



M.M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA

**NOVEMBRO/2019 - 3º DECÊNIO - Nº 1055 - ANO 29**

# **BEAP - BOLETIM ETÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE**

## **ÍNDICE**

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL - SANÇÕES APLICÁVEIS AO AGENTE DO ATO ÍMPROBO - REGINA BEATRIZ DOS REIS ----- [REF.: CO9495](#)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ... - LEI MUNICIPAL QUE CONCEDE BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES MUNICIPAIS - INCONSTITUCIONALIDADE POR INVASÃO DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS ----- [REF.: CO9478](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - PESSOAL - FÉRIAS-PRÊMIO - TEMPO DE SERVIÇO NA PREFEITURA E NA CÂMARA - INDENIZAÇÃO-BASE DE CÁLCULO ----- [REF.: CO9496](#)

**MM EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA**

**COMUNICADO AOS ILUSTRES ASSINANTES DO BOLETIM ETÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - BEAP**

Prezado Assinante,

Nos últimos 90 dias problemas técnicos de ordem interna impactaram a normal circulação decendial do BEAP, impondo-se algumas alterações que nesta oportunidade cumpre-nos esclarecer aos prezados assinantes, assegurando-se que nenhum prejuízo será causado aos estimados clientes usuários do referido periódico.

Assim, foram disponibilizados nos costumeiros prazos e formas, os quatro cadernos de consultoria comercial quais sejam:

1. Legislação Federal/Imposto de Renda
2. Legislação Estadual/ICMS
3. Legislação trabalhista e Previdenciária
4. Assuntos Diversos

Também a consultoria técnica especializada de Administração Pública foi normalmente atendida com técnicos/consultores disponíveis em tempo integral, através do sócio Mário Lúcio dos Reis e sua equipe de especialistas ligados à Magnus Auditores e Consultores Associados, nas pessoas dos profissionais/consultores Regiane Márcia dos Reis e Luana de Fátima Borges, estrutura esta que permanece inalterada.

Contudo, observem os prezados assinantes, que nos últimos noventa dias não foram disponibilizados os cadernos decendiais de Administração e Contabilidade Pública, fato pelo qual nos comprometemos a regularizar em breve, inclusive quanto às edições em atraso, por conta e responsabilidade exclusiva dos sócios da MAGNUS, Profissionais Mário Lúcio dos Reis, Regiane Marcia dos Reis e Luana de Fátima Borges.

Agradecidos pela atenção e pela honrosa confiança com que sempre fomos distinguidos pelos Ilustres assinantes, firmamo-nos à disposição para quaisquer outros esclarecimentos.

**NOTA:** As edições em atraso serão atualizadas gradativamente em conjunto com as próximas edições normais.

Fale conosco: e-mail: auditoria@magnusauditores.com.br

Telefones:

- (31) 3222-4262
- (31) 3222-0539
- (31) 3213-0060
- (31) 3213-1742
- (31) 9.9235-0641
- (31) 9.9235-0638
- (31) 9.8881-0605

#CO9495#

[VOLTAR](#)

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL – SANÇÕES APLICÁVEIS AO AGENTE DO ATO ÍMPROBO**

**REGINA BEATRIZ DOS REIS \***

Passaremos a tratar das sanções ou penalidades aplicáveis, segundo a legislação àqueles que concorrerem de forma comprovada para um ato ilícito, assim definido na lei 8429/92, ora analisada e comentada.

A Constituição Federal dispõe em seu art. 37, § 4º que:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988)

Com o intuito de regulamentar e completar o elenco constitucional, o art. 12 da Lei nº 8.429/92 estabelece:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. (BRASIL, 1992)

O ressarcimento integral do dano causado à Administração Pública atinge o direito de propriedade do agente que praticou o ato de improbidade, e assim é determinado por sentença judicial.

Quanto à perda da função pública, vale mencionar que, importa na perda definitiva da função que o agente público esteja exercendo ao tempo da condenação, pouco importando o cargo ocupado quando da prática do ato ímprobo.

A suspensão dos direitos políticos também é prevista no art. 15 da Constituição Federal. Ao graduar a suspensão deve-se observar os limites mínimos e máximos previstos pela Lei de Improbidade (artigo 9: 8 a 10 anos; artigo 10: 5 a 8 anos e artigo 11 - 3 a 5 anos), sendo imprescindível a fundamentação da aplicação do grau imposto.

A multa civil será fixada observadas a natureza e a gravidade do ato ímprobo, levando-se em conta os danos causados ao erário, a capacidade econômica do agente e sua conduta, entre outros.

A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, por sua vez, também atingirá o direito de propriedade do agente que causou prejuízo à Administração Pública. Para tanto, é necessário comprovar o nexo de causalidade entre a aquisição indevida do bem e o exercício da função pública.

A proibição de contratar com o Poder Público irá limitar a atividade profissional do agente ímprobo. Esta penalidade, contudo, não poderá ser eterna, deverá ter um tempo máximo de duração, sob pena de violação ao art. 5º, inciso XLVI, alínea "e" e XLVII, alínea "b".

Ao analisar os incisos do art. 12 da lei nº 8.429/92 percebe-se que as penas encontram-se escalonadas de acordo com a gravidade de cada uma das modalidades de ato ímprobo correspondente.

Torna-se necessário observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na interpretação e na aplicação das penalidades previstas. Isto porque esta aplicação dependerá da análise da conduta do agente caso a caso. A pena deve ser prudente e adequadamente aplicada.

A este respeito, vale lembrar os ensinamentos de Marcelo Figueiredo:

Ainda aqui, mostra-se adequado o estudo a respeito do princípio da proporcionalidade, a fim de verificarmos a relação de adequação entre a conduta do agente e sua penalização. É dizer, ante a ausência de dispositivo expresso que determine o abrandamento ou a escolha das penas qualitativa e quantitativamente aferidas, recorre-se ao princípio geral da razoabilidade, insito à jurisdição (acesso à Justiça e seus corolários). Deve o Judiciário, chamado a aplicar a lei, analisar amplamente a conduta do agente público em face da lei e verificar qual das penas é mais "adequada" em face do caso concreto. Não se trata de escolha arbitrária, porém legal. (FIGUEIREDO, 2000, p. 110)

Denota-se que o agente ímprobo pode sofrer cominações nas esferas penal, civil e administrativa. Sendo este punido com a perda do cargo na esfera administrativa e tal decisão já se tornou definitiva, não se cogitará de aplicá-la no processo judicial.

Desta forma, o judiciário poderá deixar de aplicar uma ou outra das sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade, valendo-se assim da discricionariedade.

### **2.1. Responsabilização pelo Ato de Improbidade Administrativa**

A improbidade administrativa, dentre as inúmeras consequências negativas, gera o descrédito dos administrados em relação à atuação de seus administradores, o que faz com que a sociedade reclame a existência de controle judicial eficaz contra os atos ímprobos praticados pelos agentes públicos.

Neste aspecto, a responsabilização por atos de improbidade deve obedecer aos preceitos da Constituição Federal, que estabelece as sanções a serem aplicadas aos agentes públicos ímprobos: "Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a

indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível" (art. 37, § 4º).

Como se depreende, independentemente da responsabilização política, penal, administrativa e mesmo cível, deve ser instaurada a competente ação para responsabilizar o agente ímprobo, sujeitando-o às sanções previstas na Constituição, na forma e graduação estabelecida na Lei de Improbidade Administrativa.

Ainda assim, ressalta-se que a Lei de Improbidade Administrativa dispõe que as penalidades nela estabelecidas serão aplicadas independentemente das sanções penais, civis e administrativas.

Em razão disso, mesmo que única seja a conduta do agente ímprobo, poderá este sofrer uma sanção penal, desde que haja a vinculação de seu ato a determinado tipo penal; uma sanção administrativa, se restar configurado um ilícito dessa natureza; e uma sanção civil, que pode importar na complementação do ressarcimento dos danos causados ao Poder Público (art. 17, § 2º, da Lei nº. 8.429/92), além da sanção política, representada pela perda dos direitos políticos em caso de condenação por ato de improbidade.

Ressalta-se o ordenamento constitucional que preestabelece o princípio da independência das instâncias civil, penal e administrativa, as quais podem exigir isoladamente a responsabilidade do agente ímprobo, cada qual no âmbito de sua competência.

A responsabilização administrativa sujeita o agente público às sanções estabelecidas nos respectivos regimes jurídicos de cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), respeitados os correspondentes procedimentos disciplinares. Dentre as penalidades, a mais branda é a advertência, e a mais severa de todas é a demissão do agente público por justa causa. A situação é diversa com relação aos agentes ocupantes de cargos políticos, que, por procedimento próprio, estarão sujeitos à perda do mandato eletivo. Nesses casos, a infração administrativa recebe tratamento de crime de responsabilidade (político-administrativo).

A responsabilização civil por ato de improbidade administrativa advém da própria Lei nº 8.429/92, que estabelece no art. 5º que, "ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano".

O ressarcimento, segundo a Lei nº 8.429/92, art. 5º, deve ser integral, independente da natureza do prejuízo causado ao erário. Caso seja insuficiente o quantum fixado a título de reparação, cabe à Fazenda Pública promover as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público, nos termos do § 2º, do art. 17, da Lei de Improbidade Administrativa.

Pode ainda ocorrer a responsabilização civil do agente público ímprobo sem que haja efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, caso em que estar-se-á punindo a tentativa de realização do ato de improbidade administrativa, que, em regra, consuma-se com a simples conduta do agente.

Além do ressarcimento do dano, o agente público estará sujeito as seguintes sanções complementares, estabelecidas pela Lei nº 8.429/92: perda dos bens obtidos irregularmente, multa civil e proibição de contratar com administração pública e dela receber benefícios (artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa).

## **2.2. Responsabilidade dos Sucessores**

Denota-se da análise deste capítulo que as hipóteses de penalização preconizadas pela Lei de Improbidade Administrativa são bastante amplas, alcançando, num primeiro momento, o agente ímprobo e o terceiro participante ou beneficiado com o ato.

No entanto, a lei vai mais além e prevê a responsabilização do sucessor do ímprobo pelos danos por este causados ao patrimônio público, na medida de sua herança.

A respeito, estatui o art. 8º da Lei nº 8.429/92: "O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilícitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança". (BRASIL, 1992)

Da interpretação resulta que mesmo que o agente corrupto tenha falecido, será plenamente possível a instauração de relação processual para a apuração dos ilícitos praticados por ele em vida, como também a aplicação de sanções de natureza pecuniária, figurando no pólo passivo o espólio e os sucessores do de cujos.

## **2.3. Perdimento de Bens Resultantes de Enriquecimento Ilícito**

Com a percepção da necessária recuperação do patrimônio da Administração Pública, de alguma forma revertido a particular diante da ocorrência de um ato ilícito, nos termos da legislação, a Lei de Improbidade Administrativa, no art. 12 incisos I e II, estabelece "o perdimento dos bens oriundos de atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito ou causam dano ao erário".

É importante ressaltar que este perdimento de bens caracterizado na legislação não configura como uma sanção, pois visa única e exclusivamente recompor o patrimônio público e reconduzir o agente corrupto à situação anterior à prática do ilícito. Pressupõe a incompatibilidade da remuneração do agente público com a sua evolução patrimonial, abrangendo tanto os bens ou valores desviados do patrimônio público como aqueles recebidos de terceiros em razão da atividade exercida.

Ainda que a vantagem ilícita tenha sido auferida mediante uma prestação negativa (deixar de fazer algo), em que o agente não tenha tido nenhum dispêndio financeiro, porém tenha obtido alguma vantagem, deve o proveito auferido ser estimado, de modo a proporcionar a verificação do numerário que o ímprobo, efetiva e ilícitamente economizou para si, viabilizando a condenação na restituição dos respectivos valores.

## **2.4. Representação para Indisponibilidade de Bens**

Outra providência a ser adotada no sentido de garantir a recomposição do patrimônio público lesado é a indisponibilidade dos bens do agente infrator, estabelecida no art. 7º da Lei nº 8.429/92:

Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. (BRASIL, 1992)

A indisponibilidade significa a impossibilidade do ímprobo alienar os seus bens, o que pode concretizar-se de diversas formas, dependendo da espécie de bens.

A indisponibilidade deverá incidir apenas sobre o montante dos bens do agente necessário à integral reparação do dano, não sobre todo o patrimônio do requerido. Daí a importância de se ter uma estimativa do montante a ser reparado, de modo a viabilizar uma adequada disponibilidade dos bens para reposição dos prejuízos causados.

### 3. PRESCRIÇÃO

A prescrição é fator imprescindível à harmonia das relações sociais, atuando como elemento impeditivo de uma situação de instabilidade generalizada e que no tocante a Administração Pública sempre foi motivo de acaloradas discussões e teses.

Com seus efeitos, a prescrição faz com que a inércia e o decurso do prazo sirvam de punição ao detentor de um direito que, por negligência ou descaso, deixe de exercê-lo em tempo hábil.

Visando a proteção do patrimônio público, o art. 37, § 5º, da Constituição dispõe sobre o caráter imprescritível das ações a serem ajuizadas em face de qualquer agente, servidor ou não, objetivando o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário. Como consequência, somente as demais sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa serão atingidas pela prescrição, restando excluído, assim, o ressarcimento do dano (material ou moral), o qual poderá ser perseguido a qualquer momento.

Em decorrência do dispositivo constitucional citado, entende-se como sem aplicabilidade o art. 23 da Lei de Improbidade às hipóteses de ressarcimento do dano. O dispositivo encontra-se assim redigido:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta Lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício do mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego. (BRASIL, 1992)

Como se pode constatar, o prazo prescricional variará conforme o vínculo do agente com o Poder Público, quer seja, temporário ou efetivo.

Tratando-se de vínculo originado de mandato eletivo, nos casos em que o agente é reeleito, a prescrição somente começará a fluir a partir do término do exercício do último mandato, ainda que o ilícito tenha sido praticado no decorrer do mandato anterior.

Nos casos em que o vínculo não seja de caráter temporário, o lapso prescricional será idêntico àquele previsto em lei específica para os casos de demissão a bem do serviço público, conforme o art. 23, II, da Lei de Improbidade Administrativa. A lei específica referida no dispositivo será aquela que institui o regime jurídico da categoria a que pertença o agente ímprobo. Nada impede, porém, que haja previsão diversa em legislação esparsa.

Inexistindo na lei referência à demissão a bem do serviço público, deve ser aplicado o lapso prescricional relativo à demissão em geral.

### CONCLUSÃO

Dos Conceitos, base legal e considerações apresentados no decorrer do presente trabalho, percebe-se a evolução histórica da conceituação da improbidade administrativa no direito brasileiro, sua vinculação com os princípios norteadores da Administração Pública e a base legal, estruturada essencialmente pela Constituição Federal e pela Lei Federal nº 8.429, de 03 de junho de 1992.

A vinculação com os conceitos de legalidade e moralidade foi essencial para o entendimento da caracterização de probidade do ato e consequentemente sua definição como um ato ímprobo, em especial diante da conceituação da lei brasileira que denota a improbidade administrativa como uma ofensa ao princípio da moralidade administrativa, mas também a todos os demais princípios da Administração Pública, relacionando-os entre os explicitamente descritos na Constituição Federal e os implícitos à atividade pública.

A evolução histórica permite estabelecer um parâmetro entre a realidade em períodos de ditadura militar e sua variação perante a instituição de um Estado Democrático de Direito, culminando na legislação que hoje rege a delimitação dos atos de improbidade administrativa.

