



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

**PROCESSO Nº:** 1120161  
**NATUREZA:** RECURSO ORDINÁRIO  
**APENSO:** 1084455 (REPRESENTAÇÃO)  
**RECORRENTE:** SANDRA LAZARA FERREIRA COSTA  
**ÓRGÃO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE LUZ  
**ANO REF.:** 2022  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

## **I. INTRODUÇÃO**

Tratam os presentes autos de Recurso Ordinário interposto por Sandra Lázara Ferreira Costa, servidora pregoeira à época, objetivando a reforma da decisão proferida nos autos da Representação de nº 1084455, que na Sessão da Segunda Câmara do dia 23/06/2022, julgou conforme o acórdão:

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) rejeitar a preliminar de nulidade de citação suscitada pelo Órgão Ministerial;
- II) rejeitar, em preliminar processual, a ilegitimidade passiva suscitada pela Senhora Sandra Lázara Ferreira Costa, então pregoeira e subscritora do edital do certame;
- III) julgar parcialmente procedente, no mérito, a representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em face do Processo Licitatório PRC n. 72/17, Pregão Presencial n. 30/17, deflagrado pelo Município de Luz;
- IV) aplicar, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte, multa individual no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) à Senhora Sandra Lázara Ferreira Costa, pregoeira à época, e ao Senhor Lelton Santos Nogueira, então procurador geral do município, ambos subscritores do instrumento convocatório;
- V) recomendar aos atuais gestores do Município de Luz que, em futuros certames dessa natureza, observem a necessidade de o edital prever mais de um



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

critério de julgamento para definição da proposta vencedora, a fim de resguardar a escolha do melhor preço e a vantajosidade da contratação;

VI) determinar a intimação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental, e dos responsáveis acerca do teor desta decisão;

VII) determinar, após a promoção das medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

O Recurso Ordinário foi recebido pelo Relator e os autos vieram a esta Unidade Técnica para análise das razões recursais, em obediência ao despacho contido na peça nº 10 do SGAP.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 - PRELIMINAR**

#### **II.1.1 Da Admissibilidade do Recurso**

A recorrente teceu considerações a respeito dos pressupostos de admissibilidade do presente recurso, manifestando-se sobre a sua tempestividade.

Considerando que o recurso foi devidamente recebido pelo Relator desse processo, acolhe-se a presente preliminar.

#### **II.1.2 Da competência dos procuradores jurídicos do Município representar a recorrente**

A recorrente argumenta que sua representação no Tribunal de Contas de Minas Gerais pode ser exercida pela Procuradoria Jurídica do Município, em razão de ter exercido suas funções públicas como pregoeira. Alega que, nesses casos, é cabível que o ente público ao qual esteja subordinada possa representá-la na defesa do ato demandado.

A fim de justificar a sua representação pelo procurador jurídico do município, a recorrente aduz que:

O interesse público se demonstra presente, afinal, o ato ou omissão relacionados com o desempenho de suas funções não se trata de benefício pessoal do agente,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

mas de um atributo do cargo ou função com o objetivo de legitimar os atos legal e regularmente praticados pelos agentes públicos, de modo que, à luz da teoria do órgão de Otto Gierke, a atuação do agente público é uma emanção das vontades da pessoa jurídica de direito público a qual ele pertence.

Observa-se que a recorrente foi condenada ao pagamento de multa de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), em decorrência de ser subscritora do edital, em que restou configurada irregularidade na adoção de critério inadequado para o julgamento das propostas dos licitantes, uma vez que o edital ao prever apenas um critério de julgamento para a definição da proposta vencedora pode ensejar prejuízo à competitividade e à vantajosidade da contratação.

Sabe-se que de acordo com a Constituição da República de 1988 e o Código de Processo Civil (art. 182) a Advocacia Pública, na forma da lei, deve defender e promover os **interesses públicos** da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de representação judicial em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração direta e indireta.

