

**Procedimento Administrativo** n.º MPMG-0024.20.014572-0

**Representado:** Município de Bom Jardim de Minas

**Representante:** Promotor de Justiça Marcelo Augusto Rodrigues Mendes

**Objeto:** Inconstitucionalidade do artigo 124-A da Lei Orgânica Municipal de Bom Jardim de Minas

**Espécie:** Recomendação (que se expede)

---

**Lei Orgânica Municipal. Nepotismo. Violação dos princípios da moralidade e da impessoalidade. Inconstitucionalidade.**

## **Excelentíssimo Presidente da Câmara Municipal**

### **1 Preâmbulo**

Cuida-se de procedimento administrativo instaurado por força de representação materializada pelo Promotor de Justiça Marcelo Augusto Rodrigues Mendes, com atribuições na Promotoria da Comarca de Andrelândia, para fins de análise da constitucionalidade dos §§ 1º e 2º do Artigo 124-A, da Lei Orgânica<sup>1</sup> do Município de Bom Jardim de Minas.

Constatada a inconstitucionalidade de algumas disposições e, 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, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade vem expedir a presente recomendação a Vossa Excelência,

---

<sup>1</sup> <https://sapl.bomjardimdeminas.mg.leg.br/norma/489>

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 TEXTO LEGAL QUESTIONADO

Eis o teor dos dispositivos legais eivados de inconstitucionalidade:

#### **LEI ORGÂNICA MUNICIPAL**

[...]

#### **CAPÍTULO II-A**

#### **DAS PROIBIÇÕES (AC)**

**Art. 124-A.** São proibidos de firmar contratos de qualquer espécie com os poderes do Município e os órgãos de sua Administração Indireta: (AC)

I - o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, bem como os respectivos cônjuges ou companheiros; (AC)

II - os servidores públicos municipais em exercício, tanto ocupantes de cargos em comissão quanto efetivos de qualquer dos poderes do Município, bem como os respectivos cônjuges ou companheiros; (AC)

III - os parentes, consanguíneos ou afins, **até o segundo grau civil**, do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Vereadores e dos ocupantes de cargos em comissão do respectivo órgão; (AC)

IV - a pessoa jurídica da qual seja sócio ou diretor qualquer das pessoas relacionadas nos incisos I, II e III deste artigo. (AC)

§ 1º. **Não se incluem na proibição constante deste artigo** os contratos cujas cláusulas e condições sejam uniformes para todos os interessados, inclusive aqueles decorrentes de **licitações** cujos termos contratuais estejam previamente definidos. (AC)

§ 2º. Não se aplicam as proibições deste artigo às contratações de pessoal por tempo determinado que forem precedidas de processo seletivo realizado nos moldes dos parágrafos 4º e 5º do artigo 79 desta lei. (AC)

Divisa-se, no particular, que alguns dispositivos legais apontados padecem de inconstitucionalidade material, como será demonstrado na sequência.

## 2.2 LEI MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DE CÔNJUGES E PARENTES DE AGENTES POLÍTICOS E OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO CONTRATAREM COM O MUNICÍPIO. LICITAÇÃO NEPOTISMO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

Embora o dispositivo legal hostilizado, em seu *caput* e incisos, proíba a nomeação de parentes dos agentes políticos para firmarem contrato com o Município, seu parágrafo primeiro autoriza essa prática no caso de contratações cujas cláusulas e condições sejam uniformes para todos os interessados, incluindo-se as decorrentes de licitação.

Com efeito, na seara do Direito Público, a ordem nacional prevê que o administrador deve observar os princípios constitucionais e adequar-se ao ordenamento jurídico pátrio, sob as penas da Lei.

Celso Antônio Bandeira de Mello alerta sobre a importância dos princípios, na fixação das linhas mestras da legislação infraconstitucional:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, precisamente porque define à lógica da racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.<sup>2</sup>

O desenho constitucional, nessa linha, impõe que as normas infraconstitucionais se subordinem aos princípios regentes da Administração Pública (CR/88, art. 37, *caput*, e CEMG/89, art. 13), dentre os quais, o da *impessoalidade*, o da *igualdade* e o da *moralidade*.

Firmados na Carta Constitucional Federal, esses princípios também são estatuídos na Constituição Estadual, o que garante o controle de constitucionalidade dos atos normativos municipais pela via concentrada estadual.

Fixa a Constituição mineira que:

Art. 1º - O Estado de Minas Gerais integra, com autonomia político-administrativa, a República Federativa do Brasil.

---

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 986-987.

§ 2º - O Estado se organiza e se rege por esta Constituição e leis que adotar, **observados os princípios constitucionais da República.**

(...)

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. (Redação dada pela Emenda à Constituição nº 49, de 13.6.2001)

§ 1º - A moralidade e a razoabilidade dos atos do Poder Público serão apuradas, para efeito de controle e invalidação, em face dos dados objetivos de cada caso.

§ 2º - O agente público motivará o ato administrativo que praticar, explicitando-lhe o fundamento legal, o fático e a finalidade.

O princípio da impessoalidade fundamenta-se na isonomia, de forma a evitar que a Administração distribua privilégios ou promova perseguições arbitrárias.

Necessário asseverar que os Poderes Executivo e Legislativo, no exercício de suas atividades, deverão respeitar o princípio em questão, que, segundo a doutrina pátria, consiste na busca da finalidade precípua da Administração Pública, qual seja, o interesse público, sem que pessoas sejam beneficiadas ou prejudicadas pela atuação administrativa.

A esse respeito, assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro que:

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a **finalidade pública** que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.<sup>3</sup>

Analisando-se os núcleos dos princípios da impessoalidade, da igualdade e da moralidade, extraem-se algumas regras, dentre elas a vedação ao favorecimento familiar no acesso a cargos públicos e na celebração de contratos. Proíbe-se, pois, o nepotismo, que é combatido, em regra, por meio do concurso público e da licitação.

---

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 35ª ed [2ª reimp.]. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 85.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, de forma contundente, se posicionou pela repressão ao nepotismo, tendo sido editada a 13ª Súmula Vinculante, *in verbis*:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta ou indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (Grifos nossos)

Recentemente, a Ministra Cármen Lúcia, em voto proferido no Recurso Extraordinário nº 910552, de sua Relatoria, no bojo do qual é discutida a constitucionalidade do art. 96 da Lei Orgânica do município de Francisco Sá, que proíbe a participação em licitação ou em execução de contratos de parentes, até terceiro grau, de Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e de servidores públicos municipais, assim se manifestou:

No julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12 anotei que "nem precisaria haver princípio expresso - quer da impessoalidade, quer da moralidade administrativa - para que se chegasse ao reconhecimento da constitucionalidade das proibições de contratação de parentes para os cargos públicos. Bastaria que se tivesse em mente a ética democrática e a exigência republicana, contidas no art. 1º da Constituição, para se impor a proibição de maneira definitiva, direta e imediata a todos os Poderes da República" (Relator o Ministro Carlos Britto, Plenário, DJe 18.12.2009).

A norma impugnada, pela qual prevista a vedação do nepotismo em matéria de licitação e de contratação pública, retira seu fundamento de validade diretamente das normas principiológicas constitucionais que resguardam a Administração Pública de ingerências pessoais e favoritismos políticos em detrimento ao interesse público.

35. Assim, não se vislumbra quais nódoa de inconstitucionalidade na norma do art. 96 da Lei Orgânica do Município de Francisco Sá/MG, pois integra ela o espaço de competência legislativa suplementar municipal e editada com o objetivo de dotar de máxima eficácia os princípios da impessoalidade, da igualdade e da moralidade administrativa.

Pelo cotejo entre o art. 96 da Lei Orgânica do Município de Francisco Sá/MG, a norma geral estatuída pela Lei n. 8.666/1993 e pela nova Lei n.

14.133/2021 se evidencia a observância do inc. XXVII do art. 22 e do art. 37 da Constituição da República<sup>4</sup>.

Entretanto, o julgamento do citado recurso ainda não foi finalizado em razão do pedido de vista do Min. Alexandre de Moraes<sup>5</sup>.

Importante destacar, contudo, que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já afirmou a constitucionalidade de previsões semelhantes, contidas nas leis orgânicas dos Municípios de Brumadinho (RE 423.560, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 29.05.2012) e de Belo Horizonte (ARE 648.476, Primeira Turma, Roberto Barroso, j. em 23.06.2017), consolidando posicionamento acerca da imprescindibilidade da observância dos princípios da moralidade e da impessoalidade, pelos agentes públicos, vedando-se, assim, o nepotismo no âmbito da Administração:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE. 1. Hipótese em que a decisão proferida pelo Tribunal de origem está alinhada à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 423.560, Rel. Min. Joaquim Barbosa). 2. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973. (ARE 648476 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-143 DIVULG 29-06-2017 PUBLIC 30-06-2017)

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e

---

<sup>4</sup> <https://www.migalhas.com.br/quentes/367039/parentes-de-agentes-publicos-podem-ter-contrato-com-municipio>.

<sup>5</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4835462>

Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades. **O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando “a igualdade de condições de todos os concorrentes”.** Precedentes. Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal. **A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa,** prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido. (RE 423560, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 29/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 18-06-2012 PUBLIC 19-06-2012 RT v. 101, n. 923, 2012, p. 678-683).

Verifica-se, portanto, que a previsão em lei municipal de proibição de participação em processo licitatório em decorrência de parentesco decorre do exercício da competência suplementar municipal para editar norma que objetiva dar efetividade aos princípios constitucionais positivados pelo art. 37, *caput*, da CR, *c/c* art. 13, *caput*, da CE.

Em outros termos, na falta de lei geral tratando do tema, e cabendo ao município legislar suplementarmente sobre matéria de interesse local, fica a cargo do legislador a regulamentação da matéria, de forma a coibir a prática de nepotismo e garantir sempre a máxima eficácia dos princípios constitucionais administrativos.

Importante destacar, em mero reforço aos argumentos apresentados, que a nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021), em seu artigo 14, acrescentou regra de restrição à participação em processo licitatório ou execução de contrato, complementando o que foi previsto no art. 9º da Lei n. 8.666/1993. Veja-se:

**LEI N. 14.133/2021:**

(...)

**Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:**

(...)

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou **civil com dirigente do órgão ou entidade contratante** ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, **ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau**, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

(...)

### **LEI N. 8.666/1993**

(...)

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação.

Vale lembrar que, conforme o art. 24, § 4º, da Constituição da República *“a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”*. E tal se sucede também em relação às leis municipais, por óbvio.

Dessa forma, pode-se concluir que o **inciso III e o parágrafo 1º do art. 124-A**, violam princípios que regem a Administração pública brasileira, previstos no *caput* do art. 37, da Constituição da República, e no *caput* do art. 13 e art. 165, § 1º, da Constituição Estadual, em dissonância com a interpretação do STF, exposta na Súmula Vinculante n.º 13 e nos recentes julgados.

## **Conclusão**

Ante o exposto, considerando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais apontados;

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;

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade expede a presente recomendação a Vossa Excelência, objetivando-se a tomada das medidas tendentes:

- a) à adequação da redação do art. 124-A, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, de forma a compatibilizá-lo com o art. 13 da CE, aos

termos da súmula vinculante n. 13 e precedentes da Suprema Corte, bem como ao disposto no art. 14 da Lei de Licitações n. 14.133/2021, em especial quanto ao **grau de parentesco**;

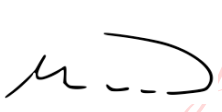
- b) à revogação do §1º do art. 124-A da Lei Orgânica Municipal, por ofensa ao art. 13 da Constituição do Estado.

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:

- a) divulgação adequada da presente recomendação;
- b) 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, 22 de setembro de 2022.

 MARCOS PEREIRA ANJO  
COUTINHO:174900  
2022.09.22 17:20:35  
-03'00'

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.