



**PROCESSO N.** : **19.108-6/2017 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO** : **RECURSO ORDINÁRIO – REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA**  
**UNIDADE** : **PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRASSOL D'OESTE**  
**RECORRENTE** : **EMERSON RODRIGUES DA SILVA – EX PROCURADOR MUNICIPAL**  
**RELATOR** : **CONSELHEIRO DOMINGOS NETO**

### **PARECER Nº 2069/2021**

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. ACÓRDÃO Nº 773/2019-TP. PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRASSOL D'OESTE. PEDIDO DE AFASTAMENTO DA RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA. PARECER JURÍDICO RASO. NÃO REALIZOU ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELO NÃO PROVIMENTO.

#### **1. RELATÓRIO**

1. Retornam os autos ao Ministério Público de Contas após a interposição de Recurso Ordinário pelo Sr. Emerson Rodrigues da Silva, ex- Procurador Municipal de Mirassol D'oeste, em face do Acórdão 773/2019-TP, que julgou parcialmente procedente Representação de Natureza Interna, com imputação de multas e determinações.

2. As razões do recurso ordinário estão escoradas no inconformismo de recorrente na aplicação de multa de 40 UPFs/MT devido ao proferimento do Parecer Jurídico nº102/2014, no qual opinou pelo prosseguimento do procedimento licitatório - Concorrência Pública nº001/2014.

3. De acordo com o recorrente, inexistente erro de sua parte quanto parecerista, lembrando que parecer não configura ato administrativo, sendo de caráter opinativo. Outro ponto frisado foi a ausência de erro grosseiro e má-fé.



4. Ao final, o recorrente requereu que o presente recurso seja julgado procedente, para a reforma do Acórdão 773/2019-TP, a fim de excluir a multa de 40 UPFs/MT ao advogado Emerson Rodrigues da Silva.
5. O Conselheiro Relator proferiu juízo positivo de admissibilidade<sup>1</sup> conhecendo o referido recurso com efeito devolutivo e suspensivo, de acordo com os ditames dos arts. 270,272, inciso I e 273, do RITCE/MT.
6. Ato seguinte, os autos foram remetidos à apreciação técnica da Secretaria de Controle Externo de Recursos, a qual se manifestou pelo provimento do recurso interposto, devendo ser reformado o Acórdão n°773/2019 quanto aos **itens a.1, a.2, a.3 e a.4**, mantendo-se inalterados os demais itens, recomendações e determinações legais.
7. Vieram os autos para análise do Ministério Público de Contas. É o sucinto relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Preliminarmente

8. Inicialmente, cumpre a este *Parquet* avaliar a presença dos requisitos de admissibilidade do petitório recursal, quais sejam: o cabimento, a legitimidade, o interesse e a tempestividade, além dos demais previstos no art. 273 do RITCE/MT.
9. Conforme se infere, trata-se de parte legítima, sujeito passivo de decisão deste Tribunal, que valeu-se de modalidade recursal adequada para impugnar acórdão proferido por Câmara, nos termos do art. 270, I e §2º do Regimento Interno do TCE/MT.

---

<sup>1</sup> Decisão Doc. n°285021/2019



10. Ademais, vislumbra-se que o petitório recursal foi interposto de forma escrita, com a devida qualificação dos interessados e assinatura de procurador legítimo, sendo o pedido e razões do inconformismo apresentados com clareza e objetividade.

11. No que concerne ao requisito da tempestividade, o recurso ordinário foi protocolado em 14/11/2019, portanto, dentro do prazo de 15 dias da data da publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que ocorreu em 30/10/2019, nos termos do artigo 270, §3º do Regimento Interno deste Tribunal.

12. Sendo assim, na análise da admissibilidade do presente recurso, considerando o preenchimento dos requisitos intrínsecos e extrínsecos, opina o Ministério Público de Contas pelo seu conhecimento.

## 2.2 Do mérito

13. O **Recurso Ordinário** interposto pelo Sr. Emerson Rodrigues da Silva, ex-Procurador Municipal, em face do Acórdão n. 773/2019 – TP, que julgou parcialmente procedente a Representação de Natureza Interna formulada em desfavor da Prefeitura Municipal de Mirassol d'Oeste acerca de irregularidades na Concorrência Pública nº 001/2014 e nos contratos administrativos dela advindos

14. De início **importa transcrever o Acórdão nº 773/2019 - TP**, que julgou a Representação Interna interposta pela Secex Obras:

A ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, XV, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, de acordo, em parte, com o Parecer nº 1.047/2019 do Ministério Público de Contas e acompanhando o voto do Relator, em: **I)** preliminarmente, rejeitar a proposta de afastamento da incidência das Leis Municipais nºs 1.185/2013 e 1.186/2013 e normas regulamentares posteriores, sem prejuízo da proposição de determinações e recomendações à atual gestão do Município de Mirassol D'Oeste; **II)** **CONHECER** a Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades na Concorrência Pública nº 001/2014 e nos contratos administrativos dela advindos (Contratos nºs 061/2015 e 054/2014), formulada em desfavor da Prefeitura Municipal de Mirassol D'Oeste, gestão, à época, do Sr. Elias Mendes Leal Filho, sendo os Srs. Célia Regina de Mattos Prado, Mara Aparecida Amarante e Evanildo Luiz da Silva - membros da Comissão de Licitação à



época, Emerson Rodrigues da Silva - OAB/MT nº 17.872 - procurador do Município e Erasmo Romano Leite Pinto – ornamentista (engenheiro); o Consórcio Mirassol Melhor – SPE (IPE-COEL), representado pela procuradora Iani Gláucia Alves - OAB/MT nº 15.028; a empresa Incorporação e Planejamento e Engenharia Eirelli - EPP (IPÉ), sendo o Sr. Vitório Reginato Neto – sócio-gerente de ambos; e a Companhia de Obras de Engenharia Ltda. - EPP (COEL), representada pelos Srs. Loza Rosa Archanjo e Mário Borges Junqueira – sócios, Ivo dos Santos Araújo, bem como pelos procuradores Viviana Karine Delben Ferreira de Lima - OAB/MT nº 11.247, David Celson Ferreira de Lima - OAB/MT nº 11.092 e Alessandra Siqueira da Silva - OAB/MT nº 6.120; **III)** no mérito, julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Representação de Natureza Interna, para caracterizar as irregularidades GB 13 (tipo técnica e preço); GB 01 (fuga ao processo licitatório); GB11 (deficiência de projeto básico e executivo); GB 04 (não parcelamento de objeto divisível); GB 06 (sobrepço); e HB 99 (dano ao erário por abandono de obra); descaracterizar a irregularidade NB 99 (elaboração de normas incompatíveis com a legislação); e afastar a proposta de multa às irregularidades HB 08 (não aplicação de sanções administrativas) e HB 99 (dano ao erário por abandono de obra), conforme fundamentos constantes no voto do Relator; **IV) APLICAR** as seguintes **multas**, pela caracterização das irregularidades GB 13, GB 01, GB 11, GB 04, GB 06 e HB 99, com fundamento nos artigos 74 e 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, artigo 286, II, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016: **a)** aos Srs. Elias Mendes Leal Filho (CPF nº 354.096.061-91) e Emerson Rodrigues da Silva (CPF nº 814.280.491-34), para cada um, as multas a seguir relacionadas, que totalizam **40 UPFs/MT: a.1)** 10 UPFs/MT pela irregularidade GB 13\_Licitação\_Grave, inobservância do tipo de licitação correto, em contrariedade ao artigo 46 da Lei nº 8.666/1993; **a.2)** 10 UPFs/MT pela irregularidade GB 01\_Licitação\_Grave, não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações; **a.3)** 10 UPFs/MT pela irregularidade GB 11\_Licitação\_Grave, deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras e serviços; e, **a.4)** 10 UPFs/MT pela irregularidade GB 04\_Licitação\_Grave, ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível; e, **b)** ao Sr. Erasmo Romano Leite Pinto (CPF nº 394.127.417-15) a **multa** no valor equivalente a **10 UPFs/MT**, pela irregularidade GB 06\_Licitação\_Grave, realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado; **V) DETERMINAR** à atual gestão, com base no artigo 22, § 2º, da Lei Complementar nº 269/2007, que: **V.1)** estude a viabilidade de adequação da Lei Municipal nº 1.185/2013 e seus atos e normas posteriores e regulamentares, especificamente quanto a: **a)** realização de licitação, observados os requisitos da Lei nº 8.666/1993, para a contratação de empresa especializada em pavimentação asfáltica, que é obra pública; **b)** contratualização direta entre o Município de Mirassol D'Oeste e a empresa contratada pelo Município; e, **c)** observância dos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional para a instituição da contribuição de melhoria; **V.2)** promova a adoção de medidas para adequação da Lei Municipal nº 1.186, de 10-12- 2013, especificamente quanto à proibição de vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundos ou despesas, em observância ao artigo 167, IV, da Constituição da República; **V.3)** proceda, por meios próprios, ao abatimento



proporcional entre os valores, devidamente corrigidos, devidos ao Consórcio SPE, na ordem inicial de R\$ 34.517,55 (trinta e quatro mil, quinhentos e dezessete reais e cinquenta e cinco centavos), e os correspondentes ao refazimento da etapa, aferidos pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura, no valor inicial de R\$ 35.666,54 (trinta e cinco mil, seiscentos e sessenta e seis reais e cinquenta e quatro centavos); e, **VI) RECOMENDAR** à atual gestão, com base no artigo 22, § 1º, da Lei Complementar nº 269/2007, que: **a)** quanto aos recursos oriundos das contribuições voluntárias dos municípios aderentes, disponíveis na conta bancária do Município: **a.1)** rescinda os contratos advindos da Concorrência Pública nº 001/2014; **a.2)** utilize os recursos disponíveis para quitação de saldo eventual de medição da obra para finalização do respectivo contrato; e, **a.3)** devolva os valores pagos remanescentes aos municípios aderentes, na devida proporção da contribuição e corrigidos monetariamente; **b)** observe os termos da Lei nº 13.019/2014, que prevê a possibilidade jurídica da celebração de termo de colaboração ou de fomento, mediante o PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse Social, destinado aos cidadãos, movimentos sociais e a sociedade civil para a apresentação de propostas a fim de que o poder público possa avaliar a possibilidade de realização de um chamamento público, como medida de reconhecimento da participação social como direito do cidadão, para se assegurar a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável; e, **c)** ao licitar obras públicas, observe as etapas necessárias, com a confecção prévia dos projetos básico e executivo, em observância aos artigos 6º, IX e X, e 7º da Lei nº 8.666/1993. As multas deverão ser recolhidas com recursos próprios, no **prazo de 60 dias**. Os boletos bancários para recolhimento das multas estão disponíveis no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas – <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>. Após o trânsito em julgado, **encaminhe-se** cópia digitalizada dos autos ao Procurador-geral de Justiça de Mato Grosso, para conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis.

15. O recurso ora analisado evidencia a insatisfação do Sr. Emerson Rodrigues da Silva com os termos do decisão desta corte, que lhe atribuiu multa no montante de 40 UPFs/MT.

16. Conforme dispõe em defesa<sup>2</sup>, o recorrente ampara sua conduta na função de advogado, que emitiu o parecer jurídico sobre o edital da Concorrência Pública nº01/2014, em consonância com a legalidade, portanto, não havendo que se cogitar a aplicação de multa.

17. Fundamenta suas razões na liberdade de manifestação do advogado, bem como na imunidade profissional no exercício de seu múnus (art.133 da Constituição Federal, art.2º e art7º, §2º da Lei 8906/94).

2 Documento Externo – Doc. Digital nº267689/2019



18. A defesa ainda ressaltou que a emissão de parecer é conduta atípica, que não há enquadramento jurídico, motivo pelo qual a multa não haver sanção.

19. A respeito das irregularidades levantadas na Representação Interna, o recorrente alega a inexistência de qualquer documento nos autos que prove ou conclua que ele visou lesar os cofres públicos, que tenha agido com culpa, dolo, má-fé ou outro tipo de imoralidade. Frisou que agiu dentro dos ditames legais.

20. Houve também destaque para a natureza opinativa do parecer jurídico (art.38 da Lei de Licitações), não havendo responsabilização do emissor, uma vez que o conteúdo é aprovado ou não por ato posterior do administrador público.

21. Segundo o Sr. Emerson Rodrigues, a aplicação de multa pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso não pode fundar-se em presunções, nada obstante, a Representação de Natureza Interna, cujo improcedência se persegue, está em rota de colisão absoluta com o ordenamento jurídico no que tange a atuação do advogado, cuja aceitação, criminalizará o exercício de atividade essencial à justiça.

22. O recorrente asseverou a ausência de irregularidades no parecer assim como de erro grosseiro. Fez constar a legislação observada na elaboração do parecer, contemplando a Constituição Federal, a Lei nº866/93, Lei nº8906/94 a legislação municipal e demais ligadas à matéria.

23. Diante disso, o recorrente afirmou que cumpriu diligentemente a sua função, a qual, à luz do artigo 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, era de emitir parecer sobre a modalidade de licitação escolhida para o caso concreto, não sendo aceitável a sua submissão a essa injusta situação.

24. O assessor jurídico que, mediante interpretação da lei realiza parecer, não deverá ser responsabilizado se os danos causados aos clientes ou a terceiros não resultem de erro grave, inescusável ou de ato ou omissão decorrentes de culpa ou dolo. A responsabilidade do assessor jurídico por parecer emitido à Administração Pública é subjetiva e, assim, deve ser comprovada para que este possa ser responsabilizado, o que no presente caso não ocorreu.



25. A Secex de Recursos acatou os argumentos do recorrente e afastou a responsabilidade do parecerista.

**26. Passa-se à análise ministerial.**

27. De início registra-se que a **análise ministerial discorda da opinião da equipe técnica desse Tribunal.**

28. A Representação, formulada pela Secex de Obras e Infraestrutura teve como fim a apuração de possíveis irregularidades na Concorrência Pública nº001/2014 e nos contratos advindos deste certame, tendo como objeto a seleção de empresa especializada para, através do regime de permissão de serviços, executar os serviços de pavimentação asfáltica das vias urbanas no município de Mirassol d'Oeste/MT, incluindo a implantação e implementação do Programa de Pavimentação Participativa /PROPAP do município.

29. As irregularidades ventiladas neste recurso, de responsabilidade do recorrente, em resumo, revelaram um certame para serviços de pavimentação asfáltica, em que o tipo licitatório escolhido foi de “técnica e preço” (para serviços predominantemente intelectuais – art.46 da Lei.8666/93). A empresa vencedora – Consórcio Mirassol – Melhor – contratada formou adesão ao contrato principal, sendo que era necessário procedimento licitatório.

30. O levantamento feito pela equipe técnica concluiu que o processo licitatório destinado ao PROPAP foi realizado de modo a que apenas e tão somente uma empresa se habilitasse para execução de mais de 113 milhões de reais em obras de pavimentação urbana, por um período superior a 7 anos.

31. A licitação foi realizada com projeto básico incompleto e sem parcelamento do objeto, aqui revelando desrespeito ao Princípio da Ampla Concorrência.



32. Observe os pontos irregulares destacados no Relatório Técnico de responsabilidade do ex-Procurador do Município, Sr. Emerson Rodrigues da Silva, parecerista jurídico, dos quais decorreram a multa no valor de 40 UPFs/MT:

- 1) Inadequação do tipo de licitação Técnica e Preço para serviços ordinários de pavimentação urbana. GB13
- 2) Não realização de processo licitatório, nos casos previstos para licitações. Fuga ao processo licitatório GB01
- 3) Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços. GB11
- 4) Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível. GB11

33. O recorrente em sua defesa ao rebater a falha da escolha do tipo de licitação “técnica e preço” informou que o objeto da licitação não tratava de pavimentação ordinária de ruas da cidade em local pré-determinado, e com preços previamente estimados, daí a impossibilidade de utilizar o critério de "menor preço". Na verdade, a natureza do objeto licitado era predominantemente intelectual, visto que se tratava da implantação de um Programa Comunitário de Pavimentação no Município de Mirassol D'Oeste, visando mitigar sensivelmente, ou quiçá anular o sofrimento da população dos bairros ainda não contemplados com asfalto, que são muitos na cidade.

34. Depreende-se da argumentação acima que o objeto do certame não estava caracterizado para o recorrente no mesmo molde que estava no edital.



## 02. OBJETO DA LICITAÇÃO

2.1- O OBJETO da presente licitação é a SELEÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA, ATRAVÉS DO REGIME DE PERMISSÃO DE SERVIÇOS, EXECUTAR OS SERVIÇOS E OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA DAS VIAS URBANAS NO MUNICÍPIO DE MIRASSOL D' OESTE/MT, INCLUINDO A IMPLANTAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE PAVIMENTAÇÃO PARTICIPATIVÁ/PROPAP DO MUNICÍPIO, conforme memorial, plantas, planilha e demais documentos em anexo, incluindo o TERMO DE REFERÊNCIA CORRESPONDENTE.



35. Veja mais um trecho da recurso<sup>3</sup> no qual o recorrente explica do que se trata o objeto do certame:

Importante ressaltar que o programa inovador implantado em Mirassol D'Oeste, jamais se tratou de serviços ordinários de pavimentação urbana.

O Parecer Jurídico foi proferido para um edital de licitação na modalidade Concorrência Pública (técnica e preço) para a Contratação de Empresa para a Implantação do Programa de Pavimentação Participativa, através de Permissão.

Ora, o parecer não é sobre obra de pavimentação, o parecer é sobre Implantação do Programa de Pavimentação Participativa, poderíamos de maneira simplória afirmar que o programa é um gênero, do qual, a obra de pavimentação é uma espécie.

36. O programa PROPAP já estava estruturado, tendo sido implantado pela empresa JURITI - por meio do Contrato Administrativo n. 068/2013, oriundo da Carta Convite n. 015/2013.

37. No Termo de Referência foram apresentados os bairros a serem beneficiados<sup>4</sup>

Tabela 007: Bairros a serem Contemplados		
Bairros a serem contemplados	Percentual a Pavimentar	Quantidade de Bairros
- Jd. Das Flores, Parque Morumbi II e II, Vila Paixão, Jd. Arco Íris, Parque Pacaembu, Residencial Nova Mirassol, Jd. Lucélia, Jd. Aparecida, Jd. Alvorada, Parque São Francisco, Loteamento Silva, Residencial Interlagos, Parque Bandeiras II, Cidade de Deus, Vila São José, Loteamento Teles, Loteamento Joaquim Bento, Cidade Tamandaré, Jardim Vale do Sol.	100%	20
Residencial Alto da Boa Vista	95%	1
Jd. Das Flores II	80%	1
Parque Bandeirante	70%	1
Parque Shangrilá	60%	1
Bairro Monte Líbano	50%	1
Parque Europa, Parque Morumbi e Parque Serra	30%	3
Jd. Das Oliveiras e Jd das Oliveiras II e III.	25%	3
JD das Flores, Jd Favo de Mel, Mirassol II	20%	3
Jardim Planalto I, Cidade Tamandaré, Loteamento Raiari, Jardim Planalto II e Mutirão	10%	5

3 Documento Externo – doc. digital n°267689/2019

4 Relatório Técnico Preliminar – doc.digital n°201951/2017



38. Constou do Termo de referência, a necessidade de se executar 100.000 m<sup>2</sup> de pavimento asfáltico tipo TSD, o prazo para a execução da totalidade dos serviços seria de 7,5 anos.

39. Sobre a irregularidade pontuada no item 2 acima, como justificativa alegou-se que objeto licitado visava a implantação de um programa de asfalto comunitário ou como foi denominado, de um Programa de Pavimentação Participativa, não se tratando de objetos diversos que demandassem 'licitações autônomas', portanto não se pode falar em fuga ao processo licitatório.

40. Para os itens 3 e 4 o recorrente afirmou que não há que se falar em incompletude do projeto básico, pois atendeu a todos os requisitos estampados na Lei n° 8.666/93. Assim, do Edital constou, conforme artigo 69, inciso IX, da Lei n° 8.666/93, todo o *"conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto do licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução,..."*.

41. Pela avaliação do Procurador/Parecerista, que não detém conhecimentos técnicos, o projeto atendeu aos requisitos exigidos em lei.

42. No que diz respeito ao parcelamento do objeto, no Relatório Técnico os analistas mencionam que *"A elaboração do projeto básico adequado, completo, permitiria o parcelamento do objeto, com a possibilidade de contratação de mais de uma empresa"*.

43. Porém, salientou que não há relação entre o projeto básico e o parcelamento do objeto, pois muito embora este estivesse completo e atendendo adequadamente à legislação, o objeto não foi parcelado ou dividido em lotes, em função de decisão deliberada, facultada ao Município, haja visto que ao Município interessava selecionar empresa de porte suficiente e necessário para que IMPLANTASSE e IMPLEMENTASSE o Programa PROPAP - que envolvia toda o ciclo dos SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO, inclusive, o financiamento das obras para a população aderente ao Programa.



44. Nota-se aqui que o recorrente reconhece o objeto como serviços de pavimentação. E peca ao não relacionar o Projeto Básico ao parcelamento, sendo que o primeiro ao destrinchar o objeto (características da obra) deixaria claro sobre a possibilidade de divisão.

45. O presente recurso trouxe bastante argumentos, ponderações e afirmações que não foram nem de longe ventiladas no Parecer Jurídico nº102/2014, assinado pelo Senhor Emerson Rodrigues da Silva, vejamos:





Garantir e estrutura mínima a população, assegurando-lhe saúde e segurança, é cumprir os preceitos constitucionais, que deve nortear as ações da Administração Pública.

A noção do serviço público, intimamente ligado à prestação de atividades cujo foco primordial é o atendimento de necessidades da população, face a nova realidade social, onde o servidor e o administrador público devem possuir como objetivo inerente a satisfação integral do interesse público.

O Professor Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua serviço público como forma de assegurar a população comodidade, vejamos:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mais fluível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si ou por quem lhes faça as vezes (...)¹

#### DA LICITAÇÃO:

A modalidade de licitação do presente edital é a Concorrência, tendo em vista o que os serviços a serem prestados são de grande valor.

Nesse sentido é o ensinamento da Cláudia Fernandes Mantovani, vejamos:

A concorrência é a modalidade de licitação utilizada para se contratarem obras ou serviços de grande valor. Dela podem participar quaisquer interessados, cadastrados ou não, que, na fase de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução do objeto. Entretanto, a lei permite a realização da concorrência em qualquer caso (arts. 22, § 1º, e 23, § 4º).

A administração deverá publicar, em diários oficiais e jornal de grande circulação, o aviso contendo o resumo do edital, bem como a indicação do local em que os

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 14. ed. pg. 600.  
PARECER Nº 102/2014

Interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação (art. 21, I, II e III).²

A Lei nº 8666/93, estabelece as modalidades de licitação:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação.

(...)

I - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

c) concorrência: acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).  
(Redação dada ao inciso pela Lei nº 9.648, de 27.05.1998).

Podemos observar que o presente edital se encontra de maneira clara e objetiva, atendendo a necessidade de interesse público, e estando dentro da legalidade via editalícia, este Representante Jurídico opina pelo **DEFERIMENTO**.

E como opina.

É o Parecer.

Mirassol D'Oeste - MT, 05 de maio de 2014.

*Emerson Rodrigues da Silva*  
Procurador Geral do Município  
OAB/MT 17.872



46. A Secex de Recursos em sua análise técnica ressaltou a possibilidade de responsabilização dos pareceristas, conforme vem defendendo o TCU e STF. Mas também enfatizou a exclusão nos julgados da responsabilidade do parecerista quando demonstrada a eventual complexidade jurídica da matéria questionada, apresentada argumentos devidamente fundamentados e defendida tese aceitável na doutrina ou na jurisprudência (Acórdão nº 1591/2011 – Plenário, Acórdão nº 798/2008 – 1ª Câmara e Acórdão nº 296/2005 – 1ª Câmara).

47. Com base nisso, a equipe técnica alegou que o recorrente apresentou uma argumentação com fundamentos defendido em tese aceitável na doutrina ou jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

48. Por isso, em relação ao caso concreto, e somente neste, a equipe técnica entendeu não ser possível aduzir a má-fé, o dolo, a culpa grave ou o erro grosseiro, do Parecerista Jurídico na Concorrência Pública nº 001/2014.

49. Para a Secex, a Concorrência Pública e os seus contratos, na sua grande maioria, utilizados para empreendimento de grande vulto, são mais complexos. Tal complexidade é significativa, uma vez que possui requisitos, procedimentos, normas e protocolos diferenciadas, como por exemplo: a aplicação do tipo de licitação adequada, a utilização de projetos básicos ou executivos ou o estudo de viabilidade técnica e/ou econômica do objeto, dentre outros.

50. Deste modo, a equipe técnica afastou a responsabilização do autor do parecer jurídico da Concorrência Pública nº 001/2014, que resultou nos Contratos nº 061/2015 e 054/2014, uma vez que restou evidente a eventual complexidade jurídica das matérias questionadas.

**51. Discorda-se integralmente do posicionamento técnico.**

52. **De antemão é imperioso destacar que a Secex de Recursos não enfrentou o parecer jurídico elaborado pelo recorrente e objeto principal da presente análise.**



53. Insta salientar que a Secex de Recursos se equivocou, pois a exigência de argumentos devidamente fundamentados e defesa de tese aceitável na doutrina ou na jurisprudência deve ser observado no Parecer Jurídico e não nas razões de recurso como feito pelo recorrente.

54. Inclusive, sobre isso, vale dizer que a jurisprudência dessa Corte de Contas, em sintonia com o Tribunal de Contas da União, veda a responsabilização do parecerista quando o seu ato está devidamente fundamentado, consoante se denota do seguinte julgado publicado no **Boletim de Jurisprudência**<sup>5</sup>:

Responsabilidade. Advogado público. Parecer jurídico sobre minutas de editais de licitação e contratos. **Hipóteses de não responsabilização.** Os pareceres jurídicos emitidos sobre minutas de editais de licitação e contratos administrativos (art. 38, parágrafo único, Lei 8.666/93) têm natureza obrigatória, **não havendo que se falar em responsabilização do parecerista quando o ato está devidamente fundamentado e se defende tese jurídica aceitável, com amparo em lição doutrinária ou jurisprudencial**, bem como não reste comprovado culpa grave ou dolo do advogado público ou inexistência de nexos causal entre o parecer emitido e eventual dano causado ao erário. (CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL. Relator: SÉRGIO RICARDO. Acórdão 3046/2015 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 04/08/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 27/08/2015. Processo 19437/2014). (grifou-se)

55. O que não ocorreu neste caso.

56. Sobre a complexidade significativa do certame, não merece guarida para afastar a responsabilização do ex-procurador municipal. O ordenamento jurídico não exige conhecimentos técnicos além do necessário, assim como não estipula qualquer especialização ou notório saber diante das modalidades licitatórias apuradas.

57. Fato é que o parecer jurídico não abrangeu o mínimo dos aspectos legais a serem observados. A Lei nº 8.666/93 é objetiva e clara nas exigências básicas e requisitos necessários que compõem e legalizam o procedimento licitatório.

58. O conteúdo do parecer só trouxe conceitos jurídicos sobre serviço público e concorrência pública, nada mais.

5 - Boletim de Jurisprudência, Ano: 2015, nº 18, ago/2015



59. Nesse aspecto, contrapondo o argumento do recorrente de que cumpriu diligentemente a sua função, à luz do art.38, VI da Lei nº8666/93, que era apenas de emitir parecer sobre a modalidade da licitação, tem-se que o recorrente não observou o disposto no referido artigo de forma integral:

Art.38.O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:  
I-edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II-comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III-ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV-original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V-atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

VI-pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

VII-atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;

VIII-recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX-despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X-termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI-outros comprovantes de publicações;

XII-demais documentos relativos à licitação.

Parágrafoúnico. **As minutas de editais de licitação**, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes **devem ser previamente examinadas e aprovadas** por assessoria jurídica da Administração. (grifos nossos)

60. Como dito, o Parecer jurídico nº102/2014 não apresentou um exame detido do edital, uma vez que em seu corpo não há um dado sobre a Concorrência Pública nº001/2014. Não é necessário maiores delongas após a verificação do conteúdo do parecer. Nele não consta qualquer das informações apuradas nas irregularidades atribuídas ao recorrente.

61. Na visão do Ministério Público de Contas, o parecer jurídico em comento não enfrentou as informações contidas na minuta do edital, ou seja, restou constatado que sobre a



minuta do edital não houve a análise obrigatória estabelecida no parágrafo único do art.38 da Lei de Licitações.

62. O entendimento deste Tribunal de Contas acerca da responsabilização do Parecerista se encaixa perfeitamente no caso em tela:

2.5) Licitação. Parecer jurídico. Responsabilização do parecerista. 1. É ilegal a adoção de pareceres jurídicos sintéticos e padronizados, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise de edital licitatório e dos respectivos anexos, cabendo responsabilização do procurador/advogado parecerista que os assinou, por restar caracterizada culpa por negligência no cumprimento de função essencial, obrigatória e vinculativa, nos termos da Lei no 8.666/1993. 2. O pronunciamento jurídico, emitido com base no art. 38, parágrafo único, da Lei no 8.666/93, deve ser fundamentado, ou seja, as minutas de editais de licitação, contratos, convênios e outros ajustes devem ser examinados a luz dos princípios administrativos, do ordenamento normativo vigente e da jurisprudência dos tribunais pátrios. Não basta manifestação jurídica ou simples menção no sentido de que o ato administrativo e ou não compatível com a legislação, sendo necessário que os motivos sejam enunciados e que as razões de fato e de direito que embasaram o entendimento do parecerista sejam expostas. (Tomada de Contas Ordinária. Relator Conselheiro Substituto Joao Batista Camargo. Acórdão no 56/2018-SC. Julgado em 26/09/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 17/10/2018. Processo no 11.625-4/2016).

63. É possível vislumbrar no entendimento acima, como na tendência jurisprudencial do momento, a importância dada ao parecer jurídico, que obrigatório por força do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, meramente opinativo, não vinculativo, **mas de cunho orientativo**, possui um peso de grande monta para a decisão do gestor.

64. Da leitura do teor do parecer em questão, não é possível constatar que houve a efetiva análise do edital licitatório objeto da aprovação. Ao contrário, o Parecer atesta a ocorrência de análise genérica, padronizada, omissa e negligente. Tanto isso é verdade que as irregularidades apuradas, mantidas no acórdão recorrido, destacam de maneira incisiva os pontos de omissão do parecerista responsável. Trata-se matéria de conteúdo técnico jurídico, que deveria ter sido objeto de apuração específica do parecerista.

65. De acordo com a Lei de introdução às normas de Direito Brasileiro *'o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou*



*erro grosseiro'* (art.28). **Erro grosseiro é o que se depreende do parecer assinado pelo recorrente.**

66. Erro grosseiro apesar de ser um conceito jurídico indeterminado, nota-se uma busca para nortear o seu real sentido. Recentemente, em tempos de pandemia foi editada a Medida Provisória nº 966, de 13.5.2020 que dispõe:

67.

art. 2º: *“Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se erro grosseiro o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por **ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia**”.* (grifos nossos)

68. No referido Parecer Jurídico nº102/2014, consta o conceito de serviço público, a confirmação de que se trata de concorrência pública, modalidade prevista no art.23, I “c” da estatuto licitatório e o deferimento do edital. Porém, não é possível verificar a análise de alguns pontos necessários, tais como:

- Objeto – no parecer não consta sobre o que se trata o certame. Pavimentação Asfáltica é um objeto que deve ser bem analisado e fundamentado. Se trata de serviço de Uso Comum e Bem Comum que cabe ao Estado garantir, mas que vem sendo manobrado para a população arcar com os gastos;
- Valor a ser contratado;
- Tempo previsto da obra;
- Projeto básico – art.7º§2º, inciso I da Lei de Licitações traz que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório.

69. Nessa linha, entende-se pela improvidência das razões recursais. A falta do recorrente está evidenciada por não ter se aprofundado nas minúcias de sua alçada e alcance, que acabaram sendo ignoradas, revelando erro grosseiro, por omissão, sobre aspectos relevantes de regras de edital, caracterizando elevado grau de negligência.

70. Isto posto, considerando que os argumentos destacados em sede de recurso não foram suficientes para justificar o afastamento da responsabilização do parecerista, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo não provimento do presente Recurso Ordinário, mantendo-se inalterado o Acórdão nº773/2019-TP.



### 3. CONCLUSÃO

71. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais e institucionais, manifesta-se:

a) preliminarmente, pelo **conhecimento** da peça recursal, por ter preenchido os requisitos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 270 do RITCE/MT, e:

b) pelo **não provimento do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Emerson Rodrigues da Silva**, Ex-Procurador Municipal de Mirassol d'Oeste, **mantendo-se incólumes os termos no Acórdão nº 773/2019 – TF.**

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, em 16 de junho de 2021.

(assinatura digital<sup>6</sup>)

**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**

Procurador-geral de Contas

6 - Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.