



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
Estado do Paraná

**Procuradoria Geral do Município**

**PARECER JURIDICO**

**SOLICITANTE:** SENHOR PREGOEIRO, MEMORANDO Nº 06/2018 (1/2/2018) - SECRETARIA DE FINANÇAS – DPTO DE LICITAÇÕES – PREGOEIRO MUNICIPAL.

**EMENTA:** ANÁLISE JURÍDICA REFERENTE A RELAÇÃO DE PARENTESCO ENTRE SERVIDORA PÚBLICO E PROPONENTE PARTICIPANTE DE LICITAÇÃO PÚBLICA – SÓCIA PROPRIETÁRIA - APLICAÇÃO DA SUMULA VINCULANTE Nº 13/STF A CORDÃO Nº 2745/10 DO TCE/PR.

**1. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO**

**1.1 BREVES RELATOS**

Trata-se de pedido do Sr. Pregoeiro, para análise e parecer jurídico, referente situação constatada no processo licitatório nº 1/2018, na forma de Pregão Presencial, tendo como objeto “Contratação de serviços de transporte escolar para atendimento a alunos residentes no município e matriculados em escolas da rede pública no município de Céu Azul”.

Informa o Sr. Pregoeiro que o representante da empresa Sr. Valdecir Marco Romani apresentou declaração de nepotismo onde consta possuir grau de parentesco e/ou vínculo por afinidade ou consanguinidade prescrito na súmula vinculante nº 13/STF e acórdão 2745/10 do TCE/Pr., em relação ao seguinte **agente público do quadro efetivo Sr<sup>a</sup> Mirian Cris Romani**, tendo como grau de parentesco filha, atuando no cargo de “ técnica de enfermagem”.

Por despacho esta Procuradoria Pública Geral requereu junto ao Departamento de Recursos Humanos informações acerca da servidora, em que pese seu Ato de nomeação, bem como requereu cópia do Contrato Social da empresa para fins de constatação.

Em leitura ao Contrato Social (segunda alteração contratual), constatamos que a referida servidora, que ocupa o cargo efetivo de técnica de enfermagem atuante na Secretaria de Saúde, é **sócia quotista (10%) participando com 5.000 (cinco mil) quotas - (clausula quarta) e a Administração da sociedade é de responsabilidade do outro sócio Sr. Valdecir Marco Romani (clausula quinta)**, que tem quota maior (90%). A segunda alteração contratual encontra-se protocolada/arquivada na Junta Comercial sob nº 20072784849 (27/7/2007)

A referida servidora e quotista da sociedade foi nomeada para o cargo de enfermeira conforme Decreto nº 2420/2008 em 14 de julho de 2008.

**2. DA ANÁLISE JURÍDICA DOS FATOS**

A Lei Orgânica do Município de Céu Azul, com o seu novo texto aprovado pela Emenda nº 02/2017 (21/12/2017) trás a seguinte vedação a respeito do impedimento em análise, vejamos o dispositivo legal:



Procuradoria Geral do Município

Art. 148. Nenhum servidor poderá ser diretor ou integrar Conselho de empresa fornecedora, ou que realize qualquer modalidade de contrato com o Município, sob pena de demissão.

Muito embora a redação não trazer ou fazer menção ao “sócio quotista”, pelo menos de forma direta, tem-se aqui a dar interpretação à norma (interpretação teleológica), no sentido de identificar o que o legislador quis proteger ou qual o seu alcance, ou seja, a finalidade da norma legal ao qual pretendeu o legislador.

Nesse sentido, buscando esse alcance/finalidade da norma, podemos extrair que a função “diretor de empresa” abrange também o sócio, mesmo que quotista, o administrador ou mesmo aquele que responde pela sociedade e devidamente previsto no seu Contrato Social.

O Estatuto dos Servidores Municipais (Lei 617/2007), no seu capítulo II (DAS PROIBIÇÕES), faz a seguinte menção nesse sentido:

Art. 185. Ao servidor é proibido:

(...)

