



Autos n.: 1.084.257
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Município de Santa Vitória
Entrada no MPC: 22/01/2022

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia formula por Gilson Inácio de Araújo em razão de supostas irregularidades ocorridas no Leilão n. 01/2019, Procedimento Licitatório n. 185/2019, deflagrado pelo município de Santa Vitória, cujo objeto é a venda de bens móveis (sucatas, veículos, eletrodomésticos e equipamentos elétricos) considerados inservíveis (peça 05 fls. 01/11 e fls. 15/35).
2. O denunciante aponta que houve redução excessiva do lance mínimo inicialmente previsto para os lotes 02, 04, 05, 06 e 16, bem como a impossibilidade de ofertar lances *on-line* após a referida alteração.
3. Recebida a denúncia em **10 de dezembro de 2019** (peça 05 fls. 36), a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu pela necessidade de complementação da instrução processual (peça 03).
4. Regularmente intimado, o Sr. Isper Salim Curi, prefeito, encaminhou cópia do procedimento licitatório, minutas das receitas decorrentes dos bens leiloados, comprovação das baixas patrimoniais, nomeação do leiloeiro, relação dos integrantes da Comissão de Avaliação e Comissão Especial de Licitação (peça 05 fls. 44/256 e peça 06 fls. 260/272).
5. A 4ª CFM concluiu pela procedência parcial dos itens denunciados e propôs a citação dos responsáveis (peça 08):

2.1 Apontamento: Redução do valor mínimo para os lances, durante a sessão de Leilão

(...)

2.1.6 Critérios: Lei Nacional nº 8666, de 1993, Artigo 22, Parágrafo 5, Caput, Artigo 53, Parágrafo 1, Caput, Artigo 53, Parágrafo 2, Caput, Artigo 41, Caput, Artigo 3, Caput, Artigo 17, Inciso II, Caput.

2.1.7 Conclusão: pela procedência

2.1.8 Dano ao erário: existem indícios de dano ao erário

Memória/Metodologia de Cálculo: Conforme cálculo apontado na tabela acima.

Valor original: R\$ 83.300,00

2.1.9 Responsáveis:

Nome completo: MARCIO QUIRINO DE SOUZA (...)

Qualificação: Parecerista



Conduta: Não ter alertado em seu parecer quanto à ilegalidade do procedimento

Nome completo: ISPER SALIM CURI (...)

Qualificação: Prefeito Municipal na época de ocorrência dos fatos

Conduta: Ter dado causa a execução de procedimentos em desacordo com o edital

Nome completo: NAYANE CRISTINA ALVES SILVA (...)

Qualificação: Membro da Comissão Especial de licitação

Conduta: Não ter manifestado opinião divergente registrada em ata, quanto a procedimento realizado em desconformidade com o edital.

Nome completo: WILIAN SANTOS VASCONCELOS (...)

Qualificação: Membro da comissão especial de licitação

Conduta: Não ter manifestado opinião divergente quanto a realização de procedimento em desconformidade com o edital

Nome completo: KELEN ROBERTA DA SILVA (...)

Qualificação: Membro da Comissão Especial de Licitação

Conduta: Não ter manifestado opinião divergente registrada em ata, quanto a realização de procedimento realizado em desconformidade com o edital

(...)

3.1 Apontamento: Recebimento de lances online, após encerrada a sessão

(...)

3.1.4 Critérios: Lei Nacional nº 8666, de 1993, Artigo 3.

3.1.5 Conclusão: pela procedência

3.1.6 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

3.1.7 Responsáveis:

Nome: RAFAEL ARAUJO GOMES (...)

Qualificação: Leiloeiro

Conduta: Ter permitido o recebimento de lances após encerrada a sessão

Nome: WILIAN SANTOS VASCONCELOS (...)

Qualificação: Membro da comissão especial de licitação

Conduta: Não ter manifestado opinião divergente registrada em ata, quanto a realização de procedimento irregular

Nome: ISPER SALIM CURI (...)

Qualificação: Prefeito Municipal na época de ocorrência dos fatos

Conduta: Ter homologado procedimento licitatório com indícios de irregularidade

Nome: KELEN ROBERTA DA SILVA (...)

Qualificação: Membro da Comissão Especial de Licitações

Conduta: Não ter manifestado opinião divergente registrada em ata, quanto a realização de procedimento irregular

Nome: NAYANE CRISTINA ALVES SILVA (...)



Qualificação: Membro da Comissão Especial de licitação

Conduta: Não ter manifestado opinião divergente registrada em ata, quanto a realização de procedimento irregular

(...)

5 - PROPOSTADE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

a conversão do processo em tomada de contas especial e citação dos responsáveis para que, no prazo de até 30 (trinta) dias, apresentem defesa ou recolham a quantia devida pelo seu valor atualizado (§ 3º do art. 307 c/c inciso II do art. 253 do Regimento Interno do TCEMG)

6. O Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar sem aditamentos (peça 10).
7. Regularmente citados, apresentaram defesa Rafael Araújo Gomes (peça 20), Isper Salim Curi (peça 22), Márcio Quirino de Souza (peça 26) Wilian Santos Vasconcelos, Kelen Roberta da Silva e Nayane Cristina Alves Silva (peça 27).
8. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu, no reexame (peça 34), pela procedência parcial da denúncia.
9. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.
10. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

11. Preliminarmente, no entender deste órgão ministerial, deve ser rejeitada a arguição de ilegitimidade passiva apresentada por Marcio Quirino de Souza, parecerista jurídico, e Kelen Roberta da Silva, Nayane Cristina Alves Silva e Willian Santos Vasconcelos.
12. Consoante estudo técnico inicial (peça 8), especialmente os tópicos 2.1.4, 2.1.9 e 3.1.7 foram demonstrados elementos mínimos que atribuem envolvimento dos referidos agentes às irregularidades, devendo a responsabilidade ser aferida quando da análise de mérito dos apontamentos de irregularidades.
13. Quanto ao mérito, ratifica-se o reexame técnico quanto a procedência da irregularidade relativa ao **“recebimento de lances online após o encerramento da sessão”**, e passa-se a análise das razões de defesa em face da aceitação de lances inferiores ao preço mínimo de alienação.
14. O leiloeiro Rafael Araújo Gomes afirmou que os lotes 02, 04, 05, 06, 07, 14, 16 e 19 não receberam lances na primeira chamada, e quando questionado pelo prefeito



Ispere Salim Curi sobre a possibilidade de recebimento de lances condicionais, considerando que os bens “estavam depositados em pátio aberto logo aos fundos de um hospital e posto de saúde da cidade, depredados por vandalismo”, argumentou que ele, como representante máximo do Município, poderia decidir pela aceitação ou não de lances e, por consequência, pela venda ou não de bens”, conforme o contrato de prestação de serviço, cláusula segunda, 1, “q”, *in verbis*:

CLÁUSULA SEGUNDA

1 – Caberá ao Contratante:

q) Decidir pela aceitação ou não dos valores que não atingirem a avaliação da Instituição através da supracitada Comissão, designada para este fim;

15. O prefeito Ispere Salim Curi aduziu que o leiloeiro era o responsável pela avaliação dos bens móveis e condução de todo o procedimento e em nenhum momento assentiu com a aceitação de lances condicionais. Afirmou, por fim, que “homologou referidos resultados na confiança de que os mesmos estavam corretos e dentro da legalidade”.

16. Márcio Quirino de Souza, parecerista jurídico, afirmou que não praticou nenhum dos atos impugnados, que a ele competia “toda análise do aspecto de legalidade do procedimento quanto à fase interna do certame” e, por fim, argumenta que “a conduta praticada pelo parecerista não se encontra revestida de dolo ou erro grosseiro, haja vista que o mesmo efetuou a análise do procedimento em conformidade com a legislação de regência e o disposto no art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993”.

17. Os membros da Comissão de Avaliação Kelen Roberta da Silva, Nayane Cristina Alves Silva e Willian Santos Vasconcelos sustentou que foram responsáveis tão somente pela emissão dos relatórios e laudos de avaliação e não pela condução da sessão pública de leilão, e que não possuíam competência e poderes de decisão na condução da respectiva sessão pública.

18. Como não houve qualquer impugnação aos preços mínimos estabelecidos pela Comissão de Avaliação, pressupõe-se que a avaliação do material objeto do procedimento ocorreu em concordância com os preços usuais de mercado. Assim, a aceitação de lances condicionais, ou seja, lances inferiores ao preço mínimo após uma primeira chamada frustrada, viola os art. 17, inc. II, e art. 41 ambos da Lei 8.666/1993 e as cláusulas 2.2, 8.4 e 10.4 do edital, as quais estabelecem expressamente a impossibilidade de aceitação de lance inferior ao preço mínimo:

2.2 - Os bens a serem leiloados estão relacionados no Anexo I do presente Edital, e serão vendidos no estado de conservação e condições em que se encontram, **pela melhor oferta não inferior ao preço do lance mínimo da avaliação.**

8.4 Os lances serão oferecidos **a partir do preço mínimo avaliado por cada bem constante no Anexo I** do presente edital, considerando-se vencedor aquele que houver apresentado maior oferta, para pagamento à vista, em cada lote.

[...]



10.4 O presente Edital **não importa em obrigação de venda**, desde que a oferta sobre o bem não atinja o valor do lance inicial (lance mínimo) estabelecido no Anexo I.

19. Marçal Justen Filho¹ leciona que **propostas inferiores ao preço mínimo**, obtido na avaliação, **são inaceitáveis**:

Como regra, a alienação faz-se mediante uma contrapartida a ser desembolsada pelo adquirente em favor dos cofres públicos. Quando assim se passar, a alienação nunca poderá fazer-se simplesmente pelo maior preço. **Há um preço mínimo, obtido através de avaliação, insuscetível de ser ignorado. Logo, se o maior preço for inferior ao mínimo, a alienação é inviável.**

(...)

Como condição de classificação, as propostas deverão superar o limite mínimo. As propostas com valor inferior deverão ser desclassificadas, sendo juridicamente impossível cogitar de sua apreciação. **Se inexistir proposta igual ou acima do valor mínimo, deverá ser convocada nova licitação, após reavaliação do bem e redução (se for o caso) do valor da proposta mínima aceitável.**

20. Assim, conforme apontado pela unidade técnica no exame inicial, não há amparo legal para o ato, seja do leiloeiro ou do prefeito, que alterou unilateralmente a exigência de lance igual ou superior ao preço mínimo previsto no edital e, conseqüentemente, causou dano ao erário no valor de R\$83.300,00.

21. Conforme apontado pela doutrina, inexistentes os lances iguais ou acima do valor mínimo, deveria ter sido convocado novo leilão, após a reavaliação dos bens ou redução do valor da proposta mínima aceitável, em detrimento da alienação pautada estritamente no arbítrio do gestor municipal ou do leiloeiro.

22. Destaca-se que os itens 02, 04, 05, 06 (todos ônibus) foram alienados por preço insignificante em face do preço mínimo estipulado pela Comissão de Vistoria e Avaliação, nomeada pela Portaria n. 054/2019.

Da responsabilidade

23. 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”.

24. 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

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. pag. 381.



controladora aplicá-lo conforme as circunstâncias do caso concreto.

25. Em artigo intitulado “O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo”², 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 soluções inovadoras pelo agente público.

26. 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.

27. 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.

28. Relativamente à expressão “erro grosseiro”, o Tribunal de Contas da União tem adotado a seguinte definição (Acórdão 2.391/2018)³, *in verbis*:

(...) 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.

29. 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 outra forma, o erro**

² 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.

³ TCU, Acórdão 2391/2018 – Plenário, Tomada de Contas Especial, Relator Benjamin Zymler, sessão de julgamento 17/10/2018.



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

30. 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”*.

31. No entender deste órgão ministerial, o descumprimento expresso do edital e do art. 17, inc. II, da Lei 8.666/1993 deve ser caracterizada como “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB, em razão do elevado grau de **imperícia** na aplicação das normas licitatórias.

32. A responsabilidade pela alienação de bens por valores inferiores aos avaliados, e pelo consequente dano ao erário, deve ser atribuída solidariamente (i) ao leiloeiro Rafael Araújo Gomes, a quem competia a condução do leilão e a recusa dos lances inferiores ao preço mínimo orçado, nos termos do edital, (ii) ao prefeito Isper Salim Curi, autoridade homologadora, a quem competia promover a verificação da legalidade dos atos praticados, considerando se tratar de falha grosseira de simples apuração a partir do cotejo do edital e dos fatos registrados na ata da sessão de recebimento das propostas, e (iii) ao Sr. Márcio Quirino de Souza, uma vez que emitiu parecer jurídico genérico, sem sequer avaliar a legalidade dos atos praticados e da circunstância excepcional ocorrida na sessão e registrada em ata.

33. No entender deste órgão ministerial, deve ser afastada a responsabilidade dos membros da Comissão de Vistoria e Avaliação, cuja competência restringiu-se tão somente à realização da avaliação dos bens alienados.

34. Por fim, a responsabilidade pelo recebimento de lances após o encerramento da sessão deve ser atribuída ao leiloeiro Rafael Araújo Gomes, a quem competia a condução do leilão em consonância com as normas de regência e regras previstas no edital.

CONCLUSÃO

35. Em face do exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas:**

a) pela rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva arguida por Marcio Quirino de Souza, Kelen Roberta da Silva, Nayane Cristina Alves Silva e Willian Santos Vasconcelos;

b) pela **procedência parcial da denúncia** em razão das irregularidades:

b.1) alienação de bens móveis por valor inferior ao preço mínimo estipulado por comissão de avaliação – art. 17, inc. II, Lei 8.666/1993, art. 41, Lei 8.666/1993, cláusulas 2.2, 8.4 e 10.4 do edital;



- b.2) classificação de lances ofertados após o encerramento da sessão - art. 3º, Lei 8.666/1993 e cláusula 10.10 edital;
- c) pela aplicação de multa ao Sr. Rafael Araújo Gomes, em razão das irregularidades b.1 a b.2, nos termos do art. 83, inc. I, e art. 85, inc. II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008;
- d) pela aplicação de multa aos Srs. Isper Salim Curi e Márcio Quirino de Souza, em razão da irregularidade b.1, nos termos do art. 83, inc. I, e art. 85, inc. II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008;
- e) seja determinado, em caráter solidário, aos Srs. Rafael Araújo Gomes, Isper Salim Curi e Márcio Quirino de Souza que promovam a restituição ao município de Santa Vitória do valor de R\$ 83.300,00, a ser devidamente atualizado;

36. É o parecer.

Belo Horizonte, 18 de julho de 2022.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente)