Agência de Promoção de Investimento
e Comércio Exterior de Minas Gerais

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR, DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 1088795
Ofício nº: 14345/2020 – SEC/1ª Câmara
Relator: Conselheiro José Alves Viana
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais

ROSSANA LOMBARDI brasileira, casada, advogada, inscrita no CPF nº 01465018611, residente e domiciliada na rua Rádio, nº 20/203, bloco Mirante, São Lucas, CEP 30240-210, empregada pública do **INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE MINAS GERAIS - INDI**, Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior, integrante da Administração Pública Indireta, inscrita no CNPJ sob o nº 17.398.512/0001-50, com sede na Rodovia Papa João Paulo II, nº 4.143, Bairro Serra Verde, Cidade Administrativa, Prédio Gerais, 8° andar, Belo Horizonte/MG - CEP 31630-90, vem, pessoalmente, à ilustrada presença de V. Exa., nos autos do Processo Administrativo nº 1088795, da Egrégia 1ª Câmara, em atendimento ao disposto no Ofício nº 14345/2020- SEC/1ª Câmara, para apresentar **DEFESA** mediante as razões fáticas e jurídicas a seguir delineadas:

1. SÍNTESE DOS FATOS

Trata-se de Denúncia apresentada pela empresa "**Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.**" por suposta irregularidade no Pregão Eletrônico nº 001/2020, promovido pelo Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais- INDI, cujo objeto era a contratação de empresa especializada em serviços de gerenciamento e controle de aquisição de combustíveis.

A Empresa Denunciante alegou que o certame deveria ser suspenso devido à crise causada pela epidemia de COVID-19, e que o INDI fez exigências irrazoáveis na cláusula 7.1 do termo de referência do pregão 001/2020, ao pedir rede credenciada, a seu ver, excessiva.

2. DA DENÚNCIA

Quanto à suspensão, não poderia o INDI interromper suas relevantes atividades no período da pandemia e todos os atos do pregão eletrônico foram realizados de forma remota, através da rede mundial de computadores (internet), sem nenhum prejuízo para todos os

envolvidos. Além disso, a questão da suspensão ficou prejudicada, haja vista que o pregão nº 1/2020 foi ultimado regularmente.

No que se refere à rede credenciada exigida no edital, conforme demonstrado na defesa do pregoeiro e do diretor-presidente, os agentes do INDI, na consecução do objeto social do Instituto, têm necessidade de viajar tanto para dentro do estado de Minas Gerais quanto para outros estados do Brasil e, mesmo quando não vão de carro, precisam fazer uso, no destino, de carros alugados, gerando a necessidade de abastecimento e, consequentemente, de ampla rede de postos de combustíveis credenciados.

Portanto, existe justificativa plausível para a exigência feita no edital por meio da cláusula questionada (cláusula 7.1 do termo de referência), razão pela qual não há vício que a macule.

3. DO PARECER JURÍDICO QUE APROVOU O EDITAL E DA RESPONSABILIDADE DE SUA SUBSCRITORA

O Ministério Público de Contas pede que esta advogada integre o processo haja vista ser a *"parecerista que aprovou o Edital questionado em 02/03/2020 (Parecer INDI/GEJUR nº 203/2020), mesmo diante das irregularidades apresentadas na presente Denúncia (Peça n. 09 – Código 2102709 no SGAP)."*

Deve-se ressaltar, em primeiro lugar, *data maxima venia*, que o parecer mencionado é anterior tanto à impugnação do edital quanto à denúncia formulada a esse Tribunal. E esta advogada não emitiu parecer sobre a impugnação da cláusula 7.1 no âmbito do procedimento do pregão nº 1/2020.

Em segundo lugar, se há ou não irregularidade é essa Corte que vai dizer; não se pode presumir que uma irregularidade existe a partir da mera alegação de um interessado, que participou do processo e dele só não saiu vencedor porque não ofereceu o menor preço.

Em terceiro lugar, o tema questionado (amplitude da rede credenciada) é uma questão técnica extrajurídica. Sabemos, como advogados do INDI que as viagens para o interior de Minas Gerais, para outros estados brasileiros e até para o exterior fazem parte da rotina dos agentes do INDI que correm o Brasil e o mundo em busca de investimentos para o Estado. Sabemos, outrossim, que esses agentes prestam suporte às empresas já instaladas em território mineiro, o que também exige deslocamento dentro do Estado. Sabemos, ainda, que muitos dos deslocamentos são feitos com os carros do INDI (terceirizados) ou carros alugados, razão pela qual são necessários o uso de cartão-combustível e a existência de rede credenciada de postos.

Amparando-nos em lições doutrinárias e precedentes jurisprudenciais, inclusive dessa Corte, segundo os quais o parecer jurídico não examina o mérito do ato administrativo,

terreno em que predominam as razões de conveniência e oportunidade do gestor, registramos logo no início de nossos pareceres (como se pode ver no relatório do parecer nº 203/2020):

> *"Ressalta-se, desde já, que a análise a ser feita neste parecer limita-se aos aspectos legais. O órgão jurídico não examina* ***questões técnicas extrajurídicas****,* ***tampouco questões relacionadas a juízo de oportunidade e conveniência da Administração Pública****."*

A cláusula ora questionada faz parte do termo de referência (anexo 1 do edital), onde estão as especificações técnicas do objeto a ser contratado; logo, fora do âmbito de análise da Gerência Jurídica.

Mas, mesmo se assim não fosse, a rede credenciada me pareceu plausível ante a realidade de viagens por carro (ou locação de veículos) que presencio dentro do INDI. Então, que razão esta advogada teria para glosar a escolha do gestor? Se há razoabilidade na escolha, questionar a opção consagrada no termo de referência implicaria tentar substituir a vontade do gestor, o que não é dado ao órgão jurídico.

É pertinente registrar que, no memorando nº 7, de 28/02/2020, pelo qual foi pedido a emissão do parecer, a área técnica (Gerência de Administração e Finanças) apresentou razões plausíveis e razoáveis que justificavam a rede credenciada pedida. Confiramos:

> ***"O INDI conta com uma frota terceirizada de 03 (três) veículos automotivos, destinados ao atendimento dos diretores, gerentes, analistas e demais empregados. O Instituto utiliza, ainda, de forma eventual, veículos alugados pelos colaboradores, para deslocamentos em cidades do interior de Minas Gerais ou em outros estados. Tais veículos são abastecidos através do contrato firmado com a Ticket Log, que se encerra em breve.***
> *A contratação da empresa especializada na administração de vale combustível em cartão eletrônico foi fundamental para o INDI, tendo assegurado a boa operacionalidade e a confiabilidade na compra de combustíveis. O processo de abastecimento foi aperfeiçoado e padronizado, tornando-se contínuo e ininterrupto.*
> *Desde o início do contrato, o Instituto passou a ter um controle efetivo sobre o consumo individualizado dos veículos, afinando a gestão, o que proporcionou uma redução dos gastos. Importante ressaltar que o valor cobrado pelos postos de combustíveis não é majorado pelo fato de se realizar o pagamento via cartão, ou seja, os motorista terceirizados do INDI, ao realizarem os pagamentos através do cartão combustível, pagam o mesmo valor praticado para os demais motoristas que utilizam a modalidade de pagamento cartão de crédito."*

Portanto, de um lado tem-se que questão questionada é técnica extrajurídica, estando fora do espectro de análise do órgão jurídico. De outro lado, observa-se que a escolha do gestor

não se mostra irrazoável e foi justificada, razão porque não há nenhuma irregularidade na conduta desta advogada que está exercendo seu trabalho de forma honesta e séria visando a que os atos do INDI sejam conforme à lei e à jurisprudência, como é sua obrigação.

Assim, o parecer, ao aprovar o edital 01/2020 não vislumbrou qualquer ilegalidade, analisando todas as questões jurídicas da minuta do edital como determina o art. 91 do Regulamento interno de Licitação e Contratos do INDI (art. 40 da Lei nº 13.303/2016), sendo a cláusula 7, do termo de referência, questão afeta à seara puramente técnico-administrativa.

Não há no caso erro inescusável, dolo ou má-fé que poderia acarretar a responsabilidade desta parecerista.

Ressalta-se que os pareceres jurídicos não são vinculantes ao gestor público. Sua natureza é, portanto, de mera opinião técnico-jurídica sobre determinada matéria que lhes é submetida. Isto porque o administrador público não está adstrito ao parecer, podendo adotá-lo ou não para fins de emissão do ato administrativo. Por tal razão, diz-se que o parecer não integra propriamente a esfera decisória da Administração, não sendo passível, por exemplo, de impetração de mandado de segurança, uma vez que não é dotado de autoexecutoriedade e imperatividade, atributos fundamentais aos atos administrativos, não produzindo, desta forma, quaisquer efeitos jurídicos concretos. Trata-se de mero ato da Administração, conforme leciona Maria Sylvia Zanella DI PIETRO.[1]

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES:[2]

> 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.

Ainda que se trate de parecer obrigatório, quando a lei determina que certo ato administrativo somente pode ser praticado mediante a prévia manifestação do órgão consultivo, sob pena de nulidade *(o que não é o caso aqui porque a Lei nº 13.303/16 deixou de obrigar a que o edital seja previamente aprovado pelo órgão jurídico)*, mesmo assim o administrador público não está adstrito ao seu conteúdo, mantendo, portanto, o parecer, sua natureza meramente opinativa. Ao administrador, caso entenda de maneira diversa à da

[1] DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 204.
[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204.

opinião externada na consulta, cabe a sua devida motivação ou a solicitação de elaboração de novo parecer.

No mais, não se trata apenas da análise da responsabilidade do parecerista, e se é ou não o parecer opinativo, e sim se cabe ao setor jurídico analisar questões administrativas que não tem conhecimento e não lhe dizem respeito. A quantidade de postos de abastecimento e a distância que eles devem ter entre um e outro para atender a demanda do Instituto não é uma questão jurídica de legalidade e sim uma análise administrativa para que o futuro contrato tenha a efetividade pretendida.

Por todo o exposto, não vislumbrou a subscritora a presença de irregularidade que pudesse macular a honestidade administrativa, nem provocar a irregularidade do pregão 01/2020, razão pela qual o aprovou.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, requeiro, preliminarmente, a exclusão desta advogada do processo de denúncia cujos autos têm o número 1088795, já que a cláusula questionada veicula questão técnica extrajurídica que não foi objeto de análise no parecer nº 203/2020.

Para o caso de indeferimento do requerimento acima, peço, no mérito, a total improcedência da denúncia apresentada por PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA. referente ao pregão eletrônico nº 01/2020, já que a exigência questionada é proporcional à necessidade do INDI, é factível e foi devidamente justificada; além disso, não se verificou qualquer dano financeiro ao INDI.

Belo Horizonte, 19 de outubro de 2020.

Rossana Lombardi
Advogada OAB/MG 109.943

ROSSANA LOMBARDI:01465018611

Assinado de forma digital por ROSSANA LOMBARDI:01465018611
Dados: 2020.10.19 09:41:01 -03'00'