

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO RELATOR DA SEGUNDA CÂMARA  
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

**PROCESSO Nº: 1.127.042**

**ANO:2022**

**HENRIQUE RODARTE FERNANDES SILVA**, Secretário Executivo da **ASSOCIAÇÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO RIO GRANDE – CONSÓRCIO AMEG**, inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas (CPF) sob o número 015.660.316-05, casado, residente e domiciliado na Rua Lázaro Garcia de Melo, nº 600, Bairro Alto dos Nobres, na cidade de Passos/MG, CEP: 37.903-304, vem respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, tempestivamente e com fundamento no Regimento Interno desse egrégio Tribunal de Contas, apresentar **DEFESA** acerca dos fatos contidos na Denúncia e nas manifestações da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (peça n. 26) e do Ministério Público de Contas (peça n. 28).

**1. BREVE SÍNTESE DOS FATOS**

1.1. O Consórcio AMEG iniciou o Procedimento Licitatório nº 057/2022, Modalidade PREGÃO ELETRÔNICO 010/2022 Volume 01 Objeto: REGISTRO DE PREÇOS AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS SIMPLES, DE PASSEIO, PICK-UP SIMPLES, 4X4, MOTOCICLETAS, ONIBUS, VAN, FURGÃO, AMBULANCIAS JÁ ADAPTADAS E MAQUINARIOS PESADOS', em **05 de julho de 2022**. (constantes nas Peças de 21 a 24 do Processo em epigrafe)

1.2. O Secretário Executivo do Consórcio AMEG, ora DENUNCIADO e abaixo assinado, após conversa com os Prefeitos, Secretários Municipais e outros Servidores Públicos dos Municípios Consorciados, levantou a demanda dos municípios pelos 40 (quarenta) tipos de veículos, na quantidade de 01 (uma) ou 02 (duas) unidades por item em cada município consorciado.

1.3. Considerando que eram 21 (vinte e um) municípios consorciados, a quantidade total por item variou entre 25 (vinte e cinco) e 30 (trinta) veículos, conforme consta na Solicitação de Abertura de Procedimento Licitatório. (nas páginas de 02 a 13 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constantes nas Peças de 21 a 24 do Processo em epigrafe)

1.4. Como o objetivo da licitação era atender os municípios consorciados o DENUCIADO assinou a Declaração de Ordenação de Despesas, que ***“todas as despesas serão custeadas com recurso próprio de cada um dos municípios consorciados, empenhados em dotação criadas para este fim nos orçamentos municipais, mediante disponibilidade orçamentária e financeiras, processadas e autorizadas, no ato das contratações” grifo nosso.*** (na página 314 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constante nas Peças de 21 a 24 do Processo em epigrafe).

1.5. O Presidente do Consórcio AMEG e Prefeito de Carmo do Rio Claro, Filipe Cardoso Carielo, editou a Portaria nº 292 excluindo o DENUNCIADO de todas as atividades relacionadas aos processos licitatórios e criando uma Comissão de Impulsionamento de Licitações, com membros e atribuições definidas, **em 15 de julho de 2022.**

1.6. O Presidente do Consórcio AMEG reuniu os membros da comissão, apresentou a Portaria nº 292 e informou sobre a exclusão do DENUNCIADO das atividades relacionadas aos processos licitatórios, **em 15 de julho de 2022.**

1.7. A quantidade de veículos do termo de referência foi ampliada para 150 (cento e cinquenta) por item, sem a participação ou ciência do DENUNCIADO, conforme (páginas 315 a 326 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constantes nas Peças de 21 a 24 do Processo em epigrafe)

1.8. A Procuradora do Consórcio AMEG, Camila Rey Rezende emitiu parecer favorável à publicação do Edital com o número de 150 (cento e cinquenta) veículos por item. (página 328 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constante nas Peças de 21 a 24 do Processo em epigrafe).

1.9. O Edital, sem que o DENUNCIADO tivesse conhecimento do conteúdo, foi publicado em **01 de agosto de 2022**. (página 384 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constante nas Peças de 21 a 24 do Processo em epígrafe).

1.10. A empresa CKS Comércio de Veículos Ltda apresentou a impugnação em **05 de agosto de 2022**. (páginas de 419 a 443 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constantes nas Peças de 21 a 24 do Processo em epígrafe).

1.11. A Pregoeira do Consórcio AMEG, Laila Cristina Pereira, suspendeu o processo em **09 de agosto de 2022**. (página 452 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constante nas Peças de 21 a 24 do Processo em epígrafe).

1.12. A Procuradora do Consórcio AMEG apresentou uma análise jurídica sobre a impugnação e baseada na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e opinou pela rejeição das alegações, em **10 de agosto de 2022**. (páginas de 454 e 457 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constantes nas Peças de 21 a 24 do Processo em epígrafe).

1.13. A Pregoeira retificou o Edital que foi republicado, sem a participação do DENUNCIADO, em **10 de agosto de 2022**. (páginas de 459 e 517 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constantes nas Peças de 21 a 24 do Processo em epígrafe).

1.14. A empresa CKS Comércio de Veículos LTDA apresentou a denúncia por e-mail ao Tribunal de Contas de Minas Gerais em **30 de agosto de 2022** (Constante na Peça 02 do Processo em epígrafe).

1.15. Os servidores Adriana Guimarães Ribeiro, Analista de Controle Externo - TC 1873-0 e Reginaldo de Pádua Ribeiro, Coordenador de Protocolo e Triagem não identificaram indícios de danos ao erário ou má fé, como pode ser visto no item 4.2 do Relatório de Triagem nº 616/2022, em **31 de agosto de 2022**. (Constante na página 1 da Peça 3 do Processo em epígrafe).

1.16. O certame ocorreu em **31 de agosto de 2022**, de forma eletrônica com a participação de diversas empresas e dentre os itens apontados pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) como irregular pela limitação à participação a fabricantes e concessionários, houve a adjudicação dos itens 16, 17, 21, 22, 23 e 24, restou fracassado o item 20 e desertos os itens 18 e 19, (páginas de 1114 e 1149 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constante nas Peças de 21 a 24 do Processo em epígrafe).

1.17. O Conselheiro Wanderley Ávila não concedeu a cautelar pleiteada, por não verificar, nesse momento, elementos que justifiquem o impedimento do

prosseguimento da licitação, através de decisão monocrática em **05 de setembro de 2022**. (página 7 da Peça 6 do Processo em epigrafe).

1.18. O Consórcio AMEG foi comunicado no dia **26 de setembro de 2022** da decisão monocrática do Conselheiro Wanderley Ávila, conforme Aviso de Recebimento assinado pela Empregada Pública do Consórcio AMEG. (Constante na Peça 10 do Processo em epigrafe).

1.19. A Pregoeira requisitou parecer jurídico em **26 de setembro de 2022** (página 1.150 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constante nas Peças de 21 a 24 do Processo em epigrafe).

1.20. A Procuradora do Consórcio AMEG emitiu Parecer Jurídico favorável à homologação em **27 de setembro de 2022**. (páginas de 1151 a 1153 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constantes nas Peças de 21 a 24 do Processo em epigrafe).

1.21. O Presidente do Consórcio AMEG homologou o resultado do Processo em **27 de setembro de 2022** sem a participação do DENUNCIADO (páginas de 1169 a 1174 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constantes nas Peças de 21 a 24 do Processo em epigrafe).

1.22. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) analisou o Procedimento Licitatório nº 057/2022 - Pregão Eletrônico nº 010/2022 e concluiu que **houve restrição indevida da competitividade, por incidência do disposto na Lei nº. 6.729/1979 (Lei Renato Ferrari) e na Deliberação CONTRAN nº. 64/2008**. E que existe indícios de irregularidades, **pela ausência de realização de estudo da demanda**.

## **2. PRELIMINARMENTE**

O Secretário Executivo ora DENUNCIADO, foi afastado pelo Presidente do Consórcio AMEG de todas as atividades relacionadas aos processos licitatórios, através da Portaria nº 292 de 15 de junho de 2022.

Essa portaria:

- a) Criou uma comissão de impulsionamento e apoio para as licitações, art. 1º;
- b) Definiu as atribuições, inciso I do art. 2º;

c) Determinou expressamente que os membros reportariam diretamente ao Presidente do Consórcio e assim excluiu o Secretário Executivo ora DENUNCIADO de qualquer decisão, §1º do art. 2º.

d) Definiu o nome dos membros dessa comissão, art. 3º.

e) Definiu o Presidente do Consórcio AMEG como responsável por determinar a lista de objetos a serem licitados, §4º do art. 5º.

Sendo assim, a referida Portaria de nº 292, elaborada, assinada e apresentada a todos os empregados do Consórcio AMEG pelo seu Presidente e Prefeito de Carmo do Rio Claro, Filipe Cardoso Carielo, exclui qualquer possível responsabilidade do Secretário Executivo ora DENUNCIADO no caso em tela, pois sua edição é anterior a publicação do Edital.

O DENUNCIADO foi afastado e impedido de atuar no processo, não foi consultado pela Procuradora do Consórcio, nem pela Pregoeira e nem por nenhum membro da citada comissão sobre esse ou sobre nenhum outro processo licitatório até dezembro de 2022.

