



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.12.009075-8

Representante: Promotor de Justiça Marcelo Dias Martins

Representado: Município de Piedade de Caratinga

Objeto: Lei n.º 312/2011.

Espécie: Recomendação (que se expede)

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Lei municipal que institui o Programa de Incentivo ao Produtor Rural e autoriza o uso de bens públicos para fins particulares, de forma vaga. Malferimento dos princípios da publicidade, impessoalidade, legalidade e moralidade. Inconstitucionalidade material.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
2



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. PREÂMBULO

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
3



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

O Promotor de Justiça Marcelo Dias Martins, com atribuição junto à 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Caratinga, no uso de suas funções constitucionais, representou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, solicitando a análise da constitucionalidade de dispositivos da **Lei nº 312/2011**, do Município de Piedade de Caratinga, que permite, em tese, sejam cedidos a particulares bens públicos, mediante contraprestação do produtor rural,

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

sem detalhar critérios assecuratórios da publicidade e da impessoalidade administrativa.

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente *RECOMENDAÇÃO* a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

idealizador da norma impugnada dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

2.1. DO TEXTO LEGAL HOSTILIZADO.

LEI N.º 312/2011:

Institui no Município de Piedade de Caratinga o Programa de Incentivo ao Produtor Rural, e dá outras providências.

Art. 3º - O "PROGRAMA DE INCENTIVO AO PRODUTOR RURAL" será desenvolvido pela Prefeitura, com contrapartida dos produtores rurais.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Art. 4º - [...]

§1º - Para atender os benefícios dos incisos deste artigo, cada propriedade poderá dispor de serviços executados por máquinas da Prefeitura, bem como por máquinas de terceiros, locadas pelo Município para tal finalidade.

§2º - Fica estabelecido o limite, para cada propriedade rural, de 05 (cinco) horas por máquina, com intervalo de no mínimo 03 (três) meses entre serviços da mesma natureza, exceto em relação a tratores agrícolas.

§3º - Quando a demanda for superior à capacidade de atendimento com os tratores agrícolas da Prefeitura, poderá o Poder Executivo

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

contratar com terceiros a locação de mais tratores, cujo contrato deverá prever que o Município será responsável por 43% (quarenta e três por cento) do preço da hora-máquina e o produtor rural beneficiário do serviço ficará responsável pelo pagamento da parcela restante (57%).

Art. 5º - Compete ao produtor rural beneficiado do programa, como contrapartida citada no art. 3º:

I - atentar e aplicar as orientações técnicas previamente registradas por laudo, repassadas através dos programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente;

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

II - participar ativamente dos cursos e treinamentos de capacitação técnica que serão oferecidos pela Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente ou por outros órgãos e afins;

III - providenciar, às suas exclusivas expensas, a retirada e realocação caso necessário, das cercas e quaisquer obstáculos para realização dos trabalhos da Municipalidade;

IV - executar roçadas para conservação das áreas limítrofes às vias de acesso;

V - emitir a competente nota fiscal de produtor rural no Município de Piedade de Caratinga, quando da comercialização de produtos agropecuários;

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
10



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

VI - atentar e cumprir a toda a legislação pertinente, de sobremaneira a ambiental;

VII - o pagamento da hora-máquina, a preço reduzido em relação ao mercado local, conforme estabelecido no Anexo I desta Lei, exclusivamente quando o serviço for executado por máquina da Prefeitura;

VIII - o pagamento, diretamente ao proprietário da máquina, de 57% (cinquenta e sete por cento) do preço da hora-máquina, quando o serviço for executado por máquina contratada pela Prefeitura.

§1º - Será mantido pela Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente um cadastro dos produtores rurais com as respectivas

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
11



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

identificações e registros dos serviços a eles prestados, bem como do cumprimento dos requisitos previstos nos incisos I e II deste artigo.

§2 - O pagamento previsto no inciso VII deste artigo será realizado mediante guia de recolhimento expedida pela Secretaria Municipal de Planejamento, Administração e Fazenda, sem a incidência de taxa de expediente.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Divisa-se que a normatização, excessivamente vaga, padece do vício da inconstitucionalidade material, como se demonstrará na sequência.

2.2. LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA O USO DE BENS PÚBLICOS POR
PRODUTORES RURAIS, DE FORMA VAGA. MALFERIMENTO AOS PRINCÍPIOS

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
13



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

DA IMPESSOALIDADE, PUBLICIDADE, MORALIDADE E LEGALIDADE.
INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

É possível inferir que o texto legal transcrito no **item 2.1.** malfere o artigo 37, *caput*, da Constituição da República e, igualmente, os artigos 13 e 166, inciso VI, ambos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
14



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

De acordo com os referidos dispositivos constitucionais:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
15



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Por sua vez, as cláusulas insertas na Constituição do Estado dispõem:

Art. 13 - A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

Art. 166 - O Município tem os seguintes objetivos prioritários:
[...]

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
16



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

VI - preservar a moralidade administrativa.

As cláusulas constitucionais trazidas à colação evidenciam que a Lei Municipal fustigada traz vícios que a contaminam.

O assunto em questão resvala em matéria sensível para o amadurecimento democrático de nosso país.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
17



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

É muito perigosa, nesse contexto, a cessão de bens públicos a particulares, quando a norma não trazer **pormenorizada disciplina** da questão, haja vista que a experiência empírica evidencia ser muito comum a existência de *ações clientelistas e assistencialistas*, em herança de paradigmas patrimonialistas, que embotam o exercício da Administração Pública Democrática.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
18



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Com isto se quer dizer que a cessão, em si, pode ser lícita e constitucional, desde que as normas que a amparem sejam completas, isto é, tragam uma regulamentação que atente, sobretudo, para os critérios de publicidade e impessoalidade administrativa.

Afinal, como os cidadãos de Piedade de Caratinga terão acesso à informação de que, *v.g.*, máquinas públicas se encontram disponíveis para a

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
19



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

utilização, sem uma adequada regulamentação, em lei, da publicidade a ser conferida (editais)?

Sem uma normatização adequada, assim, transforma-se uma útil modalidade de satisfação dos interesses locais em arriscado mecanismo de auxílio a pessoas ligadas à Administração ou de favores eleitorais.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
20



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

A norma em questão, noutro giro, ao deixar de disciplinar os aspectos inerentes aos critérios de impessoalidade administrativa (formas de acesso aos bens públicos) incidiu em outra inconstitucionalidade, atrelada não apenas à impessoalidade, mas, em abstrato, à própria moralidade administrativa e legalidade.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
21



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Relativamente à ofensa ao **artigo 13, da Carta Estadual**, é possível que, *prima facie*, cause perplexidade um princípio referente à Administração Pública poder vincular o Legislador, mormente o municipal.

No entanto, tal vinculação se dá na medida em que os princípios em comento se inserem entre aqueles cuja denominação ofertada pela doutrina é a de *princípios constitucionais estabelecidos*, segundo a qual:

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
22



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

[...] consistem em determinadas normas que se encontram espalhadas pelo texto da Constituição, e, além de organizarem a própria federação, estabelecem preceitos centrais de observância obrigatória

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
23



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

aos Estados-membros em sua auto-organização. Subdividem-se em

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
24



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

*normas de competência e normas de preordenação.*¹

Ou, como expõe magistralmente Raul Machado Horta:

A diversidade organizatória recebeu o contraste do princípio da homogeneidade, que, na expressão de *Carl Schmitt*, dissolve as antinomias dentro da Federação. Para preservar a diversidade dentro da homogeneidade, a autonomia do Estado-Membro passa a receber *normas centrais* crescentes no texto da Constituição Federal. As

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
25



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

normas dos direitos e garantias fundamentais, as normas de repartição de competências, as normas dos Direitos Políticos, as normas de preordenação dos poderes do Estado-Membro, as normas dos princípios constitucionais enumerados, - forma republicana, sistema representativo, regime democrático, autonomia municipal, direitos da pessoa humana - as normas da administração pública, as normas de garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público, as normas – princípios gerais do Sistema Tributário, as normas de limitação e de instituição do poder tributário, as normas – princípios gerais da atividade econômica, as normas da Ordem Social, constituem os centros de irradiação das normas centrais da

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
26



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Constituição que, no federalismo brasileiro de 1988, se projetaram na modelagem e conformação da autonomia do Estado-Membro, com incidência na atividade constituinte, na atividade legislativa, na atividade administrativa e na atividade jurisdicional do Estado Federado.² (Grifos nosso e do autor)

No mesmo sentido decidiu nossa Suprema Corte:

*MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 994p. p. 257.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
27



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Os Estados-Membros encontram-se sujeitos, em face de explícita previsão constitucional (art. 37, caput), aos princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais ressalta a vedação de qualquer vinculação e equiparação em matéria de vencimentos. As exceções derogatórias dos princípios gerais concernentes à aposentadoria dos agentes públicos só se legitimam nas estritas hipóteses previstas no texto da Constituição. O Estado-Membro não dispõe de competência para estender aos membros integrantes da Advocacia-Geral do Estado o regime jurídico especial que, em

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

matéria de aposentadoria, a Constituição Federal conferiu aos Magistrados.³ (Grifo nosso)

Destarte, não há razão para a não aplicação dos princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade administrativa à atividade legiferante da entidade federada periférica.

³HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756p. p.286-

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade

Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar

Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Estabelecida tal premissa, impõe-se reconhecer a flagrante inconstitucionalidade operada pela indigitada Lei Municipal.

Inicialmente, cumpre-nos cuidar do princípio da moralidade. Isso porque o Legislador Constituinte Originário elegeu a *moralidade administrativa* como um dos princípios, dentre outros, norteadores da atuação administrativa e legislativa.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
30



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

É que, no dizer de José Afonso da Silva:

A *moralidade* é definida como um dos princípios da Administração Pública (art. 37). A idéia subjacente ao princípio é a de que moralidade administrativa não é *moralidade comum*, mas *moralidade jurídica*. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina da Administração”.

Pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. Mas isso é

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
31



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, p. ex., com intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato *formalmente* legal, mas *materialmente* comprometido com a moralidade administrativa.⁴ (Grifos do autor)

⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 514-MC. Pleno. Rel. Min. Celso

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade

Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar

Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

E, acrescentamos: quando a Constituição é cumprida pelo legislador ordinário na sua tarefa de concretização constitucional, tal medida (moralidade administrativa) deve ser observada de forma imperativa, pois encerra uma imposição constitucional.

Nesse sentido, as lições de Renato Franco de Almeida, quando assevera, citando Canotilho, que:

de Mello. DJ 18.03.94.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
33



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Não obstante, não quer a teoria sob estudo com isso afirmar que o legislador é livre em sua obra de conformação constitucional, mesmo porque, se essa assertiva fosse correta, perderia a teoria sua razão de ser.

É no sentido de *conformação*, entretanto, que o legislador dispõe de um amplo domínio político para ponderar, valorar e comparar os fins dos preceitos constitucionais, proceder a escolhas e tomar decisões. Apesar de constitucionalmente vinculado, o legislador promove atitudes criadoras. Seria, portanto, uma livre conformação dos fins político-sociais enunciados na constituição, anotando-se, porém, que

*SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 768p. p. 571.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade

Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar

Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

se trata de uma “política constitucional” (CANOTILHO, 2001, p. 218), e não, acrescentamos, legislativa.⁵

E conclui:

Não obstante, frise-se, tal liberdade de conformação restringe-se aos meios e às formas que serão utilizados para alcançar a concretização dos desideratos constitucionais, não podendo importar em desvirtuamento político-econômico dos princípios constitucionais

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
35



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

dirigentes, isto é, não sendo lícito colocar o entendimento de maiorias políticas ocasionais (regra da maioria) ou as necessidades economicistas (princípio da eficiência econômica) acima dos princípios, imposições, tarefas e fins previstos na Constituição. Portanto, o compromisso constitucional deverá ser realizado na sua

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
36



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

integralidade, sem que haja subterfúgios de natureza política ou econômica a obstá-lo.⁶

De efeito, ao permitir a cessão de bens públicos municipais, sem critérios assecuratórios da publicidade e da impessoalidade, o Legislador municipal desviou-se, claramente, dos princípios citados.

~~ALMEIDA, Renato Francô de. *Constituição e políticas econômicas na jurisdição constitucional*. Belo Hori-
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
37~~



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

De fato, a Administração deve tratar igualmente os administrados que se encontrarem em situação jurídica similar, a fim de se evitar privilégios ou discriminações odiosas. Ao tratar da igualdade como princípio componente do regime jurídico administrativo, expõe Marçal Justen Filho:

A supremacia da dignidade humana acarreta a equiparação de todos os seres humanos. Cada um e todos merecem idêntico respeito. Não se admite que alguns tenham “dignidade” maior do que outros.

Fonte: Decálogo, 2007. 190p. p. 66.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
38



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

[...]

Para efeito do regime de direito administrativo, a isonomia não está sendo considerada como direito individual nem como garantia política. Afirma-se sua inclusão entre os direitos fundamentais. Isso deriva da afirmação de um compromisso da atividade administrativa

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
39



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

com a promoção da dignidade humana, por via inclusive do tratamento isonômico.⁷ (grifo nosso)

Vê-se, pois, que esse princípio nada mais é do que uma faceta do princípio da isonomia, consagrado no *caput* do art. 5º e no seu inciso primeiro, da Constituição Federal, ao qual também está sujeito o Legislador, afinal, a lei deve em si mesma consagrar a isonomia. Destarte, o princípio da igualdade vincula tanto o legislador quanto o aplicador da lei – igualdade na lei e igualdade perante a lei.

⁷ob. cit. p. 68.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
40



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Ao tratar do tema, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino citam os ensinamentos de Alexandre de Moraes, o qual aponta uma “tríplice finalidade

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
41



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

limitadora do princípio da igualdade – limitação ao legislador, ao intérprete/autoridade pública e ao particular”.⁸

Com efeito, para que não haja violação do princípio da isonomia e, por conseguinte, da impessoalidade, mister que o Legislador, ao editar um diploma legal, não fomente favoritismos ou discriminações odiosas. Não se quer com isso dizer que esse princípio constitucional obste o tratamento desigual a grupos

⁸ FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. pág. 69. São Paulo: Saraiva, 2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

diferenciados. Ao contrário, haverá respeito à isonomia se o tratamento discriminatório estiver pautado na razoabilidade. O que está proibido é o trato discriminatório fundado em parâmetro diferenciador arbitrário.

Assim é que, sob pena de vulneração desse princípio, a permissão e concessão de máquinas do Município àquele particular e não àquele outro, numa ou noutra circunstância e momento, ao alvedrio exclusivo do administrador do bem pú-

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
43



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

blico, deve ser apartada, vez que desfalcada de qualquer critério razoável para o *discrimen* e, portanto, fundada em mecanismo puramente arbitrário.

Ressalte-se, ademais, que a discriminação, seja ela positiva ou negativa, é também mecanismo de malferimento do princípio da legalidade, haja vista que, em último instante, a impessoalidade é exigência para a configuração da legalidade da conduta do administrador.

~~*ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. *Direito Constitucional Descomplicado*. Pg. 110. Niterói: Impe-
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
44~~



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Como é cediço, é plenamente possível o uso de bens públicos por particulares, situação em que o interesse público se une ao particular, ainda que em proporções diferenciadas, de modo que o bem sirva ao interesse do administrado, porém sem caracterizar qualquer renúncia da coisa pela Administração Pública.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
45



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Ora, é assente que o primado do interesse público é objetivo inarredável para a Administração Pública, ainda que venha a ser satisfeito de forma indireta, pois sua ausência resulta em verdadeiro desvio de finalidade.

De se observar, outrossim, que a previsão da Lei nº 312/2011, do Município de Piedade de Caratinga, na forma genérica em que está redigida, dá azo ao desvio de finalidade, porquanto permite que o aparato público seja utilizado apenas

tus, 2008.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
46



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

para a satisfação do interesse privado, em detrimento do princípio da impessoalidade.

Afinal, como um cidadão pode ter o conhecimento de que determinado bem público está disponível para a cessão de uso, sem, *v.g.*, a publicação de um edital, em procedimento próprio que viabilize a informação desse fato administrativo?

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
47



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Ademais, ao se guiar por esse rumo não transparente, existe o efetivo risco de que apenas os cidadãos íntimos do cotidiano administrativo municipal ou ligados ao Executivo, por vínculos de conhecimento diferenciados, tenham acesso ao uso desses bens.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
48



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Hely Lopes Meirelles, ilustre administrativista pátrio, une os dois conceitos – finalidade e impessoalidade, nos termos assim vazados:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (...) E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
49



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o 'fim

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
50



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
51



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

competência' do agente.⁹

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
52



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

É como diria Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰, “quem desatende ao fim legal desatende à própria lei”. Outrossim, não podemos olvidar que quem exerce a função administrativa está jungido a um *munus* público, de modo que os interesses e os bens públicos são indisponíveis (princípio da indisponibilidade).

Por fim, trazemos à baila decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais sobre o tema:

*MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20ª ed., pg. 85/86, Malheiros.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
53



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 542/2008. Autorização para instalação de linha telefônica na residência do Chefe do Executivo Municipal. Custeio pelo erário. Ofensa ao princípio da

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
54



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

moralidade administrativa. Arts. 13 e 166, VI, da Carta Mineira. Representação acolhida.¹¹

1. Ação Civil Pública - Autorização de uso de maquinário e mão-de-obra municipal à favor de particulares - Prova satisfatória - Inexistência de interesse público - Inobservância dos princípios da moralidade e impessoalidade - Dano ao erário caracterizado - Procedência - Ressarcimento determinado. 2. Apelações improvidas.¹²

*MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª ed., pg.106, Malheiros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Não tendo o Administrador a livre disposição sobre os bens e interesses públicos, a cessão de uma máquina municipal, que deveria ser empregado em prol de toda a comunidade, a um particular, constitui, se não for muito bem publicizada e delineada as hipóteses de cessão, uma notória ofensa aos princípios corolários da Administração Pública, quais sejam, a impessoalidade, publicidade, moralidade e legalidade.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
56



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

3. CONCLUSÃO

Considerando que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional, portanto, o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do

~~**BRASIL, Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.09.491860-4.~~

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade

Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar

Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder idealizador da norma impugnada, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
58



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93; RECOMENDA-SE ao Excelentíssimo Prefeito Municipal de Piedade de Caratinga:

Rel. Des. Roney Oliveira. Dj. 15/01/2010.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
59



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

- Revogar os artigos 3º, 4º e 5º da Lei nº 312/2011, do Município de Piedade de Caratinga ou, em interpretação conforme, acrescentar normatização condizente com o respeito aos vetores constitucionais mencionados, notadamente a publicidade e impessoalidade administrativa das cessões, como destacado na fundamentação ministerial.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
60



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Fixa-se, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

Nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se:

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
61



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

- a) A divulgação adequada e imediata da presente recomendação.
- b) Informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.
- c) Informações acerca da eventual existência de compromisso de ajustamento de conduta (TAC), ação civil pública ou ação de

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
62



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

improbidade relativa ao tema em questão (uso de bem e de servidor públicos por particular).

Belo Horizonte, 30 de julho de 2013.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

~~BRASIL~~, Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Acórdão. Processo n.º 1.0621.02.000650-1/001(1). Rel. Nilson
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
63



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Promotor de Justiça

Assessor Especial do Procurador-Geral de Justiça
Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
64



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

~~Reis. Dj. 28/05/2004.~~

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Rua Dias Adorno, n.º 367/9º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
65

