



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1066592/2019
Processo Principal nº: 969439/2016 – Denúncia
Natureza: Recurso Ordinário
Procedência: Prefeitura Municipal de Monte Belo
Recorrente: Humberto Fernandes Maciel – Ex-Prefeito Municipal de Monte Belo

RELATÓRIO

1. Recurso Ordinário interposto Humberto Fernandes Maciel, ex-Prefeito Municipal de Monte Belo, contra o acórdão proferido pela Primeira Câmara no Processo nº 969439 – Denúncia, do Município de Monte Belo, que considerou parcialmente procedente a denúncia e aplicou multa ao recorrente no valor total de R\$4.500,00.

2. Na petição de fls. 1/19, o recorrente se insurgiu contra a condenação pelas irregularidades apontadas no item III), do acórdão proferido pela Primeira Câmara em 19/02/2019:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

(...)

III) aplicar multa ao Prefeito Municipal de Monte Belo à época, Sr. Humberto Fernandes Maciel, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal, no valor total de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), sendo: 1) R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) em razão de aquisição irregular de materiais para reforma da Prefeitura Municipal, em afronta ao art. 109 da Lei Orgânica do Município de Monte Belo; e 2) R\$ 3.000,00 (três mil reais) em razão da habilitação indevida de empresa impedida de participar em licitações no município de Monte Belo, tendo em vista a gravidade dos fatos narrados na denúncia e a reiteração do comportamento analisado no item 2.1, nos termos do art. 89 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 e do art. 320 do Regimento Interno deste Tribunal, bem como a afronta ao art. 9º, III, da Lei n. 8.666/1993 e ao art. 109 da Lei Orgânica do Município de Monte Belo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

3. Alegou que a Lei Orgânica Municipal, ao mesmo tempo que vedaria a presença de servidor no quadro societário da empresa licitante, exclui essa vedação quando o contrato apresenta regras uniformes. Requereu que na hipótese de ser mantida a irregularidade, seja reduzido o valor da multa.

4. Por meio do despacho de fl. 23/23v, o Conselheiro Relator determinou que os autos fossem encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, e posteriormente ao Ministério Público de Contas.

5. Após exame das alegações apresentadas pelo recorrente, a unidade técnica entendeu que foi apresentada justificativa suficiente para modificar a decisão que aplicou multa ao Prefeito Humberto Fernandes Maciel, no valor de R\$1.500,00, em razão da aquisição de materiais de reforma para a Prefeitura Municipal, uma vez que ficou demonstrado que não houve afronta ao art. 109 da Lei Orgânica do Município de Monte Belo.

6. Em relação à multa aplicada no valor de R\$3.000,00 pela habilitação indevida da Construtora Monte Belo, entendeu que deve ser mantida a condenação, uma vez que houve afronta ao art. 9º, III, da Lei n. 8.666/93, e ficou comprovado nos autos que a servidora municipal Adriana Amélia Fernandes Rodrigues é sócia da Empresa vencedora do certame.

7. Em seguida os autos vieram ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

FUNDAMENTAÇÃO

Aquisição irregular de materiais para reforma da Prefeitura Municipal, em afronta ao art. 109 da Lei Orgânica do Município de Monte Belo

8. No acórdão recorrido, o recorrente foi sancionado pela irregularidade relativa ao fornecimento de materiais para a reforma da Prefeitura Municipal pelo fornecedor



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Genivaldo Ferreira Rodrigues EPP, empresa individual, cujo dono é marido da servidora municipal, Sra. Adriana Amélia Fernandes Rodrigues, conforme certidão de casamento acostada às fls. 44.

9. A contratação foi realizada por meio da Ata de Registro de Preços n. 11/2013 (Procedimento Licitatório n. 48/2012).

10. Alegou o recorrente que o parágrafo único do art. 109 da Lei Orgânica Municipal de Monte Belo estabelece que a proibição relativa aos servidores e pessoas que possuam alguma relação de parentesco com os mesmos não inclui os contratos cujas cláusulas e condições sejam uniformes para todos os interessados.

11. A unidade técnica ressaltou que, de fato, não se discutiu nos autos a aplicação do parágrafo único do art. 109, da Lei Orgânica do Município de Monte Belo. O referido dispositivo dispõe:

SEÇÃO III DAS PROIBIÇÕES

Art. 109. O Prefeito, o Vice-prefeito, os Vereadores e os servidores municipais, bem como as pessoas ligadas a qualquer deles por matrimônio ou parentesco, afim ou consanguíneo, até o terceiro grau, ou por adoção, não poderão contratar com o Município, subsistindo a proibição até seis (6) meses após findas as respectivas funções. (modificado pela emenda n.º 011, de 17/10/2007).

Parágrafo único. Não se incluem nesta proibição os contratos cujas cláusulas e condições sejam uniformes para todos os interessados.

12. No presente caso, vislumbra-se que a Lei Orgânica da Prefeitura Municipal de Monte Belo ampliou a vedação constitucional com a finalidade de consagrar os princípios da moralidade e impessoalidade ao estabelecer que o prefeito, vice-prefeito, vereadores e os servidores municipais, bem como, as pessoas ligadas a qualquer deles por matrimônio ou consanguíneo, até o terceiro grau, ou por adoção, não poderão contratar com o Município, ressalvando, apenas, a possibilidade de celebração de contratos com cláusulas uniformes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

13. O Supremo Tribunal Federal entende pela constitucionalidade de dispositivo da lei orgânica municipal que amplia a vedação à participação e a contratação de parentes em licitações existente da Lei Federal n. 8.666/93:

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 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 viceprefeito, 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): Min. 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)

14. Nessa seara, temos duas situações a serem analisadas no caso concreto. A contratação de empresa que contém em seu quadro societário pessoa ligada por matrimônio com servidor municipal, e a contratação de empresa que possui em seu quadro societário servidor



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

municipal, desde que, em ambos os casos, os contratos firmados possuam cláusulas e condições uniformes para todos.

15. Na análise da primeira situação, em que se verifica a contratação de empresa que possui em seu quadro societário sócio ligado por matrimônio à servidora municipal, a unidade técnica concluiu:

A aquisição de material de consumo para a realização de reparos no prédio da Prefeitura, no valor de R\$4.106,60, conforme NE anexada pela denunciante à fl. 41 dos autos originais e ainda conforme relatório “Movimentação do Empenho, extraído do SICOM, anexo, decorreu de contrato firmado com a empresa Genivaldo Ferreira Rodrigues - EPP, atinente à Licitação nº 48/2012-PR, conforme Ata de Registro de Preços 11/2013 de 10/01/2013.

Observa-se que a contratação em análise se deu por meio de licitação, na modalidade Pregão, para registro de preços e embora tenha comprovadamente em seu quadro societário cônjuge de servidor público municipal, decorreu de um procedimento licitatório que por suas características possui condições uniformes a todos os interessados.

Este Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à Consulta nº 646.988, que teve como Relator o Conselheiro Elmo Braz Soares entendeu ser possível a participação de parente de servidores no certame, desde que sejam obedecidos os ditames contidos na Lei de Licitações e que a licitação seja com cláusula e condições uniformes, nos seguintes termos:

LICITAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE PARENTES DE SERVIDORES OU DE DIRIGENTES. LEGALIDADE DESDE QUE O PROCESSO LICITATÓRIO OBEDEÇA CRITERIOSAMENTE AOS PRECEITOS DA LF 8666/93, COM CLÁUSULAS E CONDIÇÕES UNIFORMES. (TCE-MG - Consulta nº 646.988, tendo como Relator o Conselheiro Elmo Braz Soares). (Grifos).

Observa-se que as licitação nas modalidades Pregão, Tomada de Preços, Leilão e Concorrência revestem-se de cláusulas prefixadas pela Administração, ou seja, constituem-se de cláusulas uniformes a todos os interessados, portanto, considerando que a despesa de R\$4.106,60, que gerou a aplicação de multa no valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) em razão de aquisição irregular de materiais para reforma da Prefeitura Municipal, por ter sido precedida de licitação na modalidade pregão atrai a aplicação do parágrafo único do supracitado artigo 109.

(...)

Sob a perspectiva apresentada não houve comprovação de que a contratação da citada empresa, embora tenha comprovadamente em seu quadro societário cônjuge de servidor público municipal, tenha havido algum tipo de favorecimento, haja vista que foi



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

antecedido do devido procedimento licitatório em que fora julgado e processado em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade e igualdade, em consonância com o parágrafo único do art. 109 da LOM. Diante disto, entende-se que deve ser reformada a decisão que aplicou multa ao Prefeito, Sr. Humberto Fernandes Maciel, no valor de R\$1.500,00, em razão da aquisição irregular de materiais de reforma da Prefeitura Municipal, tendo por base afronta ao caput do art. 109 da Lei Orgânica do Município de Monte Belo.

16. Nos termos da Consulta n. 646988, citada pela unidade técnica, o Tribunal de Contas entendeu:

A Lei n. 8.666/93, em seu art. 9º, III, reza:

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

III – **servidor ou dirigente** de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação" (Grifamos).

A clareza do dispositivo não deixa dúvida do impedimento da participação de determinadas pessoas na licitação. O referido artigo retrata os princípios da moralidade pública e da isonomia.

O inc. III proíbe expressamente de participar da licitação o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante responsável pelo certame. Também proíbe a participação de empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores, etc., sejam servidores ou dirigentes dos órgãos contratantes.

Por oportuno, deve-se esclarecer que tal vedação alcança as contratações entre prefeitos e a municipalidade e, por extensão, a sua participação em processos licitatórios. Alcança também a aquisição de bens por parte da municipalidade de único estabelecimento existente no Município do qual seja proprietário o Prefeito, visto que ele representa diretamente a municipalidade nas contratações e autoriza as licitações.

Mesmo que haja delegação, os impedimentos para a contratação permanecem, visto que poderão estar presentes riscos do relacionamento pessoal produzir distorções incompatíveis com o princípio da isonomia. Como ensina Marçal Justen Filho, "a simples potencialidade do dano é suficiente para que a lei se acautele".

Por força do disposto no art. 29, IX, c/c com o art. 54, I e II, da Constituição Federal, e art. 57, II, da Constituição Estadual, também é vedada a participação em licitação e a consequente realização de obra ou fornecimento de bens e serviços – decorrente de contrato firmado com pessoa jurídica



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

de direito público do Município – de pessoa física do Vereador ou de empresa da qual seja proprietário, diretor ou que nela exerça função remunerada.

Estas vedações consagram os princípios da moralidade, impessoalidade e da isonomia.

Entretanto, não existe na lei qualquer dispositivo que impeça de participar de contratação com a Administração parentes de servidores ou de dirigentes de órgãos, desde que o contrato obedeça às cláusulas uniformes e seja precedido do procedimento licitatório nos termos regidos pela Lei n. 8.666/93.

Com relação à contratação de parentes de servidores e de dirigentes com dispensa da licitação, especificamente para obras e serviços de engenharia de valor até 5% do limite previsto na alínea a do inciso I do art. 23 da Lei n. 8.666/93, e para outros serviços e compras de valor de até 5% do limite previsto no inciso II, alínea a, do mesmo art. 23, entendo que, se existirem outras empresas que podem atender a Administração, **é prudente que se estabeleça a licitação, para se evitar risco à isonomia que venha comprometer a lisura da contratação e, principalmente, ferir os princípios da moralidade e impessoalidade, consagrados pela Constituição Federal em seu art. 37.**

17. Porém, diferentemente da posição adotada pelo órgão técnico, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já decidiu pela irregularidade da contratação de parentes nos casos regidos por contratos de cláusulas uniformes, em caso semelhante ao tratado nos autos:

ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - RESCISÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO FIRMADO COM EMPRESA ADMINISTRADA PELO GENITOR DE DOIS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS - RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PESSOAS - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PRÉVIO - NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NA LEI Nº. 8.666/93 - **NORMAS MUNICIPAIS - COMPETÊNCIA RESIDUAL PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL QUE PERMITE A PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES MUNICIPAIS E PARENTES ATÉ O SEGUNDO GRAU CONTRATAREM COM O MUNICÍPIO DESDE QUE O CONTRATO POSSUA AS MESMAS CLÁUSULAS E CONDIÇÕES PARA TODOS OS INTERESSADOS - CONTRATO QUE ADMITE NEGOCIAÇÃO - EVIDÊNCIA DE QUE AS CONDIÇÕES OFERTADAS ERAM IGUAIS À TODOS PARTICIPANTES DO CERTAME - INOCORRÊNCIA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE - LEGALIDADE DO ATO IMPUGNADO - SEGURANÇA**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

DENEGADA - RECURSO DESPROVIDO. 1 - O ato administrativo goza de presunção de legitimidade e legalidade, razão pela qual a respectiva anulação pela via mandamental depende da comprovação da ilegalidade praticada pela Administração. 2 - **Em se tratando de procedimento licitatório, devem ser observadas as disposições contidas na Lei Federal nº. 8.666/93, a qual cuidou de estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, sendo que a competência municipal para legislar sobre o tema é residual, porquanto se trata de matéria de interesse local.** 3 - **A regra contida no art. 101 da Lei Orgânica do Município de Igaratinga, que permite que os servidores municipais e aqueles que possuam relação de parentesco com estes até segundo grau contratem com o ente municipal desde que as condições e cláusulas do contrato administrativo sejam iguais para todos os interessados, deve ser interpretada conforme os princípios da moralidade e da impessoalidade que norteiam a conduta da Administração Pública.** 4 - **Evidenciado que o pacto firmado pela municipalidade com empresa administrada pelo genitor de dois Secretários Municipais admitiu negociação, eis que realizada mediante pregão, a ordem da Lei Orgânica impede a contratação do parente próximo dos agentes, e daí que exsurge legítima a conclusão administrativa de rescindir o pacto firmado, em consonância com a recomendação exarada pelo órgão ministerial.** 5 - Ausente a relatora: requisito da uniformidade das cláusulas e condições contratuais, malferem os princípios da impessoalidade e da moralidade a contratação feita pela municipalidade para o transporte escolar de alunos com empresa administrada pelo genitor do Secretário Municipal de Educação. (Apelação Cível 1.0471.14.002959-9/002. Rel.: Des.(a) Sandra Fonseca. Julg. 24/03/2015. Pub.: 07/04/2015).

18. O TJMG entendeu que nos contratos originados de processo licitatório na modalidade pregão, o qual admite negociação, não deve ser aplicado o parágrafo único da lei orgânica que estabelece a permissão para contratar desde que as condições e cláusulas dos contratos administrativos sejam uniformes.

19. No presente caso, foi utilizado para contratar a modalidade pregão, o que se assemelha no caso decidido pelo TJMG. Desse modo, a contratação firmada não se encaixa no conceito de cláusulas uniformes, uma vez que precedida de negociação.

20. É interessante ressaltar ainda, que o conceito de “cláusulas uniformes” já foi objeto de decisão por essa Corte em caso parecido, no qual a lei orgânica possibilitava a contratação de servidores e seus parentes desde que o contrato obedecesse às cláusulas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

uniformes. Nos termos do voto do Conselheiro Gilberto Diniz, nos autos da Representação n. 977603:

9. Não se enquadram no conceito de cláusulas uniformes os contratos advindos de procedimentos licitatórios, por haver incompatibilidade tanto com a intenção do legislador (mens legislatoris), quanto com o espírito da norma (mens legis)

(...)

De acordo com o mencionado preceptivo legal:

Art. 127. O Prefeito, o Vice-Prefeito, os Vereadores e os Servidores Municipais, bem como as pessoas ligadas a qualquer deles por matrimônio ou parentesco, afim ou consanguíneo, até o segundo grau ou adoção, não poderão contratar com o Município, subsistindo a proibição até seis meses após findas as respectivas funções. Parágrafo único. **Não se incluem nesta proibição os contratos cujas cláusulas e condições sejam uniformes para todos interessados.**

O dispositivo em destaque estatui que, em regra, os parentes dos servidores municipais não poderão contratar com o Município, salvo se o contrato for regido por cláusulas e condições uniformes. **Com efeito, a definição do conteúdo e do alcance da expressão “contrato com cláusulas uniformes” encontra divergências na doutrina e na jurisprudência, razão pela qual adotarei a posição que me parece mais razoável.** Para tanto, registro, de início, que o constituinte originário adotou a expressão “cláusulas uniformes” na alínea “a” do inciso I do art. 54 da Constituição da República, verbis:

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; [...] (Destaque meu.)

O § 1º do art. 27 e o inciso IX do art. 29 da Constituição da República estendem essa incompatibilidade negocial, respectivamente, aos vereadores e aos deputados estaduais. A meu ver, a correta inteligência do dispositivo constitucional transcrito auxilia na interpretação do art. 127 da Lei Orgânica do Município de Cristais, na medida em que ambos utilizam a expressão “cláusulas uniformes” para excepcionar as incompatibilidades negociais impostas a determinados agentes políticos e, no âmbito do Município de Cristais, aos servidores municipais, seu cônjuge e parentes, afins ou consanguíneos, até o segundo grau ou por adoção. Ao discorrer sobre o tema, José Joaquim Gomes Canotilho, Ingo Wolfgang Sarlet, Lênio Luiz Streck e Gilmar Mendes assentaram que:

(...) as incompatibilidades negociais são as que vedam aos congressistas firmarem contrato com as entidades mencionadas acima, salvo se forem contratos com cláusulas uniformes (art. 54, I, a), isto é, contratos que contenham cláusulas padronizadas para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

qualquer contratante, os chamados contratos de adesão. Justifica-se a ressalva, vez que não pode o parlamentar ser privado de firmar, v. g., contratos de prestação de serviço com empresa de telefonia (concessionária de serviço público), ou com um banco público, como o Banco do Brasil ou a Caixa Econômica Federal. Ademais, por se tratar de contratos com cláusulas padronizadas para qualquer pessoa, não haveria, em princípio, nenhuma aferição de vantagem indevida ou privilégio em virtude do cargo de congressista exercido. Dessa forma, estaria preservado o princípio da isonomia. (Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva e Almedina, 2013, p. 1079).

Os constitucionalistas citados, a toda evidência, identificam os contratos constituídos por cláusulas uniformes apenas com os contratos de adesão, sem sequer mencionar os contratos advindos de procedimentos licitatórios. A doutrina tradicional também restringe o conteúdo e o alcance da expressão “cláusulas uniformes”, porquanto entende que:

Para que se tenha ideia clara do que pretendeu dizer o legislador constituinte com a frase “contrato que obedece a cláusulas uniformes”, é preciso esclarecer que as cláusulas são inseridas, no contrato, de modo geral e impessoal, em bloco, pela pessoa jurídica pública política (União, Estado-membro, Distrito Federal, Município), ou administrativa (autarquia), pela empresa pública, pela sociedade de economia mista ou pela concessionária, e aceitas, sem discussão, pelos Deputados e Senadores, que a elas aderem. Desse modo, qualquer contrato de adesão ou por adesão, imposto pelo econômica ou politicamente mais forte, e aceito pelas partes aderentes, como os contratos de seguro, os contratos de espetáculos e os contratos de transporte. (...) O que a Constituição quer impedir é o suborno, a corrupção, advindas de contrato cujas cláusulas sejam desuniformes, que concedam prerrogativas ou privilégios a Senadores e Deputados, ao passo que os mesmos contratos, celebrados com particulares, incluiriam cláusulas iguais para os demais contratantes, sem aquelas condições mais favoráveis. (CRETELLA JR., José. Comentários à Constituição. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 2647 e 2648.)

Os excertos transcritos, visivelmente, demonstram que os contratos com cláusulas uniformes são ajustes celebrados de forma impessoal entre o Poder Público e o particular, sem qualquer ingerência em razão do poder político ou do cargo ocupado, sendo, para dizer o mínimo, o melhor exemplo a celebração de contratos de adesão. Parece-me que, ao estabelecer essa incompatibilidade negocial, o constituinte originário objetivou resguardar os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa nas contratações públicas, com vistas a evitar que os interesses pessoais dos referidos agentes políticos pudessem se sobrepor ao interesse público. **A Lei Orgânica do Município de Cristais ampliou a vedação constitucional ao estabelecer que o Prefeito, o Vice-Prefeito, os Secretários Municipais, os Servidores Municipais e seus cônjuges ou parentes, afins ou consanguíneos, até o segundo grau, não poderão contratar com o Município, ressalvando, apenas, a possibilidade de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

celebração de contratos com cláusulas e condições uniformes. Como é cediço, os contratos administrativos, em regra, são precedidos de procedimento licitatório, de modo que considerar os contratos advindos de licitação como de cláusulas uniformes significa, a meu ver, transformar em regra aquilo que o constituinte originário e o legislador municipal pretendeu tratar como exceção. Não me parece, portanto, que esse seja o espírito dos preceptivos em exame (mens legis), tampouco a vontade do legislador (mens legislatoris).

Notoriamente, nos instrumentos negociais celebrados pelos entes públicos, há cláusulas que, de maneira padrão, são neles reproduzidas, sobretudo aquelas diretamente relacionadas com a rotina administrativa, as quais são sintetizadas nas conhecidas cláusulas regulamentares ou cláusulas de serviço. Contudo, tais prescrições não afastam dos contratos administrativos as tratativas peculiares ao objeto pactuado, para as quais, obviamente, não se pode sustentar, a priori, a uniformidade da contratação. **Portanto, entendo temerária e singela a antecipada constatação de que os contratos administrativos se conformam adequadamente àqueles contratos com cláusulas uniformes.**

21. Ressalto, ainda, decisões proferidas pelo Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais sobre os contratos de cláusulas uniformes nas licitações:

REEXAME NECESSÁRIO - DIREITO ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - AGENTE POLÍTICO - CONTRATAÇÃO COM PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO - VEDAÇÃO - ART. 54, I, A C/C ART 29, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - SENTENÇA REFORMADA. 1. É defeso ao vereador, após a diplomação, firmar ou manter contrato com as pessoas jurídicas de direito público. 2. **As cláusulas uniformes, ou de adesão, são aquelas em que o contratante não tem possibilidade de discutir, havendo a simples anuência.** 3. **A exceção prevista no art. 54, I, "a", relativa às cláusulas uniformes, não autoriza a contratação do vereador, considerando que, na licitação, o valor do contrato depende de apresentação de proposta pelos licitantes, não existindo, portanto, adesão.** 4. **Mostra-se irrelevante para o desate da lide o fato de o procedimento de licitação ter-se iniciado antes da diplomação, uma vez que a norma constitucional veda que o agente político firme ou mantenha contrato com as pessoas jurídicas de direito público.** 5. Sentença reformada no reexame necessário. EXAME NECESSÁRIO-CV Nº 1.0210.14.003568-9/001 - COMARCA DE PEDRO LEOPOLDO - REMETENTE: JD 2 VARA CÍVEL CRIMINAL E EXECUÇÕES PENAIS DA COMARCA DE PEDRO LEOPOLDO - AUTOR(ES)(A)(S): CLEISSON VELOSO PEREIRA, JOSUE PEREIRA ALVES E OUTRO(A)(S) - RÉ(U)(S): MUNICÍPIO CONFINS - AUTORI. COATORA: PREFEITO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

MUNICIPAL DE CONFINES ATRIBUIÇÃO DA PARTE EM BRANCO GERALDO GONÇALVES DOS SANTOS (TJMG - Reexame Necessário-Cv 1.0210.14.003568-9/001, Relator(a): Des.(a) Raimundo Messias Júnior, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/01/2016, publicação da súmula em 05/02/2016)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ARTIGO 34, INCISO I, A DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CARANAÍBA - CONTRATAÇÃO IRREGULAR - VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE - SANÇÃO - ARTIGO 12, INCISO III DA LEI DE IMPROBIDADE - RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - RECURSOS PROVIDOS EM PARTE. 1. Os agentes públicos (artigo 2º) e os particulares (artigo 3º) que agem ou se omitem dolosamente a fim de se enriquecerem ilícitamente ou atentarem contra os princípios norteadores da Administração Pública, bem como aqueles que, ao menos culposamente, causem prejuízo ao Erário, estão sujeitos às sanções estabelecidas no artigo 12 da Lei de Improbidade. 2. **Os contratos administrativos submetidos ao regime de licitação não se incluem na exceção dos contratos de cláusulas uniformes, a teor do artigo 34, inciso I, a da Lei Orgânica Municipal, na esteira do artigo 54, I a da Constituição da República, que se referem, na realidade, aos contratos de adesão.** 3. Revelando-se inadequadas as sanções impostas, a sentença deve ser reformada para, considerando-se os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, além da repercussão do dano, condenar os requeridos, somente, ao pagamento de multa civil e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, na forma do inciso III do artigo 12 da Lei de Improbidade, penalidades que se prestam a desestimular a prática de condutas irregulares. 4. Recursos providos em parte. (TJMG - Apelação Cível 1.0132.08.011917- 6/001, Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/01/2015, publicação da súmula em 02/02/2015)

22. Pelo exposto, entendo pela manutenção da multa aplicada ao Sr. Humberto Fernandes Maciel, com fulcro no art. 109, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Monte Belo - LOMMB, que ampliou a vedação de participantes de processos licitatórios, em observância aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.

Habilitação indevida de empresa impedida de participar em licitações no município de Monte Belo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

23. O Sr. Humberto Fernandes Maciel foi condenado a pagar multa por habilitar a empresa “Construtora Monte Belo Ltda.”, apesar da existência de impedimento relativo ao quadro societário ter em sua composição servidora municipal.

24. Alega o recorrente que, no presente caso, a figuração de servidor do quadro societário, por si só, não retirou o caráter competitivo do certame licitatório, porque as regras contratuais previamente pactuadas, eram uniformes para todos os interessados, conforme determina o parágrafo único do art. 109, da Lei Orgânica do Município de Monte Belo.

25. Apesar dos argumentos apresentados pelo recorrente, verifico que houve efetiva afronta ao art. 9º, III, da Lei Federal n. 8.666/93, uma vez que restou comprovado nos autos que a servidora municipal Adriana Amélia Fernandes Rodrigues fazia parte do quadro societário da empresa “Construtora Monte Belo Ltda.”, conforme instrumento de alteração contratual acostado às fls. 96/98 do processo principal.

26. Além disso, há o fato de que a Administração Pública decidiu em recurso administrativo o impedimento da empresa Construtora Monte Belo, para participar do Procedimento Licitatório n. 171/2014, com fulcro no art. 9º, III, da Lei de Licitações e pela LOMMB. A licitante interpôs mandato de segurança, tendo a decisão judicial n. 141132/0 (fls. 90/95), confirmado o posicionamento da comissão que desclassificou a Construtora Monte Belo.

27. Nos termos da Consulta n. 646988, citada pela unidade técnica, o Tribunal de Contas entendeu:

A Lei n. 8.666/93, em seu art. 9º, III, reza:

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

III – **servidor ou dirigente** de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação" (Grifamos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

A clareza do dispositivo não deixa dúvida do impedimento da participação de determinadas pessoas na licitação. O referido artigo retrata os princípios da moralidade pública e da isonomia.

O inc. III proíbe expressamente de participar da licitação o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante responsável pelo certame. Também proíbe a participação de empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores, etc., sejam servidores ou dirigentes dos órgãos contratantes.

28. Não obstante, entendo que o parágrafo único do art. 109 da LOMMB, que estabelece “*Não se incluem nesta proibição os contratos cujas cláusulas e condições sejam uniformes para todos os interessados*”, deve ser interpretado de modo a se excluir as contratações decorrentes de contratos administrativos derivados de licitação, conforme entendimento do TJMG demonstrado anteriormente, no qual as cláusulas e condições uniformes se referem apenas a contratos de adesão.

29. Ressalto que a alegação do recorrente de que prevaleceu o interesse público e a busca da proposta mais vantajosa não exclui a irregularidade apontada, uma vez que tais princípios não são absolutos, e mesmo com a sua observância, houve ofensa do dispositivo legal.

30. Logo, não vislumbro motivos para reforma da decisão recorrida neste ponto, devendo ser mantida a decisão proferida pela Primeira Câmara que sancionou o Sr. Humberto Fernandes Maciel, ex-Prefeito Municipal de Monte Belo, pela afronta art. 9º, III, da Lei Federal n. 8.666/93.

CONCLUSÃO

31. Diante de todo o exposto, OPINO pelo conhecimento e não provimento do recurso ordinário, mantendo-se a multa imposta ao Sr. Humberto Fernandes Maciel, ex-Prefeito Municipal de Monte Belo.

Belo Horizonte, 22 de maio de 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas de Minas Gerais

(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)