O delineamento entre Sujeitos Ativos e Passivos da Improbidade também permite a definição dos papéis exercidos por cada sujeito, bem como a amplitude dada pela legislação acerca de seus significados, relacionando como sujeito ativo, não apenas o agente público, mas também todo aquele que concorra para a prática do ato de improbidade e como sujeito passivo toda entidade que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita.

A partir destas definições, é possível delinear os atos de improbidade administrativa perante a legislação vigente, enumerando-os entre os atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da administração pública.

Diante da definição clara dos atos configurados como improbidade administrativa, enumeram-se as sanções aplicáveis, em especial a responsabilização pelo ato, o envolvimento dos sucessores, o perdimento de bens resultantes de enriquecimento ilícito e a representação para indisponibilidade dos bens.

Também o instituto da prescrição é argumentado perante as correlações entre a determinação constitucional e a definição na norma específica, a Lei nº 8.429 de 03 de junho de 1992.

O tema acerca da Improbidade Administrativa é extenso e não foi pretensão deste trabalho esgotá-lo por completo, mas sim identificar seus principais conceitos, parâmetros, características e aspectos legais que corroboram para demonstrar a evolução da Administração Pública Brasileira em busca do seu fim último que é o atendimento ao interesse da coletividade com presteza, dentro da norma vigente e acima de tudo, com honestidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Constituição Federal**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em :< <https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 15 mai. 2006;

BRASIL, **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em :< <https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 25 mai. 2006;

BRASIL, **Lei nº 8.429**, de 03 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em :< <https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 15 mai. 2006;

BRASIL, **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em :< <https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 15 mai. 2006;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11 ed. São Paulo. Atlas: 1999

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes contra prefeitos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 2 tiragem. Rio de Janeiro. Lumen Juris: 2002;

HILLESHEIM, Cleiton. Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, nº 290, 23 abr. 2004. Disponível em :< <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5120>>. Acesso em: 29 jun. 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

NETO, Eurico Bitencourt. Improbidade Administrativa e Atentado aos Princípios da Administração Pública, 2ª ed. São Paulo, 2000.

NUNES, Silvério Carvalho. Legalidade Justa e Moralidade Administrativa. 3ª ed. São Paulo. 2001

PAZZAGLI FILHO, Marino. ROSA, Márcio Fernando Elias. FAZZIO JR. Waldo. **Improbidade administrativa** – aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PAZZAGLI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas. São Paulo: Atlas, 2002;

---

\* Graduada em Ciências Contábeis e em Administração, pós graduação em Auditoria e em Gestão Pública, Ex-sócia da Magnus Auditores e Consultores Associados, colaboradora/consultora do BEAP.

---

BOCO9495---WIN

#CO9478#

[VOLTAR](#)

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ... - LEI MUNICIPAL QUE CONCEDE BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES MUNICIPAIS - INCONSTITUCIONALIDADE POR INVASÃO DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ... - LEI MUNICIPAL QUE CONCEDE BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES MUNICIPAIS - INCONSTITUCIONALIDADE POR INVASÃO DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

- Nos termos do art. 27 da Constituição Estadual de Minas Gerais, novas despesas com pessoal deverão ser autorizadas especificamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual é de iniciativa do Poder Executivo, à luz dos artigos 66 e 90, também da Carta Mineira.

- Vislumbrada a inconstitucionalidade por invasão de competência privativa do Chefe do Executivo, nos termos dos dispositivos mencionados, a procedência da representação é medida que se impõe.

### ACÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.15.049153-8/000 Comarca de...

Requerente(s): Prefeito Municipal ...

Requerido(a)(s): Presidente da Câmara Municipal de ...

### ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em julgar procedente a representação.

DES. VERSIANI PENNA

Relator

### VOTO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Prefeito do Município de ..., em que impugna Lei nº 4.760/2015, que dispõe sobre a "alteração da Lei Municipal nº 2.933/1995 - Estatuto dos Servidores Públicos do Município de ... e dá outras providências".

