



Excelentíssimo Senhor Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro Da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Processo nº 1.054-219 – Representação  
Ofício nº 19.003/2020 – Secretaria da 2ª Câmara  
Representada: Renata Duarte Gomes

O **MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**, por seu Procurador-Geral subscrevente e, considerando a intimação aviada no ofício acima referenciado, vem apresentar **DEFESA da servidora Renata Duarte Gomes**, com fulcro na Lei Municipal n. 11.065/2017, art. 59, inc. II e inc. V, conforme fatos e fundamentos jurídicos que serão a seguir expendidos.

## **1 DA TEMPESTIVIDADE**

1 Conforme consta do sítio eletrônico do TCEMG, os Avisos de Recebimento foram juntados no dia 20/01/2021, com início de contagem do prazo de 15 dias a partir de 21/01/2021 e término no dia 04/02/2021. Portanto, a presente manifestação se encontra tempestiva.

2326524 TERMO DE JUNTADA DE AR SECRETARIA DA 2ª CÂMARA 20/01/2021 10:53:50

## **2 DA LEGITIMIDADE DE REPRESENTAÇÃO**

2 A atuação desta Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, no processo em tela se apresenta legítima tendo em vista a hialina presença de interesse público na defesa da legalidade do ato administrativo, objeto destes autos, a saber, a contratação direta da Minas Gerais Administração e Serviços S/A - MGS, precedida de Dispensa de Licitação, com base no inc. VIII do art. 24, da Lei 8.666/93. A respeito do assunto, à luz



do que ensina Fernanda Marinela<sup>1</sup>, sufragada pela mais abalizada doutrina administrativista, os responsáveis pelo certame questionado são agentes públicos a serviço da Administração Pública:

“A expressão agente público é a mais ampla para designar de forma genérica e indistinta os sujeitos que exercem funções públicas, que servem ao Poder Público como instrumentos de sua vontade ou ação, independentemente do vínculo jurídico, podendo ser por nomeação, contratação, designação ou convocação. Independe, ainda, de ser essa função temporária ou permanente e com ou sem remuneração. **Assim, quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto os exercita, é um agente público.**” (grifo acrescido)

3 A Constituição da República de 1988 dispõe sobre a Advocacia Pública nos seguintes termos:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (...)

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (...)

4 A partir dos dispositivos transcritos é possível extrair que, entre as atribuições da advocacia pública, está a de representar a União, os Estados e Distrito Federal, tanto judicial quanto extrajudicialmente, no que se refere aos atos praticados por seus agentes públicos, na qualidade de representantes da vontade estatal. Os artigos retromencionados, presentes na Constituição da República, são aplicáveis ao caso ora apreciado, que envolve a manifestação do Município de Belo Horizonte, por força do princípio da simetria, restando acertado finalmente que compete à Advocacia Pública de todos os entes da federação a sua representação judicial e extrajudicial.

5 Ademais, a Lei Municipal n. 11.065/2017, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Município, prevê, em seu art. 59, incisos II e V, a competência desta

---

<sup>1</sup>MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013, p. 605.



Procuradoria Geral para a representação, judicial e extrajudicial, do Município, das entidades da Administração Indireta e, em determinadas situações, dos seus agentes públicos, *in verbis*:

Art. 59 – A Procuradoria-Geral do Município – PGM – tem como competência planejar, coordenar, controlar e executar as atividades jurídicas de interesse do Município, notadamente no que se refere às atividades de:

(...)

II – representação do Município em qualquer juízo ou tribunal;

(...)

V – representação de servidores públicos do Poder Executivo em ações judiciais e processos administrativos nos quais figurem como parte em razão de atos praticados no exercício regular de cargo ou função, desde que em consonância com as orientações previstas em regulamento;

6 A respeito do tema, vale destacar a manifestação exarada no âmbito do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, nos autos do processo n. 804.610. Na ocasião, discutiu-se a respeito da defesa de agentes públicos em processos judiciais e/ou extrajudiciais por Procurador Municipal. Vejamos:

“Vale ressaltar, ainda, que seria demasiadamente injusto impor aos agentes públicos o pesado ônus de custear defesas em ações – muitas vezes movidas por interesses unicamente políticos ou pessoais – em face de **atos legítimos, inseridos em seu rol de competências e voltados ao interesse público.**

Portanto, revela-se acertado o entendimento de que o art. 131 da Constituição Federal implicitamente traz, entre as atribuições da advocacia pública, a de representar os agentes públicos tanto judicial quanto extrajudicialmente.” (grifos nossos)

7 Dos argumentos acima colimados, o Ministério Público de Contas concluiu:

“Pelo exposto, opina o Ministério Público de Contas que deve ser firmada jurisprudência no seguinte sentido:

a) **A advocacia pública tem competência para representar agentes públicos, judicial e extrajudicialmente.** Para tanto, necessita empreender juízo de valor prévio acerca da juridicidade do ato que se encontra em discussão, somente podendo negar-se a fazer a defesa do agente em face da existência de atos ilícitos *prima facie*. **Em casos dúbios, a advocacia deve realizar a defesa,** sendo que, se ao final for constatada a antijuridicidade do ato defendido, o agente público deve ressarcir ao erário o valor correspondente à representação, tomando-se como parâmetro a tabela de honorários da Ordem dos Advogados do Brasil; (...)” (grifos nossos)

8 De se realçar, ainda, o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, em artigo publicado na Revista Jurídica *Consulex*<sup>2</sup> acerca do juízo de valor prévio que deve ser feito quanto ao ato administrativo objeto de discussão, para se perquirir da



existência da finalidade pública a autorizar a defesa do agente público pelo órgão municipal encarregado pela defesa do próprio ente:

“(…) Com efeito, se os atos a serem defendidos vinculam-se estritamente ao **desempenho das atribuições institucionais** dos agentes públicos e se somente se oferecerá defesa em **havendo interesse público** em fazê-lo, é manifesto que o dado paradigmático reside na existência de um ato oficial veiculador de manifestação de manifestação do próprio e autêntico interesse público. Em verdade, o crivo decisivo haverá de resguardar configurado exatamente na **existência de interesse público em defesa do ato oficial eventualmente impugnado**. Assim, **verificado o interesse público na defesa do ato, haverá a representação judicial da União** de contestar a impugnação contra ele oferecida, o que, ao contrário do que sugerido por alguns, **constituirá ato evidentemente coerente com a defesa do agente público responsável pela prática do ato impugnado**. Essas exigências evidenciam, destarte, que somente se defenderá o agente público se houver interesse público na defesa do ato por ele praticado, o que elimina a mais remota possibilidade de conflito de interesses e afigura-se obviamente consequência absolutamente natural da defesa do ato impugnado. (...) Imagine-se, por outro lado, a circunstância em que o agente público cujos atos representam a mais inequívoca manifestação da legalidade e do interesse público seja alvo de dezenas ações judiciais decorrentes de motivações eminentemente políticas. Em um tal contexto, seria legítimo que viesse o Estado a promover a defesa dos atos praticados e declinasse do dever moral de promover a defesa da prática desses mesmos atos pelo agente público ou responsável? Seria igualmente ético relegar o agente público à ruína financeira decorrente da necessidade de fazer-se representar em juízo – incontáveis vezes – a expensas próprias?”

9 Não parece razoável ou mesmo possível que se atribua à Advocacia Pública a defesa do órgão, que não possui capacidade volitiva, sem considerar a defesa dos agentes que atuam em seu nome. Ademais, é imperioso ressaltar que os agentes públicos, atuando nessa qualidade, integram a estrutura organizacional dos órgãos a que estão vinculados. Em outras palavras, os agentes públicos fazem parte dos órgãos, sendo responsáveis por exprimir a sua vontade, nos limites de sua competência institucional e sempre em busca do atendimento ao interesse público.

10 À toda evidência, estando claro o interesse público, apresenta-se razoável que a Administração Pública assuma a responsabilidade pela defesa de seus agentes públicos, pois, não seria justo impor aos mesmos o ônus de arcarem com ações atreladas ao desempenho de suas funções institucionais.

---

<sup>2</sup> V.5, n. 103, abr. 2001. P.22-27.



11 Em análise até mesmo perfunctória dos deveres impostos à representada **Renata Duarte Gomes**, assessora jurídica à época dos fatos, vislumbra-se que o questionamento dos atos administrativos apresentados em sede de representação decorrem de adoção de medidas insertas em seus respectivos espectros de suas competências funcionais, existindo então clarividente interesse público no esclarecimento da questão, razão pela qual irrefutável o fato de que esses agentes públicos possam ser representados pelo corpo jurídico do Município de Belo Horizonte.

12 Em síntese, ao realizar juízo de valor prévio acerca do ato praticado pelos agentes públicos em questão, possível aferir a existência de finalidade pública à luz do caso concreto na atuação da advocacia pública municipal na presente defesa.

13 Ademais, a legitimidade da representação desta Procuradoria-Geral para atuar na defesa de seus agentes públicos já foi objeto de apreciação do órgão técnico dessa Corte, em parecer datado de 22 de julho de 2019 nos autos do processo n. 1071312, entendendo pela sua legitimidade, conforme trecho a seguir:

## II- FUNDAMENTAÇÃO

### II.1- Legitimidade da representação

Os procuradores municipais alegaram, preliminarmente, às fls.28-30v, a legitimidade da Procuradoria Geral do Município para atuar no feito e na defesa dos agentes: Alexandre Kalil, Prefeito de Belo Horizonte; André Abreu Reis, Secretário Municipal; Jackson Machado Pinto, Secretário Municipal; e Fuad Jorge Noman Filho, Secretário Municipal. Análise técnica:

**Constata-se que a representação encontra-se regular nos termos da legislação municipal (art.59, incisos II e V, da Lei Municipal n.11.065, de 1º de agosto de 2017).**

14 Por todo o exposto, resta incontroversa a competência desta Procuradoria-Geral do Município para atuar na defesa da servidora arrolada nessa Representação nº 1.054-219.

## 3 PRELIMINAR - Da ausência de individualização das condutas

15 Inicialmente, insta atentar que a representação ofertada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não identificou individualmente as condutas dos agentes públicos citados.



De acordo com o art. 311, do Regimento Interno do TCEMG - RESOLUÇÃO Nº 12/2008 - aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas às denúncias. A estas, o Regimento determina, como requisitos de admissibilidade (art. 301, § 1º):

- I - referir-se à matéria de competência do Tribunal;
- II - ser redigida com clareza;
- III - conter o nome completo, a qualificação, cópia do documento de identidade e do Cadastro de Pessoa Física e o endereço completo do denunciante;
- IV - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;**
- V - indicar as provas que deseja produzir ou indício veemente da existência do fato denunciado.

16 A Representação serve para apurar a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de atos praticados na gestão de recursos públicos. Para tanto, deverão os agente públicos representantes oferecer ao Tribunal a documentação pertinente e identificar, **individualmente**, os responsáveis sobre o fato, as circunstâncias e os elementos de convicção conforme determina o regramento acima citado.

17 A ausência de um desses elementos necessários à individualização das condutas porventura praticadas pela Representada obsta, inclusive, o exercício da ampla defesa, visto que não resta demonstrado qual o elemento de convicção ou comprobatório de suposta ilegalidade do ato questionado, ao contrário, o que se vê nos autos são elementos de convicção que comprovam que o parecer jurídico foi exarado sob a égide da legalidade e embasado em estudos e relatórios técnicos apresentados pela competente unidade de compras municipal

18 Por outro lado, há que se salientar, ainda, que o cargo ocupado pela Representada, suas respectivas funções e responsabilidades não se enquadram nas hipóteses previstas no art. 2º do Regimento Interno. Vejamos:

Art. 2º Sujeitam-se à jurisdição do Tribunal:

- I - a pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens ou valores públicos estaduais ou municipais ou pelos quais responda o Estado ou o Município;
- II - a pessoa física ou jurídica, pública ou privada que assuma, em nome do Estado ou de Município ou de entidade da administração indireta estadual ou municipal, obrigação de natureza pecuniária;



- III - aquele que der causa à perda, extravio ou a outra irregularidade de que resultem dano ao erário estadual ou municipal;
- IV - aquele que deva prestar contas ao Tribunal ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;
- V - o responsável pela aplicação de recurso repassado pelo Estado ou por Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;
- VI - o responsável por entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado que receba contribuições parafiscais e preste serviço de interesse público ou social;
- VII - o dirigente ou liquidante de empresa encampada ou sob intervenção, ou que, de qualquer modo, venha a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado, de Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal;
- VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição da República.

19 Verifica-se, pois, a ilegitimidade passiva da Representada, visto que não possuía a atribuição de ordenar despesa e contrair obrigações no âmbito dos contratos celebrados pelo Município.

20 A demonstração cabal de todos os elementos aptos à individualização da conduta é premissa inafastável da responsabilização, pois não irá permitir colocar no mesmo patamar agentes que possuem condutas diversas ou responsabilidades distintas.

21 A responsabilidade de cada agente é individual e deve guardar estreita relação com a sua conduta, considerando os deveres que lhe competiam nas circunstâncias que em atuou. Assim, todos os elementos devem restar claramente demonstrados.

22 Nesse sentido cita-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, Acórdão 247/2002, Relator Benjamim Zymler:

7 (...) A responsabilidade do administrador público é individual. O gestor da coisa pública tem um campo delimitado por lei para agir. Dentro deste limite, sua ação ou omissão deve ser examinada para fins de individualização de sua conduta.

6. A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador



identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.

7. Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.

23 Requer, pois, a sua exclusão da presente Representação, uma vez que não restou demonstrado de forma cabal, qual o elemento de convicção, o que compromete a defesa na sua completude.

## **4 DAS QUESTÕES DE MÉRITO**

### **4.1 DOS FATOS**

24 Os autos tratam da análise da contratação feita pelo Município de Belo Horizonte, por dispensa de licitação, da empresa Minas Gerais Administração e Serviços S/A – MGS, empresa pública integrante da Administração Pública do Estado de Minas Gerais. Foram deflagrados quatro procedimentos administrativos de dispensa, relativos a cinco categorias funcionais, que resultaram em contratações da MGS, quais sejam: n. 01-080.804/18-59, Dispensa n. 028/2018 (Porteiro e Vigia); 01-080.802/18-23, Dispensa n. 026/2018 (Auxiliar de Apoio ao Educando); 01-039.998-18-34, Dispensa n. 011/2018 (Cantineira) e 01-081.897/18-75, Dispensa n. 029/2018 (Servente).

25 Após ter ciência da representação em tela passa-se aos esclarecimentos a seguir:

### **4.2 DO LIMITE DE COMPETÊNCIA DA REPRESENTADA E DA AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DA PARECERISTA**

26 A Representada foi arrolada em razão de ocupar, à época dos fatos, o cargo em comissão de Assessor Jurídico, com lotação na Secretaria Municipal de Educação – SMED - e, nos termos do art. 5º do Decreto n. 16.690/2017 a assessoria jurídica é unidade setorial de execução da PGM e os pareceres ali emitidos só possuíam eficácia após aprovação do





Procurador-Geral, Procurador-Geral Adjunto ou Subprocuradores do Município possuía as atribuições de assessoramento jurídico da SMED, conforme se observa:

#### CAPÍTULO IV DA ASSESSORIA JURÍDICA

Art. 5º – A Assessoria Jurídica é a unidade setorial de execução da Procuradoria-Geral do Município – PGM, que tem como competência prestar assessoramento jurídico à Smed, com atribuições de:

I – prestar consultoria e assessoramento jurídico à Smed, bem como assistência aos seus representantes legais, com emissão de pareceres e notas técnicas jurídicas, no intuito de prevenir litígios e auxiliar no plano estratégico da gestão;

II – atuar como interlocutora entre a Smed e a PGM para alinhamento de informações e fornecimento de documentos necessários à gestão das demandas judiciais e extrajudiciais;

III – examinar previamente minutas de editais de licitação e chamamento público, convênio, termo de parceria e congêneres, permissão de uso, alienação de bens móveis e imóveis, contrato e outros instrumentos jurídicos, a serem celebrados e publicados, bem como regularidade de contratações ou parcerias por meio de inexigibilidade ou dispensa de licitação ou chamamento público;

IV – examinar e emitir parecer ou nota técnica jurídica sobre a juridicidade dos anteprojetos de leis e minutas de atos normativos em geral e de outros atos de interesse da Smed sem prejuízo da análise de constitucionalidade e legalidade pela PGM;

V – fornecer à PGM, em articulação com o Gabinete, subsídios e elementos que possibilitem a representação do Município em juízo, inclusive no processo de defesa dos atos do Secretário e de outras autoridades do órgão;

VI – colaborar com a manutenção e atualização de coletânea da legislação, doutrina e jurisprudência sobre assuntos de interesse do Município e informação à população.

§ 1º – Os pareceres jurídicos e as notas técnicas jurídicas emitidas pela Assessoria Jurídica somente tem eficácia se aprovados pelo Procurador-Geral, Procurador-Geral Adjunto ou Subprocuradores do Município.

§ 2º – O Procurador-Geral do Município poderá delegar à Assessoria Jurídica poderes para aprovar pareceres, notas técnicas jurídicas e assinar instrumentos jurídicos, mediante a formalização de ato a ser publicado no Diário Oficial do Município.

§ 3º – Cabe à Assessoria Jurídica cumprir as orientações normativas e observar as orientações técnicas emanadas pela PGM para as atividades jurídicas.

27 Por força do §3º do art. 5º do citado Decreto, conferiu-se à representada a delegação de alguns atos de gestão, **sem, contudo**, conceder-lhe a delegação para aprovar parecer jurídico



nos casos previstos no art. 24, inc. VIII da Lei 86 66/1993, conforme Delegação de Competência prevista na PORTARIA PGM N° 032/2019, publicada no Diário Oficial do Município do dia 31 de agosto de 2019 – DOC II -.

28 Não havia, contudo, participação direta da Representada nas tomadas de decisões, nem tampouco, competência funcional para assumir responsabilidades decorrentes dos contratos celebrados pelo Município, vez que atuava somente para “auxiliar” na gestão da SMED, não sendo a executora dos atos de gestão.

29 Repita-se que a REPRESENTADA não possuía responsabilidade ou competência funcional na gestão ou fiscalização dos contratos celebrados pelo Município.

30 Ademais, os pareceres jurídicos elaborados se embasavam em estudos técnicos e informações pelos responsáveis por conduzir o procedimento licitatório no órgão. Conforme consta do inc. IV do art. 19 do Decreto n. 16.690/2017, a SMED possui na sua estrutura a “Gerência de Licitações, Contratos e Termos de Parceria”, que é a unidade responsável por elaborar os contratos, executar os procedimentos necessários à sua formalização, gerir o sistema de dispensa e formalizar as dispensas no âmbito da SMED.

#### Da Gerência de Licitações, Contratos e Termos de Parceria

Art. 19 – A Gerência de Licitações, Contratos e Termos de Parceria tem como competência acompanhar todo o processo relativo a contratos, convênios e licitações, com atribuições de:

- I – elaborar contratos, convênios e termos de parceria, bem como seus aditivos, apostilas e demais instrumentos congêneres no âmbito da Smed;
- II – executar os procedimentos necessários à formalização e assinatura dos instrumentos contratuais, bem como encaminhar para registro e publicação oficial;
- III – gerir o Sistema Unificado de Contratos, Convênios e Congêneres bem como o sistema de inexigibilidades e dispensas no âmbito da Smed;
- IV – formalizar as dispensas e inexigibilidade de licitação;
- V – processar adesão a atas de registro de preços;
- VI – acompanhar a execução de contratos, notificando o setor responsável seis meses antes de seu encerramento;
- VII – estabelecer dentro e fora da Smed prazos para sua tempestiva publicação conforme meta de execução fixada pela Gerência de Logística, Almoxarifado e Patrimônio;



- VIII – redigir editais, portarias ou outros instrumentos referentes a certames quando demandado ou por delegação de competência da Smed;
- IX – apoiar a Comissão Permanente de Licitação e os pregoeiros, coordenando os serviços administrativos e prestando auxílio no que for necessário;
- X – elaborar, formalizar e acompanhar a execução dos contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos correlatos firmados para atender demandas do órgão, bem como munir o gestor do contrato com informações e documentações necessárias à instrução do processo.

31 No presente caso, se pautou em relatórios, estudos e documentação produzidos pelos gestores de compras desta Municipalidade, os quais são partes integrantes do respectivo processo licitatório. A exemplo, junta-se as Propostas e Justificativas de Preços apresentadas por essa gerência, documentos esses que serviram de embasamento para a análise jurídica feita pela Representada.

32 A teor de farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, dúvidas não pairam de que a responsabilização do parecerista só é passível frente à efetiva “comprovação” de existência de dolo, erro grave inescusável ou culpa em sentido amplo, o que não se comprovou nessa Representação n. 1054219. Ademais, o STF (AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.196 DISTRITO FEDERAL) ressalta que *“A responsabilidade do parecerista deve ser proporcional ao seu efetivo poder de decisão na formação do ato administrativo, porquanto a assessoria jurídica da Administração, em razão do caráter eminentemente técnico-jurídico da função, dispõe das minutas tão somente no formato que lhes são demandadas pelo administrador”*. Segue ementa dessa decisão:

12/11/2019 PRIMEIRA TURMA  
AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.196 DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. LUIZ FUX  
AGTE.( S ) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
AGDO.( A / S ) : FERNANDO ANTONIO FREIRE DE ANDRADE  
LIT .PAS.( A / S ) : UNIÃO  
A M. CURIAE . : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB  
EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RESPONSABILIDADE. PARECER TÉCNICO-JURÍDICO. ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8666/93. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO, ERRO GRAVE INESCUSÁVEL OU CULPA EM SENTIDO AMPLO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.  
1. O advogado é passível de responsabilização “pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa”, consoante os artigos 133 da



Constituição Federal e o artigo 32 da Lei 8.906/94, que estabelece os limites à inviolabilidade funcional.

**2. O erro grave ou grosseiro do parecerista público define a extensão da responsabilidade, porquanto uma interpretação ampliativa desses conceitos pode gerar indevidamente a responsabilidade solidária do profissional pelas decisões gerenciais ou políticas do administrador público.**

**3. A responsabilidade do parecerista deve ser proporcional ao seu efetivo poder de decisão na formação do ato administrativo, porquanto a assessoria jurídica da Administração, em razão do caráter eminentemente técnico-jurídico da função, dispõe das minutas tão somente no formato que lhes são demandadas pelo administrador.**

4. A diligência exigível do parecerista no enquadramento da teoria da imprevisão, para fins de revisão contratual, pressupõe a configuração da imprevisibilidade da causa ou dos efeitos, assim como da excepcional onerosidade para a execução do ajustado, vez que o artigo 65, II, d, da Lei 8.666/1993 autoriza a revisão do contrato quando houver risco econômico anormal, tal qual aquele decorrente de fatos “previsíveis porém de consequências incalculáveis”.

5. Os preços, posto variáveis, podem ensejar a revisão contratual in concreto, na hipótese de serem inevitáveis, excepcionais e não precificadas no contrato, ainda que haja cláusula de reajuste motivada por inflação ou outro índice, razão pela qual não se configura a responsabilização do parecerista tão somente por não ter feito referência expressa à cláusula contratual.

**6. A diversidade de interpretações possíveis diante de um mesmo quadro fundamenta a garantia constitucional da inviolabilidade do advogado, que assegura ao parecerista a liberdade de se manifestar com base em outras fontes e argumentos jurídicos, ainda que prevaleça no âmbito do órgão de controle entendimento diverso.**

7. In casu, a decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, lastreando-se em mera interpretação distinta dos fatos, deixou de comprovar o erro inescusável pelo agravado para sustentar a irregularidade do aditivo, que somente restaria configurado caso houvesse expressa previsão contratual do fato ensejador da revisão, na extensão devida, a afastar a imprevisão inerente à álea extraordinária.

8. O agravado no caso sub examine efetivamente justificou a adequação jurídica do aditivo contratual à norma aplicável, ao assentar que o equilíbrio econômico da mencionada obra civil foi afetado por distorções dos preços dos serviços e aos insumos básicos, logo após explicitar que se tratava de hipóteses motivadas por fatos supervenientes, de ordem natural, legal ou econômica e de trazer referências doutrinárias específicas de atos imprevisíveis ou oscilação dos preços da economia.

9. Agravo interno a que NEGOU PROVIMENTO por manifesta improcedência.

A C Ó R D Ã O Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em negar provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Ministro Luís Roberto Barroso.

Brasília, 12 de novembro de 2019.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR



33 Além da documentação enviada pelo corpo técnico da PBH, há que se frisar que a decisão pela contratação foi toda baseada no Termo de Acordo firmado junto ao Ministério Público do Trabalho, o que corroborou na análise jurídica, diante da aparência de legalidade do ato de dispensa de licitação.

34 O Tribunal de Justiça do Estado do Rio do Sul adverte, em decisão proferida, que além da necessidade de se demonstrar a presença de culpa grave ou dolo, o parecerista não pode responder pela atuação de outros agentes, senão vejamos:

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
@ (PROCESSO ELETRÔNICO) AJALR Nº 70077981405 (Nº CNJ: 0163352-03.2018.8.21.7000) 2018/Cível  
IMPROBIDADE. ART. 17, §§ 7º E 8º, LEI Nº 8.429/92. DESATENÇÃO. PARECER JURÍDICO. ADEQUAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE CULPA GRAVE OU DOLO. Exatamente pela solar desatenção aos reclamos do art. 17, §§ 7º e 8º, Lei nº 8.429/92, passou batido pela decisão recorrida limitar-se a atuação da agravante a emitir parecer jurídico, perfeitamente fundamentado, ausente qualquer culpa grave, muito menos dolo, não respondendo ela pela atuação de outros agentes.

35 A aparência de legalidade da contratação em tela também se encontra escancarada, vez que a maioria dos órgãos públicos mineiros contrata a MGS, nos mesmos moldes contratados pelo Município de Belo Horizonte, inclusive, a título de exemplo, pode-se citar o TJMG e o próprio TCEMG, conforme consta nos autos. Veja que em recentíssima decisão (Representação n. 1047886) essa própria Corte julgou improcedente representação ajuizada pelo Ministério Público de Contas e que questionava diversas contratações da MGS feitas por órgãos públicos distintos. Segue ata publicada da sessão de julgamento ocorrida no dia 16/12/2020:

**1047886, Representação, Minas Gerais Administração e Serviços  
Exercício 2019**

**Apensos:** Embargos de Declaração nº 1.053.891 e Representações nºs 1.058.554, 1.058.555, 1.058.565, 1.058.566, 1.058.567, 1.058.568, 1.058.569, 1.058.570, 1.058.571, 1.058.572, 1.058.573, 1.058.574, 1.058.575, 1.058.576, 1.058.580, 1.058.582, 1.058.591, 1.058.592, 1.058.593, 1.058.594, 1.058.595, 1.058.596, 1.058.597, 1.058.598, 1.058.599, 1.058.600, 1.058.601, 1.058.602, 1.058.603, 1.058.604, 1.058.605, 1.058.606, 1.058.607, 1.058.608, 1.058.609, 1.058.610, 1.058.611, 1.058.612, 1.058.613, 1.058.614, 1.058.615, 1.058.616, 1.058.617, 1.058.619 e 1.058.620.

**Representante:** Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais



**Responsáveis:** Carlos Vanderley Soares, ex-Diretor Presidente da MGS; Rogério Pena Siqueira, atual Diretor Presidente da MGS, Júlio Marcos Mourthé Edmundo, Diretor Comercial e de Logística da MGS à época; Danilo Santos Xavier Guimarães, Diretor Comercial e de Logística da empresa pública MGS à época; Alcione Maria Martins Comonian, membro do Conselho de Administração da MGS à época; Francisco Eduardo Moreira, membro do Conselho de Administração da MGS à época; Marco Antônio de Rezende Teixeira, membro do Conselho de Administração da MGS à época; Nalton Sebastião Moreira da Cruz; membro do Conselho de Administração da MGS à época; Otílio Prado, membro do Conselho de Administração da MGS à época; Suzana Campos Abreu, membro do Conselho de Administração da MGS à época; José Afonso Bicalho da Silva, membro do Conselho de Administração da MGS à época; João Cruz Reis Filho, Secretário de estado de Agricultura Pecuária e Abastecimento à época; Vera Maria Neves Viter, Presidente da Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais à época; Flávio Caldeira de Castro Silva, Ex-Ouvidor Geral do Estado de Minas Gerais; Antônio Fernando Máximo, Ouvidor Adjunto da Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais; Ricardo Augusto da Costa campos, Diretor Geral do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE à época; Paula Vasques Bittencourt, Diretora de Finanças da empresa pública Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG; Luiza Moreira Arantes de Castro, Presidente da Fundação TV Minas Cultural e Educativa à época; Evaldo Ferreira Vilela, Presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais à época; Jorge Raimundo Nahas, ex-Presidente da Fundação Hospitalr do Estado de Minas Gerais à época – FHEMIG; Tarcísio Dayrell Neiva, ex-Presidente da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais à época – FHEMIG; Wadson Nathaniel Ribeiro, ex-Secretário de estado Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais à época; Luís Sávio de Souza Cruz, ex-Secretário de estado de Saúde à época; Marília Carvalho de Melo, Diretora do Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM; Djaniri da Silva, ex-Diretor do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais à época; Paulo de Moura Ramos, Diretor-Presidente da empresa pública PRODEMGE – Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais à época; Germano Luiz Gomes Vieira, Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD; Murilo de Campos Valadares, Secretário de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP à época; Sérgio Barboza Menezes, Secretário de Estado de Segurança Pública – SESP à época; Ângelo Oswaldo de Araújo Santos, Secretário de Estado de Cultura à época; Fernando Antônio França Sette Pinheiro, Diretor-Geral do instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais à época; Macaé Maria Evaristo dos Santos, Secretária de Estado de Educação à época; Maria Tereza Lara, Presidente da Fundação Educacional Caio Martins – FUCAM à época; Carlos Henrique Alves da Silva, Secretário de Estado de esportes de Minas Gerais – SEESP à época; Roney Versiani Sideaux, Pró-Reitor da Universidade Estadual de Montes Claros à época; Michele Abreu Arroyo, Presidente do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA à época; Carlos Moura Murta, Secretário de Estado de Cidades e de Integração Regional à época; Augusto Nunes Filho, Presidente da Fundação Clóvis Salgado – FCS à época; Francisco Eduardo Moreira, Secretário de Estado Adjunto de Governo à época; Gerald Moreira Soares, Diretor da Superintendência de Planejamento Gestão e Finanças da Secretaria de Estado de Governo à época; Sérgio Augusto Domingues, Presidente da Fundação de parques Municipais e Zoobotânica – FPMZB; Miguel Corrêa da Silva Júnior, Ex-Secretário de Estado de Desenvolvimento



Econômico, Ciência, tecnologia e Ensino Superior à época; José Afonso Bicalho Beltrão, Secretário de estado da Fazenda à época; Célio Freitas Bouzada, Presidente da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS à época; Helbert Figueiró de Lourdes, Chefe do Gabinete Militar do Governador à época; Rosilene Cristina Rocha, Secretária de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social à época; Cláudio Couto Terrão, Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais à época; Ernandes Roque de Paula Filho, Direto de Segurança Institucional do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais à época; Sandro Torres de Paula, Oficial de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Hugo Vocurca Teixeira, Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG à época; Helvécio Miranda Magalhães Júnior, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG; Gabriel dos Santos Rocha, Secretário Adjunto de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania à época; Eduardo Lucas Silva Serrano, ex-secretário Geral do Estado de Minas Gerais; Alexandre de Lima Chumbinho, Secretário de Estado de Desenvolvimento Agrário à época; Flávia Mourão Parreira do Amaral, Diretora-Geral da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte à época; Alexandre César Machado, Síndico do condomínio do Edifício Sede da Fundação Libertas de Seguridade Social à época; Christiane Neves Procópio Malard, ex-Defensora Pública-Geral da Defensoria Pública de Minas Gerais à época.

**Procuradores:** Aloisio de Oliveira Magalhães, OAB/MG 74.522; Helter Verçosa Morato, OAB/MG 72.657; Jefferson Calixto de Oliveira; OAB/MG 72.061; Cristiano Pimenta Passos, OAB/MG 94.733; Aline Gonzaga Araújo, OAB/MG 138.623; Luis André Martins da Costa Vasconcelos, OAB/MG 45.185; Perla Ferreira Salles Brena, OAB/MG 68.724; Adriane Santos de Andrade Canhestro, OAB/MG 123.359; Lumena Santos Chaves, OAB/MG 154.646; Janaína Silva Torres de Oliveira, OAB/MG 129.844; Juarez Carvalho Barbosa Júnior, OAB/MG 155.928; Mariana Máximo Batista, OAB/MG 183.034; Erika Bruno Silva, OAB/MG 154.188 e outros.

**Interessado:** Romeu Zema Neto, Governador do Estado de Minas Gerais.

A Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura pediu a palavra e manifestou-se nos seguintes termos:

Eu solicitaria ao Relator a retirada deste processo de pauta, uma vez que ele não foi encaminhado ao Ministério Público consoante determinação regimental, prevista no art. 61, atinente à atribuição do Ministério Público de Contas para se manifestar conclusivamente, no papel de *custos legis*, guardião da lei e de sua fiel execução, incumbindo-lhe também a defesa do devido processo legal, razão pela qual é necessário que estes autos retornem ao *Parquet* de Contas para sua manifestação conclusiva.

Caso o Relator entenda por bem o não retorno do processo, a sua não retirada com o consequente retorno ao Ministério Público de Contas para sua manifestação conclusiva consoante ditame regimental, eu solicitaria que fosse submetido ao Tribunal Pleno o sobrestamento da apreciação destes autos, considerando que esta matéria está ainda pendente de deliberação por este Tribunal Pleno cujo julgamento, inclusive, já foi iniciado, com dois votos já proferidos, do Conselheiro relator Cláudio Terrão entendendo pela imprescindibilidade de funcionar este *Parquet* também como *custos legis*, ainda que seja parte nos autos, e também com o voto do Conselheiro Durval Ângelo, relator dos presentes autos, entendendo no mesmo sentido. Isso, inclusive, tem levado a Segunda Câmara já a sobrestar



alguns casos que estão em situação idêntica, razão pela qual eu faço essas duas solicitações.

O Relator manteve o processo em pauta, pois entendeu que a apreciação das representações nesta sessão se fundamenta, exclusivamente, no parágrafo único do art. 305 c/c com o art. 311, ambos do Regimento Interno.

O Conselheiro José Alves Viana declarou sua suspeição.

**DECISÃO:** Julgada improcedente e determinado o arquivamento de todas as representações, com fulcro no parágrafo único do art. 305 c/c o art. 311 do Regimento Interno, nos termos do voto do Conselheiro Relator, por unanimidade. Impedimento do Conselheiro Cláudio Terrão. Suspeição do Conselheiro José Alves Viana. (grifos nossos).

36 Dessa feita, é no mínimo temerário vir agora dizer no relatório que a empresa não preenche o requisito legal por não ter sido constituída antes da Lei, pois poderá ensejar que essas citadas contratações feitas pelos órgãos públicos terão que ser anuladas, gerando extrema insegurança jurídica.

37 O STF<sup>3</sup> ressalta que **“ainda que prevaleça no âmbito do órgão de controle entendimento diverso”** a garantia constitucional da inviolabilidade do advogado deve ser preservada em razão da “diversidade de interpretações possíveis diante de um mesmo quadro”, o que “assegura ao parecerista a liberdade de se manifestar com base em outras fontes e argumentos jurídicos”.

38 É de se rechaçar, com veemência, a argumentação do órgão técnico dessa Corte, ao utilizarem da citação do doutrinador Marçal Justen Filho (2005) apontando que “se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo”. Ora, toda essa aparência de legalidade acima explanada e mais a documentação que compôs todo os procedimentos licitatórios em questão afasta suposto “defeito jurídico” que possa responsabilizar o parecerista ou mesmo o aprovador do parecer.

---

<sup>3</sup> 6. A diversidade de interpretações possíveis diante de um mesmo quadro fundamenta a garantia constitucional da inviolabilidade do advogado, que assegura ao parecerista a liberdade de se manifestar com base em outras fontes e argumentos jurídicos, ainda que prevaleça no âmbito do órgão de controle entendimento diverso. (AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.196 DISTRITO FEDERAL) (negritos nossos)





39 Nesse ponto, destaca-se que as únicas que apontaram a corresponsabilidade dos subscritores dos pareceres jurídicos favoráveis à contratação da MGS foram as servidoras dessa Corte, Juliana de Alvarenga Bicalho e Denise Maria Delgado, que atuam na CFAMGBH, nem o Relator e nem o Ministério Público de Contas endossaram tal manifestação. Todavia, curiosamente, o Conselheiro Substituto determinou a citação de todos imputados pelas servidoras do TCEMG, pelo princípio do contraditório e ampla defesa, ao invés, o que seria justo, de excluí-los em definitivo.

40 Para fundamentar a responsabilização do parecerista jurídico, as supracitadas servidoras dessa Corte, se valeram de antiga jurisprudência do TCU, dos idos de **2008**, proferida no Acórdão 798. Nessa própria decisão por elas juntada, aponta-se ser “afastável a responsabilização dos autores de pareceres jurídicos, se demonstrada a eventual complexidade jurídica da matéria questionada, se apresentada argumentação provida de devida fundamentação e se defendida tese aceitável na doutrina ou na jurisprudência”.

41 Ora, não se vê o motivo para responsabilização da parecerista, pois se percebe, *in casu*, que se está diante de todas as hipóteses elencadas pelo TCU nesse acórdão 798, não se tratando de uma simples licitação por dispensa, até porque a presente Representação já está indo para o seu terceiro ano de investigação, que por si só demonstra sua complexidade.

42 Dúvidas não pairam de que o TCU trata o tema da responsabilidade do parecerista com o devido cuidado, senão vejamos a recente decisão do ano 2020 sobre o tema:

**Responsabilidade.** Culpa. Parecerista. Erro grosseiro. Parecer jurídico. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a aprovação, pelo parecerista jurídico (art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993), de minuta de edital contendo vícios que não envolvem controvérsias jurídicas ou complexidades técnicas. **Acórdão 9294/2020 Primeira Câmara** (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Bruno Dantas). Informativo TCU 326

43 Não é outra a interpretação trazida pelo Superior Tribunal de Justiça (RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 46.102 – RJ) de que, para fins de responsabilização do parecerista, há necessidade de se comprovar que ele teve a “intenção de lesar o patrimônio público”, ou seja,



o dolo específico deve restar cabalmente demonstrado nos autos, o que não ocorreu nos autos. Veja o extrato da decisão:

INTENÇÃO DE LESAR O PATRIMÔNIO PÚBLICO. EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. DOLO ESPECÍFICO NÃO INDICADO

RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 46.102 - RJ (2014/0054761-5)

RELATOR : MINISTRO ROGERIO SCHIETTI CRUZ

RECORRENTE : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PACIENTE : RONALDO FREITAS RAMOS

PACIENTE : RICARDO RABELO MACEDO

EMENTA RECURSO EM HABEAS CORPUS. DISPENSA DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI. ELEMENTO SUBJETIVO ESPECIAL. **INTENÇÃO DE LESAR O PATRIMÔNIO PÚBLICO. EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. DOLO ESPECÍFICO NÃO INDICADO. RECURSO PROVIDO.**

1. Consoante o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, a partir da APn n. 480, para a imputação do delito previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 **é necessária a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário e a configuração do efetivo prejuízo ao patrimônio público.**

2. Conforme disposto no art. 133 da Carta Magna, "O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei", **sendo possível sua responsabilização penal apenas se indicadas circunstâncias concretas que o vinculem, subjetivamente, ao propósito delitivo.**

3. Na espécie, o Ministério Público estadual, em sua peça acusatória, imputou aos recorrentes a conduta delitiva em análise, alicerçado tão somente no desempenho típico da função pública por eles exercida – ao elaborarem parecer acerca da possibilidade de não realização de processo licitatório – sem demonstrar a vontade de provocar lesão ao erário, tampouco a ocorrência de prejuízo.

4. **Recurso provido para reconhecer a atipicidade da conduta perpetrada pelos recorrentes** e trancar, ab initio, o processo movido contra ambos.

ACÓRDÃO Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Sexta Turma, por unanimidade, dar provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Nefi Cordeiro, Antonio Saldanha Palheiro, Maria Thereza de Assis Moura e Sebastião Reis Júnior votaram com o Sr. Ministro Relator. Dr. TÍCIO LINS E SILVA, pelas partes RECORRENTE: RONALDO FREITAS RAMOS; RECORRENTE: RICARDO RABELO MACEDO.

Brasília (DF), 25 de outubro de 2016

Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ

44 Frente ao exposto, Requer a exclusão da representada Renata Duarte Gomes do polo passivo da presente Representação, por ser questão de justiça.



45 A título de argumentação e na absurda hipótese dessa Corte não decidir pela exclusão da Representada do polo passivo da lide, passa-se às manifestações a seguir:

**4.3 DA CONTRATAÇÃO DA EMPRESA PÚBLICA MINAS GERAIS SERVIÇOS S/A – MGS  
(Tópico 3.2 Das dispensas realizadas com fundamento no art. 24, VIII, da Lei n.  
8.666/93 e Tópico 3.4 Da impossibilidade de contratação por dispensa de empresa  
em exercício de atividade econômica, ambos do Relatório da CFAMG BH)**

46 No seu relatório, o órgão técnico dessa Corte entende, em síntese, que a contratação da empresa pública não se enquadra na hipótese prevista no inc. VIII do art. 24 da Lei n. 8666/93, pois, no seu entender, esta não continha em seus fins específicos, o objeto contratado pelo Município de Belo Horizonte.

47 Com todo respeito, este entendimento não tem sustentação legal. A Constituição da República de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece o princípio da obrigatoriedade de licitação para a Administração Pública. As obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública são contratadas mediante processo de licitação, conforme determina o inciso XXI, do art. 37, da Constituição da República de 1988.

48 Todavia, a legislação admite que em algumas hipóteses a licitação não seja realizada. Isso ocorre diante de determinadas situações que flagrantemente impossibilitam a competição (inexigibilidade de licitação, prevista no art. 25, da Lei 8.666/93) ou, por outro lado, ainda que a mesma possa ocorrer, naquelas em que o legislador tenha resolvido não torná-la obrigatória (dispensa de licitação, prevista no art. 24, da Lei 8.666/93). São casos em que a Administração celebra contratos diretos, isto é, contratos não precedidos de licitação.

49 Tais casos se apresentam como exceção à obrigatoriedade geral de realizar licitação. No caso em questão, procedeu a Administração a contratação de empresa especializada em serviços terceirizados para prestação de serviços de apoio administrativo e operacional (auxiliar de Apoio ao Educando – processo 01 080802/18-23, Servente – processo 01 081897/18-75, Porteiro/Vigia – processo 01 080804/18-59 e Canteiro Escolar – processo 01 039998/18-34) conforme justificativa apresentada pela Diretoria Administrativa daquele



órgão, com o “de acordo” da Ordenadora de Despesas da época (fl. 03 do processo licitatório) e no Termo de Referência (fls 04/42 do processo licitatório).

50 Consta dos autos a justificativa de dispensa de licitação, razão da escolha da executante e justificativa do preço, conforme documentação juntada pela Gerência de Licitações, Contratos e Termos de Parceria da SMED e constante dos autos do processo licitatório em fls. 91/122.

51 Quanto ao preço ser compatível com o praticado no mercado, consta dos autos do processo licitatório a documentação juntada pela gerência responsável pela licitação da SMED, relativa à justificativa do preço, contendo pesquisa de preços, inclusive relativos à taxa de administração, informações da média salarial e editais de processo seletivo, documentação essa que embasou a dispensa fundamentada no inc. VIII, do art. 24, da Lei de Licitações n. 86 66/1993.

52 Na conclusão do seu parecer, a representada Renata Duarte Gomes esclareceu que o seu parecer foi exarado observando as informações constante do processo licitatório e que tanto a minuta como toda a instrução processual são de responsabilidade da área técnica responsável (fl. 151 do processo licitatório).

53 Diante do exposto e fundamentado nas justificativas apresentadas pela área técnica SMED e constante dos autos dos respectivos processos licitatórios, visando à contratação da empresa MGS pela Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa.” É possível a contratação pretendida, através de dispensa de licitação, conforme dispõe o artigo 24, inciso VIII, da n.º. Lei 8.666/93, in verbis: “Art. 24 – É dispensável a licitação: (...) VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;”. Proposta de preços e justificativas anexas – DOC III.



54 Neste sentido, se pronunciou o nobre autor Jessé Torres Pereira Junior da seguinte forma:

“A Lei nº. 8.883/94 fez a hipótese do inciso VIII girar 180 graus a tornar dispensável a licitação se: a) O adquirente for pessoa jurídica de direito público interno (logo, a regra não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado na posição de adquirentes);

b) O bem ou serviço objeto da aquisição for produzido por órgão (administração direta) ou entidade (administração indireta) integrante da Administração Pública);

c) “o órgão ou a entidade fornecedor haja sido criado anteriormente à Lei nº 8.666/93 e com o fim específico de produzir aqueles bens ou serviços;

d) O preço seja compatível com o que se encontre no mercado. Desde que atendida estas últimas condições, podem ser contratados diretamente os bens ou serviços produzidos, por exemplo, por fundações e empresas públicas de assistência a ex-presidiários e menores carentes, seguradoras, distribuidoras de combustível e derivados, entre outras entidades da administração indireta. (Pereira Junior, Jessé Torres – Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública. – 7ª. Ed. – São Paulo: Renovar, 2007 – p. 306-307).

55 Estabelecido, portanto, os requisitos necessários para a contratação direta, nos termos do inciso VIII do artigo 24 da Lei nº. 8.666/93, passou-se a contratar a MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A., para prestação de serviços de apoio administrativo e operacional à SMED:

1 – O adquirente dos serviços tem que ser, necessariamente, órgão da Administração Pública Direta, requisito este perfeitamente atendido, já que o Município de Belo Horizonte é ente federado, nos termos da Carta Magna de 1988.

2 – O prestador do serviço tem que ser entidade federada ou órgão criado por esta, o que se aplica ao caso, já que a MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A. foi criada em 18/01/1954, sob a denominação de Cia. Federal de Imóveis e Construções e em 1980 passou a denominar-se CREDIREAL Serviços Gerais e Construções S.A.. O permissivo legal de que a MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A. pode prestar serviços terceirizados ao Município consta do artigo 126 da Lei nº. 11.406/94, abaixo transcrito:

“Art. 126. A empresa pública Minas Gerais Administração e Serviços S.A. - MGS -, resultante do disposto no art. 125 desta Lei, vincula-se à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG - e tem por finalidade a prestação de serviços técnicos, administrativos e gerais aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Estado e dos Municípios.” (g.n.)

3– O órgão prestador do serviço deverá ter sido criado antes da vigência Lei nº. 8.666/93, o que ocorreu no caso em tela, já que a MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A. foi



criada em 18/01/1954 e sucedeu a Credireal Serviços Gerais S.A, conforme julgado no Recurso de Revisão nº. 492.584 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais: “(...) para considerar regulares o Contrato e o Termo Aditivo celebrados com a MGS Minas Gerais Administração e Serviços S.A com fulcro no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93, (...), haja vista que restou demonstrado nos autos ser a MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S. A sucessora da Credireal Serviços Gerais S.A, sendo certo que a origem desta é anterior a vigência da Lei nº 8.666/93, em atendimento ao requisito da restrição temporal e que a MGS mantém basicamente o mesmo objeto social da sua antecessora fornecimento de bens ou serviços à Administração Pública consoante a Lei nº 11.406, de 28.01.94 (Estatuto Social).” (g.n.)

4 - O preço estipulado pelo órgão ou entidade pública deverá ser compatível com o praticado no mercado, o que restou demonstrado nas propostas e justificativas juntadas nos autos dos processos licitatórios – DOC 2 - orçamentos juntados aos autos às fls. 49/82V. Conforme justificativa, o valor contratado está compatível com o que se procede no mercado.

56 Caracterizado, portanto, o enquadramento da contratação da MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A., nos termos do artigo 24, inciso VIII, da Lei nº. 8.666/93.

57 Esta Corte já se pronunciou sobre o assunto no Recurso de Revisão n 492584, interposto pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais-IEPHA e relatado pelo Conselheiro Simão Pedro Toledo, com a seguinte ementa:

“... para considerar regulares o Contrato e o Termo Aditivo celebrados com a MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S/A, com fulcro no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93, com as alterações posteriores, e a teor do disposto no art. 159, inciso I do RITCMG, haja visto que restou demonstrado nos autos ser a MGS Minas Gerais Administração e Serviços S/A sucessora da Credireal Serviços Gerais S.A, sendo certo que a origem desta é anterior a vigência da Lei nº 8.666/93, em atendimento ao requisito da restrição temporal e que a MGS mantém basicamente mesmo objeto social da sua antecessora, fornecimento de bens ou serviços à Administração Pública, consoante a Lei n 11406, de 28.01.94 (Estatuto Social), observando-se, ainda, a existência de compatibilidade entre o preço contratado e aquele praticado no mercado. (Publicado em 07/05/1999, cópia anexa). Claro está que a interpretação restritiva que o MIC quer dar a regra esculpida no art. 24, VIII, da Lei de Licitações não encontra ressonância na ordem jurídica vigente.”



58 Dessa feita, não se vislumbra irregularidades das contratações debatidas na presente Representação, não procedendo as alegações do órgão técnico dessa Corte.

#### **4.4 DA COMPROVAÇÃO ACERCA DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO E DA PESQUISA DE MERCADO**

59 Diz o órgão técnico dessa Corte que “a demonstração de compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado, conforme na lei licitatória, materializa-se pela realização de ampla, homogênea e equivalente pesquisa de mercado do objeto que se pretende contratar”.

60 Nesse ponto, o órgão técnico da SMED apresentou as justificativas de preços e respectivas propostas – DOC 2 – demonstrando a compatibilidade dos preços cotados pela MGS com a conjuntura do mercado, bem como comprovou a vantajosidade para o erário advinda da contratação da empresa MGS. No “Quadro Comparativo de Preços” fica claramente materializada a compatibilidade da cotação apresentada pela empresa MGS com os preços de mercado.

61 Nas justificativas constantes dos autos, verifica-se que a equipe técnica da SMED realizou um trabalho árduo e consciencioso e buscou comparações de preços de mercado ofertados em outros pregões, procurando propostas mais vantajosas para o Município, em momento de ampla e grave crise econômico-financeira, e buscando reduzir os gastos públicos.

62 Também não se vislumbra irregularidades das contratações debatidas na presente Representação, não procedendo as alegações do órgão técnico dessa Corte.

#### **4.5 DA ALEGADA NÃO COMPROVAÇÃO DE URGÊNCIA (tópico 3.3 do Relatório da CFAMG)**

63 Em relação ao tópico 3.3 do relatório do órgão técnico dessa Corte, também não merecem prosperar as suas alegações, vez que a urgência está bem especificada nos processos licitatórios.



64 Como bem sabe esse Tribunal, a fim de eliminar o risco de solução de continuidade com a substituição imediata do pessoal nas atividades de apoio prestadas nas escolas municipais, celebrou-se acordo com a participação da MGS, PBH, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Estadual e SIND-REDE, o qual foi homologado pela 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte em 11 de junho de 2018, nos autos da Ação Civil Pública 1031/2000 (fls. 28v a 30 do vol. 1 dessa Representação).

65 Como bem sabe essa Corte, esse acordo fixou quantitativos e prazos de cumprimentos, os quais se estenderiam até meados de 2020, vê-se, portanto, a patente necessidade de urgência em se cumprir o acordo homologado judicialmente, sob pena de se incorrer em pagamento de multa contratual.

66 Dessa feita, a urgência restou cabalmente demonstrada, inclusive com a chancela dos órgãos Ministeriais e do Judiciário, não procedendo as alegações do órgão técnico dessa Corte.

#### **4.6 DA ALEGADA OFENSA À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO (Tópico 3.6 do Relatório da CFAMG BH)**

67 Nesse tópico a Representada informa que os critérios adotados seguiram as cláusulas fixadas no já citado acordo homologado judicialmente, nos autos da Ação Civil Pública 1031/2000 (fls. 28v a 30 do vol. 1 dessa Representação), não havendo que se falar em ilegalidade em relação a esse tópico.

68 Em defesa apresentada pela MGS nos autos do Processo nº 1047886 que, inclusive, foi recentemente julgado improcedente por essa Corte (decisão acima transcrita), a MGS demonstra o “respeito à figura do Concurso Público” e o cumprimento do Acordo Judicial firmado com o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público do Estado, conforme explicação que a seguir se transcreve:

Urge esclarecer que a MGS continua realizando rotineiramente seus processos seletivos públicos para provimento de empregos, observando as regras de publicidade, universalidade, isonomia, ampla concorrência e reserva de vagas a pessoas com deficiência.





Desde a celebração do acordo judicial com o Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Estadual foram realizados 25 (vinte e cinco) certames públicos para recrutamento de pessoal, sendo todos pautados pela lisura e transparência em sua concretização.

No que tange à acusação nas representações de ofensa ao citado Acordo, o próprio Ministério Público do Trabalho, órgão competente para sua fiscalização do ajuste, entende que o termo não contempla detalhamento sobre as hipóteses de contratação por recrutamento amplo, pelo que vem desenvolvendo tratativas com a MGS para aditamento ao termo, visando elucidar a questão e firmar melhor posicionamento sobre o tema, conforme atas de audiência anexas e minuta de acordo proposta.

Com efeito, na minuta apresentada pelo Ministério Público do Trabalho de Termo Aditivo ao Acordo Judicial em referência, foram propostos esclarecimentos sobre a situação dos empregos de recrutamento amplo na MGS, com reconhecimento inclusive da possibilidade de sua adoção tanto na sede quanto nas frentes de serviço.

Concluindo, se o Ministério Público do Trabalho, órgão competente para fiscalização da execução do acordo, entende que a matéria cabe esclarecimentos e aditamento, não há que se falar em descumprimento da avença judicial, devendo ser julgadas improcedentes as representações.

Reitero, a título exemplificativo, as razões expostas no caso da representação relativa ao contrato firmado com esse Egrégio Tribunal de Contas, as quais a matéria de direito também é tratada nas demais representações.

O atributo de confiança, requisito previsto no item 2.1.6 do Normativo de Empregos e Salários, é necessário no caso concreto dos empregados lotados no Tribunal de Contas do Estado, em razão do sigilo, segurança e privacidade imprescindíveis ao atendimento no transporte dos Conselheiros do TCE, os quais desempenham atividades de relevância na estrutura pública, dentre elas julgamento das contas de administradores estaduais, municipais e denúncias acerca de irregularidades cometidas por agentes públicos.

Não há restrição legal no sentido de que empregos comissionados sejam exclusivos de formações de nível superior ou estritamente analíticas, razão pela qual não se vislumbra ilegalidade entre as atribuições exercidas pelos empregados da MGS e a natureza comissionada do emprego que ocupam.

Reitero a boa fé que recobre a pactuação, principalmente no que tange aos salários pagos aos empregados, que é equivalente, devidamente atualizado, àquele previsto no Anexo I do Edital 27/2016, do Tribunal de Contas aberto ao mercado.

Nesse sentido, não se apresenta a hipótese de qualquer dano ao erário, razão pela qual não possui guarida legal a sugerida imputação de multa em desfavor das autoridades apontadas na Representação.



O que se observa, até mesmo pela natureza emergencial da citada contratação, é uma solução juridicamente viável e eficaz para manter a continuidade dos serviços de transporte em razão do insucesso do Edital 27/2016, com prestação de serviços terceirizados por uma empresa pública legitimamente criada para essa finalidade de prestar apoio logístico e administrativo à administração pública.

A Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender as necessidades coletivas. Isso significa dizer que os atos administrativos têm por objetivo atingir a determinada finalidade, qual seja, o bem comum.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público existe com base no pressuposto de que toda atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, cuja determinação deve ser extraída da Constituição e das leis, manifestações de vontade geral. Dessa maneira, os interesses privados encontram-se subordinados à atuação estatal.

69 Frente ao exposto, ficou afastada a responsabilidade da parecerista Renata Duarte Gomes, bem como sobejamente demonstrada a improcedência das alegações suscitadas.

## **DOS PEDIDOS**

Por todo o exposto e restando afastada a responsabilidade da parecerista Renata Duarte Gomes e comprovada a legalidade das contratações feitas pela SMED, da empresa MGS, o Município de Belo Horizonte requer:

- a)** o acolhimento da preliminar de ausência de elemento para fins de individualização da conduta da Representada, com fulcro no art. 176, inc. III do Regimento Interno dessa Corte;
- b)** a exclusão da Representada Renata Duarte Gomes do polo passivo da lide;



- c) Caso assim não se decida, o Município de Belo Horizonte vem requerer o acolhimento das razões expostas por esta Municipalidade e clama pela improcedência da Representação em apreço, com seu devido arquivamento, nos termos do art. 176 da RESOLUÇÃO Nº 12/2008, diante da clara regularidade do procedimento administrativo ora questionado.

Nestes termos pede juntada e espera deferimento.

Belo Horizonte, 1 de fevereiro de 2021.

**Castellar Modesto Guimarães Filho**  
**Procurador-Geral do Município**

**DA DOCUMENTAÇÃO JUNTADA**

I- PROCURAÇÃO DA REPRESENTADA

II – PUBLICAÇÃO DA DELEGAÇÃO

III - PROPOSTAS E JUSTIFICATIVAS DE PREÇOS