



Número: **1010496-98.2017.8.11.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**

Órgão julgador: **GABINETE DO DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA - OE**

Última distribuição : **26/02/2019**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Objeto do processo: **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1010496-98.2017.811.0000 - Objeto: Lei Municipal nº 454, de 11/12/2013 - Postula o Requerente pela declaração de INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL da Lei Municipal nº 454/2013 de Feliz Natal por ofensa ao contido nos artigos 3º, incisos II e IV, 127, 129, caput, e 187, todas da Constituição Federal de Mato Grosso.**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA (AUTOR)	
CAMARA MUNICIPAL DE FELIZ NATAL (INTERESSADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
79858 56	15/06/2019 10:49	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	Voto

## V O T O

EXMO. SR. DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (RELATOR)

Egrégio Plenário:

Como sumariado, pretende o Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional do Estado de Mato Grosso, que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 454/2013, do Município de Feliz Natal/MT, em razão de ofensa aos arts. 3º, incisos II e IV, 127, 129 e 187, todos da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Com efeito, o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, na forma como constituído em nosso sistema legal, apresenta-se como legítimo instrumento processual para identificar as normas incompatíveis com o ordenamento nacional, de sorte a fazer prevalecer as disposições preservadas na norma ápice do arcabouço jurídico.

De igual modo, o modelo de organização estatal, assim como as bases gerais que orientam a Administração, não escaparam à regulação constitucional.

Por critério de melhor exegese, impõe-se a transcrição do diploma normativo impugnado:

*“LEI MUNICIPAL N° 454/2013.*

*DATA: 11 DE DEZEMBRO DE 2013.*

*SÚMULA: AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PRESTAR SERVIÇOS DE CAMINHÕES, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA A INICIATIVA PRIVADA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

*O SENHOR JOSÉ ANTONIO DUBIELLA, PREFEITO MUNICIPAL DE FELIZ NATAL, ESTADO DE MATO GROSSO, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas por Lei, FAZ SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:*

*Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a prestar serviços junto à iniciativa privada, com a cessão de máquinas e equipamentos, desde que sem ônus para a Municipalidade, para as obras executadas dentro dos limites do município.*

*Art. 2º - A presente cessão se dará até o limite de 60 (sessenta) horas de serviço por caminhão e 30 (trinta) horas por máquina/equipamento para cada pedido protocolado junto à Prefeitura Municipal, sem prejuízo do serviço público em execução.*

*Parágrafo primeiro: O Requerente dos serviços deverá responsabilizar-se pelo fornecimento do combustível para a realização dos serviços, não sendo aceito, em hipótese alguma o uso de biodiesel nos veículos ou máquinas da Prefeitura Municipal de Feliz Natal.*



Art. 3º - O atendimento obedecerá à ordem cronológica de requerimentos junto à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras, sem prejuízo do andamento normal dos serviços da Secretaria.

*Parágrafo único: o controle das horas/máquinas prestadas será de responsabilidade do Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras.*

Art. 4º - Aos serviços que, por sua natureza, precisarem de disponibilidade superior à 60 (sessenta) horas por caminhão e ou 30 (trinta) horas por máquina/equipamento, necessitarão de autorização legislativa específica.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO SENHOR PREFEITO MUNICIPAL, CENTRO ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO DE FELIZ NATAL, ESTADO DE MATO GROSSO, AOS 11 DIAS DO MÊS DE DEZEMBRO DE 2013.

José Antonio Dubiella  
Prefeito Municipal”.

A propósito, o art. 3º, inciso IV da CEMT, estabelece como princípios fundamentais e constitui objetivos prioritário do Estado: “o respeito incondicional à moralidade e à probidade administrativa, com a efetivação de mecanismos que oportunizem à coletividade o controle da legalidade de seus atos e da transparência de suas ações”.

A administração pública deve ser pautada pelos princípios alhures mencionados, de modo que não pare dúvida sobre a lisura das ações de quem administra, em homenagem aos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público.

Os Entes Federados, nesse aspecto incluídos os Municípios, como personificação do Poder Público que são, não possuem direitos ou interesses como bens próprios e disponíveis, na medida em que, no vértice, está o princípio da indisponibilidade do interesse público a informar o administrador, como elemento de concretização do bem-estar da coletividade.

Da análise da Lei atacada verifica-se, que esta destoia da ordem constitucional estadual, afrontando os princípios expressamente elencados no *caput*, do art. 129 da CEMT – em especial a impessoalidade e moralidade - ao autorizar o Poder Executivo de Feliz Natal a prestar serviços junto à iniciativa privada, com a cessão de máquinas e equipamentos.

É da letra do art. 129 da CEMT:

“Art. 129 A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte (...)”.

Observa-se, clara violação aos referidos princípios, dada a vedação expressa no que se refere à concessão de privilégios a particulares por parte do Poder Público que não correspondam à satisfação das necessidades coletivas.

Sobre o princípio da moralidade, Alexandre de Moraes assim leciona:

“Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade



constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública.

(...) Ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

*‘Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições’*. (Direito Constitucional, 24. Ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 325).

Quanto ao princípio da impessoalidade, o administrativista José dos Santos Carvalho Filho elucida:

*“O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecimento princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória”* (Manual de Direito Administrativo, 24. Ed., Ed. Lumen Juris, 2011, p. 19).

Como bem frisou o Subprocurador-Geral de Justiça na peça vestibular, 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.

Conforme expressa dicção da Lei nº 454/2013, do Município de Feliz Natal, veicula, de forma permissiva, a possibilidade de o Poder Público conceder a particulares, para serviços transitórios, máquinas e servidores do Município, sendo estabelecidas obrigações referente ao fornecimento do combustível para a realização dos serviços.

Ao se referir à cessão de equipamentos para particulares, a doutrina informa a previsão do uso privativo ou especial de bens públicos:

*“Os bens municipais ou se destinam ao uso comum do povo ou a uso especial. (...) Uso especial é todo aquele que, por um título individual, a Administração atribui a determinada pessoa para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas. É também uso especial aquele a que a Administração impõe restrições ou para o qual exige pagamento (...). Todos os bens públicos, qualquer que seja sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares desde que a utilização consentida pela Administração não os leve à utilização ou destruição (...). Ninguém tem direito natural a uso especial de bem público, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato ou ato unilateral da Administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade (...) o*



*uso especial do bem público será sempre uma utilização individual – uti singuli – a ser exercida privativamente pelo adquirente desse direito”.* (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 306-308.2).

Impende destacar que não fora demonstrada base legal objetiva quanto a finalidade do serviço e não há igualmente critérios positivados na norma quanto o requisito de fruição da atividade ou comodidade, bem como acerca do procedimento administrativo destinada a efetivação do serviço.

Destarte, a Lei em comento dá azo ao desvio de finalidade, ao permitir que o aparato público seja utilizado de forma eletiva para satisfação de interesses privados, em detrimento dos princípios da moralidade e da impessoalidade.

A respeito, o Órgão Especial do TJMG, julgou Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei Municipal que autorizava a utilização de máquinas, veículos e equipamentos por particular, e declarou a inconstitucionalidade material da Lei, por violação aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade. Confira-se:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA UTILIZAÇÃO DE MÁQUINAS, VEÍCULOS E EQUIPAMENTOS POR PARTICULAR. AUSÊNCIA DE LIMITES RELEVANTES, COMO PRAZO, PROCEDIMENTO, DEVERES DO USUÁRIO ETC. OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CARACTERIZADA. De amplo alcance conceitual, a moralidade ganhou contornos constitucionais, vingando como princípio concretizado em diversos pontos da Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente a ser observado em todas as atividades praticadas pela Administração Pública. Como já foi dito antes na CORTE SUPERIOR do TJMG, o princípio da moralidade impõe ao administrador público uma conduta pautada pela honestidade e pela boa-fé no trato da coisa pública. Impõe, assim, ao legislador que, ao editar diploma legal, não fomente favoritismos ou discriminações odiosas. Tal como prevista, a norma questionada viola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e razoabilidade (art. 13 da CEMG). Sua simples previsão vulnera objetivo prioritário do Município, que é o de preservar a moralidade administrativa (art. 166, VI, da CEMG), tido como 'pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais' (ADI 4.125/TO, Tribunal Pleno do STF, Rel. Cármen Lúcia. j. 10.06.2010, unânime, DJe 15.02.2011), eis que permite que, pela via discricionária, o Chefe do Poder Executivo autorize a utilização gratuita ou onerosa de bens públicos (máquinas, veículos e equipamentos) a terceiro interessado, em serviços particulares em sua propriedade, sem qualquer finalidade de ordem pública. Pressupõe, em princípio, situação precária, transitória e irrelevante para o Poder Público, mas sem definir qualquer procedimento formal prévio, de modo a criar espaços para que, por simples ato administrativo, supostamente marcado por conveniência e oportunidade, haja favoritismos ou perseguições”.* (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.11.015597-5/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/07/2013, publicação da súmula em 09/08/2013).



Acerca do tema, este eg. Sodalício não discrepa:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI AUTORIZANDO O MUNICÍPIO A DISPONIBILIZAR MAQUINÁRIOS E SERVIDORES A EMPRESA PARTICULAR - SERVIÇOS DE LIMPEZA E CASCALHAMENTO - EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE VIAÇÃO E OBRAS - OFENSA AOS ARTS. 129 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO E 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPESSOALIDADE E MORALIDADE - VIOLAÇÃO - AÇÃO PROCEDENTE.*

*É inconstitucional a lei municipal, por violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, que autoriza o município a disponibilizar bens e servidores a particulares”. (TJMT: ADI nº 174610/2014, Rel. DES. RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, Tribunal Pleno, Julg. 10/09/2015).*

A norma questionada na hipótese dos autos, encontra óbice, ainda, nos arts. 3º, incisos II e IV, além dos arts. 127 e 187, todas da CEMT, *in verbis*:

*“Art. 3º - São princípios fundamentais e constituem objetivos prioritários do Estado:*

*(...)*

*II – a promoção da pessoa humana, com a criação de mecanismos que concretizem suas potencialidades com perspectiva de transformação, sem paternalismo ou privilégios;*

*(...)*

*IV - o respeito incondicional à moralidade e à probidade administrativa, com a efetivação de mecanismos que oportunizem à coletividade o controle da legalidade de seus atos e da transparência de suas ações.”*

*“Art. 127 – A administração Pública é o conjunto dos órgãos e funções dos Poderes do Estado e das entidades descentralizadas, aplicadas à execução de atividades e serviços administrativos, com a finalidade de promoção do bem-estar geral e da satisfação das necessidades coletivas.”*

*“Art. 187 – Os Municípios poderão realizar obras, serviços e atividades de interesse comum, mediante convênio com entidades públicas ou particulares, bem como através de consórcios intermunicipais, com os Estados ou a União, utilizando-se dos meios e instrumentos adequados à sua execução.”*

Desta forma, pode-se concluir que toda e qualquer atividade, mormente a municipal, tem o dever de se pautar no cumprimento dos princípios constitucionalmente estabelecidos, que, portanto, são dotados de força cogente como quaisquer outras normas.

Não reconhece-los implica na suspensão da Constituição, autorizando assim, a prática de diversas ilegalidades. Ademais, concluir que a eficácia desses princípios se restringe à atividade administrativa é inclusive, contraditório, visto que, com base no princípio da legalidade, a Administração Pública está subordinada àquilo que estatui a legislação.

Ademais, a execução de serviços como mencionado na Lei Municipal é amplo e genérico, visto que dentro dessa “ação”, não se sabe se há a integração e uso da mão de obra de servidor público e maquinário público; assim, pouco há se falar, visto ser patente a ofensa à moralidade.



Em tempo, sabe-se que os servidores públicos são aqueles agentes que se vinculam à Administração Pública por meio de uma relação perene e indeterminada, sendo que, a cada período de labor, recebem a respectiva contraprestação pecuniária. São trabalhadores que exteriorizam a vontade do Estado e, por isto, não podem ser utilizados de forma privativa por particulares, ainda que mediante recolhimento de importância, pelo serviço executado.

Imperioso salientar que, ao facilitar a utilização de servidores públicos para interesses particulares, a lei acaba por incentivar o desrespeito ao interesse público e até mesmo a eventual prática de atos de improbidade contra a Administração Pública.

Desta forma, analisando o conteúdo da Lei Municipal nº 454/2013, afigura-se inegável sua incompatibilidade com os princípios que devem orientar a atividade administrativa.

Assim, considerando que o maquinário e equipamentos são bens de uso especial do ente público municipal, estando, portanto, afeto à prestação de serviços públicos, não há como concedê-los para o atendimento de interesse exclusivamente privado, conforme previsto na referida norma.

Destarte, o texto legal objurgado, pela clara omissão de elementos centrais no trato do procedimento administrativo alusivo ao uso particular de maquinário público municipal e de servidores públicos, não se mostra apto a salvaguardar o interesse público, pelo que afronta, materialmente, os arts. 3º, incisos II e IV, 127, 129 e 187, todos da CEMT, mormente os princípios expressos da moralidade e da impessoalidade.

Pelo exposto, em consonância com o parecer da cúpula ministerial, julga-se procedente o pedido inicial para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 454/2013, do Município de Feliz Natal/MT.

É como voto.

