



Destinatário : Presidência da Câmara Municipal de Itaú de Minas

Referente : “OFÍCIO Nº 22/2024/GABINETE DO PREFEITO”, cadastrado junto ao S.A.P.L. – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo sob o título/termo/rubrica “OFEXC Nº 022/2024 - OFÍCIO DO EXECUTIVO”

PARECER JURÍDICO PLEITEADO PELA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS FACE AO “OFÍCIO Nº 22/2024”, ENCAMINHADO PELO NOBRE PREFEITO MUNICIPAL LOCAL, SOLICITANDO ANÁLISE DO CONTRATO ENTRE “AMEG” E EMPRESA PERTENCENTE A NOBRE EDIL DESTA CASA, PELOS FATOS E FUNDAMENTOS ABORDADOS.

DO RELATÓRIO

O ilustre Presidente da Câmara Municipal de Itaú de Minas, Vereador Geovan dos Santos, requereu ao presente Setor Jurídico a apresentação de Parecer sobre o que consta no corpo do “OFÍCIO Nº 22/2024/GABINETE DO PREFEITO”, da lavra do nobre Prefeito Municipal de Itaú de Minas, Norival Francisco de Lima, cadastrado junto ao S.A.P.L. – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (nome da “plataforma eletrônica” de processamento de feitos desta Casa de Leis) sob o título/termo/rubrica “OFEXC Nº 022/2024 - OFÍCIO DO EXECUTIVO”.

No caso, através do apontado Ofício, o nobre Prefeito Municipal solicitou que se implementasse análise jurídica acerca da *“participação da Clínica Veterinária de propriedade do Vereador Roberto Gonçalves Vieira no programa de Controle Populacional de Cães e Gatos, conforme previsto no Contrato de Programa celebrado entre o Município de Itaú de Minas e o Consórcio AMEG”*, nesses termos.



Manifestou também, na mesma oportunidade, que “*considerando que todos os custos envolvidos na operação do programa serão acobertados com recursos oriundos dos cofres públicos municipais, a questão central consiste na análise da legalidade e ética da participação do Vereador Roberto neste programa, considerando (ser ele) proprietário da Clínica Veterinária denominada Clinivet, uma das instituições apontadas pela AMEG como uma das duas clínicas credenciadas para a realização dos procedimentos*”, sendo esses os fundamentos do pedido.

Junto ao Ofício em tela, vieram diversos documentos cadastrados no S.A.P.L. como “documento acessório” do mesmo “OFEXC Nº 022/2024 - OFÍCIO DO EXECUTIVO”.

Com o objetivo de melhor instruir o presente assunto, a Câmara Municipal de Itaú de Minas diligenciou, ela própria, junto à AMEG – Associação Pública dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande para ter acesso ao inteiro teor do processo licitatório tratado no “OFÍCIO Nº 22/2024/GABINETE DO PREFEITO”, ora sob análise, obtendo, daí, os autos do “*Procedimento Licitatório nº 001/2022, Inexigibilidade 001/2022, Credenciamento nº 001/2022*”, o qual foi então juntado ao S.A.P.L. - Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, somente a partir daí, como “documento acessório” grafado sob o título/termo/rubrica “OFEXC Nº 022/2024 - OFÍCIO DO EXECUTIVO”, para análises necessárias e conhecimento de tais atos.

É o sucinto Relatório.

DO ASPECTO FORMAL DO PEDIDO SOB EXAME

O Regimento Interno (RI) da Câmara Municipal de Itaú de Minas (Resolução nº 262, de 03 de Julho de 2019) estabelece expressamente, quanto ao pedido de elaboração deste Parecer :

Art. 26. Compete ao Presidente da Câmara, além das atribuições que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas :

I - dirigir, executar e disciplinar os trabalhos legislativos e administrativos da Câmara, fazendo lavrar os atos pertinentes a essa área de gestão;

II - interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno; (...)

XI - dirigir as atividades legislativas da Câmara (...) em conformidade com as normas legais e deste Regimento, praticando todos os atos que (...) não caibam ao Plenário, à Mesa em conjunto, às Comissões, ou a qualquer integrante de tais órgãos individualmente considerados (...); (...)

XIV - mandar prestar informações (...) para defesa de direito e esclarecimentos (...); (...)

XXVIII - mandar expedir (...) esclarecimento de situações de interesse pessoal.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Dessa forma, com base no art. 26 e incisos do Regimento Interno (RI), supra transcritos, compete à Presidência da Câmara Municipal de Itaú de Minas “interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno” (inciso II), cabendo-lhe ainda promover atos para “dirigir, executar e disciplinar os trabalhos legislativos e administrativos da Câmara” (inciso I), bem como o que decorra “da natureza (das) funções e prerrogativas” da Presidência (*caput*), tudo a permitir, já aqui, o acolhimento do pedido de expedição deste Parecer Jurídico, ora em curso.

O mesmo art. 26 (RI) também faculta à Presidência “mandar prestar informações por escrito (...) para (...) esclarecimentos de situações” (inciso XIV) e “mandar expedir (...) esclarecimento de situações de interesse pessoal” (inciso XXVIII), restando cabível, por mais essa razão, a lavratura do presente trabalho de opinião técnica.

Não bastasse, o Regimento Interno (RI) da Câmara Municipal também assevera, no *caput* de seu art. 83, que Presidentes de Comissão (que não se confundem com a Presidência da Câmara) poderão requerer “parecer do setor jurídico para que se manifeste sobre aspectos legais das (...) matérias tratadas pela comissão”, sendo possível concluir (com base no brocardo jurídico “quem pode o mais, pode o menos”) que mais essa norma permite a elaboração deste Parecer, na forma como se apresenta, por absoluta adequação às normas disciplinadoras da espécie.

DAS ATRIBUIÇÕES DO “ADVOGADO I” DA CÂMARA MUNICIPAL

O art. 1º da Resolução Legislativa nº 238/2013, que modificou a Resolução nº 57/1990 (Plano de Carreiras da Câmara Municipal de Itaú de Minas), criou o cargo efetivo “Advogado I” (ocupado pelo subscritor desta), nos seguintes termos, *in verbis* :

Art. 1º. Ficam criados os seguintes cargos de caráter efetivo no Anexo I, da Resolução 57, de 26/12/90, a saber : (...)

CARGO – Advogado I (...).

Atribuições : (...)

06 – Assessorar os vereadores, mediante solicitação, nos assuntos técnico-jurídicos dos projetos de lei e de outras proposições ou normas; (...)

12 – Outras atribuições correlatas ao cargo por determinação do Presidente.

Isso posto, insofismável caber a este parecerista o atendimento do pedido do nobre Presidente desta ilustre Casa de Leis, com prolação de opinião técnica sobre o tema jurídico insuflado.



DO CARÁTER “OPINATIVO” E “NÃO VINCULANTE” DESTE PARECER

Importante destacar, por pertinente, que o presente Parecer Jurídico não apresenta caráter “vinculante”, daqui não emergindo obrigatoriedade a que o/a nobre Presidente “siga”, “escolha” ou “obedeça” as análises apresentadas, posto cuidar de mero trabalho “opinativo” e/ou “consultivo”, sem interferência na livre opção entendida como a melhor ao caso.

Sobre o tema, segue pronunciamento do mestre Hely Lopes Meirelles que se amolda, por analogia, ao esforço laboral praticado pelo prolator do presente trabalho de opinião :

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.
(in “Direito Administrativo Brasileiro”, 41ª ed., Malheiros : São Paulo, 2015, p. 204)

Inclusive, esse é o entendimento do egrégio STF ao pacificar que o parecer técnico requerido pela Presidência desta ilustre Câmara Municipal não apresenta natureza jurídica de “ato administrativo”, sendo mera “opinião técnica”, conforme abaixo exposto :

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.
(STF; Mandado de Segurança nº 24.584-1 - DF – Rel. Min. Marco Aurélio Mello)

Impende ainda consignar novo julgado do egrégio STF a assentar que em “pareceres facultativos”, como no caso, seu prolator não compartilha a competência de decidir, não havendo responsabilização sua ao resultado final alcançado, pacificando-se, enfim, a liberdade de decisão da Presidência desta Câmara Municipal face à opinião técnica aqui traçada, *in verbis* :

RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA.

Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (...)

No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.

(STF; MS 24631-DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Julg.: 09/08/07)



DA ANÁLISE DA MATÉRIA POSTA A EXAME

O ilustre Presidente da Câmara Municipal de Itaú de Minas, Vereador Geovan dos Santos, requereu Parecer Jurídico acerca da matéria descrita no “OFÍCIO Nº 22/2024/GABINETE DO PREFEITO”, da lavra do nobre Prefeito Municipal, Norival Francisco de Lima, cadastrado junto ao S.A.P.L. sob o título/termo/rubrica “OFEXC Nº 022/2024 - OFÍCIO DO EXECUTIVO”.

A propósito disso, o nobre Prefeito Municipal aduziu, à ocasião, que a clínica veterinária de propriedade do nobre Vereador Roberto Gonçalves Vieira, denominada Clinivet, encontra-se cadastrada no “*programa de Controle Populacional de Cães e Gatos, conforme previsto no Contrato de Programa celebrado entre o Município de Itaú de Minas e o Consórcio AMEG*”, nesses termos, sendo que “*os custos envolvidos na operação do programa serão acobertados com recursos oriundos dos cofres públicos municipais*”, cabendo análise da matéria, conforme segue.