Defende que é manifesta a inconstitucionalidade da norma referida, tendo em vista que o projeto de lei que antecedeu a promulgação iniciou-se na Câmara Municipal, em flagrante ofensa ao princípio de separação dos poderes, eis que cabe exclusivamente ao Prefeito a iniciativa de leis que dispõem sobre direito dos servidores públicos e aumento de despesas. Assim, assevera que o Legislativo extrapolou sua competência ao acrescentar o inciso IX ao art. 89 da Lei Municipal 2.933/95, para conceder licença ao funcionário por motivo de doença de filho ou enteado.

Deferida a medida cautelar, conforme acórdão de fls. 121/123v.

Decorrido o prazo assinado para a manifestação do requerido, conforme certidão de fl. 131.

Parecer da d. Procuradoria-Geral de Justiça às fls. 132/137, opinando pelo conhecimento e procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.760/2015.

É o relatório.

### MÉRITO

O Prefeito Municipal de ... questiona a constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.760/2015, a qual altera o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de ..., para acrescentar o inciso IX do art. 89 da Lei Municipal nº 2.933/95 e conceder licença remunerada ao funcionário por motivo de doença de filho ou enteado.

Conforme enfrentado na decisão colegiada que deferiu a medida cautelar (fls. 121/123v), é possível vislumbrar, da simples leitura do dispositivo supratranscrito, a apontada inconstitucionalidade por invasão de competência privativa do Chefe do Executivo, ante o teor dos artigos 66 e 90 da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 66. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III - do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
  - b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
  - c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
  - d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;
  - e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
  - f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
  - g) os planos plurianuais;
  - h) as diretrizes orçamentárias;
  - i) os orçamentos anuais;
- (...) (grifo nosso).

Art. 90. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XI - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual de ação governamental, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento, previstos nesta Constituição;

(...)

Parágrafo único. (...) (grifo nosso).

Também quanto à matéria sub examine, prevê o art. 27 da Carta Mineira que:

Art. 27. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de vantagem ou o aumento de remuneração, a criação de cargo, emprego e função ou a alteração de estrutura de carreira bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, por órgão ou entidade da administração direta ou indireta ficam condicionados a:

I - prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Infere-se, por conseguinte, que o eventual aumento de despesas com pessoal, ativo ou não, deverá ser devidamente autorizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual, como cediço, é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, e não do Legislativo.

De se consignar, ainda, que não se admite a declaração de atribuições entre os três Poderes, com fulcro no art. 6º da Constituição Estadual:

Art. 6º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuição e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.

Assim, e porque incabível a ampliação das hipóteses de limitação e iniciativa parlamentar de leis para além daquelas previstas em *numerus clausus* no art. 66, bem como no art. 90 da Carta Mineira, para abarcar, indistintamente, toda e qualquer iniciativa parlamentar de lei que acarreta em algum tipo de despesas, verifica-se, na espécie, a inconstitucionalidade apontada, ante a evidente violação ao princípio da separação dos poderes.

Não é outro o entendimento deste c. Órgão Especial, consoante revelam os arestos que ora colaciono:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA Nº 01/2011 À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DE MINAS - AMPLIAÇÃO DO PERÍODO DE LICENÇA À MATERNIDADE - CONCESSÃO DE VANTAGENS AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS - AUMENTO DE DESPESA - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.12.114111-3/000, Relator(a): Des.(a) Barros Levenhagen, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12.06.2013, publicação da súmula em 21.06.2013) (grifo nosso).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - EMENDAS - PODER LEGISLATIVO - AUMENTO DE DESPESAS - MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. São inconstitucionais os dispositivos de Lei modificados por emendas parlamentares e que dispõem sobre o regime jurídico dos servidores públicos, a remuneração, criação de cargos e vantagens pecuniárias, porque tratam de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, implicando subtração de competência legislativa e acarretando aumento de despesa para o Município. Julga-se procedente a ação direta de inconstitucionalidade. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.10.009377-2/000, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho, CORTE SUPERIOR, julgamento em 11.01.2012, publicação da súmula em 01.02.2012) (grifo nosso).

Dessa forma, como bem pontuado pelo d. Procurador de Justiça, "no caso em apreço, a Lei Municipal nº 4.760/2015 originou-se de projeto de lei apresentado pelo Poder Legislativo, acabando por ferir o princípio da separação de poderes, adentrando o legislador em seara exclusiva do chefe do Poder Executivo".

Por fim, cumpre esclarecer que a apresentação de emendas do Poder Legislativo a leis de iniciativa do Chefe do Poder Executivo está condicionada a dois requisitos, quais sejam, pertinência com o objeto do projeto de lei e ausência de aumento de despesas, sendo este último, a despeito dos argumentos tecidos pela Câmara Municipal de ..., inobservado na espécie.



Ante todo o exposto, acolho a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.760/2015, do Município de ....

Comunique-se, na forma do art. 336, *caput*, e parágrafo único, do RITJMG.

Sem custas e sem honorários.

É como voto.

BOCO9478---WIN/INTER

#CO9496#

[VOLTAR](#)

## LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - PESSOAL - FÉRIAS-PRÊMIO - TEMPO DE SERVIÇO NA PREFEITURA E NA CÂMARA - INDENIZAÇÃO-BASE DE CÁLCULO

CONSULENTE: Câmara Municipal

CONSULTOR: Mário Lúcio dos Reis

### INTROITO

A Câmara Municipal, no uso de seu direito a esta consultoria com base no vigente contrato administrativo, apresenta que dois servidores ocupantes de cargo comissionado e portadores de direitos a quinquênios e férias prêmio por tempo de serviços prestados da mesma forma em anos anteriores, segundo a lei municipal.

Isto posto, consulta-nos a respeito dos direitos a verbas indenizatórias e sua legalidade.

### CONSIDERAÇÕES LEGAIS

#### Constituição Federal:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

#### Estatuto do servidor Público do Município

**Art. 85** Ao servidor público municipal da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, ocupante de cargo de provimento efetivo, que tenha ingressado no serviço público do Município de ..., é assegurado o recebimento de adicional de 10% (dez por cento) sobre seu vencimento básico, a cada período de 5 (cinco) anos de efetivo exercício, o qual a este se incorpora ao seu patrimônio, para fins de aposentadoria.

§ 1º Ao servidor público do Município de ..., ocupante de cargo de provimento em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, também é assegurado o recebimento do adicional por tempo de serviço, nas mesmas condições do "*caput*" deste artigo, desde que compatíveis com a natureza de ocupação transitória do cargo, enquanto perdurar o regime de estrita confiança.

**Art. 100** Serão concedidas ao servidor público municipal da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, ocupante de cargo de provimento efetivo, férias-prêmio com duração de 30 (trinta) dias corridos, a cada 5 (cinco) anos de efetivo exercício no serviço público do Município de ... .

§ 1º Ao servidor público do Município de ..., ocupante de cargo de provimento em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, também é assegurada a concessão de férias-prêmio, nas mesmas condições do "*caput*" deste artigo, desde que compatíveis com a natureza de ocupação transitória do cargo, enquanto perdurar o regime de estrita confiança.

§ 8º O servidor público do Município de ... que tenha preenchido todos os requisitos para o gozo das férias-prêmio e venha a ser exonerado ou aposentado, antes do período de concessão, terá direito a postular e ser-lhe deferida a indenização do período correspondente, calculada com base na remuneração relativa ao cargo.

### CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

Os servidores fazem jus aos direitos constitucionais de 13º salário, férias e um terço de abono férias na forma que dispõe o art. 7º incisos VIII e XVII CR.88. O direito ao quinquênio está previsto no art. 85, § 1º da lei do Estatuto do servidor Público do Município, assim como as férias prêmio, a teor do art. 100. §§ 1º e 8º da mesma lei.

#### **CONCLUSÃO E PARECER FINAL**

Com fulcro nas considerações legais e técnicas retro expostas, esta consultoria é de parecer que os servidores ora referenciados, ao serem exonerados, fazem jus ao 13º salário, férias indenizadas e férias-prêmio, além dos dias trabalhados nos mês, confirmando-se a legalidade dos cálculos ora minutados.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9496---WIN