



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**, por meio do Procurador de Contas que subscreve, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 41, inciso II, da Lei Complementar nº 81/2012 c/c art. 234, inciso II, do Regimento Interno, oferecer **REPRESENTAÇÃO** em face de ato praticado pela Secretária de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas, **[nome 1]**, conforme fundamentos de fato e de direito que passa a expor.

I – DOS FATOS

O Estado do Pará, por intermédio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas, celebrou em 20 de maio de 2016, o contrato nº 024/2016 com a empresa **[nome 2]**, tendo por objeto a “execução de reforma e adequação nas instalações elétricas da sede PROPAZ, na cidade de Belém, neste Estado”, consoante documentação acostada aos autos.

A celebração do contrato foi precedida de licitação, na modalidade convite, da qual participaram as empresas **[nome 3]**, **[nome 4]** e **[nome 2]**, sagrando-se vencedora esta última em razão de ter apresentado proposta com menor preço, no valor de R\$ 149.485,14 (cento e quarenta e nove mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e quatorze centavos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Sucedo, porém, que a **empresa contratada tem como sócio-administrador [nome 5], o qual também exercia o mandato de vereador no município de Ananindeua – PA à época da contratação**, conforme contrato social da empresa [nome 2] (fls. 112/115 do processo nº 2016/62850) e publicação do Diário Oficial daquele município (em anexo).

Desta feita, é necessário reconhecer que a celebração do referido contrato não se conforma com a disciplina constitucional que rege a atuação da Administração Pública, a qual se subordina especialmente aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do que dispõe o art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Outrossim, não se coaduna com a organização conferida pela Magna Carta ao Poder Legislativo, notadamente no que se refere às restrições estabelecidas aos seus membros, com a finalidade de preservar a independência entre os Poderes, bem como coibir a utilização do mandato eletivo para obtenção de privilégios pessoais, nos termos da previsão constitucional estabelecida nos arts. 29 e 54, da Carta Maior.

Afigura-se, portanto, que a SEDOP, ao celebrar o contrato nº 024/2016 com [nome 5], proprietário e administrador da empresa [nome 2] e, simultaneamente, vereador do Município de Ananindeua, incorreu em manifesta violação ao interesse público, infringindo os princípios da impessoalidade e moralidade administrativas, pilares da Administração Pública e pressupostos de validade de todo ato administrativo, bem como afrontando expressa disposição constitucional.

Desse modo, representa o Ministério Público de Contas do Estado a esse egrégio Tribunal de Contas para que proceda à fiscalização dos atos administrativos praticados pela representada e do contrato administrativo objurgado.

II – DO DIREITO

2.1 Competência, Cabimento, Legitimidade Ativa e Interesse Processual



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Preliminarmente, impende ressaltar a competência desta Corte de Contas para o exame da matéria.

Trata-se de ato administrativo praticado pelo Estado do Pará, por intermédio da Secretaria de Estado de Obras e Desenvolvimento Urbano que culminou com a celebração do contrato administrativo nº 024/2016 com a empresa [nome 2], envolvendo a referida contratação recursos públicos do tesouro estadual.

Assim, legítima é a presente provocação desta Corte de Contas, a teor do que preconizam os arts. 1º, incisos II, *a* e *b*, e XVII, e 38, da Lei Complementar nº 81/2012 e arts. 118 e 122 e seguintes do Regimento Interno.

Versando a representação sobre matéria inserida na competência desta egrégia Corte de Contas, é manifesto o cabimento do presente libelo.

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas por meio do manejo de representações e denúncias. Visam ambos os institutos a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato administrativo reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correição.

O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação, é a qualidade do sujeito ativo, posto serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo.

No âmbito do Tribunal de Contas do Pará não é diferente.

Denúncia e representação são tratadas na mesma sessão da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir dos art. 39 a 42 da LOTCE/PA.

Ei-los:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Art. 39. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 40. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I - pelos titulares dos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem considerados responsáveis solidários;

II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;

III - pelas equipes de inspeção ou de auditoria;

IV - pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 42. A fim de preservar direitos e garantias individuais, o Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias e representações, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

Por sua vez, o Regimento Interno esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 226 ao artigo 234, deixando assente no art. 230 que “julgada procedente a denúncia e depois de esgotado o prazo para eventual recurso, a autoridade pública competente será notificada para as providências corretivas e/ou punitivas cabíveis”.

Embora o artigo 230 só se refira às denúncias julgadas procedentes, sua aplicabilidade abrange também as representações, de acordo com a norma extensiva prevista no art. 234: “Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes dos arts. 227 a 233”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Ora, não se pode haver dúvidas do cabimento da presente representação, já que a conduta administrativa impugnada diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas, como averbado acima.

De outra banda, o autor da representação é o próprio Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e que é, evidentemente, autoridade pública estadual nos exatos termos no inciso II, do art. 41 da Lei orgânica do TCE.

Last but not least, há interesse processual em que se leve a cabo a fiscalização do contrato administrativo nº 024/2016 celebrado entre a Secretaria de Estado de Obras e Desenvolvimento Urbano e a empresa **[nome 2]**.

É que embora se tenha notícia, pelo portal da transparência, que a empresa contratada já foi paga pelos serviços que supostamente prestou, a fiscalização de atos e contratos praticados pelo Poder Público estadual se insere na competência da Corte de Contas.

O art. 118 do Regimento Interno é claro:

Art. 118. Para assegurar a eficácia do controle externo e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização do orçamento e suas alterações, de atos, contratos, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos jurídicos congêneres de que resulte receita, despesa ou utilização de bens patrimoniais sujeitos à sua jurisdição.

Como as contas da representada, referentes ao exercício de 2016, ainda em curso, não foram julgadas até o momento, a presente representação, ao provocar a fiscalização, pela Corte, dos atos e do contrato celebrado pela SEDOP, constitui importante instrumento assegurador da eficácia do controle externo e de instrução das contas referentes ao exercício em curso.

Nesse sentido, o art. 124 preconiza:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Art. 124. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata esta seção, o Tribunal determinará:

I - a juntada do processo às contas respectivas, quando não apurada transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

[...]

Ademais, a fiscalização exercida pela Corte de Contas, em relação especificamente à execução do contrato vergastado, pode dar ensejo a que se identifiquem danos ao Erário não detectados pela SEDOP por ocasião da liquidação da despesa. A propósito do que ora se afirma, veja-se a clara redação do art. 122 do Regimento Interno:

Art. 122. O Tribunal efetuará a fiscalização dos atos e contratos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe:

I - acompanhar, pela publicação no Diário Oficial do Estado e por meio de consulta a sistemas informatizados, os editais de licitação, os atos de dispensa e inexigibilidade, os contratos, e instrumentos congêneres;

II - realizar inspeções, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos e levantamentos na forma estabelecida neste Regimento e em instrução normativa;

III - proceder a diligências e inspeções adicionais necessárias para a complementação da análise preliminar das licitações, dos atos e contratos e instrumentos congêneres, inclusive relativos à dispensa ou inexigibilidade de licitação.

(grifo nosso)

Ademais, a fiscalização de atos e contratos pode dar ensejo ao poder sancionador da Corte de Contas, previsto no art. 1º, inciso VIII, de sua Lei Orgânica, conforme dispõe o art. 124, § 2º, do Regimento Interno.

Assim, é patente o interesse processual subjacente à presente representação, sendo do interesse público em que se proceda ao seu devido processamento e julgamento de mérito ao final.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

2.2 Mérito

2.2.1 Estatuto dos Congressistas. Incompatibilidades Parlamentares

A celebração do contrato nº 024/2016, pela Secretária de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas – SEDOP, violou previsão constitucional expressa que impõe restrições aos parlamentares quanto à possibilidade de firmar ou manter contrato com a Administração Pública, bem como de serem proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, nos termos do que dispõe o art. 54, inciso I, *a*, e inciso II, *a*, da Constituição Federal, *in 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**;

(...)

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;

[sem destaques no original]

As regras estampadas no art. 54 da Constituição Federal cuidam das incompatibilidades parlamentares. Constituem elas normas que interditam o desempenho de certas atividades aos parlamentares eleitos, a fim de preservar o exercício independente do mandato parlamentar, suplantando tentativas de cooptação pelo Poder Executivo e, por outro lado, de debelar práticas atentatórias aos princípios da moralidade e da impessoalidade, tal como o fisiologismo e o patrimonialismo, evitando, assim, o uso da máquina estatal para beneficiar grupos e agremiações partidárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Discorrendo sobre as incompatibilidades parlamentares, José Afonso da Silva afirma que:

São **regras que impedem o congressista de exercer certas ocupações ou praticar certos atos cumulativamente com seu mandato.** Constituem, pois, impedimentos referentes ao exercício do mandato. Referem-se ao eleito. Não interditam candidaturas, nem anulam a eleição de quem se encontre em situação eventualmente incompatível com o exercício do mandato. São estabelecidas expressamente no art. 54, determinando umas *desde a expedição do diploma do eleito*, outras apenas *desde a posse no mandato* (...) (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 538.)

Por constituir regra instrumental à preservação da independência dos Poderes Executivo e Legislativo e à observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade, a Constituição Federal conferiu tratamento simétrico à matéria no que se refere ao exercício do mandato parlamentar de Deputados Estaduais e Distritais e de Vereadores.

Com efeito, especificamente no que interessa ao presente caso, as incompatibilidades previstas no art. 54 da Constituição Federal encontram ressonância na disciplina constitucional do exercício do mandato parlamentar de vereadores, por força do que dispõe o art. 29, inciso IX, do texto constitucional:

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 Assembleia Legislativa;

De igual modo, a Constituição do Estado do Pará também prescreve:

Art. 96. O Deputado não poderá:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

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**;

II - desde a posse:

a) **ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público**, ou nela exercer função remunerada;

Art. 63. **Os Vereadores se sujeitam às proibições e incompatibilidades similares, no que couber, previstas nesta Constituição para os membros da Assembleia Legislativa (...)**.

A Constituição Federal, portanto, traça um amplo quadro de vedações à atividade parlamentar, alcançando parlamentares de todos os Entes da Federação, com vistas a imunizar o exercício parlamentar de assédios ilegítimos do Poder Executivo e a moralizar a gestão da coisa pública.

A este respeito, assim disserta Martonio Mont'Alverne Barreto Lima:

[...] A simetria constitucional aplicou-se quando das proibições e incompatibilidades e de forma expressa, na letra do inciso IX do art. 29. Assim, Vereadores possuem previsão de proibições e incompatibilidades válidas para os membros do Congresso Nacional e da Assembleia Legislativa de seus Estados (CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva / Almeda, 2013. p. 785)

De acordo com a doutrina, as incompatibilidades parlamentares são de quatro ordens: funcionais (CF, art. 54, I, *b* e II, *b*), políticas (CF, art. 54, II, *d*), negociais (CF, art. 54, I, *a*) e profissionais (CF, art. 54, II, *a* e *c*).

No caso, a celebração do contrato nº 024/2016 resultou em violação manifesta às incompatibilidades negociais e profissionais, previstas no art. 54, inciso I, *a*, e inciso II, *a*, da Constituição Federal, conforme demonstrado a seguir.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

2.1 Da Violação à Regra da Incompatibilidade Negocial

De acordo com o art. 54, inciso I, *a*, da Constituição Federal, é vedado aos parlamentares 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.

Tem-se aqui a denominada *incompatibilidade negocial*, que veda que figurem simultaneamente como partes o Poder Público e parlamentar em negócio jurídico contratual, ressalvando exclusivamente os contratos com “cláusulas uniformes”.

De acordo com a Procuradoria-Geral da República, em seu parecer na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 379, são objetivos da proibição do art. 54, I, *a*, da Constituição Federal: (i) proteger a probidade administrativa e a normalidade e legitimidade das eleições e do exercício de mandatos eletivos contra influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta; (ii) garantir isenção e independência dos membros do corpo legislativo; (iii) impedir favorecimento político a parlamentares.

A incompatibilidade de contratar com o Poder Público possui previsão legal e constitucional em outros países de consolidada trajetória democrática, conforme trecho dos *Comentários* de Pinto Ferreira, extraído do voto da Ministra Rosa Weber na Ação Penal nº 530 / MS:

Na Inglaterra, por exemplo, a pessoa beneficiária desse contrato, direta ou indiretamente, através de contratos passados com os comissários da tesouraria, da marinha, do reabastecimento etc., torna-se inelegível. De envolta com essa proibição, vigora ainda um outro método: de acordo com uma lei de Jorge III, de 1782, toda pessoa que tenha contratado com o Estado não pode ser membro da Câmara dos Comuns, sob pena de multa de 500 libras para cada voto emitido. A multa revém para o denunciador. Há exemplos históricos disto: em 1913 um membro da Câmara dos Comuns contratou com o secretário de Estado, para a Índia, certo fornecimento, mas foi denunciado por haver pronunciado noventa e três votos, dele se reclamando uma multa de 1.750.000 francos. Um comitê especial declarou que a multa seria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

aplicada, reduzindo-a a 325.000 francos, correspondentes a vinte e seis votos, em favor do denunciante. Posteriormente, o Parlamento votou um Bill de Indenidade beneficiando o deputado.

Na França, a Lei eleitoral de 1849 (art. 81) proibia que o representante ou parlamentar mantivesse contrato de fornecimento com o Estado, sob pena de ser considerado demissionário. Conquanto a Lei de 1875 não regulasse o assunto, alguns diplomas legais particulares fizeram aplicação desse pensamento.

Alguns States norte-americanos também se orientam assim. No Nebraska, qualquer pessoa interessada em contrato com o Estado, ainda não terminado, não pode ser deputado ou senador. No Delaware, o mesmo ocorre a qualquer pessoa obrigada por contrato para com o exército ou a marinha.

(...)

No Canadá, uma lei de 1927 tornou inelegíveis aqueles que empreendem ou executam, direta ou indiretamente, contratos de fornecimento com o governo. Tais pessoas são inelegíveis. Se, inelegíveis, vierem, entretanto, a ocupar uma cadeira no Parlamento, e, eleitas, contratarem com o governo, recebem uma multa de 200 dólares por sessão que tenham votado. Sofrem também a pena da perda do mandato.

Verifica-se, destarte, no direito comparado a eficácia do princípio da incompatibilidade. Geralmente deputados e senadores não podem contratar com as autoridades públicas, e o exercício do seu mandato torna-se incompatível com determinadas ocupações privadas, onde exista a subvenção do Estado ou da autoridade pública sob qualquer forma. A extensão da incompatibilidade varia de país a país, mas a tendência é para garantir a independência do parlamentar em face de um possível suborno do Executivo (FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992, vol. 3, p. 19-20).

Em Portugal, o Estatuto dos Deputados (Lei nº 7/1993, de 1º de março, com alterações posteriores) veda que o parlamentar, em regime de acumulação, na atividade de comércio ou indústria, direta ou indiretamente, por si ou entidade em que detenha participação relevante e designadamente superior a 10% do capital social, celebre contratos com o Estado e outras pessoas coletivas de direito público, participe em concursos de fornecimento de bens ou serviços, empreitadas ou concessões, abertos pelo Estado e demais pessoas coletivas de direito público, e, bem assim, por sociedades



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

de capitais maioritária ou exclusivamente públicos ou por concessionários de serviços públicos.

As incompatibilidades e impedimentos da norma lusitana aplicam-se, inclusive, aos Deputados eleitos para exercer mandato representativo no Parlamento Europeu (art. 20º, 1, c).

Vê-se, assim, que a norma constitucional brasileira que veda a contratação com o Poder Público não é estranha em países em que a tradição democrática é consolidada, pois, com efeito, a norma visa precisamente à proteção do regime democrático naquilo que lhe é mais caro: a independência do exercício da atividade parlamentar para representar fielmente a população.

Estabelecidas estas premissas, cumpre asseverar que a Constituição Federal excepciona da vedação de contratar com o Poder Público apenas os contratos que obedeçam a cláusulas uniformes.

Discorrendo acerca do tema, Lênio Streck, Marcelo de Oliveira e Dirle Nunes afirmam que a expressão contida na parte final do dispositivo se refere a contratos de adesão em que o parlamentar figura como consumidor:

(...) a exceção seria “contratos que contenham cláusulas padronizadas para 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 contrato com cláusulas padronizadas para qualquer pessoa, não haveria, em princípio, nenhuma aferição de vantagem indevida ou privilégio em virtude do cargo de congressista exercido. (CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1079).

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal ao apreciar a Ação Penal nº 530 / MS:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

A exceção em questão visa a contemplar contratos por adesão ou de cláusulas uniformes, cuja celebração jamais teria o condão de implicar qualquer espécie de cooptação. Assim, por exemplo, contratos de fornecimento de água e luz entre consumidor e empresa concessionária de serviços da espécie (AP nº 530; Rel. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso; DJ 17/11/2014).

Como se vê, a exceção à norma prevista no art. 54, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal contempla apenas os contratos de adesão firmados com concessionárias de serviços públicos, empresas públicas ou sociedades de economia mista nos casos em que o parlamentar figura como consumidor, jamais como fornecedor de bens e serviços.

A este respeito assim discorreu o Procurador-Geral da República em parecer proferido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 379:

A ressalva do art. 54, I, *a*, da CR, consubstanciada na expressão “salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”, não abarca o contrato de sociedade, **uma vez que se refere apenas aos contratos de adesão de natureza consumerista, firmados entre congressistas e empresas prestadoras de serviços públicos.** [sem grifos no original]

A exceção de que ora se cuida não se aplica aos contratos administrativos, ainda que precedidos de licitação.

Com efeito, a *ratio essendi* da norma é a de que a presença de parlamentar em certames destinados ao fornecimento de bens ou serviços e na relação contratual compromete a moralidade, a probidade administrativa, a impessoalidade e a independência do exercício do mandato parlamentar.

O constituinte presumiu que a mera participação de parlamentar em processo licitatório poderia ser capaz de comprometer a condução isonômica e impessoal do certame, dado que este reduz, mas não elimina injunções indevidas. Fez-se aqui uma opção que claramente interdita condutas do tipo *take a chance*. É dizer, a norma não permite que se afira, caso a caso, se houve influência do poder político ou econômico do parlamentar na contratação ou na própria relação contratual. Tão sagrada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

é a independência do exercício do mandato parlamentar, que o constituinte julgou por bem eliminar os riscos de influências e ingerências indevidas, preferindo vedar a contratação de parlamentar, do que outorgar, a quem quer que seja - Poder Judiciário, órgãos do controle externo etc - o juízo, caso a caso, acerca da existência ou mesmo do grau de ingerência parlamentar no processo de seleção de propostas ou da relação contratual.

Assim, a norma constitucional só possibilita a celebração de contrato entre os parlamentares e o Poder Público nas hipóteses em que inexistir, de maneira absoluta, a possibilidade de, por seu prestígio e influência, intervirem na relação contratual, tal como sucede nos contratos *standards* ou de adesão nos quais figurem como consumidores.

Com efeito, ao julgar a Ação Penal nº 530 / MS, o Supremo Tribunal Federal condenou deputado federal pela prática do crime de falsidade ideológica por considerar que o parlamentar figurou como “sócio oculto” de empresa permissionária de serviço de radiodifusão, com a finalidade de escapar da vedação imposta pelo art. 54, inciso I, *a*, da Constituição Federal.

Na referida ação penal, o Supremo Tribunal Federal expressamente consignou que os contratos administrativos não se inserem na exceção prevista na parte final do art. 54, inciso I, *a*, da Constituição Federal:

No presente feito, a obtenção da outorga por meio de prévia licitação, na modalidade de técnica e preço, é suficiente para afastar qualquer hipótese de enquadramento do contrato na exceção prevista. Com efeito, no certame, os concorrentes apresentaram propostas diferenciadas de técnica e de preço, sendo vitoriosa a empresa controlada pelos acusados e desbancados quatro concorrentes. Os riscos de manipulação do resultado para favorecimento de empresa controlada por parlamentar ou os riscos de utilização pelo parlamentar de influência indevida no certame são mais do que óbvios. O objetivo das incompatibilidades do art. 54 consiste exatamente em prevenir riscos e males da espécie. Não há como qualificar um contrato como por adesão ou de cláusulas uniformes quando precedido por licitação, influenciando essa na variação de aspectos relevantes do pacto, como o preço e o objeto da prestação (AP nº 530;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Rel. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso; DJ 17/11/2014; grifo nosso).

Em igual sentido manifestou-se a Procuradoria-Geral da República na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 379:

[...] O fato de serem precedidos por licitação – que estipula, no instrumento convocatório, a minuta do contrato a ser celebrado pelo concorrente vencedor –, não gera que tais instrumentos obedeçam a cláusulas uniformes.

Minuta divulgada em edital de licitação é sempre incompleta. O particular que contrata com a administração formula, em suas propostas técnica e de preço, cláusulas contratuais essenciais à execução do serviço. O contrato final incorpora condições formuladas pelo particular vencedor da licitação. Trata-se, portanto, de contrato individual, singular e determinado em conjunto pela administração e pelo particular vencedor da disputa.

O processo de licitação não elimina o diálogo negocial, apenas diminui seu escopo e o parametriza. A parametrização reduz, mas não elimina o risco de abuso de poder ou de função pelo parlamentar ao longo do exercício da função eletiva e do processo eleitoral [...].

A propósito do que ora se averba, cumpre destacar entendimento proferido pelo Ex-Ministro Sepúlveda Pertence, em julgamento proferido no Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito do Recurso Ordinário nº 556, de 20/09/2002, nos termos a seguir:

(...) Não obstante, a mim me parece que contrato por licitação e contrato de cláusulas uniformes - ao menos, no sentido em que utilizado na Constituição (art. 54,1, a) ou na regra de inelegibilidade -, são conceitos que 'lurlent de se trouver ensemble'. **Contrato de cláusulas uniformes é o chamado contrato de adesão**, que, na lição de Orlando Gomes (Contratos. 11a ed., p. 118), é **aquele no qual 'uma das partes tem de aceitar, em bloco, as cláusulas estabelecidas pela outra, aderindo a uma situação contratual que encontra definida em todos os seus termos**. O consentimento manifesta-se com a simples adesão no conteúdo preestabelecido da relação jurídica'.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Derivam eles, nota Darcy Bessone (Do Contrato. 1960, p.82), 'da adesão, sem prévia discussão, a um bloco de cláusulas elaborado pela outra parte'.

Na licitação, é certo, a administração pública pré-ordena no edital uma série de cláusulas, às quais, atendendo ao convite, o concorrente presta adesão prévia. Ocorre que jamais poderão as cláusulas do edital esgotar o conteúdo total do contrato a celebrar, pois, do contrário, não teria objeto a licitação.

Veja-se, no ponto, o precioso testemunho doutrinário de Caio Mário (Instituições de Direito Civil. 6a, III), igual ao do invocado pelo recorrido, quando observa que, 'no contrato de licitação, a oferta traz a convocação dos interessados para apresentar suas propostas, nas quais, obrigados embora a submeter-se a certas condições fixas, pormenorizam as suas proposições quanto ao preço, prazo, etc, ficando o anunciante com a liberdade de escolher aquela que seja de sua conveniência e até de não aceitar nenhuma' (f. 216). (...)

No contrato por licitação, por conseguinte, não há jamais o que é o caráter específico do contrato de adesão: prover a totalidade do seu conteúdo normativo da oferta unilateral de uma das partes a que simplesmente adere globalmente o aceitante: ao contrário, o momento culminante do aperfeiçoamento do contrato administrativo formado mediante licitação não é o de adesão do licitante às cláusulas pré-fixadas no edital, mas, sim o da aceitação pela Administração Pública de proposta selecionada como a melhor sobre as cláusulas abertas ao concurso de ofertas. [grifos nosso]

Do mesmo modo, merecem destaque entendimentos já proferidos por Tribunais de Contas dos Estados, acerca das referidas restrições impostas aos parlamentares, como no caso específico do detentor de mandato eletivo de vereador:

(...) Quanto à possibilidade de a prefeitura ou qualquer órgão público do município adquirir produtos ou serviços de empresas de Vereadores e Vice-Prefeitos em exercício de mandato, ainda que suas empresas obedeçam à legislação no tocante às licitações, respondemos negativamente à Consulta, uma vez que **tal ato atenta contra os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade que norteiam a Administração Pública** e ainda, os artigos 54 e 29, inciso VII, da Carta Magna, bem como a Carta Estadual em seus arts. 57, inciso I e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

175, § 3º vedam expressamente tal contratação. (TCE/MG. Consulta 465192. Data da sessão: 23/02/2000).

(...) Em matéria de contratação com o Poder Público, onde o princípio constitucional da moralidade é, como não poderia deixar de ser, dogma, o conceito do direito privado de que a pessoa natural tem existência distinta da pessoa jurídica não poderá prevalecer, como sustentam os doutos, porque nesta peculiar relação entre o Poder Público e o particular toda possibilidade de interferência na frustração da realização do interesse público deve ser repelida. Enfim, **o legislador, rigorosamente, objetivou impedir aquelas pessoas, naturais ou jurídicas, que poderiam, ainda que por hipótese ou teoria, obstaculizar ou mesmo frustrar a competitividade, que é ínsita ao certame licitatório, e que tivessem por intuito, ainda que de forma dissimulada, auferir benefícios escusos de participar da licitação** – art. 9º da Lei nº 8.666/93. É, sem dúvida, a observância plena do princípio da moralidade insculpido no art. 37 da Carta Federal (TCE/MG. Consulta 440512. Data da sessão: 06/09/2000).

Contrato. Empresa de propriedade de deputado estadual e vereador. Vedação à contratação com a administração pública. **Os deputados estaduais e vereadores são impedidos de firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público da administração direta e indireta**, conforme previsto no parágrafo único do artigo 30, combinado com o artigo 192 da Constituição Estadual (TCE/MT. Acórdão 667/2004. Publicação: 14/09/2004)

Acrescente-se, ainda, decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no RE 640466 / DF, que negou seguimento ao recurso extraordinário interposto pela defesa de ex-parlamentar condenado por improbidade administrativa e que figurava como sócio-administrador de empresa contratada pelo Poder Público para a execução de obras de engenharia em determinado Município catarinense. O *decisum* considerou correta a interpretação conferida ao art. 54, inciso I, *a*, da Constituição Federal pelo órgão judiciário *a quo*:

21. ***Em terceiro lugar, não deve ser acolhida a alegação de erro na aplicação do disposto no art. 54, I, da Constituição.*** Quanto à ofensa ao art. 54, I, *a*, da Constituição da República, extrai-se o seguinte trecho do voto condutor do acórdão recorrido:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

“Por outro norte, observa-se que a magistrada considerou a participação da Urbe Engenharia e Consultoria Ltda. nas licitações objurgada uma afronta à dicção do art. 54, I, “a”, da Carta Magna. Isso porque, João Alberto Pizzolatti Júnior, deputado federal, integra o quadro societário da aludida empresa, motivo pelo qual é vedado a essa última firmar ou manter avença com pessoa jurídica de direito público.

Os recorrentes Magrit e João Alberto assinalam, contudo, que os acordos entabulados possuem cláusulas uniformes, o que permitiria o ingresso da Urbe nos certames.

Todavia, razão não lhes assiste.

(...)

Em última análise, nas avenças por licitação inexistente aquilo que traduz o caráter específico do contrato de adesão: originar-se a totalidade de seu conteúdo da oferta unilateral de uma das partes, o que simplesmente adere o aceitante. Pelo contrário, o ponto alto do aperfeiçoamento do contrato administrativo é, sim, a aceitação, pela Administração Pública, de proposta selecionada como a melhor, pertinente às cláusulas abertas à apresentação de propostas.

(...)

De outra ponta, João Alberto, Magrit e Henrique alegam que o primeiro não exercia funções de gerência na empresa apelante, figurando somente como sócio-cotista. Em razão disso, destacam que o congressista não estaria acobertado pelo impedimento do art. 54, I, “a”, da Carta Magna. O parlamentar recorrente assevera, ainda, que apenas emprestou seu nome para a constituição da sociedade.

As assertivas aventadas, todavia, não encontram amparo, uma vez que os óbices impostos pela dicção do permissivo constitucional destinam-se indistintamente a todos os parlamentares que integram uma sociedade empresária que firme ou mantenha contrato com o Poder Público.

Isso porque, se o Constituinte tencionasse realizar a mencionada ressalva, expressamente o faria em seu texto, a exemplo do que fez o legislador quando da elaboração da Lei Complementar n. 64/90.

Nesse diploma, cujo teor trata das inelegibilidades, há dispositivos que restringem a necessidade de desincompatibilização para disputa de pleitos eleitorais aos candidatos os quais exercem cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão da Administração.

No entanto, a incompatibilidade negocial prevista na Carta Política em nada se confunde com aquelas trazidas no bojo da Lei Complementar n. 64/90, já que não se refere ao candidato, mas, sim, ao eleito; ao detentor de mandato.

(...)

Destarte, por consubstanciar situação distinta da contemplada no diploma infraconstitucional, o dispositivo da Lei Maior há de ser interpretado da exata maneira como foi cunhado. E nem poderia ser diferente.

O impedimento em apreço se reveste de utilidade para permitir que a legislatura seja levada a efeito sem percalços, embaraços e tropeços. Evita, em última análise, que a condição do parlamentar e, mormente, a sua força política, influencie na celebração de contratos com o Poder Público.

Ora, não haveria lógica cingir o comando proibitivo exclusivamente aos sócios com poderes de gerência, uma vez que, assim como os administradores, os cotistas auferem lucros com a prosperidade da pessoa jurídica da qual fazem parte”.

Assim, conquanto a celebração do contrato nº 024/2016 tenha sido precedida da realização de licitação, esta não se mostra apta a afastar a incompatibilidade parlamentar negocial, uma vez que o contrato administrativo não pode ser considerado como “contrato que obedece a cláusulas uniformes”, na dicção constitucional. Portanto, a Constituição Federal, ao prever a incompatibilidade negocial estampada no art. 54, inciso I, *a*, veda que o Poder Público contrate parlamentar, ainda que a celebração do contrato tenha sido precedida de licitação.

O caso apresenta particular gravidade, já que a SEDOP serviu-se de licitação na modalidade convite para selecionar a empresa contratada. Esta modalidade, como é cediço, permite que a própria Administração Pública escolha e convide três interessados do ramo pertinente ao objeto para participar do certame.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Na espécie, a participação da empresa **[nome 2]** decorreu de convite deliberadamente feito por iniciativa da Administração Pública, e não da autorização contida na parte final do § 3º, do art. 22, da Lei de Licitações e Contratos, que permite a participação no certame de fornecedores cadastrados que manifestarem interesse com antecedência de 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Desta feita, resta patente que o caso se amolda justamente à vedação contida no referido dispositivo constitucional combinado com o art. 29, inciso IX, da Constituição Federal, e arts. 96, I, *a* e 63 da Constituição Estadual, uma vez que, como demonstrado, o **[nome 5]** exercia mandato de vereador no Município de Ananindeua por ocasião da celebração do Contrato nº 024/2016.

No caso, **[nome 5]** era o sócio-administrador e detentor da maioria do capital social da empresa contratada, além de ter comparecido à sessão da licitação (fls. 110 e 160/161 do processo licitatório) e firmado o Contrato nº 024/2016 (fls. 180/188 do processo licitatório).

Nem se diga que, pelo fato de o Contrato nº 024/2016 ter sido firmado com a empresa **[nome 2]**, dotada de personalidade jurídica própria, não haveria a incidência da norma prevista no art. 54, inciso I, *a*, da Constituição Federal.

É que esta leitura equivocada da Constituição Federal culminaria por representar verdadeira fraude à finalidade perseguida pela proibição, dirigida aos parlamentares, de contratar com o Poder Público, além de nulificar o preceito constitucional, já que a quase totalidade dos contratos administrativos é celebrada pela Administração Pública com pessoas jurídicas, e não com pessoas físicas, sendo, em alguns casos, decorrência de exigência contida em lei, tal como sucede, por exemplo, nos contratos de concessões públicas, de parcerias público-privadas e de concessões de portos, a teor do que dispõe o art. 2º, II, da Lei nº 8.987/1995, o art. 2º da Lei nº 11.079/2004 e o art. 1º, § 3º, da Lei nº. 12.815/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Como bem salientou a Procuradoria-Geral da República ao examinar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 379:

O entendimento de que o dispositivo constitucional proíbe que parlamentares celebrem ou mantenham contratos não apenas como pessoas físicas, mas também mediante pessoas jurídicas das quais sejam sócios ou associados, é decorrência direta das finalidades precípuas que o preceito constitucional pretende alcançar.

[...]

Não é razoável admitir que deputados e senadores possam elidir a proibição do art. 54, I, *a*, mediante simples uso de pessoas jurídicas intermediárias para celebrar contratos vedados pelo preceito constitucional. Interpretação desse jaez revelaria burla ao determinado pela norma e tornaria inócuo o comando moralizante, sob a perspectiva estatal, de tutela da democracia e do interesse social. O desiderato constitucional ficaria sem efeito, impedido de realizar seus objetivos precípuos, por simplória manobra dos destinatários da proibição.

Os contratos mais relevantes com a administração pública somente podem ser celebrados por meio de pessoas jurídicas. [...] Admitir que a proibição de contratar do art. 54, I, *a*, da CR alcança somente deputados e senadores como pessoas físicas e não sociedades ou associações de que sejam sócios ou associados esvazia, por completo, a eficácia da norma, pois retira de seu alcance exatamente aqueles contratos que buscou atingir.

A interpretação razoável parece ser a de que a norma constitucional proíbe deputados e senadores de celebrar e manter contratos com pessoa jurídica de direito público não apenas como pessoas físicas, mas também por pessoas jurídicas das quais sejam sócios.

Nota-se claramente que a empresa **[nome 2]** não passa de interposta pessoa no negócio jurídico, eis que o parlamentar sempre figurou como sócio-administrador e detentor da maioria do capital social desde a constituição da empresa.

Com efeito, desconsiderada a personalidade jurídica da empresa **[nome 2]**, utilizada de forma abusiva, para firmar contrato com a administração pública, em manifesta afronta à proibição constitucional, tem-se que a SEDOP celebrou contrato diretamente com **[nome 5]**, vereador do Município de Ananindeua/PA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Dissertando acerca Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica no Direito Administrativo, Suzy Elizabeth Cavalcante Koury assim preleciona:

[...] como já exposto, a simples constatação do desvio de função ou do abuso da regra de que a pessoa jurídica tem personalidade distinta da de seus sócios, autoriza, no caso concreto, seja ele ignorado, atingindo-se a pessoa do sócio ou outras sociedades integrantes do grupo econômico, com fundamento nos princípios gerais do direito e nos que regem o Direito administrativo (KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **A desconsideração da personalidade jurídica**. 3ª ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.188).

A aplicação da Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica no Direito Administrativo é, hoje, tema pacífico. Com a edição da Lei nº 12.529/2011 e da Lei nº. 12.846/2013, popularmente apeladas de Lei Antitruste e Lei Anticorrupção, respectivamente, o instituto ganhou previsão normativa própria na seara administrativa:

Lei nº 12.529/2011

Art. 34. A personalidade jurídica do responsável por infração da ordem econômica poderá ser desconsiderada quando houver da parte deste abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social.

Lei nº 12.846/2013

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

No ensejo, é pacífica a jurisprudência do Tribunal de Contas da União quanto à possibilidade de aplicação da Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica para alcançar sócios de empresas utilizadas de forma abusiva, em evidente desvio de finalidade, *in verbis*:

No exercício de suas competências constitucionais, **o TCU pode desconsiderar a personalidade jurídica para atingir os verdadeiros responsáveis pelos atos tidos como irregulares**. A desconsideração da personalidade jurídica não é atividade priva-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

tiva do Poder Judiciário (Acórdão nº 5764/2015 – Primeira Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler; grifo nosso).

Havendo abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, o TCU aplica a teoria da desconsideração da personalidade jurídica para responsabilizar os sócios da empresa contratada pelo dano causado ao erário, com fundamento no art. 50 do Código Civil (Acórdão nº 4481/2015 - Primeira Câmara; Rel. Min. Bruno Dantas).

Desta feita, considerando que o sócio-administrador da empresa contratada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas ocupava o cargo eletivo de vereador no Município de Ananindeua por ocasião da celebração do Contrato nº 024/2016, tem-se como manifesto o abuso da personalidade jurídica da empresa **[nome 2]**, utilizada com desvio de finalidade para que o parlamentar escapasse furtivamente da vedação imposta pelo art. 54, inciso I, *a*, da Constituição Federal.

Erguendo-se o véu da personalidade jurídica da empresa, entrevê-se que figura como verdadeiro polo da relação contratual, na condição de contratado, o **[nome 5]**.

Portanto, ao firmar contrato com **[nome 5]**, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas incorreu em expressa vedação prevista constitucionalmente, caracterizando, assim, grave infração às normas constitucionais e legais de regência.

2.2 Da Violação à Regra da Incompatibilidade Profissional

De outro lado, a contratação da empresa **[nome 2]** também incidiu na vedação prevista no art. 54, inciso II, *a*, da Constituição Federal. De acordo com o preceito constitucional, é vedado que o parlamentar seja proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exerça função remunerada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Trata-se, de acordo com a doutrina, de *incompatibilidade profissional*, ou seja, impedimento de que os parlamentares sejam proprietários, diretores, controladores ou de exercerem função remunerada em empresa que aufera benefício advindo de contrato firmado com pessoa jurídica de direito público.

A expressão “favor”, em seu sentido corriqueiro, traduz a ideia de mercê; graça; obséquio; retribuição dada a alguém por uma relação de preferência ou de influência exercida sobre a pessoa que retribui.

É mister, assim, desvendar o sentido e o alcance da expressão no contexto do preceito constitucional em foco.

Na trajetória constitucional republicana brasileira a vedação de que ora se cuida sempre esteve presente nos textos constitucionais (art. 24, da Constituição de 1891; art. 33, § 1º, 1, da Constituição de 1934; art. 44, *c*, da Constituição de 1937; art. 48, II, *a*, da Constituição de 1946; art. 36, II, *a*, da Constituição de 1967).

Regulamentando o art. 24, da Constituição de 1891, a Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, em seu art. 31, enumerou o que seria considerado como “favor”:

Art. 31. Conforme o disposto no art. 24 da Constituição, não póde ser eleito deputado ou senador ao Congresso Nacional o cidadão que for presidente ou director de banco, companhia ou empresa que gosar favores do Governo Federal, indicados nos numeros abaixo:

1º, garantia de juros ou outras subvenções;

2º, privilegio para emissão de notas ao portador, com lastro em ouro ou não;

3º, isenção de direitos ou taxas federaes ou reducção delles em leis ou contractos;

4º, privilegio de zona, de navegação, contracto de tarifas ou concessão de terras.

Paragrapho unico. O cidadão que, eleito deputado ou senador, aceitar qualquer dos favores constantes do artigo anterior, tem por esse facto



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

renunciado o mandato legislativo, ficando considerado vago o lugar, para se mandar proceder a nova eleição.

Atualmente, não há lei regulamentadora do dispositivo constitucional, sendo necessário buscar no próprio texto constitucional a interpretação adequada da norma.

O princípio da unidade da Constituição é princípio basilar de hermenêutica constitucional. De acordo com tal princípio, o texto constitucional deve ser lido como um conjunto integrado e coerente de preceitos normativos, devendo o intérprete reduzir, na medida do possível, eventuais tensões e assimetrias. Assim, a norma não pode ser lida isoladamente, devendo ser considerado o conjunto do texto constitucional de modo a extrair os princípios que lhe dão sustentação.

De acordo com o Tribunal Constitucional da Alemanha:

Una disposición constitucional no puede ser considerada de forma aislada ni puede ser interpretada exclusivamente a partir de sí misma. Está en conexión de sentido con los demás preceptos de la constitución, la cual representa una unidad interna (BVerfGE 1, 14 (32) apud STERN, Klaus. **Derecho del Estado de la Republica Federal Alemaña**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987. p. 291).

El principio más importante de interpretación es la unidad de la constitución en cuanto unidad de un conjunto con sentido teleológico, ya que la esencia de la constitución consiste en ser un orden unitario de la vida política y social de la comunidad estatal (BverfGE 19, 206 (220), apud STERN, Klaus. **Derecho del Estado de la Republica Federal Alemaña**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 291-292).

José Joaquim Gomes Canotilho assenta o seguinte, a respeito deste princípio:

O princípio da unidade da constituição ganha relevo autónomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas. Como ‘ponto de orientação’, ‘guia de discussão’ e ‘factor hermenêutico de decisão’, o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

entre as normas constitucionais a concretizar. Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 226-227).

No direito anglo-saxão, que se vale de precedentes judiciais, a possibilidade de surgirem incongruências e inconsistências no sistema jurídico é maior, sendo expressivas as discussões fomentadas em torno do poder decisório de juízes. Daí o surgimento de abalizadas vozes, da qual Ronald Dworkin foi um de seus maiores expoentes, no sentido de defender a ideia do Direito como Integridade, isto é, de que o direito deve expressar um conjunto coerente de princípios de equidade e justiça e que os juízes, no desempenho de seu mister, atuam como escritores de um romance em cadeia, ou seja, ao decidir o novo caso, cada juiz deve considerar-se como parceiro de um complexo empreendimento em cadeia, do qual as inúmeras decisões pretéritas constituem a história e que é seu trabalho dar seguimento a ela:

O direito como integridade pede ao juiz que se considere como um autor na cadeia do direito consuetudinário. Ele sabe que outros juízes decidiram casos que, apesar de não exatamente iguais ao seu, tratam de problemas afins; deve considerar as decisões deles como parte de uma longa história que ele tem de interpretar e continuar, de acordo com suas opiniões sobre o melhor andamento a ser dado à história em questão (DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 286).

Assim, o art. 54, inciso II, *a*, da Constituição Federal deve ser lido em harmonia com o conjunto de normas e princípios previstos no texto constitucional para que se compreenda o sentido e o alcance da expressão “favor”.

Nesse sentido, é emblemático que a Constituição Federal inicie seu texto com a seguinte proclamação: “A **República** Federativa do Brasil...” (art. 1º). O constituinte inicia o conjunto de normas supremas de nossa ordem jurídica apregoando às escâncaras a forma de governo do Estado brasileiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Bem entendido, porém, o princípio republicano não é apenas a indicação da forma de governo. Como afirma Geraldo Ataliba, em monografia dedicada ao tema, “a simples menção ao termo república já evoca um universo de conceitos, intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar” (ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 67).

Com efeito, mais que forma de governo, extrai-se do princípio republicano a ideia fundamental do *modo* de se gerir a “coisa pública”, no sentido de que esta deve ser administrada como pertencendo a todos, devendo ser gerida de forma impessoal no interesse de toda a coletividade, vedando-se a criação de privilégios e o engendramento de desigualdades odiosas:

Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana (SS 3902 AgR-segundo, Relator (a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 09/06/2011, DJe-189 DIVULG 30-09-2011 PUBLIC 03-10-2011 EMENT VOL-02599-01 PP-00055 RTJ VOL-00220-PP-00149)

Daí a irrepreensível afirmação de que a forma republicana repele práticas patrimonialistas de captura do Estado por particulares:

Com efeito, o princípio republicano deve ser associado ao respeito à moralidade pública na ação dos agentes estatais, ao combate ao patrimonialismo e à apropriação da *res publica* por interesses particulares. A República não tolera privilégios e não compactua com a captura dos agentes públicos por interesses privados de agentes econômicos (SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais, 2013, p. 27).

Exerce, pois, o princípio republicano, uma força normativa profunda e extensa em toda a capilaridade do texto constitucional, informando todas as normas de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

trato do Estado com a coisa pública, como assenta em termos magistrais Geraldo Ataliba:

Como princípio fundamental e básico, informador de todo o nosso sistema jurídico, a ideia de *república* domina não só a legislação, como o próprio Texto Magno, inteiramente, de modo inexorável, penetrando todos os seus institutos e esparramando seus efeitos sobre seus mais modestos escaninhos ou recônditos meandros.

Tal é a sua importância no contexto do nosso sistema, tão dominadora sua força, que influi, de modo decisivo, na interpretação dos demais princípios constitucionais e, com maior razão, de todas as regras constitucionais.

A fortiori, todas as leis devem ter sua exegese conformada às suas exigências, inclusive as leis constitucionais, a começar do próprio Texto Magno.

[...]

A Constituição de 1988 foi mais explícita e arrolou as matérias substanciais que dão contexto ao princípio republicano (art. 60, § 4º), de modo a não deixar ao intérprete, mesmo o mais resistente, dúvida sobre o alcance do princípio e, pois, do preceito que o protege.

São repetidos, enfatizados, reforçados e assegurados, até as últimas consequências, por inúmeras outras disposições constitucionais abundantes preceitos que lhes explicitam o conteúdo, sentido, alcance, exigências e limites de eficácia. Praticamente toda a parte orgânica da Constituição é seu desdobramento. (ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 33, 38-39).

Bem por isso, o princípio republicano, por constituir a própria base das incompatibilidades parlamentares, informa também a interpretação do art. 54, inciso II, *a*, da Constituição Federal, que trata do estatuto do parlamentar, tema que diz com a representatividade e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo:

Todos os mandamentos constitucionais que estabelecem os complexos e sofisticados sistemas de controle, fiscalização, responsabilização e **representatividade**, bem como os mecanismos de equilíbrio, harmonia (*checks and balances* do direito norte-americano, aqui adaptados pela mão genial de Ruy) e **demais procedimentos a serem observados no relacionamento entre os poderes**, asseguram, viabilizam, equacionam, reiteram, reforçam e garantem o princípio republicano, realçando sua função primacial no sistema jurídico. Assim, funciona



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

ele como alicerce de toda a estrutura constitucional, *pedra de toque* ou *chave de abóboda* do sistema (ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 39; sem destaques no original).

Decorrência lógica e necessária do princípio republicano, plenamente dedutível deste, a Constituição Federal prevê, no art. 37, dentre outros, o princípio da impessoalidade.

De acordo com tal princípio, veda-se que a Administração, no trato da coisa pública, faça discriminações sem base legal – visto que a própria lei pode criar situações legítimas de *discrímen* – dando enchanças a que grupos sejam afortunados com favores e mercês, por um lado, e que, por outro, sejam engendradas situações detrimntosas. O princípio da impessoalidade, no abalizado magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello,

Traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 102).

Portanto, a Constituição brasileira veda a concessão de favor pela Administração, assim entendido como concessão de vantagens, privilégios ou benefícios em razão de preferência pessoal ou do exercício de poder econômico ou de função. Isso é, favor como parcialidade, arbítrio, favoritismo, discriminação.

Bem se vê, a partir de tais premissas, que a Constituição deve ser lida como um todo lógico e coerente, sendo os princípios republicano e da impessoalidade importantes vetores na interpretação da expressão *favor*, contida no art. 54, inciso II, *a*, da Constituição Federal.

Considerando que a Constituição Federal veda que se façam discriminações odiosas e que se confirmem tratamentos sectaristas, a Administração deve se valer,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

em suas contratações, do processo de licitação (art. 37, XXI da CF), cujo objetivo é garantir a todos os administrados o ensejo de disputarem, em igualdade de condições, as contratações do governo, bem como permitir à Administração selecionar a proposta mais vantajosa, protegendo o interesse público e os recursos governamentais (art. 3º da Lei nº 8.666/1993).

Ora, se em situações ordinárias já é vedado à Administração dispensar qualquer favor sem motivo de *discrímen* constitucional ou legalmente previsto, o art. 54, inciso II, *a*, da Constituição Federal seria desprovido de qualquer efeito prático se o preceito constitucional fosse lido como a vedar, exclusivamente, a concessão de alguma mercê a empresa de propriedade ou gerenciada por parlamentar que mantenha contrato com o Poder Público.

Face à impossibilidade da concessão de favor, na acepção acima mencionada, pela Administração em seus contratos, a proibição referida pelo art. 54, II, *a*, estende-se a todos os contratos celebrados pela Administração, pois conota o benefício auferido pelo particular em razão da celebração de todo e qualquer contrato com a Administração.

Acerca da expressão “favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público”, contida no preceito constitucional em comento, cumpre-nos transcrever os ensinamentos irrepreensíveis de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (sem destaques no original):

[...] não vislumbramos em que condições um contrato possa consubstanciar alguma sorte de privilégio que caracterize uma situação especial. O particular contratante com o Poder Público, certamente, deve ter-se submetido às normas gerais configuradoras do benefício, senão o contrato cairia no puro e simples arbítrio do Poder Público que teria resolvido a seu talante conferir tal privilégio a alguém. Esta eventualidade é insuscetível de ocorrer juridicamente à luz do próprio direito constitucional.

Em síntese, nenhum contratado pode beneficiar-se de favores, no sentido de que a manutenção dos privilégios assim entendidos pudessem derivar apenas da boa vontade do administrador.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Destarte, excluindo tal inteligência, o que tornaria o preceito inútil, só resta a de que o presente inciso quis colher **todo aquele que contrata com a Administração**, valendo a palavra favor, aí, não no sentido de “graça”, ou mercê, mas, sim, de puro benefício.

[...] **Por isso, o melhor entendimento para a expressão em pauta é de englobar todos aqueles que mantenham um vínculo contratual com a Administração.** O cumprimento do contrato dá lugar a um sem-número de pequenos conflitos, fazendo-se necessária a permanente negociação para o bom andamento do mesmo nos termos do avençado. **A teleologia do preceito é, portanto, esta: impedir que o deputado ou senador se aproveite do cargo para melhor vindicar os interesses da sua empresa, isto é, daquela em que seja ou proprietário ou controlador ou diretor** (BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. v. 4, t. I. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 206-207).

As concessões de favor, no âmbito do texto constitucional, são instrumentais e preordenadas exclusivamente à fruição de direitos impregnados de essencial fundamentalidade e ao desenvolvimento econômico e social do Estado, tal como se extrai (i) das imunidades fiscais (v.g. artigos 149, §2º, I; 150, VI; 150, §2º; 153, §3º, III; 153, §4º, II; 155, §2º, X, “a”, “b”, “c” e “d”; 155, §3º; 184, §5º; e 195 §7º), (ii) da permissão para criação de isenções fiscais (v.g. artigos 155, §2º, XII, “e” e “g”), (iii) dos incentivos previstos pelo artigo 43, § 2º, voltados a reduzir as desigualdades regionais e (iv) do tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, previsto pelos artigos 146, “d” e 170, IX.

Portanto, extrair do art. 54, II, *a*, da Constituição Federal a interpretação de que veda unicamente que empresas de propriedade ou gerenciadas por parlamentares gozem de favor especial em contratos administrativos mantidos com o Poder Público é uma leitura que, além de empalidecer o princípio republicano e condenar o preceito em comento à completa obsolescência, despe o texto constitucional de sua coerência e lógica.

Por estas razões que a única interpretação considerada correta ao preceito é a de que ele também veda que empresas de propriedade ou gerenciadas por parlamentares sejam contratadas pelo Poder Público, posto que tal leitura maximiza a carga



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

axiológica e eficaz do princípio republicano, além de conferir coerência e unidade ao texto constitucional.

Diante de tão claras evidências, é que se considera que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas praticou ato ilegal ao adjudicar o objeto da licitação à empresa **[nome 2]**, e, posteriormente, firmar contrato com a referida empresa, visto que o seu administrador exerce mandato parlamentar como vereador no Município paraense de Ananindeua.

III – DO PEDIDO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer:

1. O conhecimento, recebimento e processamento da Representação, na forma do art. 41, inciso II, da Lei Complementar nº 81/2012 c/c art. 234, inciso II, do Regimento Interno;
2. Seja requisitado à Controladoria de Obras, Patrimônio Público e Meio Ambiente, do Tribunal de Contas, nos termos do art. 122, inciso II, do Regimento Interno, a realização de inspeção *in loco* para que seja fiscalizada a execução do contrato nº 024/2016, celebrado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas e a **[nome 2]**;
3. Seja a representada citada na forma regimental para que lhe seja facultado o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa;
4. No mérito, seja julgada procedente a presente representação para que:
 - a. O presente processo seja juntado às contas anuais da SEDOP, referente ao exercício de 2016, nos termos do art. 118, do Regimento Interno;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

- b. Seja aplicada à representada a multa prevista no art. 83, inciso II, da Lei Complementar nº 81/2012, com fundamento no art. 124, § 2º, do Regimento Interno;
 - c. Seja determinado à SEDOP que se abstenha de firmar ou manter contrato com parlamentares ou empresas de propriedade ou gerenciadas por parlamentares;
 - d. Seja convertida a representação em Tomada de Contas Especial, caso identificado dano ao Erário após a inspeção *in loco* realizada pela Controladoria de Obras, Patrimônio Público e Meio Ambiente, nos termos do art. 120, do Regimento Interno.
5. Seja dada tramitação urgente e preferencial ao processo, na forma preconizada pelo art. 42, inciso VIII, do Regimento Interno.

Belém (PA), 09 de setembro de 2016.

Stanley Botti Fernandes
Procurador de Contas