X - participar de gerência ou de administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer comércio e, nessa qualidade, transacionar com o Município, exceto se a transação for precedida de licitação;

Da mesma forma, em que pese o texto do artigo estatutário não trazer a nomenclatura/figura do “sócio quotista”, temos que aplicar a mesma interpretação (interpretação teleológica) acima mencionada, ou seja o alcance da norma, o que o legislador quis proteger, que entendemos, neste caso, abranger também a figura do sócio da empresa, mesmo que esse não faça a administração direta da empresa/sociedade, na medida em que fica o servidor proibido em participar de licitação (art. 185 do Estatuto) junto ao órgão público que esta ligado, que no presente caso a Servidora Pública exerce o cargo de técnica de enfermagem e é sócia quotista da proponente que participa naquela sociedade empresária.

A vedação legal imposta, não cria impedimento de que servidor seja sócio quotista, o que é vedado, observado a disposição do servidor na sua função pública (horário de trabalho do cargo que ocupa), é a participação da empresa em que figura como sócia em participar com a administração pública ao qual esta atrelada, ou seja, podendo a sua empresa participar de licitações de outros órgãos públicos.

A lei de licitações, a respeito, prevê as seguintes vedações:

Art. 9º. Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)



Procuradoria Geral do Município

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 3º. Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

Sobre o tema trazemos o entendimento do Administrativista Marçal Justen Filho:

"8) Impedimento do servidor e o princípio da moralidade Também não podem participar da licitação o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Também se proíbe a participação de empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores, etc., sejam servidores ou dirigentes dos órgãos contratantes. Essa vedação reporta-se ao princípio da moralidade, sendo pressuposto necessário da lisura da licitação e contratação administrativa. A caracterização de participação indireta contida no § 3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10ª edição. São Paulo: Dialética, 2004 – p. 191).

O impedimento, segundo Marçal é abrangido pelo Princípio da Moralidade.

Neste sentido já se posicionou o Tribunal de Contas da União – TCU, com o seguinte teor:

"não passa pela avaliação de saber se os servidores (...) detinham ou não informações privilegiadas para que esteja impedido de participar, direta ou indiretamente, de licitação por ele realizada" (Decisão nº. 133/1997, Plenário, Rel. Min. Bento José Bulgarin).

Noutra decisão, também do Tribunal de Contas da União - TCU, entendeu-se que, apesar de o sujeito:

"não ocupar cargo público ou função de confiança, ao representar o ... como dirigente de um programa do Ministério, passou a exercer um múnus público que o obrigava a atuar de acordo com o interesse público e, conseqüentemente, o impedia de contratar com a Administração Pública" (Acórdão nº. 601/2003, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

O que se extrai, ainda que proprietários de empresas ou que tenham participação em sociedade, não podem sequer participar do processo de licitação, menos ainda firmar contrato com o Poder Público, considerando que a execução contratual sucede a própria participação na licitação.



## Procuradoria Geral do Município

Como não bastasse, com a aprovação da Súmula Vinculante nº 13 pelo STF, se impôs limites aos agentes políticos quanto ao preenchimento de cargos públicos ao interpretar o art. 37 da Constituição da República e reconhecer a vedação de nomeação de parentes até terceiro grau para cargos em comissão e função de confiança, enquadrados assim como ato de nepotismo.

O objeto da súmula, **é a vedação da nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão ou função de confiança nos órgãos de qualquer dos Poderes dos entes federativos** (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), dispendo sobre condutas que são proibidas pela Constituição da República dando interpretação do seu "artigo 37" para todos os órgãos estatais, mantendo harmonia com outras decisões e legislações já existentes. Consiste a norma, portanto, em vedar a impessoalidade decorrente do uso do poder para satisfação de interesses pessoais em detrimento do interesse da coletividade.

A abrangência e fundamento da referida súmula vinculante toma por base os princípios constitucionais da Administração Pública, em que pese não haver de forma expressa no texto Constitucional a limitação ao parentesco. A essência da súmula está calcada nos princípios Constitucionais. Vejamos o que estabelece o art. 37/CF:

"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: ..."

O art. 37, caput, estabelece os princípios de observância obrigatória pela Administração Pública que, na mais recente interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, **tem plena aplicabilidade independentemente da necessidade de regulamentação por lei infraconstitucional**. Decorrência disso que **devem ser observadas todas as normas dele emanadas, sejam regras ou princípios, independentemente de lei que os regule**. É como dizer que todas as normas infraconstitucionais devem ser interpretadas de forma atender aos preceitos principiológicos constitucionais.

Por esse viés, a interpretação da súmula vinculante **estende-se também à contratação por parte da Administração Pública**. As cláusulas constitucionais de vedação ao nepotismo expressas nos citados princípios da *impessoalidade, moralidade, legalidade e isonomia* **são extensíveis ao plano das licitações públicas**, sob a forma de **impedimento de participação em licitações públicas de empresas, em cujos quadros sociais haja a presença de parentes de gestores públicos**, independentemente de lei expressa a respeito.

Como já em ela frisado, a própria Lei de licitações (8.666/93), **dispõe um rol de impedimentos à participação direta ou indireta nas licitações públicas de pessoas que mantenham algum vínculo com gestores ou servidores públicos**. Os impedimentos funcionam como uma barreira através da qual são obstadas essas participações, independentemente de qualquer consideração casuística, agindo,



## Procuradoria Geral do Município

portanto, de forma preventiva, baseados, apenas, no risco de danos derivados desses vínculos.

O instituto da licitação (Lei de Licitações), no entanto, foi concebido como instrumento de combate à corrupção, e a própria Constituição Federal (art. 37, XXI) e a Lei das Licitações (8.666/93) esclarecem que a finalidade da licitação pública é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, devendo realizar-se em estrita conformidade com os princípios básicos da administração pública: 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 (art. 3º da Lei 8.666/93).

Se o parentesco não está contido expressamente na regra que institui o impedimento, mas, por outro lado, fere, indiscutivelmente, o princípio da impessoalidade e da moralidade, é evidente que a não ampliação do quadro fático da regra para abarcar a hipótese de parentesco fere, esta sim, o princípio da legalidade e moralidade, posto que macule expressamente os princípios dispostos no art. 3º da Lei de Licitações.

Do ponto de vista da interpretação da norma (hermenêutica jurídica), o que se pretende com a vedação do nepotismo em licitação, é a proteção da coisa pública (res pública), de modo que as vedações/impedimentos impostas na lei não podem ser havidas como exceções a serem interpretadas restritivamente.

O Superior Tribunal de Justiça - STJ, já se pronunciou a respeito do tema, conferindo ampla integratividade aos princípios constitucionais a ponto de reconhecer o parentesco como impedimento objetivo à participação de parentes em licitações públicas, justamente por implicar numa desarmonia com os desideratos constitucionais, como se pode constatar por meio dos trechos da ementa do Recurso Especial 615.432/MG, abaixo transcritas:

2. A principiologia do novel art. 37 da Constituição Federal, impõe a todos quantos integram os Poderes da República nas esferas compreendidas na Federação, obediência aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade.

3. O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos candidatos exercentes da prestação de serviços públicos, e assume grande relevância no processo licitatório, consoante o disposto no art. 37, XXI, da CF.

5. Consectariamente, a comprovação na instância ordinária do relacionamento afetivo público e notório entre a principal sócia da empresa contratada e o prefeito do município licitante, ao menos em tese, indica quebra da impessoalidade, ocasionando também a violação dos princípios da isonomia e da moralidade administrativa, e ao disposto nos arts. 3º e 9º da



### Procuradoria Geral do Município

Lei de Licitações. Deveras, no campo da probidade administrativa no trata da coisa pública o princípio norteador é o do in dubio pro populo. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 615.432/MG, Primeira Turma, Relator: Luiz Fux. Disponível em. Acesso em: 20/02/2014.

Igualmente o TCU, sobretudo após os julgados do STF ADC 12 e Sumula Vinculante 13, adotou o entendimento de que o rol do art. 9º é passivo de ampliação por força dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e isonomia, como faz prova o Acórdão 1170/2010, do qual, se extrai as seguintes passagens:

“13. A princípio, ressalto que o § 3º transcrito confere ao caput do art. 9º amplitude hermenêutica capaz de englobar inúmeras situações de impedimento decorrentes da relação entre autor do projeto e licitante ou entre aquele e executor do contrato. Nesse sentido, a norma, ao coibir a participação de licitante ou executor do contrato que possua "qualquer vínculo" de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista com o autor do projeto, elasteceu as hipóteses de impedimento, uma vez que não se faz necessária a existência de vínculo jurídico formal, mas, tão somente, uma relação de influência entre licitante ou executor do contrato e autor do projeto.

20. Ademais, verifico que os fatos analisados demonstram, além de ofensa ao art. 9º, § 3º, da Lei n. 8.666/93, clara afronta aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade.

21. Cumpre destacar que no ordenamento jurídico pátrio os princípios têm força normativa intrínseca, conforme se depreende do acórdão exarado pelo STF no âmbito do RE 579.951-4. Nessa oportunidade, o STF vedou a prática do nepotismo nos três Poderes da República, conquanto só houvesse norma nesse sentido aplicável ao Poder Judiciário, fundado diretamente nos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

22. Assim, qualquer situação que não esteja prevista na lei, mas que viole o dever de probidade imposto a todos os agentes públicos ou pessoa investida desta qualidade deve ser proibida, por ser incompatível com os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade. (BRASIL, Tribunal De Contas Da União, Acórdão 1170/2010, Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler, 2010).

O Tribunal de Contas do Paraná, inclusive, prestou a consulta nº 228167/10 onde conferiu extensão à Súmula vinculante 13 para alcançar as hipóteses de nepotismo em licitação:

“Consulta. Licitação. Participação e contratação de empresa da qual consta como sócio cotista ou dirigente, cônjuge, companheiro, parente em linha reta ou colateral, consanguíneo ou afim de servidor em cargo efetivo ou em comissão na



## Procuradoria Geral do Município

entidade licitante. Impossibilidade. Interpretação da Súmula Vinculante 13 do STF. (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Consulta nº 228167/10, Entidade: Município de Arapongas. Interessados: Luiz Roberto Pugliese e Município de Arapongas. Relator: Caio Marcio Nogueira Soares. AOTC nº 268, em 24/09/2010)“.

Em assim sendo, diante das decisões dos Tribunais Judiciais e, sobretudo, os de Contas (TCU e TCE/PR), pugnam pelo entendimento de que deve a Administração Pública, fixar norma e/ou mesmo atuar no sentido de criar impedimento por vínculo de parentesco em processos licitatórios (contratações públicas), através de normativos ou manifestação em editais de licitação, que exijam a comprovação de inexistência de vínculo de parentesco entre o licitante e os agentes públicos com poderes diretos ou indiretos sobre o destino da licitação, bem como entre aqueles e os parentes destes em linha reta ou colateral até o terceiro grau.

Importante frisar, como já mencionado em tela, o TCE/Pr., tem o entendimento que a vedação imposta pela Súmula Vinculante nº 13, abrange as contratações públicas como um todo, especialmente nos procedimentos licitatórios.

Analisando o caso apontado pelo Pregoeiro municipal, a proponente possui como sócia cotista (vide contrato social) a servidora que ocupa o cargo provimento efetivo (técnico em enfermagem), estando a empresa impedida de participar de processo licitatório com a administração, conforme entendimento do Tribunal de Contas do Paraná assim exposto.

Assim, tem-se que servidor efetivo, ocupante de cargo em comissão ou mesmo de função de confiança NÃO podem contratar com o Poder Público do qual fazem parte, seja por meio de empresa/comércio próprio, ou por meio de sociedade que integrem. Ainda que proprietários de empresas ou que tenham participação em sociedade, não podem sequer participar do processo de licitação, menos ainda firmar contrato com o Poder Público, considerando que a execução contratual sucede a própria participação na licitação.

Nessa mesma esteira, é possível afirmar que 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. De forma que, nem mesmo a alteração do contrato social no curso do certame descaracterizaria a irregularidade, constituindo indício de simulação e fraude à licitação.

### 3. RELATÓRIO FINAL

Isto posto, feitas às digressões acima, somos pela a INABILITAÇÃO da proponente em questão, uma vez caracterizado o impedimento legal previsto na Lei Orgânica e Estatuto dos Servidores Municipais, na Súmula Vinculante nº 13 e demais normas referenciadas no presente parecer, na medida em que a servidora pertence ao corpo societário da proponente, mesmo que sócia cotista e não lhe compete a Administração da sociedade, sopesando aqui, o entendimento dado pelo TCE/PR., bem como ao princípio da impessoalidade e moralidade.



**Procuradoria Geral do Município**

Notifique-se a proponente, observado o prazo legal para que, querendo, se manifeste da presente decisão.

Céu Azul, 5 de fevereiro de 2018.

**Dr. SIDINEI VANIN JUSTO**  
PROCURADOR JURÍDICO GERAL  
OAB/PR 46.850

**Dr<sup>a</sup> KAMILA VALERIA ROCHA DA SILVA**  
ASSESSORA JURÍDICA  
OAB/ 66.479