A Portaria nº 292 foi cumprida pela: a) presunção de legitimidade; b) imperatividade; c) executoriedade em sentido amplo; d) executoriedade em sentido estrito; e) tipicidade; que são próprios dos atos administrativos.

Sendo impossível estabelecer nexo de causalidade dos atos praticados pelo Secretário Executivo ora DENUNCIADO e qualquer eventual irregularidade ocorrida posteriormente ao seu afastamento compulsório.

A ampliação do número de veículos por item só foi possível pelo afastamento do Secretário Executivo ora DENUNCIADO, que era até então o responsável pelo estudo da demanda, pelo Presidente do Consórcio AMEG conforme a autorização assinada pelo mesmo. (página 315 do Procedimento Licitatório nº 057/2022 constantes nas Peças de 21 a 24 do Processo em epigrafe).

Diante disso é imperioso que o Secretário Executivo seja excluído da relação de responsáveis, pois o mesmo não tinha legitimidade para não limitar à participação a fabricantes e concessionários nem tão pouco participou do estabelecimento da quantidade de 150 (cento e cinquenta) veículos.

Segue a cópia da referida portaria:

PORTARIA Nº. 292 DE 15 DE JULHO DE 2022



*Dispõe sobre a criação de Comissão de Impulsionamento e Apoio para as Licitação da AMEG destinadas à adesão dos Municípios Consorciados para o ano de 2021 e da outras providências.*

O PRESIDENTE DA AMEG - ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO RIO GRANDE, no uso de suas atribuições estatutárias,

**CONSIDERANDO** a finalidade precípua do consorcio AMEG de trazer soluções coletivas aos municípios;

**CONSIDERANDO** a vantajosidade que tem se demonstrado com as licitações coletivas para futura e eventual adesão dos municípios consorciados;

**CONSIDERANDO** que as licitações coletivas além de economia financeira, geram agilidade, efetividade e eficiência na compra de bens, produtos ou contratação de serviços para os municípios consorciados;

**CONSIDERANDO** que as licitações coletivas ajudam a melhorar os serviços públicos, bem como contribuem, consequentemente, para melhorar a qualidade de vida da população da região de atuação do consorcio;

**RESOLVE:**

Art. 1º - Fica criada a Comissão de Impulsionamento e Apoio para as Licitações destinadas à disponibilidade de adesão aos Municípios Consorciados para o ano de 2021 da AMEG – CIAL.

**Parágrafo Único.** A CIAL tem como finalidade impulsionar a realização das licitações coletivas do consorcio AMEG, objetivando entregar aos municípios consorciados uma maior gama de licitações aptas a serem aderidas de acordo com a necessidade individual de cada um em um menor tempo possível, sem deixar a qualidade técnica e legal ser afetada.

Art. 2º - Os membros da CIAL deverão dar suporte a TODOS os atos do Departamento de Licitações da AMEG que tenham ligação com a tramitação de licitações coletivas destinadas a adesão aos Municípios Consorciados, sempre que necessário e requisitado pela presidência da Comissão, em especial:

Alpinópolis | Capetinga | Capitólio | Carmo do Rio Claro | Cássia | Claraval | Delinópolis | Doresópolis | Fortaleza de Minas  
Guapé | Ibiraci | Itaú de Minas | Passos | Pimenta | Piumhi | Pratápolis | São João Batista do Glória | São José da Barra  
São Roque de Minas | São Sebastião do Paraíso | São Tomás de Aquino | Vargem Bonita

Sede: Rua Benedita da Silveira Maia, 144 – Jd. Pinheiros - Telefax (35) 3521-9544 – CEP: 37903-660 – Passos – MG  
CNPJ 35.617.360/0001-11 – Inscrição Estadual: Isenta  
Site: [www.ameg.org.br](http://www.ameg.org.br) - E-mail: [ameg@ameg.org.br](mailto:ameg@ameg.org.br)



- I - Confecção, revisão e publicação de editais;
- II - Realização de cotação de preços;
- III - Pesquisa para melhor descrição técnica dos objetos a serem licitados;
- IV - Elaboração de Termo de Referência;
- V - Planejamento e Elaboração de cronograma das licitações;
- VI - Pesquisa junto aos Municípios Consorciados para levantamento de demandas;
- VII - Implementação de novo Sistema de Licitações e Compras;
- VIII - Quaisquer outras necessárias a consecução dos objetivos da CIAL;

§1º. No exercício das atribuições conferidas por essa portaria, a Presidência da CIAL, bem como seus membros, responderão diretamente à Presidência do Consórcio AMEG.

§2º. As tarefas exercidas pelos membros dessa comissão terão **PRIORIDADE ABSOLUTA** sobre quaisquer outras, salvo exclusivamente autorização expressa do Presidente do Consórcio AMEG.

§3º É de responsabilidade da presidência da CIAL coordenar os trabalhos da comissão, distribuir as tarefas para cada membro, elaborar o plano de metas individuais e cobrar os resultados previstos.

Art. 3º Ficam designados os seguintes membros para compor a *Comissão de Impulsionamento e Apoio para as Licitações - CIAL*:

**Nomes:**

Heloísa Helena Leite Lima  
Laila Cristina Pereira  
Dayla Pereira de Souza Bernardes

Camila Rey Rezende  
Marcelo Augusto Ribeiro

**Cargos:**

Chefe do Departamento Administrativo  
Chefe do Departamento de Licitações  
Chefe do Departamento de Desenvolvimento e Gestão de Convênios  
Procuradora Geral  
Assessor de Comunicação

Art. 4º - Sob a presidência do segundo, constitui a *Comissão de Impulsionamento e Apoio para as Licitações* cuja investidura não excederá a 31 de dezembro do corrente ano.

nópolis | Capetinga | Capitólio | Carmo do Rio Claro | Cássia | Claraval | Delfinópolis | Dorasópolis | Fortaleza de Minas  
Iapê | Ibiraci | Itaú de Minas | Passos | Pimenta | Piumhi | Pratápolis | São João Batista do Glória | São José da Barra  
São Roque de Minas | São Sebastião do Paraíso | São Tomás de Aquino | Vargem Bonita

de: Rua Benedita da Silveira Maia, 144 - Jd. Pinheiros - Telefax (35) 3521-9544 - CEP: 37903-660 - Passos - MG  
CNPJ 35.617.360/0001-11 - Inscrição Estadual: Isenta  
Site: [www.ameg.org.br](http://www.ameg.org.br) - E-mail: [ameg@ameg.org.br](mailto:ameg@ameg.org.br)





Art. 5º - A CIAL, por sua Presidente, deverá apresentar relatório geral semanal de suas atividades, demonstrando as tarefas realizadas e os resultados alcançados.

§1º. Cada membro da CIAL deverá apresentar relatório semanal contendo as atividades individuais exercidas em prol dos objetivos da comissão;

§2º. A presidente, em seu relatório geral, deverá apontar eventuais falhas a serem corrigidas, bem como qualquer ação ou omissão que implique em descumprimento das determinações dessa portaria ou que prejudique os trabalhos da CIAL, inclusive os eventualmente provenientes de servidores que não sejam membros da comissão.

§3º. A comissão terá como meta inicial a publicação de pelo menos 10 (dez) licitações nos próximos 30 dias, excluindo desse prazo os dias em que os membros estiverem fazendo curso.

§4º. A lista de objetos a serem licitados será apresentado pelo Presidente da AMEG, após consulta aos demais membros do consórcio, iniciando o prazo a que se refere o parágrafo anterior após o recebimento dessa lista.

§5º. Deverá ser criado grupos de comunicação em aplicativo (whatsapp) segmentados nos diversos setores da administração pública municipal (saúde, educação, esporte, assistência social, etc), onde cada município indicará um representante para apresentação de demandas e revisão dos itens de edital para adequação às necessidades de cada município.

§6º. Após a conclusão de cada Termo de Referência, deverá ser encaminhado o TR ao respectivo grupo que tenha ligação com o objeto da licitação, bem como sempre com cópia ao grupo do setor de licitações de cada município, para revisão dos itens e recebimento de demandas adicionais, sem prejuízo do início do processo de cotação de preços.

§7º. O prazo para recebimento das indicações a que se refere o parágrafo anterior será de 2 (dois) dias úteis, podendo ser prorrogado se não implicar em atraso no processo de licitação.

Art. 6º - Fica autorizada a realização de horas extras que sejam necessárias para o cumprimento das determinações constantes dessa portaria.

Art. 7º - As atividades dos membros da comissão de que trata essa portaria serão exercidas sem remuneração adicional, salvo as inerentes às horas extras realizadas e sem prejuízo das outras atribuições próprias de seus respectivos cargos.

#### PROVIDÊNCIAS GERAIS

Alpinópolis | Capetinga | Capitólio | Carmo do Rio Claro | Cássia | Claraval | Delfinópolis | Doloresópolis | Fortaleza de Minas  
Guapé | Ibiraci | Itaú de Minas | Passos | Pimenta | Plumbi | Pratápolis | São João Batista do Glória | São José da Barra  
São Roque de Minas | São Sebastião do Paraíso | São Tomás de Aquino | Vargem Bonita

Sede: Rua Benedita da Silveira Maia, 144 - Jd. Pinheiros - Telefax (35) 3521-9544 - CEP: 37903-660 - Passos - MG  
CNPJ 35.617.360/0001-11 - Inscrição Estadual: Isenta  
Site: [www.ameg.org.br](http://www.ameg.org.br) - E-mail: [ameg@ameg.org.br](mailto:ameg@ameg.org.br)





Art. 8º Fica estabelecido a data do dia 18 de julho para publicação do resultado final, bem como homologação do Processo Seletivo em curso.

§1º. Fica determinada a convocação imediata, após a homologação do resultado do processo seletivo, de 2 (dois) agentes administrativos, que deverão participar do curso de licitações que será promovido nos dias 20 e 21 deste mês de julho, devendo ser comunicado pessoalmente a presente convocação.

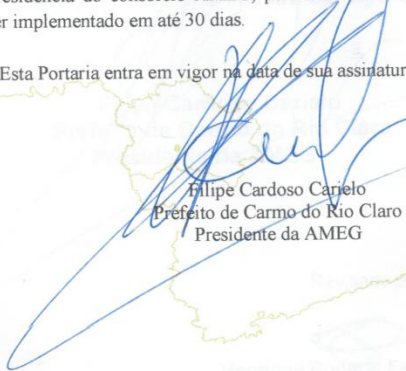
§2º Os agentes administrativos convocados ficarão irrestritamente sob a gestão da presidente da CIAL, devendo seguir suas determinações e contribuir para consecução dos objetivos da comissão.

§3º. A presidente da CIAL deverá setorizar o departamento de Licitações em setor de compras e se setor de licitações para otimizar os trabalhos, devendo cada agente administrativo atuar em um dos setores, podendo, contudo, atuar em conjunto sempre que solicitado pela Presidência da Comissão.

Art. 9º - Fica determinado à *Comissão de Impulsão e Apoio para as Licitações – CIAL* a adoção dos atos necessários à adesão e implementação do sistema de licitações da Associação Mineira de Municípios – (AMM Licita).

Parágrafo Único. A CIAL deverá apresentar, em 5 (cinco) dias, relatório de viabilidade da implementação do AMM Licita, bem como apontar os eventuais benefícios da troca de sistema. Após aprovado pela presidência do consórcio AMEG, persistindo a definição pela implementação, o novo sistema deverá ser implementado em até 30 dias.

Art. 9º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua assinatura.

  
Felipe Cardoso Carielo  
Prefeito de Carmo do Rio Claro  
Presidente da AMEG

Alpinópolis | Capetinga | Capitólio | Carmo do Rio Claro | Cássia | Claraval | Delfinópolis | Doloresópolis | Fortaleza de Minas  
Guapé | Ibiraci | Itaú de Minas | Passos | Pimenta | Piumhi | Pratápolis | São João Batista do Glória | São José da Barra  
São Roque de Minas | São Sebastião do Paraíso | São Tomás de Aquino | Vargem Bonita

Sede: Rua Benedita da Silveira Maia, 144 – Jd. Pinheiros - Telefax (35) 3521-9544 – CEP: 37903-660 – Passos – MG  
CNPJ 35.617.360/0001-11 – Inscrição Estadual: Isenta  
Site: [www.ameg.org.br](http://www.ameg.org.br) - E-mail: [ameg@ameg.org.br](mailto:ameg@ameg.org.br)

### 3. DO MÉRITO

Caso a Preliminar não seja considerada passamos para a análise e constatação do mérito.

### 3.1 DA AUSÊNCIA DE DOLO

A Impugnação apresenta pela empresa CKS Comércio de Veículos LTDA foi respondida e negada baseada na jurisprudência do Tribunal de Contas.

Não há nos autos nenhum resquício de evidência de intenção de beneficiar ou prejudicar qualquer participante.

Se houvesse jurisprudência para autorizar a participação de outras empresas do ramo a mesma seria seguida.

A intenção de todos do Consórcio AMEG é atender os municípios consorciados com os melhores produtos com o menor preço.

A ausência de dolo foi confirmada pela análise prévia da denúncia, Peça 3 e pela análise da Unidade Técnica.

### 3.2 DA NÃO COMPROVAÇÃO DO ERRO GROSSEIRO

No Acórdão 3327/2019 da Primeira Câmara, o relator Ministro Vital do Rêgo afirma que para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro aquele **que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário**, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado.

O relator cita o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei 13.655/2018, e que equipara o erro grosseiro ao ato ilícito praticado com dolo:

***Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.***

Por se tratar de conceito jurídico indeterminado, o erro grosseiro compreende “uma zona de certeza positiva, dentro da qual ninguém duvida do cabimento da aplicação da expressão que o designa e uma zona de certeza negativa em que seria certo que por ela não estaria abrigada” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Discricionariedade e controle jurisdicional, 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 29)”.

Segundo o ministro, a jurisprudência deste TCU tem considerado que o erro grosseiro deriva de conduta culposa do responsável que foge ao referencial do “administrador médio”, utilizado pelo Tribunal para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos à sua apreciação, conforme se depreende das ementas transcritas a seguir, retiradas da jurisprudência selecionada do TCU:

***A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do “administrador médio” utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o “erro grosseiro” a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018 (Acórdão 1.628/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).***

No que se refere ao alcance do conceito jurídico indeterminado contido no termo "erro grosseiro", as decisões parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual com a "culpa grave", isto é, para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de "grave inobservância do dever de cuidado" e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-Plenário, relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, tendo como relator o ministro Augusto Nardes).

Assim, entre os níveis extraordinário e mínimo de diligência, para efeito de configuração do erro grosseiro, o TCU tem se inclinado pelo meio-termo (ou nível médio), no qual a responsabilização terá lugar quando a conduta do administrador público afronta o dever de cuidado objetivo que dele se esperava, de acordo com a regra legal ou princípio aplicáveis, considerando as circunstâncias externas do caso concreto, tendo em mira sempre que a "régua" do nível normal (médio ou mediano) de diligência esperado pode oscilar de acordo com os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado.

Caso houvesse erro grosseiro o mesmo poderia ter sido identificado:

a) Pela Procuradoria do Consórcio AMEG em três momentos que emitiu pareceres favoráveis pela publicação do Edital, pela rejeição da Impugnação e pela Homologação do resultado.

b) Pelos servidores Adriana Guimarães Ribeiro, Analista de Controle Externo - TC 1873-0 e Reginaldo de Pádua Ribeiro, Coordenador de Protocolo e Triagem em **31 de agosto de 2022** durante a elaboração do Relatório de Triagem nº 616/2022.

c) Na análise do pedido cautelar em **05 de setembro de 2022**, através de decisão monocrática.

**O ERRO GROSSEIRO SALTARIA AOS OLHOS DE TODOS QUE TIVERAM ACESSO AO PROCESSO.**

Não passaria despercebido, logo trata-se apenas de uma interpretação.

O despacho exarado pelo Conselheiro Wanderley Ávila, em 05 de setembro de 2022, aduz que não foi identificado o prejuízo ao certame, em relação a ampla participação dos licitantes e ofensa aos princípios licitatórios, como aduzidos pelo denunciante, e que não há a presença de *fumus boni iuris*, elemento essencial para que seja concedida a medida liminar de suspensão do Pregão Eletrônico nº 10/2022.

Ademais, não houve prejuízo identificado pela Procuradoria do Consórcio AMEG e dos dois técnicos desse Tribunal de Contas.

Sendo assim, não há o que se falar em erro grosseiro, em vez que, esse certame foi analisado por profissionais com saber jurídico.

### **3.3 DA AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO**

Para além do elemento subjetivo, tratado no tópico anterior, o art. 10, caput da Lei 8.429/1992 exige, para configuração do ato de improbidade administrativa nele previsto, a ocorrência de lesão ao erário, consistente em desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres. O dano ao erário é, portanto, elemento objetivo do tipo de improbidade administrativa em questão, conforme expressamente exigido pela cabeça do art. 10 da Lei 8.429/1992. Dessa forma, as condutas descritas nos incisos do dispositivo não devem ser interpretadas como tipos autônomos de infração, senão como tipos conectados com o caput da regra, a exigir, portanto, a presença efetiva do dano ao erário.

Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça chegou a pacificar sua jurisprudência, em decisões da Primeira e da Segunda Turma, no sentido de que “as condutas descritas no art. 10 da LIA demandam a comprovação de dano efetivo ao erário público, não sendo possível caracterizá-las por mera presunção”.

A tese é acertada, pois os elementos do tipo têm como uma de suas funções, justamente, a de garantir as liberdades individuais e limitar o poder punitivo estatal. O jurisdicionado deve ter a segurança de que só será punido caso venha a praticar efetivamente a conduta vedada com todos os contornos definidos pela legislação de regência. Presumir a ocorrência de algum dos elementos do tipo infracional é, em última instância, presumir a própria ocorrência da infração.

Todavia, não há o que falar em dano ao erário, conforme análise inicial da denúncia, item 3.1.5, cita que com base nas informações contidas nos autos, não é possível afirmar dano ao erário.

Outrossim, não foi caracterizado restrição de competitividade/limitação de concorrência, visto que, houve 17 (dezessete) participantes.

Também não há evidência de sobre preço.

### **3.4 DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE NA APLICAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA**

## **TCE-MG - RECURSO ORDINÁRIO: RO XXXXX**

Jurisprudência • [MOSTRAR DATA DE PUBLICAÇÃO](#)

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. PRELIMINARES DE NULIDADE PROCESSUAL E DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AFASTADAS. PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E CONTRATOS FORMALIZADOS COM INOBSERVÂNCIA DE DISPOSITIVOS DA LEI N. 8.666 /93. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA COM FULCRO NO ART. 24 , XIII , LEI N. 8.666 /93. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO DISPENSA DE LICITAÇÃO. REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA. REDUÇÃO DO VALOR DA **MULTA** APLICADA. PROVIMENTO PARCIAL. 1. O Tribunal de Contas, no exercício do seu poder-dever de controle da administração constitucionalmente estabelecido, tem competência para imputar **multa** a gestor público sujeito à sua jurisdição. 2. Não basta que a instituição contratada pela Administração por meio de dispensa de licitação preencha os requisitos do art. 24, inciso XIII, ou seja, ser brasileira, não possuir fins lucrativos, deter inquestionável reputação ético-profissional e ter como objetivo estatutário ou regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional. Há de observar também que o objeto do correspondente contrato guarde estreita correlação com o ensino, a pesquisa ou o desenvolvimento institucional além de deter reputação ético-profissional na específica área para a qual está sendo contratada. 3. Decisão TCU n. 908/1999. 4. Plenário. 3. Em virtude das normas aplicáveis, obriga-se o Tribunal, em cada caso, antes de definir o valor da sanção, a sopesar o ato praticado, pautando-se nos princípios da **proporcionalidade** e **razoabilidade**, verificando a natureza e levando em conta que a sanção deve ser necessária, adequada e proporcional à gravidade da irregularidade cometida.

## **TCE-MG - INSPEÇÃO ORDINÁRIA XXXXX**

Jurisprudência • [MOSTRAR DATA DE PUBLICAÇÃO](#)

INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. OBRAS. TOMADAS DE PREÇOS. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE LICITAÇÕES N. 8.666/93 E DE INSTRUÇÕES NORMATIVAS DESTA CORTE DE CONTAS. **APLICAÇÃO DE MULTA**. 1. Com fundamento no disposto no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica e no inciso II do art. 318 do Regimento Interno, cabe **aplicação** de **multa** por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. 2. A **multa** a ser aplicada deve observar os princípios da **proporcionalidade** e da **razoabilidade**, por isso sua dosimetria deve ser suficiente para infundir no compelido o intuito de cumprir a determinação deste Tribunal, sem que isto signifique, no entanto, o enriquecimento indevido da parte contrária.

Para melhor compreensão acerca da aplicação e alcance do princípio da proporcionalidade, deve-se aludir aos seus três elementos básicos ou subprincípios, consolidados pela doutrina, que, assinala-se, possui matrizes germânicas.

A **pertinência** ou **aptidão** (Geeignetheit), segundo Ulrich Zimmerli, deve pronunciar se determinada medida representa “o meio certo para levar a cabo um fim baseado no interesse público”. Tal é a manifestação da adequação, da conformidade ou da validade do fim. Muitos autores, a exemplo de Gilmar Mendes e Paulo Bonavides, aludem a esse princípio como sendo o de adequação.

A **necessidade** (Erforderlichkeit), segundo elemento, elucida que a medida não há de exceder os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja, mostrando que uma medida, para ser admissível, deve ser necessária. Xavier Philippe mostra que, pela necessidade, não se questiona a escolha operada, mas o meio empregado, devendo este ser dosado para chegar ao fim pretendido.

Finalmente, como terceiro subprincípio, tem-se a **proporcionalidade stricto sensu**. Esta assinala que a escolha recai sobre o meio ou os meios que, no caso específico, levarem mais em conta o conjunto de interesses em jogo, defrontando-se o aplicador de tal princípio, simultaneamente, com uma obrigação e uma interdição. Esta se refere ao uso de meios desproporcionados, e aquela à necessidade do uso de meios adequados. A inconstitucionalidade, com efeito, ocorre quando a medida instrumental é excessiva, injustificável, não cabendo na fôrma da proporcionalidade.

Conforme se demonstra a seguir, a despeito de suas diferenças conceituais, os dois princípios visam a coibir o excesso ou o abuso do poder do Estado, quando disfarçado pela legalidade meramente formal.

No plano do Direito Administrativo, ambos os princípios coexistem, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello. Para esse autor, a razoabilidade do ato administrativo discricionário reside na obediência de critérios racionalmente aceitáveis segundo o senso comum, ou seja, conforme a razão do chamado homem médio. Esse critério, para o autor, busca invalidar condutas “desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência” e sensatez, bem como disposição de acatar as finalidades da lei que ampara o ato praticado. Em suma, a lei que atribui poder discricionário a um administrador público repudia os atos desarrazoados.

Ainda conforme o citado administrativista, **o princípio da proporcionalidade**, a seu turno, reza que **“ninguém deve estar obrigado a suportar constrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público”**. Assim sendo, **a legitimidade e a validade do ato administrativo encontram limites numa proporção razoável entre a sua extensão e intensidade, de um lado, e a finalidade pública a que se destina, de outro**.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, esse princípio é uma faceta da razoabilidade. Com efeito, **o ato que impõe ao administrado um ônus exorbitante em relação aos benefícios dele esperado, ou seja, que é desproporcional, não pode ser considerado razoável**. A medida considerada desproporcional é também irrazoável por ser ilógica, incongruente, inadequada ao fim almejado na norma que, em tese, lhe dá amparo.

Importante registrar, ainda, a positivação infraconstitucional desses princípios, na seara do Direito Administrativo, mediante a Lei n. 9.784, de 29/01/1999. Esse



diploma, que regula o processo administrativo no âmbito da federal, contempla expressamente tanto a proporcionalidade quanto a razoabilidade, em seu artigo 2º.

***Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.***

Para além do Direito Administrativo, o princípio da proporcionalidade avança na esfera constitucional, conforme já mencionado.

Caso a Preliminar não seja acatada e seja considerado erro grosseiro, o valor da multa deve ser relativizado, considerando que o eram 40 itens e foi questionada a possível limitação em 09 (nove) itens e desses apenas 06 (seis) foram adjudicados e homologados a multa deve ser proporcional o que equivale a 15% (quinze por cento) de R\$ 58.826,89, ou seja, R\$ 8.824,03.

Em relação ao estudo técnico, a participação do Secretário Executivo foi no apontamento de 25 ou 30 veículos no início do processo e a conclusão da irregularidade foi por 150 (cento e cinquenta) veículos, o que corresponderia 17,5% (dezessete virgula cinco por cento) de R\$ 58.826,89, ou seja, R\$ 10.294,70.

#### **4. Pedidos**

Diante do exposto, requer:

1) Que a preliminar seja acatada e que o Secretário Executivo ora Denunciado seja excluído da relação de responsáveis, tendo em vista que foi retirado compulsoriamente do processo, antes da publicação do edital pelo Presidente do Consórcio AMEG.

2) Que caso a preliminar não seja acatada, que a Denúncia pela limitação da participação de outras empresas do ramo seja considerada improcedente tendo em vista que o Secretário Executivo ora denunciado não pode participar da decisão de acatar ou não a impugnação apresentada.

3) Caso a Denúncia pela limitação da participação de outras empresas do ramo seja considerada procedente, que não seja aplicada multa pois não houve dolo ou erro grosseiro, pois caso houvesse os Técnicos ou o Conselheiro Relator teria identificado antes da homologação.

4) Caso a Denúncia pela limitação da participação de outras empresas do ramo seja considerada procedente e que houve dolo ou erro grosseiro, que seja aplicada a multa mínima ou seja considerada o percentual de 15% do valor máximo com parcelamento.

5) Que caso a preliminar não seja acatada, que a Denúncia pela ausência de estudo de demanda seja considerada improcedente tendo em vista que o Secretário Executivo ora Denunciado levantou a necessidade de 25 ou 30 veículos por item, quantidade pertinente considerando os 21 (vinte e um) municípios consorciados.

6) Caso a Denúncia pela ausência de estudo de demanda seja considerada procedente, que não seja aplicada multa pois não houve dolo ou erro grosseiro, pois caso houvesse os Técnicos ou o Conselheiro Relator teria identificado antes da homologação.

7) Caso a Denúncia pela ausência de estudo de demanda seja considerada procedente e que houve dolo ou erro grosseiro, que seja aplicada a multa mínima ou seja considerada o percentual de 17,5% do valor máximo com parcelamento.

9) Que sejam intimados todos os membros da comissão para comprovar a proibição do Secretário Executivo ora Denunciado em atuar no processo licitatório, fato que o exime de qualquer eventual responsabilidade.

8) Protesta, por derradeiro, provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos.

Nestes termos

Pede deferimento.

Passos/MG, 04 de julho de 2023.

**Henrique Rodarte Fernandes Silva**  
**Secretário Executivo do Consórcio AMEG**