



Parecer n.: 878/2023
Autos n.: 1.141.454
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Formiga
Entrada no MPC: 15/06/2023

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os autos de denúncia formulada pela empresa BK Instituição de Pagamento LTDA, na qual é apontada suposta irregularidade no Chamamento Público n. 001/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Formiga, cuja finalidade é a “seleção de propostas para a celebração de parceria com a Prefeitura Municipal de Formiga, Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE e Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Formiga – PREVIFOR por meio da formalização de termo de colaboração, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à organização da sociedade civil (OSC)”. (peças 01/11)
2. O referido termo de colaboração “terá por objeto a execução de projeto de manutenção do Vale Alimentação, através da prestação de serviços de fornecimento e administração de cartões magnéticos de **VALE-ALIMENTAÇÃO, com senha pessoal**, para atender a Prefeitura Municipal de Formiga, Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE e Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Formiga – PREVIFOR, em conformidade com as normas do Ministério do Trabalho e Emprego que regulamenta o **Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT**”. (grifos no original)
3. Aduziu a denunciante, em síntese, que seria irregular a vedação da oferta de taxa de administração negativa no certame.
4. **Recebida a denúncia em 28 de fevereiro de 2023** (peça 13), o conselheiro relator proferiu decisão monocrática (peça 15) pelo indeferimento da liminar de suspensão do certame pleiteada pela denunciante.
5. Seguiu-se a análise inicial da unidade técnica (peça 22) assim concluída:

Por todo exposto, após análise da denúncia apresentada em face do edital de Chamamento Público nº 001/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Formiga, esta Unidade Técnica conclui pelo não acolhimento do apontamento, tendo em vista que o denunciante não comprovou que a Prefeitura Municipal vedou o oferecimento de taxa negativa no edital em comento.

Nesse sentido, esta Unidade Técnica se manifesta pela improcedência da denúncia e consequente arquivamento dos autos, por não ter sido apurada



transgressão à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (inciso I do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG).

6. Após, o Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar (peça 24) na qual aditou a denúncia e requereu o seguinte:

- a) **o aditamento do objeto da denúncia** em razão das irregularidades acima descritas nos itens I e II, a saber:
 - a.1) vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa;
 - a.2) inadequada utilização do instrumento de parceria previsto na Lei Federal n. 13.019/2014 (MRSOC) para contratação de serviço de fornecimento de cartão alimentação aos servidores municipais, que também configura burla ao dever de licitar, em ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988, ao art. 2º da Lei Federal n. 8.666/1993 e ao art. 2º da Lei Federal n. 14.133/2021
- b) uma vez presentes o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, **seja concedida medida cautelar para determinar a suspensão do Chamamento Público n. 001/2023**, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Formiga, pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE e pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Formiga – PREVIFOR, na fase em que se encontra;
- c) **a citação da secretária municipal de administração e desenvolvimento econômico do Município de Formiga, Milena Ribeiro da Silva, do diretor geral do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), Flávio Passos, e do superintendente executivo do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Formiga (PREVIFOR), Ronaldo Cândido da Silva, todos subscritores do edital ora examinado**, para apresentarem defesa em face das irregularidades apontadas na petição inicial da denúncia e na presente manifestação preliminar ministerial;
- d) após transcorrido o prazo de defesa e efetuado o reexame pela unidade técnica, sejam os autos remetidos novamente a este *Parquet* de Contas para manifestação conclusiva;
- e) seja este órgão ministerial intimado de decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os requerimentos acima formulados.

7. Em seguida, **o conselheiro relator proferiu decisão monocrática** (peça 25), ratificada Segunda Câmara na sessão de 11 de abril de 2023 (peça 33), **para determinar a “suspensão cautelar do Edital de “Chamamento Público” n.º 001/2023, da Prefeitura Municipal de Formiga, do Serviço Autônomo de Água e Esgoto e do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Formiga – PREVIFOR, devendo o órgão e as entidades se absterem da prática de atos relativos à contratação dele decorrentes até o pronunciamento final de mérito nestes autos”**. Foi determinada, ainda, a citação dos responsáveis.



8. Efetivada a regular citação, a secretária municipal de administração e desenvolvimento econômico de Formiga, Milena Ribeiro da Silva, o superintendente executivo do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Formiga – PREVIFOR, Ronaldo Cândido da Silva, e o diretor geral do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, Flávio Passos, apresentaram defesas respectivamente às peças 39, 41 e 45 do SGAP.

9. Sobreveio o reexame da unidade técnica (peça 52), cuja conclusão e proposta de encaminhamento foram as seguintes:

3. CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta:

- Pela **rejeição** das razões de defesa apresentadas pelos defendentes quanto aos seguintes apontamentos:
 - Da vedação da taxa negativa;
 - Da irregularidade da utilização de chamamento público para celebração de termo de cooperação com OSC objetivando o fornecimento de cartão alimentação.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- O encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas, para manifestação conclusiva;
- Ao final, a aplicação da sanção de multa, prevista no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, nos termos propostos nesta análise.

10. Posteriormente, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

11. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

12. O Ministério Público de Contas já deduziu em sua manifestação preliminar farta fundamentação para demonstrar as irregularidades que ensejaram a suspensão cautelar do certame e a citação dos responsáveis.

13. As razões de defesa apresentadas pelos responsáveis foram devidamente analisadas e refutadas pela unidade técnica em sede de reexame.

14. Assim, o Ministério Público de Contas adota as razões expostas no reexame da unidade técnica (peça 52), bem como a fundamentação apresentada na manifestação preliminar ministerial (peça 24), para concluir pela manutenção das seguintes irregularidades no Chamamento Público n. 001/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Formiga:



a) vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa;

b) inadequada utilização do instrumento de parceria previsto na Lei Federal n. 13.019/2014 (MRSOC) para contratação de serviço de fornecimento de cartão alimentação aos servidores municipais, que também configura burla ao dever de licitar, em ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988, ao art. 2º da Lei Federal n. 8.666/1993 e ao art. 2º da Lei Federal n. 14.133/2021.

15. Quanto à responsabilidade pelas irregularidades verificadas no Chamamento Público n. 001/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Formiga, não se pode olvidar que a Lei Federal n. 13.655/2018 incluiu disposições na Lei de Introdução às Normas 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”.

16. 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.

17. Em artigo intitulado “O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo”¹, 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.

18. 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.

19. A necessidade de seguir a interpretação dada pelos órgãos de controle se revela ainda mais imperiosa **nas licitações e contratações públicas, que são**

¹ 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.



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.

20. Relativamente à expressão “erro grosseiro”, o Tribunal de Contas da União tem adotado a seguinte definição (Acórdão 2.391/2018)², *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.

21. 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.**

22. Posteriormente, o Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os novos artigos da LINTDB, 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*”.

23. No caso concreto em análise, o Ministério Público de Contas entende que constitui erro grosseiro, capaz de ensejar a aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, a irregularidade consistente na inadequada utilização do instrumento de parceria previsto na Lei Federal n. 13.019/2014 (MRSOC) para contratação de serviço de fornecimento de cartão alimentação aos servidores municipais, que também configura burla ao dever de licitar.

24. Em relação à irregularidade consistente na vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa no certame, o Ministério Público de Contas corrobora a conclusão da unidade técnica de que a “*existência de divergência entre os próprios Tribunais de Contas acerca da aplicabilidade à administração pública direta, autárquica e fundacional da vedação prevista no art. 3º da Medida Provisória 1.108/2022 (que foi convertida na Lei nº. 14.442/2022)*”, não permite

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



que a conduta dos responsáveis pelo certame seja caracterizada como erro grosseiro apto a ensejar a aplicação de multa em relação a esta irregularidade.

CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, OPINA o Ministério Público de Contas:

a) pela procedência da denúncia em razão das seguintes irregularidades no Chamamento Público n. 001/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Formiga:

a.1) vedação ao oferecimento de taxa de administração negativa;

a.2) inadequada utilização do instrumento de parceria previsto na Lei Federal n. 13.019/2014 (MRSOC) para contratação de serviço de fornecimento de cartão alimentação aos servidores municipais, que também configura burla ao dever de licitar, em ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988, ao art. 2º da Lei Federal n. 8.666/1993 e ao art. 2º da Lei Federal n. 14.133/2021;

b) seja aplicada multa, com fulcro no art. 83, inciso I c/c art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, à secretária municipal de administração e desenvolvimento econômico do Município de Formiga, **Milena Ribeiro da Silva**, ao diretor geral do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), **Flávio Passos**, e ao superintendente executivo do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Formiga (PREVIFOR), **Ronaldo Cândido da Silva**, todos subscritores do edital ora examinado, **em razão da irregularidade acima descrita na alínea “a.2”**;

c) seja determinado ao Município de Formiga, na pessoa de seu atual prefeito, **que promova a anulação do Chamamento Público n. 001/2023** e encaminhe ao Tribunal de Contas de Minas Gerais cópia da publicação do ato de anulação, com fulcro no art. 76, XVI, da Constituição do Estado de Minas Gerais e no art. 64, IV, da Lei Complementar n. 102/08.

26. É o parecer.

Belo Horizonte, 19 de junho de 2023.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente)