

Processo n.: 932.822

Natureza: Representação

Representante: Paulo Roberto Campos de Morais, vereador da Câmara Patrocínio do

Representado: Prefeitura do Município de Patrocínio do Muriaé

Exercício: 2014

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada a esse Tribunal por Paulo Roberto Campos de Morais, vereador da Câmara Municipal de Patrocínio de Muriaé, noticiando possíveis irregularidades nas contratações da empresária individual, Maria da Piedade Leite Ávila, pela Prefeitura Municipal de Patrocínio do Muriaé.

A Conselheira Presidente, após as providências necessárias ao exame de admissibilidade da presente Representação, considerou preenchidos os requisitos e determinou sua autuação e distribuição, fl. 94.

O Conselheiro Relator encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos termos regimentais destacando, desde já, que, em análise perfunctória, não se vislumbram os critérios de materialidade, riscos e relevância insculpidos no art. 226 do diploma regimental, norteadores do exercício do controle externo, fl. 96.

O Ministério Público solicitou a adoção de medidas instrutórias e o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica, conforme manifestação de fls. 97 a 99.

O Conselheiro Relator encaminhou o processo à Unidade Técnica, que se manifestou pela realização de diligência, fl. 101, tendo o Prefeito Municipal, Sr. Pablo Emílio Campos Corrêa remetidos os documentos de fls. 105 a 269, culminando na análise de fls. 272 a 275.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que emitiu parecer, fls. 277 e 278.

Posteriormente, o Conselheiro Relator ordenou, fl. 279, a citação do Prefeito à época, Sr. Pablo Emílio Campos Corrêa e a Pregoeira, Srta. Maria Gabriela Ávila Daher, para



que apresentem defesa, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, sendo que apenas a Pregoeira apresentou defesa e documentação, fls. 285 a 294.

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise de defesa, em cumprimento ao despacho de fl. 279.

II - ANÁLISE DE DEFESA

De acordo com a análise Técnica feita, fls. 272 a 275, e o parecer ministerial, fl. 277 e 278, foram apuradas as seguintes falhas nas contratações da empresária individual, Maria da Piedade Leite Ávila:

1) O Procedimento Licitatório nº 30/2013, Dispensa nº 020/2013 se adequa à égide formal e foi devidamente instruído com os atos procedimentais, próprio de contratações diretas, porém os objetos contratuais envolvem serviços que não dispõem de natureza de emergência ou urgência, além de sequer estarem abarcados pelo Decreto Municipal nº 006/2013, que decreta estado de emergência administrativa, não havendo, portanto, caracterização da hipótese de dispensa, prevista no inciso IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93.

A defesa da Srta. Maria Gabriela Ávila Daher dissente do relatório, afirmando que a limpeza de prédios públicos e seus acessos, os quais abrigam serviços de extrema relevância, como aulas e de saúde, constitui questão de higiene e salubridade pública passível de intervenção emergencial, e que caso o contrário, poderá ocasionar situação calamitosa para os usuários.

Cabe, primeiramente, entender as características da hipótese de dispensa de licitação, prevista no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Versa o referido disposto legal que o procedimento comum do processo licitatório poderá deixar de ser seguido nas hipóteses de emergência ou calamidade pública, quando se visa atender a situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Trata-se, portanto, de circunstância composta por gravosidade infortúnia que ocasione certa anormalidade na fluência funcional da Administração Pública e dos beneficiários dos serviços. Desta forma, a contratação direta emergencial estará justificada, viabilizada e deverá ser utilizada para a aquisição de serviços e/ou bens que tenham como fim atender a demanda que não pode aguardar o trâmite usual de um processo de contratação



pública ordinário, considerando a impossibilidade de planejamento prévio para apuração do *quantum* efetivo da demanda e necessidade por conta da adversidade, a fim de que as coisas se estabilizem e retornem ao *status quo ante*.

O conceito de "Emergência", conforme leciona Hely Lopes Meirelles, é assim conhecido:

"A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas conseqüências lesivas à coletividade." (Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 253)

Portanto, o escopo preconizado pelo legislador, em face às adversidades enfrentadas pelos gestores públicos, é de possibilitar a estes a contratação, célere e desburocratizada, de serviços essencialmente capazes de mitigar a cizânia que ensejou na declaração de emergência ou calamidade, sem a necessidade de se despender tempo com planejamento prévio, estruturação e o estrito seguimento do trâmite comum de contratações públicas, evitando-se, assim, o risco de danos, através de uma atuação direta.

Assim, os objetos do Procedimento Licitatório nº 30/2013, Dispensa nº 020/2013, quais sejam, serviço de pintura de escolas e limpeza de árvores e arbustos ao longo da estrada de Patrocínio a Sapucaia, não encontram respaldo no cenário fático de emergência/urgência, considerando que a sua finalidade e natureza são passíveis de prévio estudo amplo, suscetível de apreciação exauriente e capaz de viabilizar o planejamento e delineação sobre a real ordenança da administração pública, além de sequer terem a relevância ou capacidade de sanar uma situação de anormal fluência do estado das coisas e do interesse público.

Desse modo, na contratação em análise não ficou caracterizada a hipótese do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

O Procedimento Licitatório nº 061/2013, Pregão Presencial nº 021/2013, não apresentou falhas formais no que tange toda a sua estruturação e seguimento. Entretanto, a irregularidade constatada se dá pelo fato de a pregoeira, Srta. Maria Gabriela Ávila Daher ter relação de parentesco com a proprietária da empresa licitante vencedora do certame, situação que afronta os princípios da moralidade e impessoalidade, o que indica grave erro no procedimento.



No que tange ao segundo processo licitatório, informou a defendente os seguintes dados:

- A Lei Federal nº 10.520/2002 e do Decreto Federal nº 3.555/2000 que regulamentam a utilização de licitação na modalidade pregão presencial são omissas quanto a participação de empresas de parentes do pregoeiro no certame;
- A Lei nº 8.666/93 proíbe a participação de servidores na condição de licitantes, e que esta vedação não se aplica ao caso, pois a empresa contratada Maria da Piedade Leite Ávila ME através do questionamento pregão, não possuía em seus quadros, direta ou indiretamente, servidores da administração contratante;
- A legislação que regula a utilização do pregão como modalidade de licitação não restringe a participação na licitação de empresas ou pessoas físicas que tenham relação de parentesco com o pregoeiro e ou a membros da equipe de apoio, e que não havia impedimento legal a participação da empresa Maria da Piedade Leite Ávila ME naquele certame;
- No início de 2013, época do pregão, não havia jurisprudência firmada em sentido contrário, sendo a citada no relatório técnico contemporânea a data do procedimento;
- O pregão foi revestido de publicidade e seu edital fundado em critérios objetivos de escolha, não havendo margem discricionária no julgamento que pudesse beneficiar a empresa vencedora, afastando a tese de afronta aos princípios da moralidade e impessoalidade;
- O processo licitatório teve participação de 3 empresas do ramo, sendo a vencedora a que apresentou a proposta mais vantajosa para a administração;
- Os serviços objeto do contrato foram prestados, atendendo as necessidades da Administração e com preços condizentes com o mercado, não havendo sequer indícios de prejuízos ao erário.

Inicialmente, vale informar que a defesa confirmou a existência da relação de parentesco entre a proprietária da empresa Maria da Piedade Leite Ávila – ME, vencedora da licitação, e a Pregoeira, fl. 288, portanto aquela é avó materna desta.

A Constituição da República dispõe em seu Art. 37, XXI que as obras, compras e serviços serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure paridade de condições a todos os participantes, cabendo à Lei Federal nº 8.666/93 a regulamentação do dispositivo constitucional que trata do dever de licitar.



A Lei nº 8.666/93 preconiza em seu Art. 9º um rol de impedimentos à participação direta ou indireta nas licitações públicas de pessoas que possuam vínculo com gestores ou servidores públicos. Os impedimentos enclausurados servem para obstar essas participações, independentemente de qualquer consideração casuística, agindo, portanto, de forma preventiva, baseados, apenas, no risco de danos derivados desses elos.

Contudo, o referido artigo do Estatuto das Licitações nada prevê sobre as relações/vínculos de parentesco, tendo, em razão disso, se consolidado ao longo dos anos o entendimento doutrinário e jurisprudencial segundo o qual, ante a falta de expressa vedação legal, os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade devem predominar em face de situações em que empresas participantes de licitação pertençam a parentes de gestores e servidores públicos.

O instituto da licitação foi concebido pela Constituição, em seu art. 37, XXI como meio de combate à corrupção e favoritismo, e a Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º, esclarece que a finalidade do instrumento licitatório é garantir a observância dos princípios da isonomia de condições a todos os concorrentes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, devendo realizar-se em estrita conformidade com os princípios de diretriz da administração pública, a saber, legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, objetivou o legislador determinar a vinculação da consecução dos objetivos da licitação ao atendimento dos princípios pilares da Administração Pública, os quais reproduzem os fundamentos republicanos constitucionais, onde a defesa da *res publicae* é imperativo substancial.

O instituto da licitação, no decorrer dos anos, ganhou força com os célebres julgados sobre nepotismo no Supremo Tribunal Federal, ADC nº 12 e Súmula Vinculante nº 13 e oferece argumento centrado nos princípios constitucionais republicanos que, necessária e expressamente, orientam a atividade licitatória.

Não se pode afirmar, de forma absoluta, que a presença de empresas pertencentes a parentes de gestores e servidores públicos em processos licitatórios configure, necessariamente, a hipótese de desvio de finalidade. Há, entretanto, claro risco de favorecimento, cuja gravidade deflui da relação de parentesco a indicar a forte probabilidade



de comprometimento da igualdade entre os licitantes e da própria vantajosidade da proposta vencedora.

Ante às aparentes lacunas e deficiências da Lei nº 8.666/93 em não abranger, expressamente, no rol de impedimentos a hipótese de parentesco entre licitantes e gestores/servidores, é imperioso conhecer sobre a eficácia dos princípios, os quais revelam a existência de uma função integrativa, indicadora de que o direito é estruturado não apenas pelas regras textuais, mas por "[...] um conjunto coerente de princípios [...]" (DWORKIN, 1999, p. 291), que justifica agregar ao argumento jurídico "[...] direitos de fundo [...]" (DWORKIN, 2001, p. 15).

Assim, mesmo que um elemento inerente ao fim perseguido não esteja legalmente preconizado, ainda assim os princípios irão garantir-lhe direção, posto que há os que possuem autoaplicabilidade diretiva.

O paradigma positivista, calcado na composição exclusiva de fatos sociais da decretação e da eficácia, não encontra mais em seu âmago exclusividade e suficiência na condução comportamental dos sujeitos e entes. Já o paradigma não positivista acrescenta a essa dimensão real ou fática a dimensão ideal ou discursiva da correção, que tem como essência elementar a justiça. Na junção de ambas as vertentes, é possível produzir a união necessária entre o direito, como ele é, e o direito, como ele deve ser, e, com isso, entre o direito e a moral. O argumento principal para essa união entre direito e moral é a tese que o direito, necessariamente, promove uma pretensão de correção. 1

Esse intuito de correção, no âmbito das licitações e contratações públicas, está expressamente relacionado com os princípios concebidos no art. 37 da Carta Republicana e Art. 3º da Lei nº 8.666/93, os quais indicam que o correto, ou seja, o fim proposto, é que nas licitações vençam as propostas mais eficientes, economicamente, e aquelas endereçadas por pessoas cuja relação com o Poder Público não ponha em risco a moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade.

Conforme o julgamento da ADC nº 12, que versa sobre a vedação à prática de nepotismo no serviço público, o Supremo Tribunal Federal tornou cristalino, que os princípios da impessoalidade e moralidade constituem restrições jurídicas diretas ao nepotismo e são

_

¹ ALEXY, Robert. Constitucionalismo Discursivo, tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: LIVRARIA DO ADVOGADO, 2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1^a Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

dotados de eficácia plena, dispensando, assim, complementação legislativa para se fazerem cumpridos. A mensagem constitucional consolidada, proferida na ementa do acórdão enuncia o seguinte disposto: "[...] As restrições jurídicas ao nepotismo são as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade [...]"

Através do disposto, o precedente consolidado pelos Ministros ilustra o novo paradigma a ética administrativa. Importa citar, exemplarmente, o voto proferido pela Ministra Cármen Lúcia:

"[...] 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. 1°, da Constituição, para se impor a proibição de maneira definitiva, direta e imediata a todos os Poderes da República".

Vale observar que os entendimentos doutrinário e jurisprudencial se encontram em harmoniosa confluência, caminhando no sentido de reconhecer no que diz respeito à vinculação dos princípios, a característica de autoaplicabilidade e o poder de irradiação de comandos comportamentais vinculativos.

A base diretiva do art. 37 da Constituição é dotada de força integrativa e cogente, compondo a essência comportamental de toda a Administração Pública, inclusive no âmbito licitatório, em especial no que dispõe o § 3º, do art. 9º, da Lei nº 8.666/93, estando portanto implícita também no corpo da legislação administrativa esparsa, compreendendo que a atuação pública deve ser traçada em concretizar não apenas a razão da abstração legislativa, como também a axiologia dos princípios.

Compreende Celso Antonio Bandeira de Mello, que: ²

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa

-

² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 27^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 958/959.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra".

De fato, como já dito, que o comando legal do art. 9º da Lei nº 8.666/93 não faz referência ao parentesco como condição de impedimento, seu núcleo conceitual está a indicar esse tipo de vínculo pessoal como elemento comprometedor dos propósitos da licitação e, em última análise, dos princípios constitucionais.

O vínculo do parentesco, portanto, à luz dos princípios da moralidade e impessoalidade, demanda um comportamento comissivo das autoridades, ou seja, obstar a participação de parentes de agentes públicos em licitações, pois representa uma forte probabilidade de comprometimento da equidade administrativa, livre concorrência e paridade de condições participativas.

O Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou a respeito do tema, reconhecendo a amplitude integrativa dos princípios, compreendendo a hipótese de parentesco como impedimento objetivo à participação de parentes em licitações, justamente por culminar em desarmonia com os preceitos constitucionais, como se vislumbra pela ementa do REsp nº 615.432/MG, podendo-se extrair os seguintes dispostos:

"[...]

- 2. A principiologia do novel art. 37 da Constituição Federal, impõe a todos quantos integram os Poderes da República nas esferas compreendidas na Federação, obediência aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade.
- 3. O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos candidatos exercentes da prestação de serviços públicos, e assume grande relevância no processo licitatório, consoante o disposto no art. 37, XXI, da CF.

[...]

5. Consectariamente, a comprovação na instância ordinária do relacionamento afetivo público e notório entre a principal sócia da empresa contratada e o prefeito do município licitante, ao menos em tese, indica quebra da impessoalidade, ocasionando também a violação dos princípios da isonomia e da moralidade administrativa, e ao disposto nos arts. 3° e 9° da Lei de Licitações. Deveras, no campo da probidade administrativa no trata da coisa pública o princípio norteador é o do in dubio pro populo. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 615.432/MG, Primeira Turma, Relator: Luiz Fux. Disponível em. Acesso em: 20/02/2014."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Da mesma forma o TCU, posteriormente aos julgados da ADC nº 12 e a confecção da súmula Vinculante nº 13, adotou o entendimento de que o rol do art. 9º é passivo de ampliação por força dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e isonomia, como infere o Acórdão 1170/2010 nas seguintes passagens:

"[...]

13. A princípio, ressalto que o § 3º transcrito confere ao caput do art. 9º amplitude hermenêutica capaz de englobar inúmeras situações de impedimento decorrentes da relação entre autor do projeto e licitante ou entre aquele e executor do contrato. Nesse sentido, a norma, ao coibir a participação de licitante ou executor do contrato que possua "qualquer vínculo" de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista com o autor do projeto, elasteceu as hipóteses de impedimento, uma vez que não se faz necessária a existência de vinculo jurídico formal, mas, tão somente, uma relação de influência entre licitante ou executor do contrato e autor do projeto.

[...]

- 20. Ademais, verifico que os fatos analisados demonstram, além de ofensa ao art. 9°, § 3°, da Lei n. 8.666/93, clara afronta aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade.
- 21. Cumpre destacar que no ordenamento jurídico pátrio os princípios têm força normativa intrínseca, conforme se depreende do acórdão exarado pelo STF no âmbito do RE 579.951-4. Nessa oportunidade, o STF vedou a prática do nepotismo nos três Poderes da República, conquanto só houvesse norma nesse sentido aplicável ao Poder Judiciário, fundado diretamente nos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.
- 22. Assim, qualquer situação que não esteja prevista na lei, mas que viole o dever de probidade imposto a todos os agentes públicos ou pessoa investida desta qualidade, deve ser proibida, por ser incompatível com os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade. (BRASIL, Tribunal De Contas Da União, Acórdão 1170/2010, Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler, 2010)."

Consoante à linha de raciocínio, o Tribunal de Contas do Estrado do Paraná, prestou a consulta de nº 228167/10, onde conferiu extensão à Súmula vinculante nº 13 para alcançar as hipóteses de nepotismo em licitação:

"Consulta. Licitação. Participação e contratação de empresa da qual consta como sócio cotista ou dirigente, cônjuge, companheiro, parente em linha reta ou colateral, consanguíneo ou afim de servidor em cargo efetivo ou em comissão na entidade licitante. Impossibilidade. Interpretação da Súmula Vinculante 13 do STF. (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Consulta nº 228167/10, Entidade: Município de Arapongas.



Interessados: Luiz Roberto Pugliese e Município de Arapongas. Relator: Caio Marcio Nogueira Soares. AOTC nº 268, em 24/09/2010)."

O entendimento reiteradamente consubstanciado no ordenamento jurídico pátrio, seja em âmbito judiciário, seja em âmbito administrativo, caminha no sentido de que não é salutar a prevalência dos interesses particulares em detrimento do interesse público. O ferimento aos preceitos essenciais que norteiam o comportamento da máquina pública lesa e compromete o pacto democrático axiológico promissor, derivado da Carta Magna de 1988.

Desta forma, a diretriz teleológica dos princípios que regem o comportamento da *res publicae* serve de instrumento consentâneo como forma de mitigação dos reais e concretos riscos de desvio de finalidade decorrentes do vínculo pessoal de parentesco. § 3°, do Art. 9°

É possível concluir, enfim, que mesmo diante da aparente omissão ou deficiência legislativa em não incluir, expressamente, no rol de impedimentos previsto no art. 9º, § 3º, da Lei nº 8.666/93 as hipóteses minuciosas de parentesco entre membros do órgão licitador e licitantes, os integrantes da máquina pública, sejam estes, principalmente, gestores, pregoeiros, pareceristas enfim, devem zelar pela autoaplicabilidade dos princípios que regem a Administração Pública e o instituto da licitação, a fim de que sejam contidas todas as formas de lesão à moralidade administrativa, impessoalidade e isonomia.

III – CONCLUSÃO

Após a análise da defesa apresentada pelo Pregoeira, Sra. Maria Gabriela Ávila Daher, considera-se que esta não apresenta argumentos suficientes para eximir a defendente da responsabilidade pelos fatos apontados no relatório técnico de fls. 272 a 275.

O Prefeito à época, Sr. Pablo Emílio Campos Corrêa, apesar de citado por edital, não veio aos autos se manifestar quanto aos apontamentos irregulares.

Dessa forma, mantém-se a irregularidade, objeto destes autos e a responsabilidade dos indicados no relatório técnico.

1^a CFM, em 14/06/2018.

Guilherme Honorato Pessoa Lima Estagiário

Maria Helena Pires Analista de Controle Externo TC 2172-2



Processo n.: 932.822

Natureza: Representação

Representante: Paulo Roberto Campos de Morais, vereador

Representado: Prefeitura do Município de Patrocínio do Muriaé

Município: Patrocínio do Muriaé

Exercício: 2014

Em cumprimento ao despacho de fl. 279, encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas.

1a CFM, em 14/06/2018.

Maria Helena Pires Coordenadora de Área TC 2172-2