# ACÓRDÃO - AC00 - 2227/2022

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/11712/2020 |
| **PROTOCOLO** | : 2077894 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : REPRESENTAÇÃO |
| **ÓRGÃO** | : MUNICÍPIO DE PARAÍSO DAS ÁGUAS |
| **REPRESENTANTE** | : MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS MPC-MS<br>MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE CHAPADÃO DO SUL |
| **JURISDICIONADO** | : IVAN DA CRUZ PEREIRA |
| **RELATOR** | : CONS. WALDIR NEVES BARBOSA |

**EMENTA: REPRESENTAÇÃO – INQUÉRITO CIVIL – SUCESSIVAS CONTRATAÇÃO COM A MESMA EMPRESA – EVENTUAIS FRAUDES EM LICITAÇÕES E DISPENSAS DE LICITAÇÃO – PROPRIEDADE DE IRMÃO DE VEREADOR – VEDAÇÃO PELA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO – EXCEÇÃO – CONTRATOS COM CLÁUSULAS E CONDIÇÕES UNIFORMES PARA TODOS OS INTERESSADOS – ILEGALIDADE DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS – INEXISTÊNCIA DE CLÁUSULAS UNIFORMES – PROCEDÊNCIA – DECLARAÇÃO DE IRREGULARIDADE DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS – SANÇÃO APLICADA ATRAVÉS DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) – NÃO IMPOSIÇÃO DE MULTA – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.**

1. O art. 110 da Lei Orgânica do Município veda a contratação com empresas pertencentes ao Prefeito, Vice-Prefeito, Sub-Prefeito, Vereadores e servidores municipais, bem como, as pessoas ligadas a qualquer deles por matrimônio ou parentesco, afim ou consanguíneo, até o segundo grau, ou por adoção, salvo a exceção para os contratos cujas cláusulas e condições sejam uniformes para todos os interessados, prevista no seu parágrafo único.
2. Apesar de verificada a legalidade/regularidade em relação às contratações precedidas de licitação que apontadas, por incidência do parágrafo único do art. 110 da Lei Orgânica do Município, a constatação da ilegalidade das contratações diretas, por dispensa de licitação, que beneficiaram a empresa determinada de propriedade do irmão de vereador, em razão de serem despidas de “cláusulas uniformes” previamente estabelecidas, enseja a procedência da representação (formulada acerca de eventuais fraudes em licitações vencidas pela empresa determinada), e a declaração de irregularidade das dispensas de licitação, que geraram contratações diretas entre o Município e a empresa, sem aplicar, contudo, a penalidade de multa em razão da sanção dos responsáveis através do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) resultante do Inquérito Civil, em homenagem ao Princípio da Razoabilidade.

## ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de dezembro de 2021, ACORDAM os

Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **procedência** da Representação formulada em razão do ofício do Ministério Público Estadual com base no Inquérito Civil n.º 06.2018.00002384-1, instaurado para apurar eventuais fraudes em licitações do Município de Paraíso das Àguas e que geraram a contratação da empresa Ampliar Construções e Empreendimentos Eireli Ltda., e pela **irregularidade** das Dispensas de Licitação que geraram contratações diretas entre o **Município de Paraíso das Águas** e a empresa **Ampliar Construções e Empreendimentos Eireli Ltda.**, **sem aplicação de multa** em razão de os responsáveis já terem sido sancionados através do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) resultante do **Inquérito Civil n.º 06.2018.00002384-1**., determinando a **retirada do caráter "sigiloso"** (peça 141).

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

**RELATÓRIO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se de **Representação**, formulada pelo **Ministério Público Estadual**, com base no **Inquérito Civil n.º 06.2018.00002384-1**, instaurado para apurar eventuais fraudes em licitações vencidas pela empresa **Ampliar Construções e Empreendimentos Eireli ME**, realizadas pelo **Poder Executivo do Município de Paraíso das Águas**/MS.

O MPE concluiu que houve irregularidade parcial nas sucessivas contratações da empresa Ampliar Construções Eireli ME, de propriedade do Sr. Felismar da Silva Pinheiro, irmão do vereador Lindomar da Silva Pinheiro, conforme o voto condutor do Procurador de Justiça João Albino Cardoso Filho no Conselho Superior do Ministério Público Estadual, que homologou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o qual fixou sanções pecuniárias para o dono da empresa e mais cinco responsáveis pelas contratações públicas (peça 138).

Após a admissão da Representação e manifestação da Assessoria Jurídica do Tribunal (peças 126-128), o Ministério Público de Contas se manifestou pela irregularidade das contratações, pugnando pela aplicação de multa (peça 136).

**Eis o breve relatório. Passo ao Voto.**

**VOTO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Inicialmente, esclarece-se que foram observadas as disposições regimentais, descritas no art. 126 e seguintes do RITCE/MS, passando-se ao exame do mérito da Representação.

O objeto desta Representação reside no fato de o Município de Paraíso das Águas ter promovido sucessivas contratações da empresa Ampliar Construções Eireli ME, de propriedade do Sr. Felismar da Silva Pinheiro, irmão do vereador Lindomar da Silva Pinheiro, entre os anos de 2015 e 2018.

Tais contratações teriam violado o art. 110 da Lei Orgânica do Município, segundo o qual "o Prefeito, o Vice-Prefeito, o Sub-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 por adoção, não poderão contratar com o Município, subsistindo a proibição até seis meses depois de findar as respectivas funções".

Em sua manifestação (peça 128), embora não tenha opinado conclusivamente,

a Assessoria Jurídica do Tribunal apontou que a Lei nº 8.666/93 veda que agentes públicos participem direta ou indiretamente de licitação e execução de contrato (art. 9º, III), mas não proíbe expressamente os parentes deles. Ao observar que existem interpretações ampliativas baseadas na finalidade e axiologia da norma no sentido da proibição alcançar os parentes dos agentes políticos, asseverou que o Supremo Tribunal Federal ainda vai analisar o tema no Recurso Extraordinário 910.552, que teve repercussão geral reconhecida.

Por fim, apontou que o art. 110 da Lei Orgânica de Paraíso das Águas veda esse tipo de contratação de parentes, embora seu parágrafo único informe que "não se incluem nesta proibição os contratos cujas cláusulas e condições sejam uniformes para todos os interessados".

Intimado por este Relator, atendendo pedido do Ministério Público Estadual, o ex-prefeito Ivan da Cruz Pereira sustentou o seguinte:

> *"[...] Informamos que a contratação fora objeto de apurações do Ministério Público da 1a Promotoria de Justiça de Chapadão do Sul, onde celebrou-se um TAC, que foi devidamente cumprido, conforme pode ser comprovado através da certidão de arquivamento do processo que segue em anexo a este oficio.*
>
> *Ademais, quando a situação foi objeto de análise, o Excelentíssimo Promotor da 1a Promotoria de Justiça de Chapadão do Sul, propôs a assinar o referido TAC em vez de propor ação de improbidade administrativa, sendo assim, além da celebração do TAC o município de Paraíso das Águas alterou a Lei Orgânica, conforme cópia em anexo. [...]"*

Já o Ministério Público de Contas considerou que a resposta do jurisdicionado não refutou o fato de o proprietário da empresa contratada, Sr. Felismar da Silva Pinheiro, ser irmão de um vereador do Município de Paraíso das Àguas, opinando pela procedência da Representação e aplicação de multa ao responsável pela contratação. Fez, ainda, a seguinte observação:

> *a) A certidão de arquivamento do IC remetida não informa o motivo do arquivamento e nem qual a conclusão a que chegou o Ministério Público;*
>
> *b) O responsável não comprovou a assinatura do referido TAC;*
>
> *c) Em relação à alegada alteração da Lei Orgânica, não se verifica qualquer diferença entre o texto enviado e o texto original, especialmente quanto à cabeça do artigo.*

Diante dos apontamentos feitos pelo jurisdicionado e pelo Ministério Público de Contas, este Relator, em homenagem ao **Princípio da Verdade Material**, diligenciou no sentido de esclarecer o teor do TAC que teria tratado do tema, fruto do **Inquérito Civil n.º 06.2018.00002384-1**.

Em pesquisa no Sítio eletrônico do Ministério Público Estadual, foi encontrada a decisão do Conselho Superior do Ministério Público Estadual, seguindo o voto condutor do Procurador de Justiça João Albino Cardoso Júnior, que homologou o arquivamento do TAC (peça 138), da qual é importante destacar os seguintes fundamentos (grifos nossos):

> *Consoante informações prestadas pela Prefeitura de Paraíso das Águas e pela empresa AMPLIAR Construções e Empreendimentos EIRELI ME,* ***a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 110, veda a contratação de empresas pertencentes a parentes em linha reta e colateral de políticos, até o terceiro grau****.*
>
> *Entretanto,* ***referido dispositivo possui uma exceção em seu parágrafo único, relacionada a igualdade de condições de concorrência entre os participantes. Assim, no presente caso as contratações ocorridas na modalidade de concorrência estariam regulares*** *(f.4176/4179 e f.4182/4185).*
>
> *Ocorre que, após diversas diligências o representante do Parquet de origem verificou que embora a empresa requerida se enquadrasse na exceção prevista na Lei Orgânica do Município,* ***há dispensas de licitação que não se enquadrariam neste caso, devido a ausência de igualdade de concorrência****.*
>
> *Tais dispensas totalizaram o valor de R$-31.825,00 (trinta e um mil, oitocentos e vinte e cinco reais), que* ***poderiam caracterizar a ocorrência de improbidade administrativa****, relacionada a inobservância dos preceitos estabelecidos no art. 110 da Lei Orgânica Municipal.*
>
> ***Contudo, conforme cópia dos procedimentos licitatórios anexados aos autos, verifica-se que os serviços contratados foram devidamente prestados, havendo assim, a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta****.*

No referido TAC, os compromissários o ex-prefeito **Ivan da Cruz Pereira** e os ordenadores das despesas **Daniel Grégio, Ueder de Paula, Fabiana dos Santos Pinho Pereira e Naiara Spindola** obrigaram-se a devolver aos cofres públicos, a título de indenização a quantia de **R$ 750,00** cada, a ser pago ao **Município de Paraíso das Águas**. Já a compromissária **Ampliar Construções e Empreendimentos Eireli ME** se comprometeu a ressarcir aos cofres públicos, a título de indenização, o valor de **R$ 4.750,00**. Ficou estabelecida a multa cível de **R$ 250,00** em favor do Fundo Estadual de Defesa e de Reparação de Interesses Difusos Lesados.

Compulsando os autos, observo que realmente a maioria das contratações entre o Município de Paraíso das Águas e a empresa Ampliar Construções e Empreendimentos Eireli foi promovida através de licitações, com competição entre as licitantes. Exemplos disso são a Tomada de Preços nº 3/2015, que resultou no valor adjudicado de R$ 360.206,96 (peça 42); a Tomada de Preços nº 5/2015, pelo valor de R$ 30.351,60 (fl. 1644); a Tomada de Preços nº 2/2017, de R$ 132.037,86

(fl. 2369); Convite nº 4/2017, de R$ 81.595,18 (peça 84); Concorrência nº 2/2018, de R$ 1.481.104,62 (peça 117); e Tomada de Preços nº 1/2018, de R$ 403.285,74. No total, essas licitações somaram **R$ 2.488.581,86**.

Já as Dispensas de Licitação somaram **R$ 31.825,00**, que significa apenas **1,32%** em relação ao valor total das licitações acima apontadas. Entre essas contratações diretas da empresa Ampliar estão a Dispensa nº 100/2016, no valor de R$ 4.490,00 (fl. 2198); Dispensa nº 93/2016, de R$ 3.000,00 (fl. 2954); Dispensa nº 84/2017, de R$ 14.700,00 (fl. 2921); e Dispensa nº 1999/2017, de R$ 9.450,00 (fl. 3014).

Ao examinar a motivação do Ministério Público Estadual para homologar o TAC e arquivar o **Inquérito Civil n.º 06.2018.00002384-1**, percebe-se que se baseou no entendimento de que houve legalidade/regularidade em relação às contratações precedidas de licitação, por incidência do parágrafo único do art. 110 da Lei Orgânica de Paraíso das Àguas. Vejamos o dispositivo (grifo nosso):

> *Art. 110: O Prefeito, o Vice-Prefeito, o Sub-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 por adoção, não poderão contratar com o Município, subsistindo a proibição até seis meses depois de findar as respectivas funções.*
>
> ***Parágrafo único. Não se incluem nesta proibição os contratos cujas cláusulas e condições sejam uniformes para todos os interessados.***

Embora o *Parquet* Estadual não tenha se manifestado a respeito das posições doutrinárias e jurisprudenciais sobre as "**cláusulas uniformes**", é preciso ter em conta que existem divergências quanto à abrangência do termo.

Para alguns doutrinadores, o termo abrange apenas "contratos de adesão", enquanto outros defendem que abarcam outros tipos, inclusive os que são "precedidos de licitação".

Como bem apontou a Assessoria Jurídica deste Tribunal de Contas, a jurisprudência ainda não está pacificada, sendo que o Supremo Tribunal Federal (STF) está analisando o tema no Recurso Extraordinário 910.552, que teve repercussão geral reconhecida.

O Tribunal de Contas da União (TCU), porém, já se manifestou em assunto semelhante, respondendo a uma consulta da Câmara dos Deputados sobre a interpretação das "cláusulas uniformes" em empréstimos ou financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a parlamentares.

As cláusulas constam do art. 54, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, que preconiza a proibição de que deputados e senadores firmem ou mantenham 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.

Por meio do Acórdão 404/2021 – Plenário, o TCU posicionou-se no sentido de que são contrários à Constituição Federal os contratos que preveem condições específicas e negociadas entre os proponentes e os agentes do BNDES, o que os afasta, consequentemente, das características de "cláusulas uniformes".

A contrário sensu, caso as operações sejam indiretas, automáticas e o BNDES ofereça, para essa modalidade de apoio financeiro, contratos que obedeçam a cláusulas uniformes, não há ofensa à Constituição.

Embora essa orientação do TCU não tenha analisado situação específica de contratação pública antecedida por licitação, fica claro a exigência essencial é a ausência de negociação entre as partes para construção das cláusulas contratuais.

Assim ocorre na maioria das contratações públicas precedidas de licitação com anexos de minutas de contratos, geralmente com "cláusulas uniformes", à exceção daqueles que dão margem à incorporação da proposta técnica do vencedor, em certames do tipo "técnica e preço".

Aliás, a nova Lei de Licitações e Contratação Pública, a Lei nº 14.133/2021, traz a necessidade de padronização de editais e contratos com a elaboração de "cláusulas uniformes", como se vê abaixo no § 1º do art. 25 (grifo nosso):

> *Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*
>
> *§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com **cláusulas uniformes**.*

Há que se concordar, portanto, com o Ministério Público Estadual quanto à **legalidade das contratações, precedidas de licitação**, entre o Município de Paraíso das Águas e a empresa Ampliar Construções e Empreendimentos Eireli ME.

Por outro lado, também na mesma linha do *Parquet* estadual, insta declarar a **irregularidade das contratações diretas**, por dispensa de licitação, que beneficiaram a referida empresa, em razão de as contratações serem despidas de "cláusulas uniformes" previamente estabelecidas.

Contudo, levando em consideração que essas contratações por dispensa (**R$ 31,8 mil**) significaram apenas **1,32%** do total das precedidas de licitação (**R$ 2,48 milhões**) e que todos os responsáveis, inclusive os não apontados neste processo e a própria empresa Ampliar, já foram sancionados (devolução de valores as cofres municipais) no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), é preciso **deixar de aplicar a multa** pugnada pelo Ministério Público de Contas, em homenagem ao **Princípio da Razoabilidade**.

**DISPOSITIVO**

Diante do exposto, acolhendo parcialmente o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

**I**- pela **PROCEDÊNCIA** da Representação formulada pelo **Ministério Público Estadual** com base no **Inquérito Civil n.º 06.2018.00002384-1**, instaurado para apurar eventuais fraudes em licitações do **Município de Paraíso das Àguas** e que geraram a contratação da empresa **Ampliar Construções e Empreendimentos Eireli Ltda** (CNPJ nº 21.519.695/0001-37);

**II-** pela **IRREGULARIDADE** das Dispensas de Licitação que geraram contratações diretas entre o **Município de Paraíso das Águas** e a empresa **Ampliar Construções e Empreendimentos Eireli Ltda** (CNPJ nº 21.519.695/0001-37), **sem aplicação de multa** em razão de os responsáveis já terem sido sancionados através do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) resultante do **Inquérito Civil n.º 06.2018.00002384-1**;

**III-** pela **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento aos responsáveis e interessados, nos termos do art. 50, I e II, da Lei Complementar nº 160/2012.

**DECISÃO**

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela procedência da representação e pela irregularidade das Dispensas de Licitação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel (em Substituição Legal do Conselheiro Marcio Campos Monteiro).

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

MSS / VAB/dssm