Primeiramente, cabe destacar que a AMEG – Associação Pública dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande, na questão figurando como “licitante” e “contratante”, apresenta natureza de pessoa jurídica de direito público ¹, restando claro, daí, que a empresa (pessoa jurídica) de propriedade do nobre Vereador Roberto Gonçalves Vieira dirige-se à celebração de contrato com ente estatal, atraindo, assim, a “norma de impedimento” cravada no art. 54, inciso I, “a”, Constituição Federal (1988), termos abaixo transcritos, *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 (...), salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

Outrossim, mencionada regra aplica-se a todos os nobres Vereadores de Itaú de Minas, por sua vez, por força do insculpido no art. 29, inciso IX, também da Constituição Federal, *in verbis* :

DOS MUNICÍPIOS

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica (...), 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 (...);

¹ “*Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)*”, conforme “situação cadastral” do CNPJ junto à Receita Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

De fato, esse é o motivo pelo qual a mesma norma de impedimento foi reproduzida, *ipsis litteris*, na passagem da Lei Orgânica Municipal (LOM) de Itaú de Minas, abaixo transcrita :

Art. 34. Os Vereadores não poderão:

I- desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com o Município, suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações ou empresas concessionárias de serviços públicos municipais, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

Firme no conhecimento das regras positivadas da matéria jurídica sob exame, mostra-se insofismável, portanto, não haver permissão legal a que os nobres Vereadores locais (bem como a todos os ilustres edis do país) venham firmar e/ou manter vínculo contratual (seja pessoalmente e/ou através de pessoa jurídica a ele vinculada) com entidade de direito público, como é o caso da AMEG – Associação Pública dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande, à única exceção quando “*o contrato obedecer a cláusulas uniformes*”, termos do art. 54, I, “a”, CF/1988, reproduzidos no art. 34, I, “a”, LOM, todos acima transcritos.

Cumprе esclarecer que o denominado “contrato de cláusulas uniformes”, também conhecido por “contrato de adesão”, caracteriza-se pelo fato de que em suas tratativas preparatórias (antes mesmo da efetiva celebração do negócio) uma das partes apresenta à outra, previamente, todos os termos e/ou regras à completa pactuação do ajuste, inexistindo “prenegociabilidade” entre elas, emergindo certo, daí, que a exceção à vedação constitucional, aqui tratada, só poderá ser aplicada aos contratos que não deixem margem de negociação entre as partes, como ora apontado.

A esse respeito, impende consignar os esclarecimentos trazidos na Nota Técnica nº 05/19, elaborada pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público - CAOPP do Ministério Público de Minas Gerais, acolhida pela jurisprudência mineira ² :

(...) O impedimento de firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes, tem por finalidade inibir que o parlamentar seja de alguma maneira beneficiado com vantagens ou com condições distintas daquelas ordinariamente dirigidas a outras pessoas. (...)

Ora, se partimos da premissa de que todo contrato administrativo obedece a cláusulas uniformes, forçosamente seremos levados à conclusão de que qualquer parlamentar poderá celebrar, com a Administração pública que ele próprio deve fiscalizar, contrato administrativo para prestação de serviços ou fornecimento de bens, desde que precedido de licitação. (...)

² in TJMG; Agravo de Instrumento 1.0000.20.511035-6/001, Rel. Wilson Benevides, 7ª Câm. Cível, publ. 09/05/21.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Portanto é inegável a existência de uma margem negocial no contrato administrativo por licitação, apta a afastar a postura meramente pragmática de considera-lo como "contrato com cláusulas uniformes" para os fins de interpretação do art. 54, I, "a", da CR/88. (...)

Com tais elucidativos termos, mostra-se então certo que será considerado como contrato que “obedecer a cláusulas uniformes” (art. 54, inciso I, “a”, CF/1988) aquele que não permitir nenhuma possibilidade de transação (“*margem negocial*”) entre as partes, precisamente como ocorre, por exemplo, nos contratos estabelecidos entre a população em geral (aí incluso os nobres Vereadores locais) e empresas concessionárias de prestação de serviços públicos, como se verifica, corriqueiramente, nos casos de fornecimento de água, luz, telefonia, etc.

Com efeito, atento ao inteiro teor do Procedimento Licitatório encaminhado pela AMEG – Associação Pública dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande, devidamente juntado ao S.A.P.L. - Sistema de Apoio ao Processo Legislativo como “documento acessório” do título/rubrica “OFEXC Nº 022/2024 - OFÍCIO DO EXECUTIVO”, já narrado, supra, os autos do mencionado certame inquestionavelmente pacificam, s.m.j., que a modalidade escolhida (“credenciamento”) e as regras previstas no Edital de Licitação deverão ser observadas, igualmente, por todas as partes aí envolvidas, inexistindo, é certo, nenhuma “*margem negocial*” no contrato administrativo em questão a se poder falar em alteração de termos e/ou obrigações recíprocas, todos inalteráveis e pré-estabelecidos, rechaçando-se ao caso, enfim, a incidência da regra constitucional de impedimento descrita no art. 54, I, “a” (CF/1988), repetida no art. 34, I, “a”, da Lei Orgânica Municipal (LOM), ambas supra transcritas, não havendo obstáculos jurídicos, portanto, à “*participação da Clínica Veterinária de propriedade do Vereador Roberto Gonçalves Vieira no programa de Controle Populacional de Cães e Gatos, conforme previsto no Contrato de Programa celebrado entre o Município de Itaú de Minas e o Consórcio AMEG*”, nesses termos.

À toda evidência, os autos do “*Procedimento Licitatório nº 001/2022, Inexigibilidade 001/2022, Credenciamento nº 001/2022*”, juntados ao S.A.P.L. e aqui analisados, foram cristalinos em demonstrar, como dito antes, que a licitação busca promover o credenciamento de profissionais e/ou clínicas interessadas, sem nenhum ato de competição entre participantes e/ou negociação entre os interessados, tal qual é possível constatar ao se saber que “*o preço máximo e quantidades dos serviços encontram-se definidos no Termo de Referência anexa ao Edital (XIII)*” (cláusula 9.2 do Edital), bem como que “*todos os candidatos que atenderem as exigências edilícias serão credenciados, estando aptos a prestarem os serviços*” (cláusula 11.2 do Edital).



Também a garantir tratamento isonômico a todos os credenciados ao final do processo licitatório, o Edital também estabelece que *“havendo mais de um credenciado será realizado um sorteio para definição da ordem de classificação em virtude da utilização dos serviços contratados, e em seguida será feita a contratação dos mesmos em forma de rodízio”* (cláusula 11.3), sendo que *“os serviços serão executados pelo(s) contratado(s) de acordo com a solicitação da CONTRATADA (...), sucessivamente, e de acordo com a ordem estabelecida no sorteio”* (cláusula 11.4), *“seguindo estritamente a ordem do sorteio, iniciando-se a distribuição pelo cadastrado ordenado em primeiro lugar no banco de credenciados”* (cláusula 11.6) e *“quando todos os cadastrados forem demandados, a distribuição dos serviços será reiniciada”* (cláusula 11.10).

Da mera leitura das cláusulas do Edital, supra transcritas, mostra-se insofismável que, após credenciamento daqueles que apresentarem os documentos solicitados, bastará aguardar a ordem do sorteio (caso haja mais de um credenciado por região) para início de execução do serviço licitado, sem nenhuma preferência entre os concorrentes (senão o mencionado sorteio), pacificando a total ausência de *“margem negocial”*, portanto, entre os participantes.

E também essa é a conclusão disposta no corpo do Parecer Jurídico juntado aos autos do Processo Licitatório, consoante passagens abaixo transcritas, exemplificadoras do entendimento da matéria ora exarado, *in verbis* :

O sistema de credenciamento por inexigibilidade de licitação (...) é um procedimento lícito, configurado pela inviabilidade de competição, pois todos os interessados aptos serão aproveitados.

O procedimento licitatório (...) visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Nessa esteira, vejamos os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby (...):

“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse (...) ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação.”

Isso posto, não havendo competição entre licitantes, como apontado na passagem acima transcrita, seu contrato subsequente será totalmente desprovido de *“margem negocial”*, amoldando-se, assim, à forma *“obedecer a cláusulas uniformes”*, termos do art. 54, I, “a”, CF/1988, tudo a afastar o impeditivo constitucional ao presente caso.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

E a sepultar eventuais dúvidas porventura existentes acerca da matéria jurídica sob exame, forçoso consignar Voto ³ acolhido à unanimidade em recente julgamento ⁴ realizado junto ao egrégio STJ – Superior Tribunal de Justiça que analisou fatos análogos ao aqui tratado (ainda que tenha ocorrido entendimento final oposto, qual seja, não foi acolhida, naquele caso, a permissão à contratação com base na regra da “cláusula uniforme”), nos elucidativos termos, abaixo transcritos :

VOTO

(...)

O argumento da impetrante, ora agravante, é de que tem direito líquido e certo de participar da licitação, porquanto se enquadra na exceção prevista no inciso I, alínea "a", do art. 54 da Constituição da República.

A Corte catarinense manteve a sentença, por entender que o contrato administrativo, ainda que antecedido de licitação, não traduz, em regra, contrato com cláusulas uniformes, como contratos de adesão, pois existe margem negocial, ainda que limitada, entre a licitante e a Administração, de modo que a participação de um parlamentar no quadro societário "revela um inafastável potencial de influência decorrente dos predicados inerentes ao exercício do mandato – exatamente a circunstância que a Constituição Federal pretende impedir." (e-STJ fl. 375).

Citou como exemplo do caráter negocial "as faculdades conferidas ao licitante de questionar cláusulas e condições do instrumento convocatório (art. 41 da Lei n. 8.666/1993), negociar o preço (art. 4º, XVII, da Lei n. 10.520/2002), e postular a alteração bilateral do contrato (art. 65, II, da Lei n. 8.666/1993)." (e-STJ fl. 375).

Eis as razões declinadas no acórdão recorrido (e-STJ fls. 371/377):

Tecidas tais considerações e adentrando-se no caso em estudo, observa-se que, como já mencionado, a apelante foi desclassificada em licitação sob o fundamento de figurar como um de seus sócios o parlamentar federal Celso Maldaner.

Com efeito, prescreve o art. 54, I, "a", da CRFB/1988, 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; (...)

De fato, a questão não merece maiores digressões, uma vez que a matéria em comento - envolvendo inclusive a mesma empresa impetrante - foi afetada ao Grupo de Câmaras de Direito Público deste Tribunal, na forma de Incidente de Assunção de Competência, que assentou a seguinte tese: Tese jurídica fixada:

³ LINK : “chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201903699430&dt_publicacao=09/12/2021”.

⁴ STJ; Agr. Int. no Agr. Em Recurso Especial nº 1637572 – SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Turma, julg. 16/11/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

I. Os contratos administrativos firmados em decorrência de processos licitatórios não obedecem, necessariamente, a "cláusulas uniformes", identificadas na ressalva prevista no art. 54, I, alínea "a", da Constituição Federal.

A mera antecedência de licitação não se adequa à hipótese, ante a existência, ainda que limitada, de uma margem negocial entre os licitantes e a Administração, especialmente pela faculdade de questionar cláusulas e condições do instrumento convocatório (art. 41 da Lei 8.666/93), negociar o preço (art. 4º, XVII, Lei 10.520/02), e postular a alteração bilateral do contrato (art. 65, II, da Lei n. 8.666/93).

II. A vedação destinada aos parlamentares excetua apenas os típicos contratos de adesão, assim compreendidos aqueles em que absolutamente todas as cláusulas - inclusive preço e prazo - são impostas unilateralmente por uma das partes, sem qualquer oferta ou manifestação de vontade do outro contraente, senão o puro aceite. (IAC n. 0300316-12.2017.8.24.0256/50000, de Modelo, rel. Des. Ronei Danielli, j. 24-10-2018 - grifo nosso).

Do corpo do acórdão, extraem-se as razões de decidir: Admitido o incidente, a tese jurídica discutida diz respeito à interpretação conferida aos contratos administrativos firmados em decorrência de processos licitatórios, pertinente à exceção prevista na parte final do art. 54, I, alínea "a", da CF/88 ("salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes").

Ou seja, se a vedação imposta aos detentores de mandato Legislativo, quanto a firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, se estende ou não aos ajustes resultantes de processos licitatórios, ou se estes excepcionam a regra por obedecerem cláusulas uniformes.

Para o deslinde da controvérsia, afiguro adequado tomar por parâmetro a leitura sistemática da Constituição Federal e o intento de conferir ao postulado constitucional a máxima eficácia normativa.

De início, reputo que a ausência de menção à licitação no texto constitucional em voga não se trata de um acaso, mas de silêncio eloquente destinado a promover o efetivo dimensionamento do impedimento parlamentar. A respeito, pontuam Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco:

O intérprete pode ver-se convencido de que a hipótese concreta examinada pelo aplicador não foi inserida pelo constituinte no âmbito de certa regulação, porque o constituinte não quis atribuir ao caso a mesma consequência que ligou às hipóteses similares de que tratou explicitamente. A omissão de regulação, nesse âmbito, terá sido o resultado do objetivo consciente de excluir o tema da disciplina estatuída. Fala-se, em situações tais, que houve um 'silêncio eloquente' do constituinte, que obsta a extensão da norma existente para a situação não regulada explicitamente. (Curso de direito constitucional. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 99, sem grifo no original).

A Constituição de 1988 tratou expressamente da licitação em diversos pontos, notadamente nos arts. 22, XXVIII, 37, XXI e 175, definindo-a como a regra para as contratações operadas pelo Poder Público.

No dispositivo em tela, nada mencionou a respeito da modalidade de contratação; apenas centralizou a ressalva ao conteúdo da avença, ou melhor, à delimitação de qual é o tipo de contrato excluído da restrição aos deputados e senadores: o contrato que obedece a cláusulas uniformes.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

O foco do texto constitucional tem por alicerce os bens jurídicos tutelados pelo impedimento: de um lado, a independência do parlamentar no exercício do mandato; de outro, a salvaguarda da moralidade e impessoalidade nas contratações promovida pelo Poder Público.

Esta proteção toma por referência a influência potencial existente na hipótese. A fiscalização da atuação dos demais poderes, notadamente os atos do Poder Executivo, é um deveres constitucionais do Poder Legislativo (art. 49, X, da CF/88). O exercício deste mister depende de efetiva independência do parlamentar, que resta comprometida no caso de manutenção de vínculos contratuais com a Administração, submetida à sua direta fiscalização.

Ao mesmo tempo, a investidura em cargo eletivo no Poder Legislativo carrega consigo inegável prestígio social, inerente à função pública. Esta autoridade leva ao desequilíbrio de forças em relação aos particulares, em situações de negociação com o Poder Público. Esta condição repercute na moralidade administrativa, na medida em que favorece o chamado "tráfico de influência", e impacta a observância do princípio da impessoalidade (art. 37, caput, CF/88).

(-) Diante disso, a opção do constituinte é inequívoca: afastar o risco de influência. A regra não corresponde à proibição, aferível caso a caso, do mandatário utilizar de seu prestígio para obter vantagens em negociação, tampouco coibir que se deixe influenciar pelas contratações mantidas com o ente estatal sujeito à sua fiscalização.

A Constituição é mais severa. Parte de outro viés: proíbe a própria contratação. A regra toma por pressuposto que a influência é inerente à atuação negociada do parlamentar. Havendo ambiente de negociação com a Administração, existe a influência em potencial, que deve ser afastada. Com efeito, a interpretação da exceção contida no mesmo dispositivo não pode descuidar os pressupostos e objetivos da regra. Ora, se o art. 54, I, 'a', da CF/88 impede o parlamentar de firmar e manter contratos com a Administração em função dos riscos de influência afetos à transação, a exceção corresponde justamente aos contratos em que não há nenhuma margem de negociação do conteúdo das cláusulas.

A exceção ao impedimento parlamentar reside, pois, nos "contratos de cláusulas uniformes". Esta terminologia não encontra efetiva identidade nos diplomas de direito privado, tampouco de direito público. Igualmente na doutrina não há uma efetiva identidade com o termo, mas é evidente e majoritária a sua aproximação com o conceito de "contrato de adesão". Sobre o tema, pontua José Afonso da Silva que "a caracterização de contrato de cláusulas uniformes, não alcançado pelas incompatibilidades, é controversa em doutrina; típicos são os chamados contratos de adesão, tais como o de seguro, o de transporte, o de fornecimento de gás, luz e força, o de prestação de serviços de telefones, certos contratos bancários e alguns de direito marítimo" (Curso de Direito Constitucional Positivo. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 544).

Aliás, à época da promulgação da Constituição de 1988, os diplomas legais brasileiros não continham previsão específica acerca do "contrato de adesão". O termo e o próprio conceito foram efetivamente insculpidos na legislação pátria pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), e posteriormente reafirmados pelo Código Civil de 2002.

De acordo com Flávio Tartuce, "o contrato de adesão é aquele em que uma parte, o estipulante, impõe o conteúdo negociado, restando à outra parte, o aderente, duas opções: aceitar ou não o conteúdo desse negócio" (Direito Civil: teoria geral dos contratos e contratos em espécie. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 29).



(...)

Destarte, um traço essencial do contrato de adesão é a absoluta ausência de margem negocial em relação ao conteúdo das cláusulas contratuais. Não se trata, apenas, de predisposição por um dos contraentes ou restrita margem de composição. Todas as condições da avença já estão previamente determinadas por uma das partes; à outra cabe pura e simplesmente aceitá-las integralmente ou não. Sequer o preço ou o prazo são objetos de composição: observam aos parâmetros gerais aplicáveis indistintamente a todos os potenciais contratantes (em muitos casos, tarifas de serviços públicos, como energia elétrica, água, gás; ou preços compostos em algoritmos ou métodos impessoais, como passagens aéreas, ferroviárias ou rodoviárias, contratos bancários, seguros). Neste tipo de contrato, portanto, o conteúdo já está prévia e impessoalmente traçado. Não há margem negociai. Amolda-se plenamente, portanto, à exceção contida no art. 54, I, "a", da CF/88, quanto a contrato de cláusulas uniformes. O espaço para influência do deputado ou senador, na espécie, inexistente.

A situação geral dos contratos administrativos decorrentes de processos licitatórios, entretanto, é diversa. Não são propriamente contratos de adesão. Não obedecem, necessária e integralmente, a cláusulas uniformes.

As prerrogativas da Administração Pública, especialmente em pré-estabelecer a minuta do contrato junto ao instrumento convocatório e ditar a maioria das condições atinentes à contratação, não desnatura a essência comutativa do pacto e a possibilidade, em regra, de haver ingerência do licitante sobre o conteúdo da avença.

Não há dúvida de que a margem negocial do particular com a Administração, no âmbito de uma contratação mediante licitação, é restrita, limitada aos pontuais ajustes resultantes da oferta, quase sempre circunscritas ao preço e ao prazo. Entretanto, em regra, ela existe. O conteúdo do contrato administrativo não é, apenas, a minuta de instrumento contratual inserta no edital do certame. Esta minuta, além de poder ser previamente impugnada pelos interessados, é complementada pela proposta do licitante sagrado vencedor - que corresponde a uma efetiva disposição negociai promovida pelo particular.(...)

Destarte, existe uma margem negocial, ainda que limitada, entre os licitantes e a Administração, nos contratos firmados a partir de prévio processo licitatório, inclusive na modalidade de pregão. Ao menos três elementos sufragam esta percepção: as faculdades conferidas ao licitante de questionar cláusulas e condições do instrumento convocatório (art. 41 da Lei 8.666/93), negociar o preço (art. 4º, XVII, da Lei 10.520/02), e postular a alteração bilateral do contrato (art. 65, II, da Lei n. 8.666/93). Em todos estes momentos, a participação de um parlamentar revela um inafastável potencial de influência decorrente dos predicados inerentes ao exercício do mandato - exatamente a circunstância que a Constituição Federal pretende impedir.

No tocante à faculdade de questionar cláusulas e condições do edital e da própria minuta do contrato objeto do certame (art. 41 da Lei 8.666/93), presente, de plano, o potencial conflito de interesses em relação ao dever de fiscalização do Poder Legislativo. Havendo interesse do parlamentar na contratação, a sua leitura do instrumento convocatório não será isenta, pautada única e exclusivamente pelos desígnios do interesse público, mas restará inafastavelmente afetada pelo interesse particular na contratação.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Quanto à faculdade de estipular o preço - e, no caso do pregão presencial, negociá-lo diretamente com o pregoeiro, igualmente presente o caráter negociado no ajuste. A prerrogativa de atribuição do preço é efetivamente do licitante. Ainda que a Administração trace algum parâmetro máximo de valor ao objeto licitado, é o particular, na sua proposta, que efetiva a determinação do preço e consequentemente do parâmetro econômico -financeiro do contrato administrativo.

No que diz respeito, enfim, à possibilidade de alteração bilateral do contrato (art. 65, II, da Lei n. 8.666/93), o ambiente negocial é incontestado. Para muitos, é justamente na possibilidade de celebração de aditivos onde reside, em maior grau, a abertura à influência parlamentar.

A Lei de Licitações admite que o contrato administrativo seja modificado, no decorrer de sua execução, por ajuste entre o contratado e a Administração, especialmente para manter o equilíbrio econômico -financeiro ou ajustar a forma de prestação, prazo, condições específicas de cumprimento da avença. A abertura negociada, obviamente, não é ampla e irrestrita. A lei traça situações de cabimento e limites quantitativos e qualitativos para os aditivos. Todavia, a generalidade e vagueza dos requisitos legais, em comparação com as demais normas atinentes à licitação e aos contratos administrativos, confere ao instituto uma maior maleabilidade e dinamicidade, com maior ingerência do contratado.(...)

Neste cenário, é inequívoco o potencial de influência do parlamentar na celebração de aditivo contratual, a atrair a vedação contida no dispositivo em debate.

Portanto, verificado que a Lei de Licitações admite uma margem negociada, ainda que limitada, entre o licitante e a Administração, reputo faltar ao contrato administrativo dela decorrente, em regra, o caráter adesivista próprio dos instrumentos com cláusulas uniformes, objeto da ressalva constitucional prevista no art. 54, I, "a", da CF.

Interpretação contrária importaria conferir maior amplitude à exceção do que à própria regra. Afinal, a realização de processo licitatório é a diretriz na contratação pública. Conceber que a pura submissão às regras de uma licitação dote o contrato administrativo de cláusulas uniformes restringiria o impedimento parlamentar apenas às hipóteses de dispensa, inexibibilidade e contratações complexas ou atípicas. Assim, restringe-se indevidamente a eficácia normativa do mandamento constitucional (grifo nosso).

De acordo com o entendimento jurídico firmado na decisão acima transcrita - de caráter vinculante, por força do disposto no art. 947, § 3º, do CPC/2015 - conclui-se que a prévia submissão a processo licitatório, inclusive na modalidade de pregão presencial, não confere ao contrato administrativo cláusulas uniformes.

Referida orientação se amolda perfeitamente ao caso concreto, uma vez que, além de se tratar de pactuação derivada de procedimento licitatório e justamente pela mesma empresa que fez parte do julgamento do IAC acima referido, o objeto do certame (prestação de serviços de recauchutagem), por óbvio, não traduz contrato típico de adesão.

Isso porque há possibilidade de impugnação das condições da contratação inseridas no instrumento convocatório, não se olvidando, ainda, eventuais posteriores aditivos que podem ser modificados por acordo entre as partes no decorrer da contratação, permissivo constante no art. 65, II, da Lei n. 8.666/1993 (aplicado subsidiariamente por força do art. 9º da Lei do Pregão - Lei n. 10.520/2002).



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Logo, sendo certa a existência de abertura negociai na relação que seria estabelecida entre a apelante e o Poder Público municipal caso eventualmente fosse a vencedora do certame em discussão, não há falar em pacto com cláusulas uniformes no caso presente. (grifos em negrito acrescidos).

Em seu apelo extremo, a parte apontou, além de dissídio pretoriano, violação dos arts. 3º, 41 e 65 da Lei n. 8.666/1993 e dos arts. 3º e 4º da Lei n. 10.520/2002 e se insurgiu contra sua desclassificação de certame licitatório decorrente do impedimento de contratação de empresa em cujo quadro societário há parlamentar. Alegou que está amparada na exceção do art. 54, I, "a", da CRFB, pois "o contrato firmado com o Poder Público decorrente de pregão obedece, em geral, a cláusulas uniformes.

No entanto, conforme se extrai do trecho acima, o cerne da controvérsia consiste em saber se os contratos administrativos firmados em decorrência de processos licitatórios obedecem ou não a "cláusulas uniformes", identificadas na ressalva prevista no art. 54, I, alínea "a", da Constituição Federal.

O Tribunal local concluiu, como foco no aludido dispositivo da Carta Magna, que, como a Lei de Licitações admite uma margem negocial, ainda que limitada, entre o licitante e a Administração, falta "ao contrato administrativo dela decorrente, em regra, o caráter adesivista próprio dos instrumentos com cláusulas uniformes, objeto da ressalva constitucional prevista no art. 54, I, "a", da CF." Entender o contrário, "importaria conferir maior amplitude à exceção do que à própria regra." (e-STJ fl. 376).

Nesse cenário, o exame da pretensão recursal passa necessariamente pela interpretação do aludido dispositivo da Constituição da República.

(...)

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao agravo interno.

Com base em todo o acima expresso, considerando os muito elucidativos ensinamentos consignados no aclarado Voto proferido por i. Ministro do STJ – Superior Tribunal de Justiça, colaciona-se, abaixo, os termos da Ementa do mencionado feito, para análises cabíveis e conhecimento de seu raciocínio jurídico, o qual inclusive serve hoje de base para conclusões necessárias à matéria tratada no r. Ofício encaminhado pelo ilustre Prefeito Municipal, conforme segue :

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. EXAME. INVIABILIDADE.

In casu, em ação mandamental na qual se discute a desclassificação de empresa de certame licitatório em razão da presença em seu quadro societário de um deputado federal, o Tribunal local, com fulcro no art. 54, I, "a", da CF, entendeu que o contrato administrativo, ainda que antecedido de licitação, não traduz, em regra, contrato com cláusulas uniformes, como de adesão, pois existe margem negocial, de modo que a participação de um parlamentar no quadro societário "revela um inafastável potencial de influência decorrente dos predicados inerentes ao exercício do mandato – exatamente a circunstância que a Constituição Federal pretende impedir."

(STJ; Agr. Int. no Agr. Em Recurso Especial nº 1637572 - SC (2019/0369943-0), Relator Min. Gurgel de Faria, 1ª Turma, julg. 16/11/2021)



CONCLUSÃO

Firme nesse entendimento, conclui-se, s.m.j., da forma abaixo expressa :

- 1) O presente Parecer Jurídico esboça mera “opinião técnico-jurídica” de seu prolator, não havendo “obrigatoriedade” a que o nobre Presidente da Câmara Municipal de Itaú de Minas (como também todos os nobres Vereadores) delibere nas formas e diretivas aqui expostas, pois, em circunstâncias tais, os “agentes políticos eleitos” são dotados da prerrogativa de decidir com base nos elementos “discricionários” que entenderem, livre e soberanamente, como os mais “adequados”, “convenientes” e “oportunos” ao assunto aferido.
- 2) Os autos do “*Procedimento Licitatório nº 001/2022, Inexigibilidade 001/2022, Credenciamento nº 001/2022*”, encaminhados pela AMEG - Associação Pública dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande e posteriormente juntados ao S.A.P.L. - Sistema de Apoio ao Processo Legislativo como “documento acessório” pertencente ao título/rubrica “OFEXC Nº 022/2024 - OFÍCIO DO EXECUTIVO”, comprovam que mencionada licitação foi promovida com fins ao “credenciamento” de pessoas e/ou empresas interessadas, sem “*margem negocial*” em seus atos e no consequente contrato, reconhecendo-se, neste específico procedimento licitatório, a permissão constitucional à contratação de nobres edis com órgãos e/ou entidades de direito público, posto cuidar de pacto que obedece “*a cláusulas uniformes*”, termos do art. 54, inciso I, “a”, CF/1988, repetidos no art. 34, inciso I, “a”, Lei Orgânica Municipal, inexistindo obstáculos jurídicos, enfim, à “*participação da Clínica Veterinária de propriedade do Vereador Roberto Gonçalves Vieira no programa de Controle Populacional de Cães e Gatos, conforme previsto no Contrato de Programa celebrado entre o Município de Itaú de Minas e o Consórcio AMEG*”, termos do “OFÍCIO Nº 22/2024/GABINETE DO PREFEITO”, da lavra do nobre Prefeito Municipal de Itaú de Minas, Norival Francisco de Lima, tudo como aqui analisado.
- 3) Considerando que o acervo processual do “*Procedimento Licitatório nº 001/2022, Inexigibilidade 001/2022, Credenciamento nº 001/2022*”, aqui tratado, foi obtido após esforços desta ilustre Câmara Municipal de Itaú de Minas, incumbe então ao ilustre Prefeito Municipal “certificar-se” de que mencionado procedimento refere-se ao caso (e/ou à espécie) abordado em seu r. Ofício, afastando-se quaisquer equívocos porventura subsistentes.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS
ESTADO DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO JURÍDICO

- 4) Independentemente de haver decisão e/ou comando a ser hipoteticamente proferido pelo nobre Presidente da Câmara Municipal de Itaú de Minas com supedâneo neste Parecer Jurídico, em tese, recomenda-se o encaminhamento deste trabalho de opinião técnica para a devida instrução da Sindicância Administrativa nº 01/2023 (“SIND 1/2023 - SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA”), para conhecimento de todo o aqui analisado, e também ao nobre Vereador Roberto Gonçalves Vieira, para os devidos fins de Direito.

É O PARECER.

Itaú de Minas, 15 de abril de 2024.

VINÍCIUS ARAÚJO CUNHA
Advogado da C.M.I.M.
OAB/MG 94.056