente e, quando necessário, o fundamento legal do ato, devendo adotar como fórmula básica:

74. Com base no artigo 4º, I, do Decreto Estadual nº 47.065/2016 o cabeçalho deve apresentar a epígrafe, que indica a espécie normativa, o respectivo número e a data de edição do ato, a ementa, que descreve de modo claro e conciso o objeto do ato, e o preâmbulo, que enuncia a edição do ato pela autoridade competente, qual seja, o Presidente da FUNED, e, quando necessário, o fundamento legal do ato (art. 4º, I, do Decreto Estadual 47.065/2016).
75. Parte dos elementos estão ausentes na minuta (evento SEI 40483092), pois requerem que o ato esteja ultimado, o que ensejará sua numeração e que seja datada da portaria em questão. Destarte, **cabe à área técnica adequar a data de edição do ato e o número da portaria, oportunamente.**
76. A **ementa** descreve de forma concisa e clara o objeto da portaria cuja minuta está em análise (fórmula de cálculo da cota unitária de GIEFS no âmbito da FUNED).

77. O **preâmbulo** enuncia a edição da portaria pela autoridade competente (Presidente da FUNED) e apresenta os fundamentos legais para a edição do ato normativo (leis ns. 11.406, de 28/01/1994 e 12.764, de 15/01/1998).
78. O **artigo primeiro** reitera que o objetivo da portaria é regulamentar a fórmula de cálculo de cota unitária de GIEFS no âmbito da FUNED. Malgrado se vislumbre possível a melhora na redação do dispositivo, tem-se clara correção jurídica do conteúdo veiculado.
79. O **artigo segundo** indica fórmula para que seja calculado o valor de referência multiplicando-se a média da receita diretamente arrecada pelo percentual básico utilizado, dividindo-se pela quantidade de quotas adquiridas. A esse propósito, tem-se claro tratar-se de matéria pertinente à atividade de planejamento, direção e finanças da DPGF, com juízo técnico de conveniência e oportunidade administrativas com presunção de legitimidade, sem que o órgão de assessoramento jurídico possa usurpar a atribuição da gestão.
80. Observa-se, ainda no artigo segundo, haver fórmula específica para viabilizar o cálculo do valor nas *férias* e no montante devido a título de *décimo terceiro*, o que afigura-se cabível. Isso porque, apesar da natureza de gratificação “propter laborem” da GIEFs, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reconheceu em dois Incidentes de Uniformização de Jurisprudência a incidência da GIEFS no décimo terceiro salário, bem como nas férias, repercutindo no acréscimo de 1/3 previsto na Constituição[40]. Registra-se que o Memorando 7 menciona expressamente que o TJMG “fixou a tese em 24/04/2017 de que “Na forma do artigo 6º da Lei Estadual nº 9.729/1988, o conceito de remuneração, para fins de pagamento do décimo terceiro salário, abrange as parcelas pagas ao servidor de maneira habitual, desde que tenham natureza salarial e não indenizatória, incluída assim a GIEFS e excluídos o adicional de férias e os auxílios transporte e alimentação, além do abono família” (evento SEI 40554955). Sendo assim, não só viável, mas necessário que se operacionalize o cálculo que ensejará a mencionada repercussão da GIEFs no décimo terceiro e férias devidas aos servidores.
81. O **artigo terceiro** dispõe sobre como calcular a receita diretamente arrecadada, considerando a RDA dos últimos 12 (doze) meses, conforme se extrair do SIAFI. Por se tratar de matéria técnica da gestão, com presunção de legitimidade e ausência de elementos que indiquem a ilegalidade da regra, cumpre observar a discricionariedade administrativa na elaboração da regra que operacionalizará o cálculo do valor unitário da cota de GIEFs.
82. Já o **artigo 4º** trata do “**Percentual Básico Utilizado**” que, nos termos expressos do dispositivo, “obedecerá ao disposto no **Anexo I dessa Portaria**”. Registra-se que o referido anexo **não consta do presente expediente**, sendo necessário que a área técnica o **insira e atente para a necessidade de observância dos limites legais ao elaborá-lo**, tendo sido a sujeição à LRF explicitada no Memorando 7 da Presidência[41] (evento SEI 40554955), com menção genérica na Nota Técnica nº 2 (evento SEI 40482427).
83. É o **artigo quinto** que estabelece o valor mínimo de base (VMinB) a ser assegurado como “*piso*” da GIEFs e o valor máximo base (VMaxB) que não poderá ser ultrapassado como *teto* após o cálculo realizado com base na fórmula do artigo 2º. Embora seja certa a não incorporação da GIEFs no universo jurídico do servidor, em razão da sua natureza “propter laborem”,

tem-se o estabelecimento de um valor mínimo e de um valor máximo como uma política remuneratória alinhada ao cumprimento da razoabilidade/proporcionalidade em face do atingimento dos objetivos que a parcela remuneratória busca alcançar. Especificamente em relação ao montante máximo, considera-se no Memorando 7 “a perspectiva de um aumento vultoso da receita diretamente arrecadada pela Funed, mediante a incorporação da vacina ACWY ao portfólio da Fundação”, o que torna importante “buscar um racional de proteção à oneração excessiva dos cofres públicos”, aspecto fundamental da economicidade e, portanto, da própria eficiência consagrada no “caput” do artigo 37 da CR. Daí resulta a preocupação em não se limitar ao cumprimento da regra do teto remuneratório constitucional e do limite percentual máximo de 30% da receita arrecadada fixado na Lei Estadual nº 11.406, mas, na própria normatização infra-legal da vantagem, estabelecer uma margem razoável dentro da qual é possível calcular um dos elementos necessários ao pagamento da GIEFs. Mais uma vez sublinha-se que definir o valor unitário da cota, acima de um mínimo e abaixo de um máximo, consubstancia uma das etapas necessárias ao cálculo da gratificação, sendo matéria de discricionariedade administrativa a ser exercida pelo órgão de gestão competente, sem possibilidade de substituição pelo órgão de assessoramento jurídico.

84. Seguem-se dispositivos que definem atribuições de unidades internas: o **artigo sexto** prevê que a Divisão de Gestão de Pessoas define a quantidade de cotas distribuídas e o **artigo sétimo** prescreve que a Divisão de Gestão Financeira e Orçamentária realiza os cálculos das fórmulas e estabelece o VCU mensalmente.
85. Para fins de conhecimento pelas autoridades superiores, o **artigo 8º** da minuta determina o encaminhamento dos documentos que demonstram a ACD e o VRF à Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças e à Presidência.
86. É o **artigo 9º** que consagra a aprovação dos cálculos pela Presidência e determina que o VRF “será utilizado para o cálculo de GIEFS no mês somente após a aprovação”, o que evidencia controle legítimo pela autoridade máxima da gestão.
87. O **artigo 10** menciona o instituto da revogação, sem especificar os dispositivos que serão revogados pela portaria. A esse propósito, esclarece-se que, em face do objeto restrito normatizado na portaria – como calcular o valor unitário base da cota de GIEFs-, será preciso que a área técnica identifique nos atos anteriores somente as regras que tratam específica e isoladamente do valor base da GIEFs, mencionando-os expressamente neste preceito para fins de exclusão do ordenamento regulatório vigente. É preciso cautela para que não haja revogação de dispositivos que normatizam etapas subsequentes do cálculo da GIEFs (como as relativas ao cálculo do desempenho institucional e individual do servidor) na FUNED, nem mesmo aqueles que estabelecem como se identificar aspectos basilares como o número de cotas e aqueles que fazem jus às mesmas, nos termos que autorizado em lei.
88. Quanto ao **artigo 11**, tem-se observada a regra da simultaneidade entre o início da vigência e a publicação da portaria.
89. Por fim, a portaria, a título de fecho, deixa o espaço para **local, data, nome e espaço para assinatura do Presidente**, nos termos do art. 4º, III, do Decreto Estadual 47.065/2016. **Orientamos que a área técnica,**

oportunamente, inclua a data do ato normativo, após a assinatura da Presidência.

90. É preciso que a **autoridade competente explicita** que a portaria não gera **impacto financeiro**, indicando **se a aplicação da fórmula** proposta (e que será ponto de partida para o cálculo da GIEFS) **apenas especifica como chegar a determinado valor a partir do rateio dos recursos que atualmente já são destinados para o pagamento da gratificação** na FUNED (como, v.g., receita diretamente arrecada). O objetivo da referida análise pelo órgão competente, com declaração de vontade expressa pela gestão, é deixar evidente o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), visto que, nos termos em que reiteradamente pontuado, não pode haver repercussão sobre o valor das despesas com pessoal do Poder Executivo. Trata-se de um aspecto que requer análise explícita e formalizada no procedimento, até por constituir elemento indispensável à demonstração de cumprimento de aspecto jurídico vinculante: observância das regras da LRF, mormente permanecendo o Estado sujeito às restrições do limite prudencial. Não se ignore que a Administração precisa sempre atentar aos **impactos financeiros que demandam existência de dotação orçamentária e financeira** que lhes sirva de suporte, bem como aos **limites fiscais** do ordenamento vigente.
91. Não se ignora a dificuldade na compreensão técnica da nomenclatura que incide em situações como a da GIEFs. Daí a cautela em evidenciar o cumprimento das exigências constitucionais, ainda que, à primeira vista, pareça óbvio o atendimento às regras da CR. Destaca-se assim, por estrita cautela, que não há ofensa à irredutibilidade de vencimentos consagrada no artigo 37, XV da Constituição. Primeiro porque o que são irredutíveis são os *vencimentos* e não a remuneração (vencimento + todos os acréscimos). Para compreender o conceito de vencimentos, é possível nos valer do magistério de Cármen Lúcia Antunes Rocha:
- “Vencimentos compreende a soma dos valores correspondentes ao padrão definido legalmente para o cargo, função ou emprego acrescido das parcelas outorgadas como vantagens que são garantidas, em caráter permanente e fixo, para o agente.”*[\[42\]](#)
92. Ensinava o professor José Afonso da Silva:
- “Os termos vencimento (no singular), vencimentos (no plural) e remuneração dos servidores não são sinônimos. Vencimento, no singular, é a retribuição devida ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo (...). Vencimentos, no plural, consiste no vencimento acrescido das vantagens pecuniárias fixas (...). Remuneração, sempre significou, no serviço público, uma retribuição composta de uma parte fixa (...) e outra variável, em função da produtividade (...) ou outra circunstância.”[\[43\]](#)
93. Considerando a noção de *vencimentos*, distinta do conceito de remuneração e do de vencimento (no singular), infere-se que somente são protegidos constitucionalmente pelo artigo 37, XV os vencimentos, ou seja, a soma do vencimento (valor fixo previsto em lei como contraprestação pelo trabalho exercido) mais vantagens permanentes existentes (os acréscimos que tenham se incorporado definitivamente no patrimônio do servidor), não se estendendo

tal irredutibilidade às vantagens transitórias, condicionais e com clara natureza “propter laborem”, as quais não se incorporam definitivamente no universo jurídico do agente público, como é o caso da GIEFs.

94. Com efeito, as gratificações denominadas transitórias, isto é, aquelas que são devidas enquanto o servidor estiver no exercício de determinada atividade considerada pela legislação aplicável à espécie, satisfeitos os demais pressupostos (como o desempenho institucional e individual com melhor produtividade), não se incorporam definitivamente no universo jurídico pecuniário do servidor, nem mesmo se estabilizam automaticamente ou fazem jus à proteção da irredutibilidade de vencimentos prevista no artigo 37, XV da CR/88. Afinal, trata-se de uma das hipóteses das vantagens denominadas modais ou condicionais. Essas vantagens, mesmo que auferidas por longo tempo, não atraem a proteção da irredutibilidade. Nessa mesma linha de raciocínio, Walter Brasil Mujalli, após definir as gratificações como vantagens pecuniárias atribuídas aos servidores precariamente, afirma que as mesmas são “sempre transitórias e não se incorporam ao vencimento e nem geram direito a continuidade de sua percepção”[\[44\]](#).
95. Sendo assim, é possível a normatização em sede de portaria do modo como se calculará um elemento (cota unitária) essencial à definição do montante devido a título de uma vantagem (GIEFs), não incidindo sequer a proteção da irredutibilidade de vencimentos (artigo 37, XV da CR), em virtude da natureza transitória, condicional ou “propter laborem” da gratificação.
96. Outrossim, é sabido que não existe direito adquirido a “regime jurídico funcional” em favor do servidor, o que outorga ao Poder Público competência para alterar o regramento das vantagens que integram a remuneração. Segundo Arnaldo Silva Júnior, “A autonomia conferida pela Constituição Federal aos entes federados para disciplinar as vantagens devidas a seus respectivos servidores públicos permite não só a criação de vantagens (abonos, gratificações, qüinqüênios, adicionais, etc.), bem como a possibilidade de extinção de vantagens anteriormente concedidas”[\[45\]](#), sendo manifesto, também, o cabimento de alterações dos seus requisitos e condições. Clássico é o entendimento no sentido de que “A jurisprudência deste e. STJ é uníssona em reconhecer não existir direito adquirido do servidor a regime jurídico, sendo-lhe assegurada, tão-somente, a irredutibilidade de vencimentos.”[\[46\]](#) A própria Corte Suprema, ao analisar situações semelhantes à ora em exame, admitiu a redução em elemento instrumental do cálculo de gratificação de produtividade, excluindo qualquer ofensa ao inciso XV do artigo 37 da CR:

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que é possível a redução na pontuação da gratificação em debate (GDASS) após a realização da avaliação de desempenho, sem que se contrarie o princípio da irredutibilidade de vencimentos.”[\[47\]](#)

“Pode a lei nova regular as relações jurídicas havidas entre os e a Administração, extingüindo, reduzindo ou criando vantagens, desde que observada, sempre, a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, não havendo falar em direito adquirido a regime jurídico.

A Constituição Federal distingue vencimentos de remuneração,

sendo que, somente o vencimento e as vantagens de caráter permanente compõem os vencimentos e são resguardados pela garantia de irredutibilidade. As demais vantagens pecuniárias que remuneram o concedidas a título temporário, não se incorporam aos vencimentos, podendo ser reduzidas ou mesmo suprimidas a qualquer tempo, pela própria natureza transitória que incorporam, em nada violando o princípio constitucional que garante tão-somente a irredutibilidade de vencimentos.”[48]

97. Em que pesem os apontamentos levados a efeito nesta manifestação jurídica, mais uma vez se reitera que não compete ao órgão de assessoria jurídica adentrar em questões administrativas, sob pena de interferir em razões de conveniência e oportunidade exclusivas do gestor a quem se reconhece discricionariedade e responsabilidade pela exatidão dos dados e informações utilizadas na elaboração da minuta.
98. Sob a perspectiva jurídica, não se vislumbra impedimento legal à publicação da Portaria, sendo incumbência da autoridade competente decidir acerca do pleito, na forma proposta na minuta, promovendo-se, em caso do juízo positivo pela gestão, as inserções indicadas fundamentadamente.
99. Vislumbra-se a importância de submissão da matéria à **consultoria jurídica da AGEMG**, em razão da complexidade da matéria, da integração necessária com outras entidades administrativas (FHEMIG, Unimontes e Hemominas) e órgão da Administração Direta (SEPLAG), sem olvidar do trâmite para encaminhamento de projeto de lei e/ou outra regulamentação que enseje o aperfeiçoamento dos demais elementos instrumentais ao pagamento da GIEFs.

CONCLUSÃO

100. Ante o exposto e considerando os limites da manifestação cabível em sede de Nota Jurídica, esta **Procuradoria não vislumbra óbice à assinatura e posterior publicação da Portaria** (evento SEI 40483092) ora apreciada, **ressalvando-se as orientações** acima elencadas, em especial, **nos parágrafos 74, 81, 88 e 89.**
101. Ressalte-se, por fim, que a decisão de edição ou não do ato normativo depende do juízo de oportunidade e conveniência do ato administrativo, a ser realizado pela autoridade competente, nos limites das vinculações constitucionais e legais acima explicitadas. Também se adverte para o fato de o regramento proposto na portaria não esgotar as questões a serem normatizadas no tocante ao cálculo e pagamento da GIEFs no âmbito da FUNED, sendo pertinente que se promova articulação coordenada entre os órgãos e entidades administrativas com atuação nessa seara.
102. Conforme precedente do TCE/MG, o parecer jurídico emitido tem natureza meramente opinativa, não vinculando a decisão a ser tomada pelo agente competente.

“3. O parecer jurídico emitido por assessor ou parecerista tem **natureza meramente opinativa** e não vincula, por conseguinte, a decisão a ser tomada pelo agente competente.” (Denúncia nº 887.859, Rel. Cláudio Terrão, TCE/MG, pub. 07/03/2017)

103. Caso a área técnica competente, contudo, discorde das orientações ou posicionamentos emanados desta Nota Jurídica, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar o feito, sem a necessidade do retorno do processo a esta Procuradoria. Neste sentido, nos termos do §3º, do artigo 8º da Resolução AGE 93/2021, não cabe ao órgão jurídico a verificação do cumprimento das recomendações e ressalvas consignadas em manifestação jurídica. Pelo exposto, a aprovação do presente instrumento está condicionada ao cumprimento das ressalvas acima expostas
104. É a Nota Jurídica. À consideração superior.

[1] GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 83.

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2011; p. 183; 189.

[3] Segundo René Chapus, “O poder de instrução se traduz na emissão de ordens de serviço e circulares definindo aquele que deve ser o comportamento de seus destinatários em certa matéria, numa série de casos análogos ou num caso determinado. Às instruções que lhe são dirigidas o subordinado deve se conformar, sob pena de (se o superior considerar oportuno) vir a responder a procedimentos disciplinares fundados no descumprimento do dever de obediência”. (CHAPUS, René. Droit administratif général. 10ª ed. Paris: Montchrestien, 1996. t. 1. p. 360-361).

[4] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 304.

[5] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, op. cit., p. 304.

[6] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005; p. 472-480.

[7] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015, p. 1026-1027.

[8] CAUPERS, João. Introdução ao direito administrativo. 7ª ed. Lisboa: Âncora, 2003, p. 205-206.

[9] TORRES, Silvia Faber. A flexibilização do princípio da legalidade no Direito do Estado. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2012., p. 157-160.

[10] MOTTA, Fabrício. Função Normativa da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 46-47.

[11] MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva in Tratado de Direito Administrativo. Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo v. I. Organizadores: Wallace Paiva Martins Júnior e Maria Sylvia Zanella di Pietro, São Paulo: Revista dos Tribunais. 2017, p. 305.

[12] TORRES, Silvia Faber. A flexibilização do princípio da legalidade no Direito do Estado, op. cit., p. 60-61.

[13] TORRES, Silvia Faber. A flexibilização do princípio da legalidade no Direito do Estado, op. cit., p. 123-124.

[14] AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. 5ª reimp. ed. 2001. Coimbra: Almedina, 2006. v.2. p. 180-181, sem destaque no original.

[15] GOYANES, Enrique Sánchez. Manual de derecho administrativo. Coord SÁNCHEZ, GOYANES, Enrique. Madrid: Editorial Colex, 1997. v. 1. p. 70.

[16] LEAL, Victor Nunes. Problemas de direito público. Rio de Janeiro: Forense, 1960. p. 100..

[17] ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 425.

[18] OTERO, Paulo. Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade, Coimbra: Almedina, 2007, p. 700-701.

[19] MARRARA, Thiago. As fontes do Direito Administrativo e o princípio da legalidade *In* Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2010, p. 232-233.

[20] VALLE, Vanice Regina Lírio do. Escolhas administrativas processualmente adequadas e deferência judicial. *In* Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público. Coord MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 59.

[21] Poderes regulatórios vem sendo reconhecidos pelo STF em favor de autarquias fundacionais: RE nº 597.854-GO, rel. Min. Edson Fachin, Pleno do STF, julgamento em 26.04.2017, Informativo 862 do STF.

[22] Voto do Desembargador Relator Corrêa Junior do TJMG, Apelação Cível 1.0491.17.000764-6/001, 6ª Câmara Cível do TJMG, julgamento em 26.11.2019.

Confira-se, também: Apelação Cível 1.0024.13.335560-2/001, rel. Desembargador Leite Praça, 19ª Câmara Cível do TJMG, julgamento em 11.07.2019

[23] Apelação Cível 1.0145.15.018928-3/001, rel. Desembargador Moreira Diniz, 4ª Câmara Cível do TJMG, julgamento em 04.03.2021.

[24] Apelação Cível/Remessa Necessária 1.0145.13.042353-9/001, rel. Maurício Soares, 3ª Câmara Cível do TJMG, julgamento em 03.10.2019.

[25] Voto do Desembargador Wilson Benevides, Apelação Cível/Remessa Necessária 1.0024.12.137412-8/001, 7ª Câmara Cível do TJMG, julgamento em 05.07.2016.

[26] Apelação Cível 1.0000.17.042984-9/002, rel. Desembargador Leite Praça, 19ª Câmara Cível do TJMG, julgamento em 21.01.2021.

[27] “A dispensa de motivação nos atos vinculados não deve ser cogitada, por duas razões principais: a necessidade de se conhecer a interpretação dada pelo administrador à lei, e a de tornar possível a verificação da correta incidência do ato na situação fática que o tenha motivado. (...) Quanto à motivação para os atos discricionários, sua dispensa é de tal inconveniência, que quase não há quem não ponha exceções a tal afirmação, reportando-se a algumas daquelas hipóteses em que a fundamentação se impõe pela natureza do ato.” (ARAÚJO, Flórida Dutra. Motivação e controle do ato administrativo. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 114-115).

[28] Os Tribunais Superiores têm fixado que, mesmo diante da margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade concedida à Administração, é necessária adequada motivação, explícita, clara e congruente, do ato discricionário que nega, limita ou afeta direitos ou interesses dos administrados. Insiste que não se supre este requisito pela simples invocação da cláusula do interesse público ou qualquer indicação de natureza genérica que não observa o requisito da motivação suficiente e adequada. (MS nº 9.944-DF, rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Seção do STJ, julgamento em 25.05.2005, Informativo 248 do STJ)

No mesmo sentido: MS nº 22.245-DF, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª Seção do STJ, DJe de 29.05.2017.

Confira-se, também: RMS nº 51.136-MS, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma do STJ, DJe de 26.08.2016

[29] JUSTEN FILHO, Marçal *in* Revista de Direito Administrativo, novembro de 2018, p. 15, 29-30.

[30] PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Fundamentação das decisões judiciais, consequências práticas e o art. 20 da LINDB *in* Revista dos Tribunais, novembro de 2019, v. 1009, p. 99-120.

[31] SOUZA, Rodrigo Pagani de; ALENCAR Letícia Lins de. O dever de contextualização na interpretação e aplicação do direito público. *In* A lei de introdução e o direito administrativo brasileiro. Coord VALIATI, Thiago Priess; HUNGARO, Luis Alberto; CASTELLA, Gabriel Morettini e. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 52-53; 57-58 e 60.

[32] JORDÃO, Eduardo. Artigo 22: Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. Revista de Direito Administrativo, novembro de 2018, p. 78-79

[33] JORDÃO, Eduardo. Artigo 22: Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. Revista de Direito Administrativo, novembro de 2018, p. 78

[34] FRANÇA, Phillip Gil. Ato administrativo, consequencialismo e compliance. Gestão de riscos, proteção de dados e soluções para o controle judicial na era da IA. 4ª ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2019, p. 129; 131; 143.

Também reconhecendo a vinculação entre as novas regras da LINDB e o princípio da realidade, confira-se: Acórdão 1293950, relatora Des. Simone Lucindo, 1ª Turma Cível do TJDF, julgamento em 21.10.2020, DJe de 06.11.2020

[35] JORDÃO, Eduardo. Artigo 22: Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. Revista de Direito Administrativo, novembro de 2018, p. 65-66; 68-70

[36] BINENBOJM, Gustavo e CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo *In* Revista de Direito Administrativo, novembro de 2018, p. 204-205.

[37] BINENBOJM, Gustavo e CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo *In* Revista de Direito Administrativo, novembro de 2018, p. 205-206.

[38] MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. *In* Revista de Direito Administrativo. Art. 30 da LINDB: o dever público de incrementar a segurança jurídica, novembro de 2018, p. 245-246.

[39] DUARTE, Leonardo Avelino; PEREIRA, Danilo Elias. A LINDB e a autofagia do Direito. *In*: Revista de Direito Privado, outubro de 2018, vol. 94, p. 29-41.

[40] Confirmam-se os julgados do TJMG nos processos nº 1.0024.10.090327-7/002 e nº 1.0024.10.115229-6/003.

[41] “Considerando as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em que se encontra o Estado de Minas Gerais e que vedam a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual” (Memorando 7 - evento SEI 40554955)

[42] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, op. cit., p. 306.

[43] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 663-665.

[44] MUJALLI, Walter Brasil. Administração Pública: Servidor Público, Serviço Público. Campinas: Bookseller, 1997, p. 135.

[45] SILVA JÚNIOR, Arnaldo. Dos Servidores Públicos Municipais. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 162.

[46] ROMS nº 29.531-MS, rel. Min. Felix Ficher, 5ª Turma do STJ, DJE de 23.11.2009.

[47] Agravo Regimental no RE com Agravo nº 943.693-PR, rel. Min. Roberto Barroso, 1ª Turma do STF, DJe de 15.05.2017.

[48] ROMS nº 4.227-MA, rel. Min. Hamilton Carvalhido, 6ª Turma do STJ, DJU de 09.02.2004, p. 206.

Confira-se, também: Agravo Regimental no RE com Agravo nº 1.330.798, rel. Min Roberto Barroso, 1ª Turma do STF, julgamento em 16.11.2021 ("O STF possui firme entendimento no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, sendo assegurada somente a irredutibilidade de vencimentos.")

ADI nº 3.787, rel. Min. Rosa Weber, Pleno do STF, julgamento em 30.08.2021 ("Eventual modificação do regime remuneratório deverá apenas preservar o valor global dos *vencimentos* anteriormente percebidos pelos agentes estatais em observância da garantia asseguradora da *irredutibilidade* de seus *vencimentos*.")

Ag. Reg. no Ag. de Inst. Criminal nº 239.195-SC, rel. Min. Marco Aurélio, rel. p/ acórdão Min. Celso Mello, 2ª Turma do STF

Aprovado em:



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Melo Urbano de Carvalho, Procuradora chefe**, em 12/01/2022, às 21:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **40757254** e o código CRC **638F6CAB**.

Referência: Processo nº 2260.01.0000136/2022-98

SEI nº 40757254