



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

**Autos n.:** 1.101.766  
**Natureza:** Denúncia  
**Jurisdicionado:** Município de Catuji  
**Entrada MPC:** 29/11/2021

**PARECER**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia apresentada por Rogério Antunes Silva Ltda. (Zeus Elétrica), na qual são apontadas supostas irregularidades no Processo Licitatório n. 33/2021, Pregão Presencial n. 13/2021, deflagrado pelo município de Catuji para o registro de preços de serviços de modernização da iluminação pública, iluminação ornamental em praças e jardins, campo/quadra de futebol e natal.
2. Em síntese, o denunciante fez os seguintes apontamentos: (i) não publicação do edital do pregão no *site* oficial da prefeitura; (ii) tipo de licitação “por menor preço global” restringe indevidamente o caráter competitivo do certame; (iii) exigência de disponibilidade de engenheiro agrônomo como requisito de comprovação da capacidade técnico-profissional do licitante; (iv) exigência de apresentação de atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto das lâmpadas como requisito de habilitação; (v) retirada da exclusividade dada inicialmente às microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte, sem reabertura de prazo para apresentação das propostas (peça 02 SGAP).
3. Recebida a denúncia (peça 04 SGAP), em 19 de maio de 2021, o conselheiro relator determinou a intimação da Sra. Patrícia Gomes Pereira, subscritora do edital, para que encaminhasse cópia do processo licitatório e justificativas que entendesse pertinentes sobre os fatos denunciados (peça 06 SGAP).
4. Regularmente intimada, a Sra. Patrícia Gomes Pereira apresentou justificativas e documentos (peça 11 SGAP).
5. O conselheiro relator indeferiu a suspensão liminar do certame pleiteada pela denunciante (peça 14 SGAP).
6. Em exame inicial, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios que concluiu pela irregularidade da exigência de apresentação de atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto das lâmpadas como requisito de habilitação (peça 03 SGAP).
7. Em manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas promoveu o aditamento da denúncia em razão das seguintes irregularidades e requereu a citação das responsáveis (peça 22 SGAP): (a) ausência de parcelamento do



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

objeto licitado ofendeu o art. 23, §1º c/c o art. 3º, §1º, Lei n. 8.666/1993 e Súmula TCE/MG 114; (b) ausência do adequado planejamento da licitação: inexistência de dados, projetos ou estudos preliminares que demonstrem os serviços/fornecimentos demandados pela administração, seus quantitativos, bem como possibilitem a definição do valor estimado da contratação (art. 7º, §2º, inc. II, e §4º, da Lei n. 8.666/1993).

8. Regularmente citadas (peças 24 a 27 SGAP), as responsáveis não apresentaram defesa (peça 28 SGAP).

9. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

10. É o relatório, no essencial.

### FUNDAMENTAÇÃO

11. Diante da não apresentação de defesa com elementos capazes de elidir as falhas apuradas, mesmo oportunizado prazo para exercício do contraditório e ampla defesa, o Ministério Público de Contas, ratificando o exame técnico (peça 03 SGAP) e a manifestação preliminar (peça 22 SGAP), opina pela procedência parcial da denúncia, considerando irregulares:

- exigência de apresentação de atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto das lâmpadas como requisito de habilitação;
- ausência de parcelamento do objeto licitado (art. 23, §1º c/c o art. 3º, §1º, Lei n. 8.666/1993 e Súmula TCE/MG 114);
- ausência do adequado planejamento da licitação: inexistência de dados, projetos ou estudos preliminares que demonstrem os serviços/fornecimentos demandados pela administração, seus quantitativos, bem como possibilitem a definição do valor estimado da contratação (art. 7º, §2º, inc. II, e §4º, da Lei n. 8.666/1993).

12. A Lei Federal n. 13.655/2018 incluiu disposições na Lei de Introdução às Normas Brasileiras do Direito Brasileiro (LINDB) e passou a dispor sobre a responsabilidade dos agentes públicos nos seguintes termos: *“Art. 28: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”*.

13. Diante do uso do conceito jurídico indeterminado pelo legislador (“erro grosseiro”), compete à doutrina aquilatar o significado e a extensão da expressão para adequada aferição da responsabilidade subjetiva do agente e às instâncias judicial e controladora aplicá-lo conforme as circunstâncias do caso concreto.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

14. Em artigo intitulado “O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo”<sup>1</sup>, Gustavo Binenbojm e André Cyrino defendem que o erro passível de responsabilização no direito brasileiro pressupõe a ocorrência de culpa. Segundo os autores:

A adoção da categoria de erro grosseiro nos parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Em outras palavras, o erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a solução inovadoras pelo agente público.

15. Portanto, o “erro grosseiro” pode ser entendido como um balizador da culpa, se qualificando como um erro inescusável. Trazendo para a realidade do direito público, pode ser entendido como um erro inescusável a conduta do agente público que, por exemplo, vai de encontro às normas do ordenamento jurídico ou aos entendimentos jurisprudenciais dominantes e consolidados dos órgãos de controle.

16. A necessidade de seguir a interpretação dada pelos órgãos de controle se revela ainda mais imperiosa nas licitações e contratações públicas, que são uma seara sensível no direito administrativo por envolvem dispêndio de altas somas de recursos públicos, sendo utilizadas, não raras vezes, para práticas de favorecimentos, desvios e corrupção, como é de conhecimento geral e notório da sociedade brasileira.

17. Relativamente à expressão “erro grosseiro”, o Tribunal de Contas da União tem adotado a seguinte definição (Acórdão 2.391/2018)<sup>2</sup>:

(...) Segundo art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “*que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio*”. Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

18. Tomado como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de

<sup>1</sup> Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), p. 203-224, Nov. 2018.

<sup>2</sup> TCU, Acórdão 2391/2018 – Plenário, Tomada de Contas Especial, Relator Benjamin Zymler, sessão de julgamento 17/10/2018.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

outra forma, o erro grosseiro é o que decorre de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

19. Posteriormente, o Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os novos artigos da LINDB, dispôs no art. 12, § 1º, que “considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.

20. No entender deste órgão ministerial, a exigência de documento ambiental como requisito de habilitação e a ausência de parcelamento do objeto, bem como do adequado planejamento da licitação, devem ser caracterizados como “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB, em razão do elevado grau de desídia e imperícia na aplicação das normas licitatórias, que criou obstáculos concretos à ampla competitividade, considerando a participação de única licitante, bem como no planejamento e elaboração dos procedimentos que antecedem as contratações públicas, o que traz consigo o risco efetivo de uma contratação antieconômica.

21. A responsabilidade pelas irregularidades apuradas deve ser atribuída tão somente à Sra. Rafaela Silva Santos, subscritora do termo de referência e autoridade solicitante (fls. 15/27 do PP n. 13/2021 - peça 11 SGAP), nos termos da Lei Orgânica deste Tribunal, Lei Complementar nº 102, de 2008.

22. Ainda, nos termos do art. 21, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, considerando (i) a gravidade das irregularidades apuradas, (ii) o risco de dano ao erário em razão da impossibilidade do adequado acompanhamento da execução contratual decorrentes da ausência do adequado planejamento, (iii) a impossibilidade de saneamento das irregularidades no atual estágio de execução contratual, e (iv) que o serviço de manutenção dos ativos de iluminação pública não deve ser interrompido de forma abrupta, sob pena de causar prejuízos ainda maiores à população, opina o Ministério Público de Contas pela determinação ao município de Catuji para que se abstenha de prorrogar o contrato eventualmente ainda vigente, devendo realizar novo certame escoimado das irregularidades identificadas nestes autos.

### CONCLUSÃO

23. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA**:

a) **procedência parcial** dos apontamentos da denúncia:

a.1) exigência de apresentação de atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto das lâmpadas como requisito de habilitação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo*

a.2) ausência de parcelamento do objeto licitado, com ofensa ao art. 23, §1º c/c o art. 3º, §1º, Lei n. 8.666/1993 e Súmula TCE/MG 114;

a.3) ausência do adequado planejamento da licitação: inexistência de dados, projetos ou estudos preliminares que demonstrem os serviços/fornecimentos demandados pela administração, seus quantitativos, bem como possibilitem a definição do valor estimado da contratação, com ofensa ao art. 7º, § 2º, inc. II, e §4º, da Lei n. 8.666/1993;

b) aplicação de multa à Sra. Rafaela Silva Santos, subscritora do termo de referência e autoridade solicitante, com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008,

c) expedição de **determinação** ao município de Catuji para que:

c.1) **se abstenha** de permitir a adesão de órgãos não partícipes à Ata de Registro de Preços 14/2021 (carona), decorrente do PP SRP 33/2021;

c.2) **se abstenha** de prorrogar o contrato eventualmente ainda vigente, devendo realizar novo certame escoimado das irregularidades identificadas nestes autos

24. É o parecer.

Belo Horizonte, 24 de junho de 2022.

*Cristina Andrade Melo*

Procuradora do Ministério Público de Contas  
(Assinado digitalmente)