Dessa forma, a defesa de agente público com recursos da Administração Pública, incluindo a defesa por advogado ou procurador do município, não deve ocorrer caso o ato a ser defendido, judicial ou administrativamente, **seja contrário ao interesse público. É ilegal a contratação de advogado ou o emprego de recursos públicos para a defesa de agente público que tenha atuado em detrimento do interesse público.**

Nesse sentido encontra-se precedentes do Tribunal de Contas da União permitindo o patrocínio de ações judiciais ou até mesmo no âmbito administrativo, em defesa de agente público, custeado com recursos públicos, **desde que o ato praticado pelo agente público não seja manifestamente ilegal ou contra o interesse público:**

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. PAGAMENTO DE DESPESA REFERENTE À CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO PARA PATROCÍNIO DE DEFESA JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COM VERBAS DO CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA. IMPOSSIBILIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

1. A despesa relativa à contratação de advogado para atuar na defesa de dirigente de órgão ou entidade públicos não pode ser custeada pelo cofre daqueles entes quando o ato praticado pelo gestor for manifestamente ilegal ou contrário ao interesse público.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

2. De igual modo, também não há de ser custeada pelos cofres de órgão ou entidade públicos a despesa referente à contratação de causídico para a defesa de gestor quando a imputação lhe tiver sido dirigida, de forma pessoal, e não haja interesse do ente a ser defendido

(Acórdão nº 2.055/2013 – Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, Processo nº 012.030/2012-0).

Não há interesse público na defesa de ato que viola o ordenamento jurídico, não podendo, nesse caso, a defesa de agente público que praticou esse ato, ser realizada por advogado público.

Em resposta à Consulta de nº 833.220, este Tribunal de Contas fixou o entendimento de que é possível que a advocacia pública atue na defesa de servidores ou agentes políticos municipais, **desde que não haja conflito de interesses com o próprio ente federativo**, órgão ou entidade, tendo em vista que a defesa desses agentes, em razão de ato ou omissão diretamente relacionados com o desempenho de suas funções não se trata de benefício pessoal do agente, mas de um atributo do cargo ou função com o objetivo de legitimar os atos legal e regularmente praticados pelos agentes públicos.

**EMENTA**

**CONSULTA – PROCURADORIA MUNICIPAL – DEFESA DE SERVIDORES OU AGENTES POLÍTICOS POR PROCURADORES DO MUNICÍPIO – POSSIBILIDADE – ATO OU OMISSÃO DIRETAMENTE RELACIONADO AO DESEMPENHO DA FUNÇÃO – NECESSIDADE DE AUSÊNCIA DE CONFLITO DE INTERESSES COM O MUNICÍPIO**

1. É possível que a Procuradoria do Município ou os procuradores municipais atuem em ações judiciais, cíveis ou criminais, propostas contra servidores ou agentes políticos municipais, desde que o ato ou omissão do agente que ensejar a atuação dos procuradores esteja diretamente relacionado ao desempenho de suas funções públicas e que não haja conflito de interesses com a municipalidade.  
(Consulta nº 833.220 – Sessão do Tribunal Pleno em 14/03/2018, Relator Conselheiro Alves Viana)

Veja-se que no presente caso, a imputação da multa foi de forma pessoal à servidora, pregoeira à época, Sandra Lázara Ferreira Costa, não existindo interesse do município a ser defendido com o presente recurso. Aliás, a multa imputada foi decorrente de irregularidade que pode ensejar prejuízo à competitividade e à vantajosidade da contratação, ou seja foi decorrente de ato que fere o interesse público.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Dessa forma, esta Unidade Técnica entende que a Procuradoria Jurídica do Município de Luz não tem competência para oferecer a presente denúncia em nome da servidora, Sandra Lázara Ferreira Costa, pregoeira à época, uma vez que não há interesse público envolvido.

Ainda assim, cabe ponderar que não consta, nos autos, nenhum ato demonstrando a nomeação do advogado Thiago Oliveira Vinhal como Procurador do Município. Além disso, não foi juntado, também, nenhum instrumento de mandato por parte da servidora constituindo o referido advogado para representá-la, conforme o art. 164 da Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno desta Corte).

Diante do exposto, esta Unidade Técnica sugere a intimação de Sandra Lázara Ferreira Costa para regularizar a sua representação, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de serem desconsiderados os documentos apresentados, conforme determina o § 1º do art. 164 da Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno desta Corte).

### **II.1.3 Da ilegitimidade passiva da servidora.**

Alega a recorrente que a aplicação da penalidade de multa a ela é indevida, pois não preencheu os requisitos de indício de autoria e materialidade, uma vez que apenas seguiu os parâmetros elencados pelos pareceres jurídicos que autorizavam a quarteirização e não tinha a intenção de cometer qualquer irregularidade ou ofensa ao patrimônio público.

Aduz que a responsabilidade é exclusiva do parecerista que pode ser responsabilizado se restar configurado culpa ou erro grosseiro.

