



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Gabinete do Prefeito



Of. nº 0420/2020/GPBCN

Bom Despacho, 25 de junho de 2020

À Sua Excelência a Senhora
Vereadora Joice Quirino
Presidente da Câmara Municipal
Rua Marechal Floriano Peixoto – 40 – Centro
35600-000 – Bom Despacho-MG



Assunto: Encaminha Projeto de Lei que revoga a lei 2.694/19

Senhora Presidente

O Município publicou a lei 2.694 em 18 de setembro de 2019, projeto de iniciativa do Poder Executivo, aprovado pelo Poder Legislativo, com o objetivo de incentivar a prática de atividades esportivas pelos servidores municipais.

Ocorre que o Ministério Público iniciou procedimento nesta comarca e encaminhou para a Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade da Procurador-Geral de Justiça que, por sua vez, considerou a lei inconstitucional e recomendou a sua revogação.

Entendemos que, neste momento, não vale a pena contrariar a recomendação e correr o risco de gerar algum tipo de prejuízo aos próprios servidores, caso a lei seja implementada e depois seja considerada inconstitucional.

Trabalharemos, posteriormente, em outras formas de incentivar a prática esportiva pelos servidores municipais, pois entendemos que se trata de medida muito relevante para a saúde e disposição dos servidores.

Desta forma, encaminho o Projeto de Lei para ser apreciado por essa Casa Legislativa, na urgência que a medida exige.

Atenciosamente,

Bertolino da Costa Neto
Prefeito Municipal



Prefeitura Municipal de Bom Despacho
Estado de Minas Gerais
Gabinete do Prefeito



Projeto de Lei nº 37 / 2020

Revoga a Lei Municipal nº 2.694 de 18 de setembro de 2.019 e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de Bom Despacho/MG, no uso de suas atribuições, especialmente o disposto no inciso IV do art. 87 da Lei Orgânica Municipal, encaminha o presente Projeto de Lei para tramitação legal nessa Egrégia Casa.

Art. 1º Fica revogada a Lei Municipal nº 2694/2019.

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Bom Despacho, 23 de junho de 2.020, 109º ano de emancipação do Município.

Bertolino da Costa Neto
Prefeito Municipal



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA DE CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE

Ofício nº 123/2020-CCConst-PGJ

Ref. Procedimento Administrativo nº MPMG-0024.19.017815-2

Belo Horizonte, 04 de março de 2020.

Exmo(a) Senhor(a) Prefeito,

Ob. 437.
Com os cumprimentos da Procuradoria-Geral de Justiça, registra-se que tramita, nesta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, o procedimento administrativo em epígrafe.

Objetivando o exercício do poder de autocontrole da constitucionalidade, confere-se ciência do teor da presente recomendação exarada nos autos do expediente.

Em obediência aos arts. 26, I, "b" e 27, parágrafo único, IV, da Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, são **requisitadas** neste ato, a **resposta escrita** sobre o posicionamento jurídico da municipalidade acerca da recomendação, bem como **certidão de vigência** da legislação questionada.

Finalmente, em havendo o decurso do prazo sem a manifestação da municipalidade considerar-se-á exaurida a etapa pré-processual.

Cordialmente,

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA JUNTO À
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Excelentíssimo(a) Senhor(a)
Prefeito Municipal
Praça Irmã Albuquerque, 45 - Centro
Bom Despacho - MG - 35600-000

RVVG



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

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.19.017815-2

Município: Bom Despacho

Representante: Promotor Dr. Giovani Avelar Vieira

Objeto: Lei Municipal n.º 2.694/2019

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei municipal. Abono de horas pela prática de atividades esportivas. Ofensa aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade, da indisponibilidade e da razoabilidade. Inconstitucionalidade.

Excelentíssima Prefeito do Município de Bom Despacho,

1 Relatório

O Promotor de Justiça Giovani Avelar Vieira, da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Bom Despacho, no uso de suas atribuições legais, representou a esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, conforme documentação encartada, solicitando análise da constitucionalidade da **Lei Municipal n.º 2.694, de 18 de setembro de 2019, do Município de Bom Despacho**, a qual “*cria incentivos para a saúde dos servidores e servidoras municipais mediante a prática de atividades esportivas*”.



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

Analisando a mencionada legislação, constataram-se vícios de inconstitucionalidade material.

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 do Estado de Minas Gerais, resolve expedir a presente recomendação a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2. Fundamentação

2.1 DISPOSITIVOS LEGAIS QUESTIONADOS

Infere-se que, por meio da edição da lei ora analisada, criou-se a possibilidade de o Poder Executivo conceder incentivos na forma de **disponibilização financeira e/ou de dispensa parcial do cumprimento da jornada de trabalho** para os servidores que comprovarem a prática de atividades esportivas, vide art. 2º.

Possibilita-se, assim, que os servidores que comprovarem a prática de esportes tenham **abono de até 3 (três) horas semanais em sua carga horária**, conforme disposto no art. 3º, e que aqueles que obtenham destaque em competições



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

recebam **incentivo financeiro no valor de até R\$ 70,00 (setenta reais)**, vide art. 4º, em flagrante afronta à disciplina constitucional, conforme será demonstrado.

2.2-LEI QUE AUTORIZA A CONCESSÃO INCENTIVOS PELA PRÁTICA DE ATIVIDADES ESPORTIVAS. ABONO DE HORAS E DISPONIBILIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS. MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, DA RAZOABILIDADE, DA PROPORCIONALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA INDISPONIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

É possível inferir que o diploma legal analisado malfeire 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.

De acordo com o referido dispositivo constitucional, tem-se:

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, impeessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

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, impeessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

(grifo nosso)



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

Art. 166 – O Município tem os seguintes objetivos prioritários:

(...)

VI - preservar a moralidade administrativa.

(grifo nosso)

Divisa-se, portanto, que, no cotejo com as cláusulas constitucionais trazidas à colação, a Lei Municipal fustigada mostra-se diametralmente oposta aos princípios administrativos cogentes.

É possível que, *prima facie*, cause perplexidade o fato de 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:

[...] 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 aos Estados-membros em sua auto-organização. Subdividem-se em *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 ho-

¹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 994p. p. 257.



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

mogeneidade, a autonomia do Estado-Membro passa a receber *normas centrais* crescentes no texto da Constituição Federal. As 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 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:

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

² HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p.286-7.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 514-MC. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 18.03.94.



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.

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 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 diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência’ do agente.⁵ (grifos do autor)

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*).

No caso, a norma em questão dá margem ao desvio de finalidade e a violações ao princípio da moralidade administrativa, ao conceder incentivo financeiro e dispensa do cumprimento integral da jornada de trabalho, pois não se pode gra-

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 93.



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

tiificar, às custas dos recursos públicos, o servidor pela prática de atividades estranhas à sua função e ao interesse público.

A instituição de vantagens para servidores públicos só se mostra legítima se realizada em conformidade com o interesse público e com as exigências do serviço.

Os incentivos possibilitados pela norma fustigada, para todos os servidores públicos municipais de Bom Despacho, não atende a nenhum interesse público, e tampouco às exigências do serviço, servindo apenas como mecanismo destinado a beneficiar interesses exclusivamente particulares daqueles servidores, à custa do erário.

Ressalta-se, aqui, que não se nega a importância da realização de atividades físicas para uma boa qualidade de vida e preservação da saúde. Todavia, a inclusão, ou não, desta prática à rotina dos servidores não diz respeito ao interesse público, sendo portanto incompatível a concessão de incentivos dessa natureza às custas dos cofres públicos.

Não obstante, o ato normativo impugnado contraria também o princípio da *razoabilidade*, que deve nortear a Administração Pública e a atividade legislativa e tem assento no art. 13 da Constituição do Estado, aqui transcrito, aplicável aos Municípios por força do art. 165, § 1.º, da mesma Carta.



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

Por força desse princípio constitucional, é necessário que o ato normativo passe pelo denominado “teste” de razoabilidade. Ou seja, ele deve ser: a) **necessário** (com base nos anseios da Administração Pública); b) **adequado** (considerando-se os fins públicos que com a norma se pretende alcançar); e c) **proporcional** em sentido estrito (que as restrições, imposições ou ônus dele decorrentes não sejam excessivos ou incompatíveis com os resultados a alcançar).

Os incentivos disciplinados pela lei em questão não passa por nenhum dos critérios do teste de razoabilidade: a) não atende a nenhuma necessidade da Administração Pública, pois não guarda nenhuma relação com a atividade desenvolvida pelo servidor; b) é, por consequência, inadequado na perspectiva do interesse público, porque pode acarretar a paralisação ou o atraso dos serviços públicos; e c) é desproporcional em sentido estrito, pois cria ônus financeiros que naturalmente se mostram excessivos e inadmissíveis, tendo em vista que não acarretarão benefício algum para a Administração Pública.

Conforme lição de Celso Ribeiro Bastos, a razoabilidade deve ser considerada nos seguintes termos:

[...] Consiste na exigência de que estes atos não sejam apenas praticados com o respeito aos ditames quanto a sua formação e execução, mas que também guardem no seu conteúdo uma decisão razoável entre as razões que os ditaram e os fins que se procura atingir.

[...]

As prerrogativas da administração têm de obedecer formalmente à lei e só poderão utilizar o seu teor de extravagância jurídica, digamos assim, serem regras excepcionais do caráter normal do direito, ou seja, estabelecer a coordenação entre as pessoas mais do que impor vínculos de superioridade e in-



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

ferioridade, dentro dos limites impostos pela lei. Deve a administração obedecer à lei e só fazer uso destas prerrogativas na estrita medida do necessário. Eis por que sempre tem que haver razoabilidade, adequação, proporcionalidade entre as causas que estão ditando o ato e as medidas que vão ser tomadas.⁶

Portanto, para que uma disposição legal seja considerada razoável, deve haver uma relação de congruência lógica entre a exigência e o motivo que a determinou:

É por meio da razoabilidade das decisões tomadas que se poderá contrastar atos administrativos e verificar se estão dentro na moldura comportada pelo Direito. Ver-se-á, mais adiante, que não é lícito ao administrador, quando tiver de valorar situações concretas, depois da interpretação, valorá-las a lume dos seus standards pessoais, a lume da sua ideologia, a lume do que entende ser bom, certo, adequado no momento, mas a lume de princípios gerais, a lume da razoabilidade, do que, em Direito Civil, se denomina valores do homem médio.

[...]

Em síntese: a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas. Vai se atrelar à necessidade da coletividade, à legitimidade, à economicidade, à eficiência.⁷

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, resultando sua ausência em verdadeiro desvio de finalidade.

⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 46-47.

⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 50.



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

Em casos análogos, quanto à inobservância dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais decidiu:

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 moralidade administrativa. Arts. 13 e 166, VI, da Carta Mineira. Representação acolhida.⁸

Portanto, não tendo o Administrador a livre disposição sobre os interesses públicos, a concessão de inventivos especiais aos servidores do município de Bom Despacho, constitui notória ofensa aos princípios corolários da Administração Pública, quais sejam, a moralidade administrativa, a impessoalidade, a indisponibilidade e a razoabilidade.

Dúvidas, pois, não restam sobre o vício de inconstitucionalidade material de que padece a Lei Municipal nº 2.694, de 18 de setembro de 2019, do Município de Bom Despacho, em sua integralidade.

⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.09.491860-4. Rel. Des. Roney Oliveira. Dj. 15.01.2010.



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

3. Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade da legislação do Município;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que para tanto é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; 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 Legiferante, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

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 a Vossa Excelência a adoção de medidas tendentes à **revogação** da Lei Municipal nº 2.694, de 18 de setembro de 2019, do Município de Bom Despacho.



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

Em obediência ao inciso IV, parágrafo único, do art. 27, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, estipula-se o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência adote as medidas sugeridas, em sendo esse o entendimento, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também 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 a Vossa Excelência:

1. Divulgação adequada da presente recomendação;
2. Informações por escrito, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir do vencimento do prazo de 30 (trinta) dias acima fixado, sobre o **posicionamento jurídico** da municipalidade acerca da recomendação, que busca, de forma consensual, o exercício democrático do autocontrole de constitucionalidade e o consequente aperfeiçoamento legislativo.

Belo Horizonte, 20 de fevereiro de 2020.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL POR DELEGAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, NOS TERMOS DOS ARTIGOS 18 E 92 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 34/94, CONFORME ATO PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS DE 06/12/2016.
COORDENADORIA DE CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA