



**PROCESSO Nº : 14354-5/2016 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO : CONSULTA**  
**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA CIPA**  
**CONSULENTE : ALEXANDRE RUSSI**  
**RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI**

### **PARECER Nº 2.799/2016**

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA CIPA. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AGENTE PÚBLICO DETENTOR DE MANDATO ELETIVO NO PODER LEGISLATIVO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO DO ITEM “3”, PELO NÃO CONHECIMENTO DOS ITENS “1”, “2” E “4” E APROVAÇÃO DA EMENTA DE RESOLUÇÃO DE CONSULTA COM ALTERAÇÕES.

## **1. DO RELATÓRIO**

1. Cuidam os autos de consulta formulada pelo **Sr. Alexandre Russi, Prefeito do Município de São Pedro da Cipa-MT**, requerendo orientação desta Corte de Contas acerca da possibilidade de celebração de contratos administrativos com agentes públicos detentores de mandatos eletivos, nos termos seguintes:

1. “O subscrevente consulta, pelo presente, se há alguma eventual ilegalidade no estabelecimento de contratos de locação ou prestação de serviços entre pessoa ocupante de cargo público eletivo e a iniciativa pública, seja União, Estado ou Município. No caso de contrato dessa natureza obedecer a ditames de mercado, com relação à avaliação da



contrapartida paga pelo ente público na contratação na forma de preço, configura-se alguma infração, seja de norma constitucional ou infra, pelo contratante ser ocupante de cargo público”? (grifou-se)

2. “Estende-se a consulta à hipótese do contratante não ser a pessoa física do ocupante de cargo eletivo, mas este figurar no contrato social de empresa, desde que não administrador dessa pessoa jurídica. Há, então, violação, independente da quantidade de cotas sociais que possua o eleito”? (grifou-se)

3. “Especificamente no tocante ao Art. 54 da Constituição Federal e os dispositivos trazidos em seu bojo, há alguma infração a essa norma com relação à hipótese supramencionada?”

4. “Por fim, há infração legal em quais hipóteses de contratação entre detentor de cargo eletivo, enquanto pessoa física ou sócio não diretor de pessoa jurídica, e a iniciativa pública de qualquer das três esferas, desde que inexistente a ascensão deste político sobre o órgão contratante, interferência no processo de contratação, ou qualquer manipulação de preço ou forma de favorecimento espúrio”?

2. Não houve juntada de documentos por parte do consulente.

3. A Consultoria Técnica manifestou-se pelo conhecimento da consulta, em parte, e resposta ao consulente, com a aprovação da seguinte ementa:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2016. Agente Político. Vereador. Celebração de contratos administrativos com o município. Incompatibilidade negocial.**

1) É vedado aos Vereadores e empresas que lhes pertençam ou nas quais detenham direta ou indiretamente poder decisório, participarem de licitações promovidas pela Administração Pública dos municípios em que exercem os mandatos e, conseqüentemente, firmarem ou manterem contratos administrativos com os órgãos e entidades destas municipalidades, em observância à incompatibilidade negocial prevista no artigo 29, IX, c/c as alíneas “a” dos incisos I e II do artigo 54 da CF/88, e, nas alíneas “a” dos incisos I e II do artigo 30 c/c artigo 192, parágrafo único, da CE/89.

2) Os contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93 são precedidos de procedimentos licitatórios, portanto, não podem ser considerados como contratos de cláusulas uniformes, para fins de aplicação da ressalva contida na alínea “a”, I, do artigo 54 da CF/88.

4. Após, vieram os autos para análise e parecer do Ministério Público de Contas, nos termos do art. 236 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

É o relatório, no que necessário.



Segue a fundamentação.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Dos requisitos de admissibilidade

5. A consulta consiste no mecanismo (decorrente da função consultiva das Cortes de Contas) posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas extirpa dúvida quanto à **interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares**, concernentes à matéria de sua competência.

6. Trata-se de procedimento de extrema relevância, porquanto a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno, em sede de consulta, tem força normativa, constituindo prejulgamento de tese de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria, conforme estabelece o art. 50 da Lei Complementar 269/2007.

7. Para o processamento do feito é imprescindível que o legitimado formule a consulta em tese, apresentado-a através de quesitos objetivos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

8. Assim sendo, a consulta deverá conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação do dispositivos legais e regulamentares, caso contrário, deverá ser arquivada por força do §2º do art. 232 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

9. Os requisitos de admissibilidade das consultas encontram-se esculpidos no art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), *in verbis*:

Art. 232. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no art. 48 e seguintes da Lei Complementar 269/07, deverá atender,



cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I. Ser formulada por autoridade legítima;
- II. Ser formulada em tese;
- III. Conter a apresentação objetiva dos requisitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
- IV. Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

10. No vertente caso, observa-se que a consulta foi formulada por autoridade legítima (Prefeito Municipal), logo, enquadrando-se no rol estabelecido no art. 233, I, do Regimento Interno do TCE/MT, *ex positis*:

Art. 233 . Estão legitimados a formular consulta:

(...)

II. No âmbito municipal:

**a) O Prefeito;**

b) O Presidente da Câmara Municipal;

c) Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais; (grifou-se)

11. Quanto aos requisitos de admissibilidade, a Consultoria Técnica considerou que os itens “1”, “2” e “4” da consulta não preenchem os requisitos do art. 232, inciso III, do Regimento Interno, tendo em vista que os quesitos não foram apresentados de forma objetiva e não incorporam a indicação precisa de dúvidas quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

12. De fato, assiste razão à equipe do Tribunal de Contas. Quanto aos itens supramencionados, depreende-se que estes não foram apresentados com a indicação precisa quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, não preenchendo o requisito de admissibilidade exigido pelo inciso III do art. 232 da Resolução nº 14/2007 do Regimento Interno.

13. O consulente deixou de apresentar na peça consultiva os atos legislativos ensejadores de possíveis dúvidas a serem pacificadas por este Tribunal de Contas, o que torna impossível a correta delimitação da resposta a ser apresentada ao pleito e impede,



outrossim, o conhecimento da motivação da indagação posta em consulta, além de inviabilizar pesquisas legislativa, regulamentar, doutrinária ou jurisprudencial sobre o tema.

14. Outrossim, não é possível o conhecimento de consultas que não ofereçam quesitos bem delimitados e diretos, já que não é atribuição do Tribunal de Contas o balizamento de hipóteses em que a atuação da gestão pública teria embasamento legal ou não, mormente diante das inúmeras situações concretas que podem ser enfrentadas pela administração pública.

15. Infere-se, portanto, que os itens “1”, “2” e “4” da presente consulta não preenchem todos os requisitos regimentais de admissibilidade, tendo em vista que os quesitos não foram apresentados de forma objetiva e não incorporam a indicação precisa de dúvidas quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

16. De outro modo, observa-se que o quesito apresentado no item “3” respeita os requisitos de admissibilidade vindicados pelo art. 232 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, já que a questão foi formulada por autoridade legítima, elaborada em tese, contendo apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivo constitucional.

17. Ademais, depreende-se que, de certa forma, a resposta ao item “3” da consulta supre algumas das questões apresentadas nos demais tópicos, já que faz referência aos itens “1” e “2”.

18. Desta feita, **o Parquet de Contas opina pela admissibilidade da consulta especificamente com relação ao item “3”.**

## 2.2. Do mérito da consulta

19. Conforme relatado, mediante a questão apresentada no item “3” da consulta, o consulente indaga, em síntese, se contratações de locações ou prestação de



serviços realizadas pelo Poder Público junto a agentes públicos investidos em cargos eletivos caracterizam-se como infração às normas do art. 54 da Constituição Federal.

20. Sobre o tema, a Consultoria Técnica colaciona importantes julgados de Tribunais de Contas que traduzem o sentido das normas constitucionais supracitadas e, por fim, conclui:

- a)** os itens “1”, “2” e “4” desta consulta não preenchem os requisitos insertos no inciso III do art. 232 do RITCE, tendo em vista que os quesitos não foram apresentados de forma objetiva e não incorporam a indicação precisa de dúvidas quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
- b)** este parecer apenas pretende propiciar resposta ao item “3” da presente consulta, tendo em vista que somente este quesito preenche os requisitos regimentais para conhecimento;
- c)** no item “3” desta consulta, o consulente questiona, em suma, se contratações de locações ou prestações de serviços realizadas pelo Poder Público junto a agentes públicos investidos em cargos eletivos caracterizam-se como infração às normas insertas no bojo do artigo 54 da Constituição Federal;
- d)** os ditames consignados na alínea “a” do inciso I do artigo 54 da CF/88, aduz que aos parlamentares do Congresso Nacional, é proibido firmar ou manter contratos com pessoas jurídicas de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer cláusulas uniformes, tais como: seguro, transporte, fornecimento de gás, luz e força, prestação de serviços de telefonia e certos contratos bancários que já possuem conteúdo pré-constituído;
- e)** os contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93 são precedidos de procedimentos licitatórios, portanto, não podem ser considerados como contratos de cláusulas uniformes, para fins de aplicação da ressalva contida na alínea “a”, I, do artigo 54 da CF/88.
- f)** esta incompatibilidade negocial alcança inclusive as empresas pertencentes a estes agentes políticos, conforme a dicção complementar estatuída na alínea “a” do inciso II do mesmo artigo 54 da CF/88.
- g)** o inciso IX do artigo 29 da Constituição Federal estende a incompatibilidade negocial prevista na alínea “a” do inciso I do artigo 54 da CF/88 aos parlamentares municipais (Vereadores);
- h)** a Constituição do Estado de Mato Grosso de 1989 – CE/89 (artigos 30 c/c 192) também estende as referidas proibições e incompatibilidades previstas na CF/88 aos Deputados Estaduais e Vereadores dos municípios do Estado, no que couber;
- i)** é vedado aos Vereadores, desde a expedição do diploma pela Justiça Eleitoral, participarem de licitações promovidas pela Administração Pública Municipal e, conseqüentemente, firmarem ou manterem contratos



administrativos com os órgãos e entidades desta Administração; e,  
j) a vedação imposta aos Vereadores deve abranger, também, as empresas de sua propriedade e as em que exerçam atos de gerência e/ou detenham direta ou indiretamente poder decisório (controlar ou dirigir).

21. Diante de tais apontamentos, a Consultoria Técnica opina pela resposta ao consulente com a aprovação da seguinte ementa:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2016. Agente Político. Vereador. Celebração de contratos administrativos com o município. Incompatibilidade negocial.**

1) É vedado aos Vereadores e empresas que lhes pertençam ou nas quais detenham direta ou indiretamente poder decisório, participarem de licitações promovidas pela Administração Pública dos municípios em que exercem os mandatos e, conseqüentemente, firmarem ou manterem contratos administrativos com os órgãos e entidades destas municipalidades, em observância à incompatibilidade negocial prevista no artigo 29, IX, c/c as alíneas “a” dos incisos I e II do artigo 54 da CF/88, e, nas alíneas “a” dos incisos I e II do artigo 30 c/c artigo 192, parágrafo único, da CE/89.

2) Os contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93 são precedidos de procedimentos licitatórios, portanto, não podem ser considerados como contratos de cláusulas uniformes, para fins de aplicação da ressalva contida na alínea “a”, I, do artigo 54 da CF/88.

22. Passa-se à análise do **Ministério Público de Contas**.

23. Primeiramente, cumpre registrar que o dispositivo constitucional suscitado trata de restrições constitucionais inerentes ao exercício do mandato parlamentar, nestes termos:

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;**

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades constantes da alínea anterior;

II – desde a posse:

**a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze**



**de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;**

- b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades referidas no inciso I, a;
- c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a;
- d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo. (grifou-se)

24. Diante da regra constitucional, depreende-se que é vedado aos parlamentares firmar ou manter contratos com pessoas jurídicas de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, exceto quando tratar-se de contratos com cláusula uniformes. Conforme destacou a Consultoria Técnica, esse tipo de cláusula é comum nos contratos de seguro, transporte, fornecimento de gás, luz e força, prestação de serviços de telefonia e certos contratos bancários que já possuem conteúdo pré-constituído, ou seja, preveem cláusulas idênticas para os eventuais e futuros contratantes.

25. Conclui-se, portanto, que a ressalva prevista na parte final da alínea “a” do inciso I do artigo 54 da Constituição Federal não alcança os contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93, tendo em vista que estes contratos não se revelam como possuidores de cláusulas uniformes.

26. Com efeito, via de regra, o contrato administrativo é precedido de procedimento licitatório, obedecendo princípios próprios de direito público e visa a satisfação, de modo direto e imediato, de necessidades da Administração. Ademais, de um modo geral, possuem caráter personalíssimo, não se revelando como simples aquiescência a cláusulas pré-concebidas.

27. Desta feita, conclui-se que a excepcionalidade contida na parte final do art. 54, I, da Constituição Federal não deve alcançar os contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/1993.

28. Essa proibição é estendida pela Constituição Federal aos Deputados Estaduais (Art. 27, §1º) e aos Vereadores (art. 29, IX), *in verbis*:



Art. 27. (...)

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa; (Renumerado do inciso VII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

29. No mesmo sentido, há expressa vedação na Constituição do Estado de Mato Grosso os Deputados Estaduais e Vereadores, nestes termos:

Art. 30 Os Deputados Estaduais 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;**

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades constantes da alínea anterior.

II - desde a posse:

**a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;**

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis “ad nutum” nas entidades referidas no inciso I, “a”;

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, “a”;

d) ser titulares demais de um cargo ou mandato público eletivo.

(...)

Art. 192 O Poder Legislativo Municipal é exercido pela Câmara Municipal composta pelos Vereadores eleitos mediante pleito direto universal e secreto, com mandato de quatro anos.



Parágrafo único **Sujeita-se o Vereador, no que couber, as proibições, incompatibilidades e perda de mandato previstas para o Deputado Estadual.** (grifou-se)

30. Conforme se depreende dos normativos supracitados, é vedado ao membro do Poder Legislativo, em todas as esferas da Federação, 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.

31. Por outro lado, desde a posse, por força do disposto na alínea "a" do inciso II do art. 54, fica impedido de licitar e de contratar com a Administração Pública, **quando for proprietário, controlador, diretor ou detenha poder decisório em empresa** que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada.

32. Cabe ressaltar, ainda, que a vedação constitucional à possibilidade de Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores contratarem com o Poder Público reafirma a força dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.

33. Decorrente do arcabouço principiológico contido no art. 37 da Constituição Federal, o princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou isonômicos influam na escolha dos candidatos a prestação de serviços públicos e fornecimento de bens, assumindo grande relevância no processo licitatório. Depreende-se que

a lei configura uma espécie de impedimento, em acepção similar à do direito processual, à participação de determinadas pessoas na licitação. Considera um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará<sup>1</sup>.

34. Cumpre salientar que a Consultoria Técnica limitou a resposta à consulta

1 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014.



a hipóteses que envolvam os membros do Poder Legislativo Municipal e as empresas que lhes pertençam ou nas quais detenham direta ou indiretamente poder decisório.

35. Não obstante, considerando que a peça consultiva não restringiu o questionamento a ocupantes de cargo eletivo de Vereador e levando-se em conta a extensão da competência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o **Ministério Público de Contas** opina pela complementação da ementa proposta pela Consultoria Técnica, a fim de que a Resolução de Consulta seja formalizada nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2016. Agente Político. Deputado Estadual e Vereador. Celebração de contratos administrativos com o município. Incompatibilidade negocial.**

1) É vedado aos Deputados Estaduais e Vereadores, bem como, às empresas que lhes pertençam ou nas quais detenham direta ou indiretamente poder decisório, participarem de licitações promovidas pela Administração Pública respectiva e, conseqüentemente, firmarem ou manterem contratos administrativos com os órgãos e entidades destas esferas administrativas, em observância à incompatibilidade negocial prevista nos artigos 27, § 1º e 29, IX, c/c as alíneas “a” dos incisos I e II do artigo 54 da CF/88, e, nas alíneas “a” dos incisos I e II do artigo 30 c/c artigo 192, parágrafo único, da CE/89.

2) Os contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93 são precedidos de procedimentos licitatórios, portanto, não podem ser considerados como contratos de cláusulas uniformes, para fins de aplicação da ressalva contida na alínea “a”, I, do artigo 54 da CF/88.

### 3. CONCLUSÃO

36. Por todo o exposto e por tudo o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta**:

a) pelo **conhecimento do item “3”** da consulta com fulcro no art. 48 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 232 e §1º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT);

b) pelo **não conhecimento dos itens “1”, “2” e “4”** das consultas com



fulcro no art. 232, III, do Regimento Interno do TCE/MT, por carecer de indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

b) pela **aprovação** da presente resolução de consulta pelo Egrégio Tribunal Pleno, conforme regra o art. 81, IV, da Resolução nº 14/2007, **em concordância parcial com a minuta sugerida pela Consultoria Técnica**, nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2016. Agente Político. Deputado Estadual e Vereador. Celebração de contratos administrativos com o município. Incompatibilidade negocial.**

1) É vedado aos Deputados Estaduais e Vereadores, bem como, às empresas que lhes pertençam ou nas quais detenham direta ou indiretamente poder decisório, participarem de licitações promovidas pela Administração Pública respectiva e, conseqüentemente, firmarem ou manterem contratos administrativos com os órgãos e entidades destas esferas administrativas, em observância à incompatibilidade negocial prevista nos artigos 27, § 1º e 29, IX, c/c as alíneas “a” dos incisos I e II do artigo 54 da CF/88, e, nas alíneas “a” dos incisos I e II do artigo 30 c/c artigo 192, parágrafo único, da CE/89.

2) Os contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93 são precedidos de procedimentos licitatórios, portanto, não podem ser considerados como contratos de cláusulas uniformes, para fins de aplicação da ressalva contida na alínea “a”, I, do artigo 54 da CF/88.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 25 de julho de 2016.

(assinatura digital)<sup>2</sup>

**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**

Procurador-geral de Contas Substituto

<sup>2</sup>Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.