A recorrente argumenta que o cargo de pregoeiro não detém poder de gestão dos aspectos jurídicos da licitação e que suas atribuições são simplesmente promover a execução dos procedimentos do pregão. Cita trecho do Acórdão de nº 2.389/2006 do Tribunal de Contas da União e ressalta o art. 40, § 1º da Lei 8.666/93.

Por fim, a recorrente conclui que a responsabilidade pelas falhas no edital é das autoridades competentes à época, ou seja, do titular da pasta da Secretaria Municipal de Obras Públicas e Transportes, Roberto Luiz Basílio Pereira e o Prefeito Municipal, Ailton Duarte.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Verifica-se que os argumentos trazidos pela recorrente não são capazes de modificar a decisão recorrida, visto que os argumentos apresentados não trazem inovação com aqueles apresentados em sua defesa no Processo de nº 1084455.

É cediço nesta Corte de Contas, que o pregoeiro, ao subscrever o edital, responsabiliza-se pelos seus termos. O edital do Processo Licitatório nº 72/2017, Pregão Presencial nº 30/2017, foi subscrito pela Sra. Sandra Lázara Ferreira Costa e como signatária do referido edital, a recorrente responde pelo seu conteúdo. Essa responsabilidade, no mérito, pode ser afastada se as provas apresentadas demonstrarem que a pregoeira não concorreu, ainda que de forma culposa, para a formação da irregularidade ou pode ser mantida se comprovado algum elemento que caracterize a sua responsabilidade.

Dessa forma, esta Unidade Técnica entende que a alegação preliminar da recorrente não deve ser acatada, de plano, pois sendo a recorrente subscritora do edital, sua responsabilidade pela irregularidade apontada deve ser aferida na análise meritória.

## **II.2 - MÉRITO**

O presente recurso consiste no pedido de reforma da decisão que condenou a servidora, Sandra Lázara Ferreira Costa, pregoeira à época, a pagar multa de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), em decorrência de ilegalidade no instrumento convocatório, da qual foi subscritora.

### **II.2.1 - DAS RAZÕES RECURSAIS:**

Após alegar preliminarmente a sua ilegitimidade passiva, a recorrente, expõe suas razões de recurso alegando ausência de dolo, uma vez que os atos da pregoeira estavam vinculados ao edital, o qual foi elaborado pela Procuradoria Jurídica do Município e, dessa forma, aduz que acreditava estar agindo dentro da legalidade, respaldada pelos pareceres jurídicos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

A recorrente alega que não houve circunstância apta a ensejar a sua responsabilização, visto que não houve dolo de sua parte. Menciona que a Lei de Improbidade Administrativa trouxe inovações acerca da necessidade da existência de dolo para cometer ato de improbidade que nem todo deslize no cotidiano da Administração Pública configura improbidade administrativa.

Por outro lado, a recorrente argumenta que também inexistiu culpa em sua conduta, *“não tendo se esquivado de cumprir com maestria atribuições que lhe eram pertinentes dentro do cenário jurídico que lhe foi imposto”*, motivo pelo qual entende que a multa a ela imposta é indevida.

Em seguida, em nome do princípio da eventualidade, a recorrente discorre sobre a desproporcionalidade da multa que lhe foi aplicada. Relata que seu cargo é de auxiliar administrativo da prefeitura de Luz e que se licenciou do seu cargo efetivo para atuar como pregoeira. Considerando que sua remuneração mensal líquida é de R\$ 1.893,11 (Hum mil, oitocentos e noventa e três reais e onze centavos), a recorrente alega que a multa aplicada ofendeu o princípio da proporcionalidade, visto que abrangeu quase metade da sua remuneração.

Por fim, a recorrente pede a anulação da multa aplicada, ou, alternativamente, a redução da referida multa.

**Análise:**

Cumprido analisar se os argumentos apresentados nas razões recursais são capazes de afastar a multa imposta à recorrente, Sandra Lázara Ferreira Costa, no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Verifica-se que a recorrente baseia suas alegações apenas contestando a sua responsabilidade com relação às irregularidades contidas no edital do Processo Licitatório nº 72/2017, não adentrando ao mérito de nenhuma irregularidade analisada nos autos do processo principal de nº 1084455.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

A recorrente também não apresentou nenhum fato ou prova nova capaz de afastar o entendimento exposto na decisão recorrida.

Quanto à responsabilidade da recorrente ao conteúdo do edital analisado, cabe reforçar que o edital do Processo Licitatório nº 72/2017, Pregão Presencial nº 30/2017 foi por ela subscrito, motivo pelo qual infere-se, em princípio, que Sandra Lázara Ferreira Costa é responsável pelo seu teor e pelas previsões nele contidas. A decisão recorrida bem fundamentou sobre a responsabilização da recorrente, motivo pelo qual esta Unidade técnica transcreve parte da decisão:

No presente caso, depreende-se que o edital do Processo Licitatório PRC nº 72/17, Pregão Presencial nº 30/17 fora subscrito tanto pela Senhora Sandra Lázara Ferreira Costa, pregoeira à época, quanto pelo Senhor Lelton Santos Nogueira, então procurador geral do município. Frise-se que, na qualidade de signatários do ato convocatório, os referidos servidores, em princípio, respondem por seu conteúdo e, portanto, pelas exigências e previsões nele constantes.

A responsabilização dos referidos agentes, no entanto, deve observar o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual prescreve que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. A norma qualifica e restringe as ações que são aptas a gerar a responsabilidade pessoal do agente, pois, além de afastar a possibilidade de responsabilização objetiva, exige que o ato culposos (erro) seja “grosseiro”.

No âmbito federal, foi editado o Decreto nº 9.830/19, que regulamentou os arts. 20 a 30 da LINDB e trouxe a definição, em seu art. 12, §1º, de erro grosseiro, o qual será “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”. O referido decreto federal aproximou, portanto, o conceito de erro grosseiro do de culpa grave.

De acordo com a lição de Sérgio Cavalieri Filho<sup>3</sup>, “a culpa será grave se o agente atuar com grosseira falta de cautela, com descuido injustificável ao homem normal, impróprio ao comum dos homens. É a culpa com previsão do resultado, também chamada culpa consciente, que se avizinha do dolo eventual do Direito Penal”.

Pode-se concluir, portanto, que o agente só poderá ser responsabilizado pessoalmente se sua conduta antijurídica for praticada com dolo ou culpa grave.

No caso em análise, verifica-se que o vício constante do ato convocatório em comento decorreu da inobservância de mandamentos legais expressos e que deveriam ser do conhecimento dos agentes responsáveis pela elaboração de editais de licitação no âmbito da municipalidade, o que evidencia, pois, a falta de cautela, inerente à culpa grave, dos subscritores do ato convocatório.

Registre-se que “o mínimo que se espera de um agente público que subscreve um edital, assumindo para si a responsabilidade pelas disposições nele contidas, é uma atuação cuidadosa com relação a exigências que possam comprometer a isonomia entre os participantes e, conseqüentemente, prejudicar a competitividade do certame”<sup>4</sup>.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Os responsáveis, ainda que não tenham agido com dolo, não se ativeram às exigências previstas na legislação de regência, adotando critério de julgamento baseado apenas no percentual da taxa de administração, sem que houvesse previsão no edital acerca do valor de desconto sobre os serviços ou obediência à tabela oficial do preço das peças e o valor hora/homem, o que permite o superfaturamento dos preços e o conseqüente aumento dos valores percebidos pela empresa gerenciadora. Tal incorreção, no contexto dos autos, configura, à meu ver, erro grosseiro, autorizando a responsabilização dos agentes, nos termos do art. 28 da LINDB.

Isto posto, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte, entendo que, pela adoção de critério inadequado para julgamento das propostas dos licitantes, resta configurada a hipótese de aplicação de multa aos subscritores do ato convocatório no valor de R\$1.000,00 (mil reais) a cada um deles.

Registre-se que a multa aplicada à recorrente não é proveniente da prática, por parte da servidora, de um ato de improbidade administrativa. Tais atos são tipificados em leis específicas. A penalidade imposta à recorrente é proveniente de ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, previsto no art. 85, II da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Assim, esta Unidade Técnica entende que as razões de recurso apresentadas não são capazes de modificar a decisão que aplicou a multa de R\$ 1.000,00 (cinco mil reais) imposta ao Sra. Sandra Lázara Ferreira Costa.

### **III. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica conclui pela manutenção da decisão proferida pela Segunda Câmara na sessão do dia 23/06/2022.

À consideração superior.

3ª CFM, 27 de setembro de 2022.

Letícia Ávila Serra Borges  
Analista de Controle Externo  
TC 2796-8