

PROTOCOLO Nº: 379580/17
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE CIANORTE
INTERESSADO: DIRCEU SILVEIRA MANFRINATO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 667/18

Consulta. Publicidade institucional em veículo de comunicação social. Vereador integrante do quadro funcional. Sanções cabíveis. Pela resposta à consulta.

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Cianorte, Sr. Dirceu Silveira Manfrinato, mediante a qual pretende obter o posicionamento deste Tribunal de Contas acerca das seguintes questões (peça 03):

- a) Uma Prefeitura ou Câmara Municipal, que possui contrato com agência especializada de publicidade, por meio de devido processo licitatório, poderá veicular inserções de publicidade institucional em veículo de comunicação social que mantém Vereador em seu quadro funcional, exercendo qualquer tipo de função remunerada, ainda que não seja proprietário, controlador ou diretor?
- b) Quais as sanções impostas, na hipótese de pagamento em razão da efetiva inserção de publicidade: I) ao Ordenador de Despesa; II) ao Vereador que possui vínculo empregatício com o veículo de comunicação; III) à Agência de Publicidade e; IV) ao Veículo de Comunicação?

A peça vestibular foi instruída com o parecer emitido pela assessoria jurídica da municipalidade (peça 04), cuja conclusão foi: a) *pela impossibilidade de uma Prefeitura ou Câmara Municipal, que tenha contrato com agência especializada de publicidade, por meio de devido processo licitatório, veicular inserções de publicidade institucional em veículo de comunicação social que possua Vereador em seu quadro funcional, exercendo qualquer tipo de função remunerada, ainda que não seja proprietário, controlador ou diretor, nos termos do artigo 54, inciso II, a, da Constituição Federal, artigo 58, inciso II, a, da Constituição do Estado do Paraná e artigo 40, inciso II, a, da Lei Orgânica do Município de Cianorte;* b) *no sentido de que o artigo 55, inciso I, da Constituição Federal, o artigo 59, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná e o artigo 41, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Cianorte, dispõem que o Vereador estará sujeito a perda do mandato. As demais sanções que eventualmente poderão ser impostas ao Vereador que possui vínculo empregatício com o veículo de comunicação, ao Ordenador de Despesas, à Agência de Publicidade e ao Veículo de Comunicação, estão previstas na Lei Federal no 8.429/1992, conforme análise do caso concreto a ser apurado.*

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Por força do Despacho nº 1271/17 – GCNB (peça 06) a consulta foi encaminhada à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que, na Informação nº 56/17 (peça 07) atestou não haver decisões desta Corte correlatas ao tema proposto pelo consulente, mas, a título de contribuição, apontou que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC, em sede de Prejulgados¹, manifestou-se quanto às restrições de ordem negocial aos parlamentares (art. 54 da CF/88).

Após o recebimento da consulta (peça 09), a Coordenadoria de Fiscalização Municipal, na Instrução nº 2665/17 (peça 11), sugeriu a resposta dos quesitos da seguinte maneira: *a) Não. A contratação de veículo de comunicação em que vereador seja proprietário, controlador ou diretor, ou nela exerça função remunerada – notadamente atividade de apresentador, locutor ou qualquer outra que exponha e evidencie sua própria imagem – seja pela administração pública ou por agência de publicidade a seu serviço, configura violação aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, inobservância às vedações previstas no art. 54, II, a), da Constituição Federal e no art. 58, II, a), da Constituição do Estado do Paraná, e, no caso destas últimas, promoção pessoal às expensas do erário; b) As sanções cabíveis já se encontram descritas na norma aplicável, seja de ordem legal ou constitucional. A responsabilidade pela violação ao art. 54, II, a), da Constituição Federal e ao art. 58, II, a), da Constituição do Estado do Paraná – aplicáveis aos vereadores por força do art. 29, IX, CF e do art. 16, X, CE/PR – depende da análise do caso concreto e dos elementos subjetivos atinentes às condutas individuais de cada agente que tenha concorrido ou dado causa ao resultado.*

¹ Prejulgado nº. 771 - TCE/SC - Prefeito, o Vice-Prefeito, os Vereadores e os Servidores municipais, que exerçam cargos de Chefia, bem como as pessoas ligadas a qualquer deles por matrimônio ou parentesco, afim ou consanguíneo até o segundo grau, ou por adoção, não poderão contratar com o Município subsistindo a proibição até seis meses após findas as respectivas funções, nos termos do art. 99, caput, da Lei Orgânica do Município de Pouso Redondo. O servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação, não poderá participar direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários, nos termos do art. 9º, inciso III, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O contrato administrativo é consensual, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*, objetivando o interesse público pela Administração e o lucro pelo particular, e, por possuir características e peculiaridades próprias, além de comportar entre outras particularidades, alterações contratuais efetúveis bilateralmente, e a garantia do contratado ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que resulta de dispositivo Constitucional (art. 37, XXI), não pode ser considerado contrato de cláusulas uniformes. Mesmo mediante prévio processo licitatório o Município não poderá contratar com empresas com as quais tenha incompatibilidade negocial, porquanto contrato administrativo não é considerado contrato de cláusulas uniformes. Processo: CON-TC9394104/95. Parecer: 612/99. Origem: Câmara Municipal de Pouso Redondo. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Data da Sessão: 10/11/1999.

Prejulgado nº. 0320 - TCE/SC - O vereador, no exercício de suas funções, não pode se beneficiar com doação à empresa da qual é diretor, por existir aí, uma incompatibilidade declarada em lei e cujo mote, em última instância, é preservar a independência do Poder Legislativo, bem como impedir que o agente político se utilize do mandato em benefício próprio. 2. Caso o ato negocial se efetue, o vereador estará sujeito às penas da lei, por descumprir a Carta Federal e a Lei Orgânica Municipal. 3. A Lei Municipal que prevê a doação em tela tem caráter autorizativo e diante disso cabe ao Prefeito abster-se de medidas executórias que visem implementar doação írrita, restando legítima tal oposição, pois ao Chefe do Executivo cabe zelar pelo interesse coletivo. Processo: CON-TC1365908/59. Parecer: COG-321/95. Origem: Prefeitura Municipal de Anchieta. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Data da Sessão: 28/08/1995.

Por sua vez, no Parecer nº 39/18 (peça 12), a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos entendeu que a consulta pode ser respondida nestes termos: *a) Não. A contratação de veículo de comunicação em que vereador seja proprietário, controlador ou diretor, ou nela exerça função remunerada infringe expressamente o Art. 40, inciso II, alínea “b” da Lei Orgânica do Município de Cianorte, além dos Art. 54, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal e Art. 58, inciso II, alínea “a” da Constituição do Estado do Paraná. Ademais, tal atitude configura violação aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, imperiosos para a administração pública. Não há como responder esta questão sem análise do caso concreto e seus elementos subjetivos. A violação as normas expostas na resposta anterior podem ensejar a aplicação de sanções já descritas na norma aplicável, seja de ordem legal ou constitucional.*

Após, vieram os autos à intervenção ministerial.

Inicialmente, impõe-se registrar que a consulta preenche os requisitos legais de admissibilidade disciplinados no art. 38² da LOTCE/PR: legitimidade da autoridade consulente, objetividade dos quesitos e delimitação da dúvida, objeto pertinente à competência material do controle externo, prévio exame do órgão de assessoria local e formulação em tese.

No mérito, o tratamento jurídico dispensado pelos segmentos técnicos desta Corte bem aborda os detalhes pertinentes às dúvidas explicitadas pelo consulente.

Isto porque, por força do art. 54 incisos I, alínea “a” e II, alínea “a”³ da Constituição Federal, é vedado aos deputados e senadores participarem de licitações promovidas pela Administração Pública e, conseqüentemente, firmarem ou manterem contratos administrativos com os órgãos e entidades da Administração, desde a expedição do diploma pela Justiça Eleitoral.

² Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;

III – versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;

IV – ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V – ser formulada em tese.

³ 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; [...]

O mesmo se aplica aos vereadores, a teor do que prevê o art. 29, inciso IX⁴ da CF e o art. 40⁵ da Lei Orgânica da Prefeitura de Cianorte (que replica a redação constitucional do art. 54), bem como aos deputados estaduais, conforme disposição do art. 58⁶ da Constituição do Estado do Paraná.

Faz-se necessário destacar que toda atuação do gestor público deve observar aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, indicados no *caput* do art. 37⁷ da CF, visando ao interesse público, de modo a contratação de um vereador com a municipalidade resta impossibilitada, sob pena da violação aos princípios e aos mandamentos constitucionais e legais acima mencionados.

Ademais, somente diante do caso concreto é que a penalidade a ser aplicada ao ordenador da despesa, vereador, agência de publicidade e veículo de comunicação pode ser determinada. Mas as sanções cabíveis podem caracterizar a perda do mandato eletivo (Decreto-Lei nº 201/67), as sanções previstas na Lei nº 8.429/92 por ato de improbidade administrativa, as penalidades dispostas na Lei de Licitações nº 8.666/93 e legislações correlatas, bem como as sanções imputáveis por este TCE/PR no exercício do controle externo.

⁴ 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 aos 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; [...]

⁵ Art. 40 É vedado ao Vereador:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com o Município, com suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista ou com suas empresas concessionárias de serviço público, salvo quando o contrato obedecer à cláusulas uniformes; [...]

II - desde a posse:

b) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público do Município, ou nela exercer função remunerada; [...]

⁶ Art. 58. Os Deputados 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;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

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;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, alínea "a";

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, alínea "a";

d) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

⁷ 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: [...]

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Diante do exposto, este representante do *Parquet* endossa a linha argumentativa empreendida nos opinativos da COFIM (peça 11) e da COFIT (peça 12), concluindo pela resposta à consulta nos termos da instrução.

Curitiba, 9 de julho de 2018.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas