



PROCESSO TC – 02422/22

Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Bonito de Santa Fé. Denúncia. Licitação. Infração aos Princípios da Impessoalidade e Moralidade em diversos certames. Contratação de empresas ligadas a familiares do prefeito. Conhecimento. Procedência. Aplicação de multa. Anexação da decisão à Prestação de Contas do Executivo de Bonito de Santa Fé, exercício 2021. Comunicação aos denunciante. Recomendação.

ACÓRDÃO AC1-TC 1812/22

RELATÓRIO:

Versam os presentes autos acerca da análise de denúncia realizada pelo Sr. MARCOS ANTÔNIO PINTO DE SOUSA, Vereador do Município de Bonito de Santa Fé, em face da PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO DE SANTA FÉ - PB, referente ao exercício financeiro de 2021. Segundo a delação aviada, o Executivo Municipal, comandado pelo Sr. Antônio Lucena Filho, contratou, por meio de alguns procedimentos licitatórios, serviços de manutenção de veículos, fornecimentos de pneus e câmaras (Sabino Pedro de Sousa Neto, CNPJ 03.890.559/0001-22), combustíveis e óleos lubrificantes (Antônio Lucena & CIA LTDA, CNPJ 08.290.538/0001-90), junto a empresas cujos proprietários seriam seus irmãos.

Protocolizada a denúncia (16.02.2022), o documento seguiu para Ouvidoria, que, em juízo perfunctório, entendeu a peça manejada estava revestida de todos os requisitos necessários ao seu regular conhecimento, esculpidos no RITCE PB e, portanto, deveria ser levado à Auditoria para instrução, sugestão acolhida pelo Conselheiro Ouvidor.

Chamada a se manifestar a Divisão de Auditoria de Contratações Públicas II – DIACOP II, por de relatório (fls. 32/45), confirmou o teor da delação e entendeu que, embora não expressamente vedada a conduta na lei de licitações e contratos, a celebração de ajustes contratuais, em diversas ocasiões, entre o Executivo municipal, por meio de seu representante legal (prefeito), e empresas titularizadas e administradas por irmãos do Alcaide feria frontalmente os Princípios da Moralidade e da Impessoalidade, ambos positivados no artigo 37 da Lex Mater.

Ao término do exórdio, a Unidade Técnica de Instrução esposou assim suas conclusões, ipis litteris:

- Merecem ser acolhidas as alegações do denunciante, sugerindo-se, dessa forma, pela procedência da denúncia;
- Sugere-se que o Gestor seja citado para, querendo, se manifestar em relação aos fatos denunciados;
- Sugere-se ainda que o gestor seja citado para apresentar toda a documentação referentes ao Pregão Eletrônico 0008/2021, Pregão Eletrônico 00010/2021 e Pregão Eletrônico 00011/2021, para análise de legalidade destes procedimentos;
- Quanto ao Pregão Eletrônico nº 0003/2021, toda a documentação deste certame consta no PROC TC 04107/21, pelo que esta Equipe Técnica irá realizar a análise de legalidade junto com os procedimentos anteriormente descritos, em respeito à economia processual;
- Que os Doc. TC N° 04979/21, Doc. TC N° 18360/21, Doc. TC N° 12400/21 e o PROC TC 04107/21 sejam anexados aos presentes autos, para análise conjunta.



Regimentalmente citado, o Sr. Antônio Lucena Filho, através de legítimo representante, atravessou carta de defesa (DOC TC 27.462/22, em 23.03.2022), escoltada por documentação de suporte, que, em apertada síntese, sustentava que “o ordenamento jurídico brasileiro, ao tratar da impessoalidade sob a ótica do agente público, reconhece a Teoria do Órgão. O que significa que no Brasil quando os agentes políticos atuam, não é a pessoa do agente que pratica o ato, mas o Estado. Ou seja, quem estava adquirindo os bens e serviços licitados não era o gestor, mas o Município de Bonito de Santa Fé”.

Ato contínuo disparou que “ao compreender que os atos do gestor são imputados à Pessoa Jurídica de Direito Público Interno fica evidente a razão pela qual o legislador não incluiu o grau de parentesco como excludente de participação em licitações. Não é possível que uma Pessoa Jurídica seja incluída em um núcleo familiar. O art. 9º, §3º da lei 8.666/93, vide in verbis abaixo, preleciona que não poderão participar se houver vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista, não houve menção a parentesco”.

Informou ainda que ambas as empresas em debate, desde os albores do século em curso, são contratadas para o fornecimento e prestação dos mesmos bens e serviços por todas as prefeituras da região onde se encontra inserido Bonito de Santa Fé.

Ao analisar os argumentos arquitetados pelo interessado, o Corpo Técnico, em novo relato (fls. 81-91) mostrou-se inflexível e rebateu os fundamentos arguidos colacionando julgados de Tribunais Superiores nos quais a prática descrita é tida por irregular e reprimida na medida e dose adequada para cada caso.

Em sede de desfecho, opinou pela procedência da denúncia e fez os seguintes comentários:

Ressalta-se que não foram enviadas a documentação referentes ao Pregão Eletrônico 0008/2021, Pregão Eletrônico 00010/2021 e Pregão Eletrônico 00011/2021, conforme solicitado pela Auditoria, pelo que a análise de legalidade destes procedimentos resta prejudicada.

Quanto ao Pregão Eletrônico nº 0003/2021, toda a documentação deste certame consta no PROC TC 04107/21, pelo que esta Equipe Técnica irá realizar a análise de legalidade do procedimento neste processo específico.

Continuando a liturgia processual, o Ministério Público de Contas foi instado a emitir considerações alicerçadas nas ponderações técnicas, as quais restaram consubstanciadas no Parecer nº 1144/22, lavrado pelo Procurador-Geral Brádsen Tibério Luna Camelo, pugnando no seguinte sentido:

a) PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA, formulada em face do Sr. Antonio Lucena Filho, Prefeito do Município de Bonito de Santa Fé;

b) APLICAÇÃO DE MULTA ao mencionado gestor, Sr. Antonio Lucena Filho, nos termos do art. 56, incisos II e III, da LOTCE/PB;

c) ANEXAÇÃO da presente aos autos de Acompanhamento da Gestão respectiva, para que seja verificada a execução dos referidos contratos em análise para apuração de eventual imputação de débito;

d) RECOMENDAÇÃO ao Gestor no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.

O Relator agendou o processo para a presente sessão, determinando às intimações de praxe.



VOTO DO RELATOR:

Em preliminar, em sintonia com a Ouvidoria, a Auditoria e o Ministério Público de Contas, entendo que a peça apresentada pelos vereadores Srs. Marcos Antônio Pinto de Sousa e Damião Darlan Catarina de Sousa atende a todos os requisitos, inscritos na LOTCE e RITCE/PB, necessários ao seu conhecimento como denúncia.

Quanto ao mérito, é de bom tom trazer a lume o que diz o artigo terceiro do Estatuto das Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), in verbis:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

No instante em que se fala de administração pública, nunca é demais por sob luzes a inteligência do caput do artigo 37 da Carta Cidadã de 1988, que assim prega todo fundamento jurídico para o serviço público:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

É de clareza solar que todo ordenamento jurídico brasileiro, notadamente no que tange à administração pública, é calcado na necessária e imperiosa observação a princípios consignados na CFRFB/88. Malgrado a generalidade principiológica, a contrariedade à norma dessa envergadura é muito mais gravosa do que a ofensa a uma regra escrita, porquanto esta tem como alicerce aquela.

Nesta senda, vale pôr em pauta iluminada reflexão tracejada pelo brilhante administrativista Celso Antônio Bandeira de Melo que assim colocou:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada."

Ao avençar com empresas de propriedade de seus irmãos – aliás, uma das aziendas leva seu nome na Razão Social (Antônio Lucena & CIA LTDA), fazendo crer que o agente político faz ou fez parte do grupo social, como bem observado pelo Ministério Público Especial – o Chefe do Executivo de Bonito de Santa Fé quebra seu dever de permanecer sob a estrita guia dos princípios constitucionais da Moralidade e Impessoalidade, tornando irregular tais atos e atraindo para si censuras e a possibilidade de punição condizente com a infração perpetrada.

Sobre a imperfeição o Supremo Tribunal Federal já se manifestou, como segue adiante:



Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHOMG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando “a igualdade de condições de todos os concorrentes”. Precedentes. Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal.

A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido. (grifo nosso) (RE 423560, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 29/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 18-06-2012 PUBLIC 19- 06-2012 RT v. 101, n. 923, 2012, p. 678-683) Grifei

Em semelhante vereda, o Tribunal de Contas da União em diversas vezes decidiu e como exemplos traz-se a colação alguns arestos estampados no relatório técnico:

Acórdão 1941/2013

“A contratação pela Administração de empresas pertencentes a parentes de gestor público envolvido no processo caracteriza, diante do manifesto conflito de interesses, violação aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade”

Acórdão 1019/2013

“A participação de empresa cujo sócio tenha vínculo de parentesco com servidor da entidade licitante afronta, por interpretação analógica, o disposto no art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993. A alteração do contrato social no curso do certame não descaracteriza a irregularidade e constitui indício de simulação e fraude à licitação”.



Feitos os comentários que compreendo apropriados, voto pela(o):

1. **CONHECIMENTO DA PRESENTE DENÚNCIA;**
2. **PROCEDÊNCIA;**
3. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Antônio Lucena Filho, na condição de Prefeito Constitucional do Município de Bonito de Santa Fé, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), correspondente a 128 (cento e vinte e oito inteiros) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR PB, com fulcro na LOTCE, inciso II, artigo 58, em função da contrariedade de princípios regentes de toda a administração pública nacional (Moralidade e Impessoalidade);
4. **ANEXAÇÃO** da presente aos autos de Acompanhamento da Gestão respectiva, para que seja verificada a execução dos referidos contratos em análise para apuração de eventual imputação de débito;
5. **COMUNICAÇÃO** aos denunciantes acerca da decisão;
6. **RECOMENDAÇÃO** ao Gestor no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.

DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 02422/22, ACORDAM, à unanimidade, os Membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

- **CONHECER** a presente denúncia, vez que atende aos requisitos de admissibilidade;
- **DECLARÁ-LA** procedente;
- **APLICAR MULTA** ao Sr. Antônio Lucena Filho, na condição de Prefeito Constitucional do Município de Bonito de Santa Fé, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), correspondentes a 128 (cento e vinte e oito inteiros) Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR PB, com fulcro na LOTCE, inciso II, artigo 58, em função da contrariedade de princípios regentes de toda a administração pública nacional (Moralidade e Impessoalidade), assinando-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário, sob pena de cobrança executiva;
- **ANEXAR** a presente decisão aos autos de Acompanhamento da Gestão respectiva, para que seja verificada a execução dos referidos contratos em análise para apuração de eventual imputação de débito;
- **RECOMENDAR** ao Gestor no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes.
- **DAR CONHECIMENTO** aos denunciantes do resultado do julgamento;

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho

João Pessoa, 18 de agosto de 2022.

Assinado 12 de Setembro de 2022 às 12:12



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 12 de Setembro de 2022 às 12:10



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 12 de Setembro de 2022 às 13:02



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO