



**Autos n.:** 1.040.648  
**Natureza:** Denúncia  
**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Papagaios  
**Entrada no MPC:** 18/02/2022

### **PARECER**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia oferecida por Leôncio Ribeiro de Abreu, na qual são apontadas supostas irregularidades na aquisição de ônibus por meio do Processo Licitatório n. 38/2017, Tomada de Preços n. 03/2017, e do Processo Licitatório n. 111/2017, Tomada de Preços n. 10/2017, ambos deflagrados pela Prefeitura Municipal de Papagaios. (fls. 01/07)
2. A inicial foi instruída com a documentação de fls. 08/17.
3. Recebida a denúncia em 06 de abril de 2018 (fls. 20), o conselheiro relator determinou a intimação dos responsáveis para encaminharem cópia integral dos processos licitatórios, bem como para apresentarem os esclarecimentos pertinentes. (fls. 22).
4. Intimados, o Sr. Mário Reis Filgueiras, prefeito municipal, apresentou os esclarecimentos de fls. 27/38, instruídos com os documentos de fls. 39/946, e o Sr. Fabiano Buratto de Freitas, membro da comissão de avaliação de ônibus, apresentou os esclarecimentos de fls. 947/952, instruídos com os documentos de fls. 953/1.281.
5. Seguiu-se o exame da unidade técnica às fls. 1.285/1.291, assim concluído:

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Do exame subjetivo realizado pela Comissão Especial de Avaliação nos certames nº 38/2017 e 111/2017

Pela improcedência da denúncia, no que se refere aos seguintes fatos:

- Da escolha do método de contratação do serviço de manutenção da frota de ônibus do Município de Papagaios
- Aquisição de veículos por valores incompatíveis com os praticados no mercado
- Obrigatoriedade do pagamento pelo transporte público universitário oferecido pela Prefeitura Municipal de Papagaios

Indício de irregularidade nos seguintes fatos apurados por esta Unidade Técnica:

- Ausência de pesquisa de preços dos objetos licitados



6. Posteriormente, o Ministério Público de Contas ofertou manifestação preliminar (peça 09) na qual requereu a citação dos responsáveis nos seguintes termos:

- a) a citação do Sr. Mário Reis Filgueiras, prefeito municipal, autoridade que nomeou a comissão especial de avaliação (fls. 40) e homologou os certames (fls. 220 e 374), e do Sr. José Gabriel Campos, presidente da comissão de licitação e subscritor dos editais examinados (fls. 94 e 293), para, querendo, apresentarem defesa em face das seguintes irregularidades extraídas do exame da Unidade Técnica:
  - a.1) irregularidade da utilização do tipo “técnica e preço” nos certames examinados, em desacordo com o disposto no art. 46 da Lei Federal n. 8.666/93;
  - a.2) exame subjetivo realizado pela Comissão Especial de Avaliação nos certames examinados, configurando possível violação ao caráter competitivo e isonômico;
- b) a citação da Sra. Elimar Patrícia da Silva, chefe do setor de compras da prefeitura e responsável pelas cotações de preços que instruíram os certames examinados, para, querendo, apresentar defesa em face da seguinte irregularidade apontada no exame da Unidade Técnica:
  - b.1) ausência de pesquisa de preços dos objetos licitados;

7. Citados, os responsáveis apresentaram as razões defensivas juntadas nas peças 29 (Elimar Patricia da Silva), 31 (Mário Reis Filgueiras), 33 (José Gabriel de Campos, Edna Alves de Lima Maciel e Cláudia Juliana Vieira) e 35 (Fabiano Buratto de Freitas).

8. A unidade técnica apresentou reexame (peça 39) assim concluído:

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- ✓ Pela procedência da denúncia no que se refere ao seguinte apontamentos:
  - Irregularidade da utilização do tipo “técnica e preço” nos certames examinados, em desacordo com o disposto no art. 46 da Lei Federal n. 8.666/93.
- ✓ Pela improcedência da denúncia no que se refere aos seguintes apontamentos:
  - Do exame subjetivo realizado pela Comissão Especial de Avaliação nos certames nº 38/2017 e 111/2017.
  - Ausência de pesquisa de preços dos objetos licitados.

9. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

10. É o relatório, no essencial.



## FUNDAMENTAÇÃO

11. O Ministério Público de Contas adota a fundamentação exposta no reexame elaborado pela unidade técnica (peça 39) para também concluir pela procedência parcial da denúncia, restando mantida a irregularidade consistente na utilização do tipo “técnica e preço” nos certames examinados, em desacordo com o disposto no art. 46 da Lei Federal n. 8.666/1993.

12. Quanto à responsabilidade pela irregularidade apontada, não se pode olvidar que 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.

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 soluções 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

---

<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.



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>, *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.

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 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 caso concreto em análise, entende o Ministério Público de Contas que a utilização do tipo “técnica e preço” nos certames ora examinados, deflagrados para aquisição de ônibus usados, constituiu flagrante descumprimento do art. 46 da Lei Federal n. 8.666/1993, razão pela qual deve ser caracterizada como “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB, demonstrando elevado grau de **imperícia** na aplicação das normas licitatórias.

21. Neste sentido, veja-se o acórdão proferido pela Segunda Câmara nos autos dos [Recursos Ordinários n. 1031317 e 1031318](#):

RECURSOS ORDINÁRIOS. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA CONTÁBIL. TIPO LICITATÓRIO INDEVIDO. MANUTENÇÃO DA MULTA À PREGOEIRA. RECURSO NÃO PROVIDO. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DA AUTORIDADE HOMOLOGADORA. RECURSO PROVIDO.

1. Diante da ausência de comprovação da complexidade intelectual requerida para o serviço de assessoria contábil contratado, tem-se como inadequada a realização de certame do tipo técnica e preço.

2. A responsabilidade do agente deve ser aferida no caso concreto, uma vez que aparticipação no certame gera apenas presunção relativa de responsabilidade, que pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos

---

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



autos.

[...]

A despeito das razões aduzidas, os recursos interpostos não merecem prosperar quanto a essa questão. Isso porque, de fato, há serviços de consultoria contábil que, tal qual o serviço de advocacia tratado na ementa trazida pelos recorrentes, podem ser considerados especiais e próprios a serem licitados pelo critério técnica e preço. Contudo, esse não é o caso dos autos, mormente porque, conforme orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União – TCU, a licitação do tipo “técnica e preço” é exceção, devendo estar demonstrado no edital que a maior parte do serviço a ser contratado extrapola o comum, requerendo diferenciada atividade intelectual. Senão, vejamos:

A licitação do tipo técnica e preço (art. 46, caput, da Lei 8.666/1993) deve ser adotada apenas quando os serviços de natureza predominantemente intelectual compreenderem a maior parte do objeto que se pretende contratar. (Acórdão n. 3750/2019. Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues. Primeira Câmara, sessão de 14/05/2019).

E, conforme destacado pela Unidade Técnica (fls. 179/184 dos autos de n. 997679), o Anexo I do Edital da Licitação em comento descreve serviços de “fácil desempenho por qualquer empresa capacitada da área”. De fato, a análise do edital permite constatar que o objeto licitado inclui serviços genéricos tais como “orientação quanto à execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial”, “orientação quanto à elaboração dos balancetes mensais para envio ao TCE/MG” e “orientação para o arquivamento dos comprovantes de despesas, receitas e financeiros” (fls. 111/112 dos autos de n. 997679).

Nesse aspecto, portanto, a decisão impugnada não merece reparos, sobretudo porque os recorrentes não trouxeram novos elementos aos autos e não se desincumbiram do ônus de comprovar a predominância do caráter intelectual do serviço contábil a ser prestado.

Diante da rejeição da presente arguição, tem-se como prejudicadas as alegações atinentes aos critérios de pontuação de técnica e preço, segundo as quais foi atribuída maior pontuação à empresa com maior número de advogados e contadores em seus quadros.

A Segunda Câmara aplicou multa pessoal de R\$3.000,00 (três mil reais) à Senhora Ione Costa de Meneses Souza, então presidente da Comissão Permanente de Licitação, e ao Senhor Ozéas da Silva Campos, prefeito de Pompéu, em virtude dessa **irregularidade** apurada no Processo Licitatório n. 123/2016, Tomada de Preço n. 003/2016.

A respeito de sua responsabilidade, a recorrente alega que deve ser eximida porque não possui formação em Direito e o edital fora aprovado pela procuradoria do Município.

As razões apresentadas pela presidente da Comissão Permanente de Licitação são insuficientes para reformar a decisão atacada, uma vez que, primeiramente, para o ordenamento jurídico pátrio é inaceitável alegar o descumprimento de lei em virtude de desconhecimento, nos termos do art. 3º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro:

*Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.*

Além disso, o fato de haver parecer jurídico aprovando os termos do Processo Licitatório n. 123/2016 não retira a responsabilidade da recorrente, subscritora do edital, haja vista que o referido parecer possui caráter opinativo, de modo que não vincula as decisões e os atos dos gestores públicos.



Sobre essa temática, vale conferir trecho do inteiro teor do Acórdão n. 1984/2014, julgado pelo Plenário do TCU em 30/07/14:

[...]

Nesse cenário, considero que à Senhora Ione Costa de Menezes Sousa, subscritora do edital do Procedimento Licitatório n. 123/2016 e responsável pelo seu conteúdo, que inclui a definição dos critérios para julgamento das propostas, deve ser imputada a responsabilidade pela irregularidade em comento. [...]

22. Considerando a fundamentação acima, no entender deste órgão ministerial a responsabilidade pela irregularidade mantida após a análise das defesas deve ser atribuída tão somente ao Sr. José Gabriel Campos, presidente da comissão de licitação e subscritor dos editais examinados (fls. 94 e 293).

### **CONCLUSÃO**

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

- a) **pela procedência parcial da denúncia** em razão da irregular utilização do tipo “técnica e preço” nos certames examinados, em desacordo com o disposto no art. 46 da Lei Federal n. 8.666/1993;
- b) **pela aplicação de multa ao Sr. José Gabriel Campos**, presidente da comissão de licitação e subscritor dos editais examinados, nos termos do art. 83, inc. I, e art. 85, inc. II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008;
- c) **pela expedição da recomendação proposta pela unidade técnica** em seu reexame quanto à necessária instrução do processo licitatório com adequada e representativa pesquisa de preços;
- d) **requer, ainda, seja adotada a necessária celeridade na tramitação e no julgamento da presente denúncia, recebida em 06 de abril de 2018**, considerando o disposto nos artigos 110-C e 110-E, da LCE n. 102/2008, a fim de evitar que ocorra a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas.

24. É o parecer.

Belo Horizonte, 12 de setembro de 2022.

*Cristina Andrade Melo*

Procuradora do Ministério Público de Contas  
(Assinado digitalmente)