



PROCESSO N.º	21.868-5/2016
ÓRGÃO	SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE - SEMA
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA - RNI
RESPONSÁVEIS	CARLOS HENRIQUE BAQUETA FÁVARO - Secretário de Estado de Meio Ambiente, CARLOS HENRIQUE GABRIEL KATO - Secretário Adjunto de Gestão e Monitoramento Ambiental e VALDINEI VALÉRIO DA SILVA - Secretário Adjunto de Administração Sistêmica
RELATOR	CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

RAZÕES DO VOTO

16. Estes autos versam sobre a **Representação de Natureza Interna (RNI)**, com pedido de medida cautelar proposta pela então Secretaria de Controle Externo da Terceira Relatoria, em desfavor da SEMA, em decorrência de irregularidades no Contrato Emergencial n.º 01/2016, firmado entre a SEMA e a empresa Tecnomapas Ltda, acerca do fornecimento de sistemas para cadastramento ambiental rural com programa de regularização ambiental.

17. Inicialmente, verifico que foram observados os requisitos de admissibilidade disciplinados pelo art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso (LO-TCE/MT), c/c os arts. 219 e 224 do RI-TCE/MT, pois se trata de responsável sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, cuja matéria é de competência desta Corte, razão pela qual deve ser conhecido.

1. Da Representação de Natureza Interna

18. Preliminarmente, antes da apreciação do requerimento do demandante, é importante trazer uma breve retrospectiva acerca desta Representação de Natureza Interna.

19. No tocante à medida cautelar preteada pela Secex, antes da apreciação da concessão da medida cautelar, foi determinada a citação do gestor para que se manifestasse acerca da integralidade dos apontamentos constantes do relatório de auditoria, diante da falta de comprovação da emergência ou de calamidade pública, que inviabilizasse a realização regular do certame.

20. Feitas essas considerações, passarei à análise da RNI proposta pela Secex, o qual pugnou pela permanência de 2 (duas) irregularidades (**GB 04.**



Licitação_Grave_04. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não-parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993) e **GB 02. Licitação_Grave_02.** Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993).

2. Análise das irregularidades

2.1. Item GB 04. Licitação

Sr. Carlos Henrique Gabriel Kato – Secretário Adjunto de Gestão e Monitoramento Ambiental.

GB 04. Licitação_Grave_04. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não-parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993).

Ausência do parcelamento do objeto da Dispensa protocolizada sob o n.º 406431/2016 – item 2.1 deste relatório.

2.1.1. Manifestação da defesa¹

21 A defesa foi apresentada em conjunto pelos Senhores Carlos Henrique Baqueta Fávaro - Secretário de Estado de Meio Ambiente, Carlos Henrique Gabriel Kato - Secretário Adjunto de Gestão e Monitoramento Ambiental e Valdinei Valério da Silva - Secretário Adjunto de Administração Sistêmica.

22 Segundo a defesa, é certo que a Lei n.º 8.666/1993 orienta que as compras, obras ou serviços efetuados pela Administração deve ser divididoS em tantas parcelas quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se a licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

23 Alegou que decidiu pelo não parcelamento do objeto em face da discricionariedade do gestor, ademais, a Administração deverá justificar a opção demonstrando as razões que evidenciem essa impossibilidade, em razão da complexidade do objeto e/ou da perda do ganho de escala na contratação e explicitar no processo a respectiva justificativa que guiou a decisão.

24 A defesa arguiu ainda que este Tribunal de Contas já se posicionou acerca da matéria mediante a Resolução de Consulta n.º 21/2011, cujo entendimento foi no

¹ Documento Digital n.º 217540/2016.



sentido de que o parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Que para não realizar, é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou inviável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993.

25. Informou que não seria razoável, e muito menos vantajoso, que a SEMA parcelasse o objeto em várias contratações diretas ou em vários procedimentos licitatórios, já que se mostrava “urgente” a necessidade de contratação dos serviços da forma apresentada. Ademais, frisou que a inviabilidade técnica derivava da configuração do próprio quadro vivido pela SEMA, em que o Sistema de Cadastro Ambiental (SICAR), ao qual aderiu, não “conversava” com nenhum dos sistemas até então existentes e em funcionamento na SEMA.

26. Alegou que o risco de não se ver atingida a finalidade de se obter um sistema de Cadastramento rural com todos os seus módulos em pleno funcionamento até o Licenciamento Rural, seria altíssimo, caso a administração tivesse que deflagrar 6 (seis) procedimentos licitatórios, ou contratações emergenciais com todos os percalços possíveis de acontecer, ou seja, gerenciar 6 (seis) contratos de diferentes complexidades e, ainda, com alta probabilidade de serem com empresas distintas, sem contar que o custo certamente aumentaria.

2.1.1.1. Manifestação complementar da defesa²

27. Posteriormente, foi encaminhado a este Tribunal informação complementar¹², com cópia da manifestação expedida pela Coordenadoria de Tecnologia da Informação, prestando informações acerca da manutenção evolutiva e corretiva dos sistemas/softwares computacionais de negócio dentro daquela Secretaria, adquiridos por meio do Contrato Emergencial n.º 01/2016.

28. Foram enviadas ainda, cópias dos relatórios de atividades e serviços executados pela empresa Tecnomapas, bem como pareceres expedidos pela Comissão de Acompanhamento do Contrato Emergencial, que demonstra quais ferramentas foram entregues à SEMA em decorrência do citado contrato, bem como cópia da manifestação lavrada pelo Secretário Adjunto de Gestão Ambiental, que apresenta as estimativas de

² Documento Digital n.º 130109/2017.



quantitativos de desempenho que serão gerados com a implantação do novo sistema.

29. Ao término da defesa complementar, visando uma conclusão satisfatória do procedimento, a SEMA sugeriu a este Tribunal de Contas, a celebração de um Termo de Ajustamento de Gestão conforme previsto no art. 42-A da Lei Complementar n.º 269/2007, visando a adequação dos procedimentos de contratação dos sistemas de tecnologia da informação e, caso não seja esse o entendimento, requer que a RNI seja julgada improcedente.

2.1.2. Quanto à análise da Secex³

30. A Secex não acolheu a defesa quanto ao fato de que o não parcelamento do objeto se deu em razão da forma de contratação decidida pela Administração, visto que não restou demonstrada uma situação emergencial que amparasse a contratação de um novo sistema por meio de dispensa licitatória, assim, a contratação deveria ter sido licitada e o seu objeto parcelado em lotes a fim de garantir vantajosidade para a contratação.

31. Citou ainda que o Tribunal de Contas da União (TCU), já firmou entendimento acerca da matéria mediante o Acórdão n.º 1.937/2003 – Plenário TCU, que assim decidiu:

(...) a vinculação a um único fornecedor, em vista da magnitude do objeto licitado, fragiliza a instituição, por um lado, pela eventualidade da empresa não cumprir o acordado, comprometendo todo o sistema; por outro, pela relação de dependência que se estabelece frente à prestadora dos serviços no tocante à segurança das informações (...)

32. Nesse sentido, afirmou que não restou demonstrado pela defesa que os sistemas contratados eram complementares e necessitavam ser desenvolvidos em conjunto, conforme alegou a defesa.

33. Arguiu ainda, que acerca da necessidade dessa justificativa o TCU, mediante o Acórdão n.º 2.272/2009 – Plenário, assim deliberou:

(...) para contratação de serviços de tecnologia da informação, observe as orientações contidas no item 9.1 do Acórdão n.º 2.471/2008-Plenário, em particular inclua a justificativa para o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala, conforme Súmula TCU n.º 247 e a Lei n.º 8.666/1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º (...)

³ Documento Digital n.º 304272/2017.



34. Assim, justificou que era imprescindível a apresentação da inviabilidade técnica e econômica para o não parcelamento do objeto a ser contratado, o que não foi comprovado pela defesa, razão pela qual confirmou a irregularidade.

2.1.3. Manifestação do Ministério Público de Contas⁴

35. O Ministério Público de Contas (MPC) acolheu o entendimento da Secex e opinou pela manutenção da irregularidade, considerando que a regra é que se imponha o parcelamento do objeto, admitindo-se o contrário apenas nas específicas situações de risco de perda de economia de escala e/ou dificuldades no gerenciamento dos serviços prestados, que, por serem excepcionais, devem ser interpretadas restritivamente (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Acórdão n.º 1.162/2014-TP. Processo n.º 7.726-7/2013).

36. Destacou que, no tocante à primeira justificativa (emergência), deve-se destacar que essa não se enquadra nas hipóteses em que se admite o não parcelamento, além de não ter sido comprovada. Isso porque a única documentação comprobatória colacionada foi parecer jurídico da PGE, que, conforme descrito acima, aborda unicamente a contratação mediante dispensa

37. Diante de todo o exposto, o MPC confirmou a irregularidade GB04, com aplicação de multa ao Sr. Carlos Henrique Gabriel Kato – Secretário Adjunto de Gestão e Monitoramento Ambiental da SEMA, com base no art. 75, II, da Lei Complementar n.º 269/2007, c/c art. 286, inciso II, do Regimento Interno do TCE/MT.

2.1.4. Conclusão deste tópico

38. Conforme exposto pela Secex, não foi apresentada a justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não-parcelamento do objeto.

39. Acerca do tema, a Lei n.º 8.666/1993, assim estabelece:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

IV - **ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias** para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

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

⁴ Documento Digital n.º 320191/2017.



valor estimado da contratação:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. ([Redação dada pela Lei n.º 8.883, de 1994](#)). (grifei)

40. No caso em exame, o objeto da contratação foi descrito nos seguintes termos:

- 1) Realização do Cadastro Ambiental Rural – CAR de donos de imóveis inclusive com inserção de desenho do mapa da propriedade, validação da qualidade do desenho do mapa da propriedade, emissão do Cadastro Ambiental Rural de Mato Grosso e exportação do CAR para a base do SICAR dentre outros requisitos;
- 2) Solução de Geotecnologia com disponibilização de equipe de seis pessoas para organizar as bases geográficas do órgão;
- 3) Disponibilização de um sistema de informação geográfica, que centralize as bases de mapas do órgão, e que permita aos diversos usuários internos e externos a SEMA, acessar e atualizar as bases simultaneamente através da internet e uso de aplicativo móvel para consulta de dados em campo por meio de smartphones e tablets;
- 4) Implantação de solução de indicadores gerenciais;
- 5) Sistema de Gestão de Exploração Florestal;
- 6) Análise para Desenvolvimento de um Sistema de Tramitação de Processos e Documentos Digitais.

41. Conforme exposto pela Secex, não restou demonstrado pela defesa motivos que justificassem o não parcelamento do objeto, risco de perda da economia de escala, bem como possível aumento dos custos de mobilização e/ou das dificuldades no gerenciamento dos serviços. Ademais, é obrigatória a previsão de parcelamento do objeto ainda na fase do edital, visando propiciar ampla participação de licitantes, o que no caso em exame não ocorreu.

42. O Tribunal de Contas da União já consolidou o entendimento sobre o tema por meio da Súmula n.º 247⁵, que assim dispõe:

SÚMULA N.º 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Destaque nosso)

5 Disponível em: <https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Objeto-divis%C3%ADvel-Adjudica%C3%A7%C3%A3o-por-item.-S%C3%BAmula-TCU-247.pdf>. Acesso em 14/03/2022.



43. Nos termos já expostos pelo MPC, este Tribunal de Contas já deliberou sobre a matéria em casos semelhantes por meio do Acórdão n.º 297/2016-TP (processo n.º 1.613-6/2014) e 1.162/2014 (processo n.º 7.726-7/2013), nos seguintes termos:

Acórdão n.º 297/2016-TP

Licitação. Não parcelamento do objeto. Inviabilidade técnica e/ou econômica. É possível o não parcelamento do objeto licitado na contratação de serviços em que restem demonstrados o risco de perda da economia de escala, **o possível aumento dos custos de mobilização e/ou das dificuldades no gerenciamento dos serviços prestados por mais de uma contratada**, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993. (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão n.º 297/2016-TP. Julgado em 24/05/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/06/2016. Processo n.º 1.613-6/2014). (Grifei)

Acórdão n.º 1.162/2014-TP

Licitação. Obrigatoriedade de parcelamento do objeto. Possibilidade de não utilização do parcelamento com justificativa de inviabilidade técnica e/ou econômica. É obrigatória a previsão de parcelamento de objeto divisível em edital de processo licitatório, consistente na admissão de adjudicação por item e não por preço global, tendo em vista o objetivo de propiciar ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a item ou unidades autônomas, **ressalvadas as situações nas quais se justifique a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento, mediante comprovação de prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto a ser contratado** ou de perda da economia de escala. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Acórdão n.º 1.162/2014-TP. Processo n.º 7.726- 7/2013). (grifei)

44. Ainda sobre o tema, este Tribunal mediante a Resolução de Consulta n.º 21/2011⁶, firmou entendimento no seguinte sentido:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA N.º 21/2011

(...)

O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei n.º 8.666/93; 2) As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória ou dispensa. Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5º, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

45. No caso, a irregularidade foi confirmada, tanto pela unidade técnica quanto pelo MPC, porém quando analisamos os argumentos do gestor, de que o parcelamento

⁶ Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-de-consulta-no-212011-processo-no-1259972009/22560>. Acesso em 14/03/2022.



acarretaria várias contratações diretas, também deve ser levado em conta, pois, no Acórdão 297/2016-TP onde menciona que ..., **“o possível aumento dos custos de mobilização e/ou das dificuldades no gerenciamento dos serviços prestados por mais de uma contratada, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993”**, assim como no Acórdão n.º 1.162/2014-TP “... possam fazê-lo com relação a item ou unidades autônomas, **ressalvadas as situações nas quais se justifique a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento, mediante comprovação de prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto a ser contratado ou de perda da economia de escala**”, há que se entender e assim penso, que no momento da contratação da forma que foi efetuada, era a melhor maneira de fazê-la, bem como a mais viável, haja vista que a deflagração dos procedimentos do CAR, era e é extremamente necessária, porque naquela época acompanhei as questões relacionadas a isso, e havia no momento, grande ameaça dos adquirentes dos produtos da produção agropecuária mato-grossense (soja, gado, madeira, algodão, etc...) de não efetivarem operações comerciais com produtores do estado, em face de que o Estado sempre foi muito visado pela mídia nacional e internacional, como sendo o Estado que levaria à dizimação da floresta amazônica.

46. Por sua vez, para que não houvesse a recusa de aquisição dos *commodities* do Estado mato-grossense, foi de extrema importância a decisão tomada da forma que foi constatada, embora os gestores não abordaram esse assunto. Analisando de outra forma, caso houvesse sido tomada uma decisão mais morosa, a economia estadual teria consequências danosas.

47. Respeitando o belíssimo trabalho apresentado pela Secex, e ainda que o entendimento dela (Secex) e do MPC não esteja desvirtuado dos diplomas legais, há que se levar em conta o contexto do momento, sendo aquela a melhor decisão. Apesar de se tratar de assunto complexo, afasto a irregularidade.

2.2. Item GB 02. Licitação_Grave_02.

Sr. Carlos Henrique Baqueta Fávaro – Secretário de Meio Ambiente.

GB 02. Licitação_Grave_02. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (arts. 24 e 25 da Lei N.º 8.666/1993).

Justificativa da dispensa sem comprovação do caso de emergência, calamidade pública ou urgência de atendimento – item 2.3 deste relatório.



2.2.1. Manifestação da defesa⁷

48. A defesa alegou que há uma série de situações contingenciais que autorizam a dispensa de licitação, dado que, diante delas, a realização do procedimento colocaria em risco a satisfação dos interesses públicos. Arguiu que, para fins de dispensa de licitação, imprescindível a prática prevista no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993.

49. Destacou que para os fins de dispensa, entende-se por emergência a necessidade de contratação que não se pode ou se recomenda aguardar os trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade da atividade administrativa.

50. A defesa citou ainda jurisprudência do TCU (Contratação fundamentada em situação emergencial – Improcedência. Processo n.º 006.399/2008-2) e a Resolução de Consulta n.º 23/2012, deste Tribunal de Contas, cujo item 2, assim dispõe:

2. A hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 não distingue a “emergência real” da emergência “fabricada”, sendo que em qualquer caso é legal a dispensa de licitação, desde que caracterizada a urgência do atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços (...)

51. Assim, informou que não havia como prever todos os problemas, que diariamente surgiam durante a utilização do SICAR Federal. Que a cada problema técnico diagnosticado, correspondia a uma pessoa, ou várias, sem atendimento pelo órgão público, no termo e modo necessários. Que o risco de serem paralisadas as emissões de cadastros ambientais rurais e liberação de licenças, de potencial passara a ser real.

52. A defesa destacou ainda o Parecer Jurídico n.º 474/SGA/2016⁸, Procuradoria Geral do Estado que homologou o processo de dispensa (contratação emergencial n.º 01/2016). Em face do exposto, afirmou que estavam presentes os requisitos para a contratação direta com fundamento no dispositivo legal, à luz da jurisprudência deste Tribunal de Contas, do TCU e da PGE, motivo pelo qual requer o acolhimento dos argumentos apresentados, a fim de sanar os achados e fastar as supostas irregularidades contidas nos autos.

⁷ Documento Digital n.º 217540/2016.

⁸ Documento Digital n.º 217540/2016 – fl. 41/52.



2.2.2. Análise da Secex⁹

53. A Secex manteve a irregularidade, considerando que apesar de o gestor justificar que houve uma série de situações contingenciais que autorizaram a dispensa de licitação e que a SEMA encontrava-se em situação de emergência, e que não havia como prever todos os problemas que diariamente surgiriam com a utilização do sistema SICAR Federal, esse fato não sana a irregularidade.

54. Afirmou ainda que, desde a contratação do sistema SICAR no exercício de 2014, foi constatado que o sistema não atendia todas as necessidades da SEMA, visto que, dos quatro módulos contratados naquela ocasião, apenas um estava em pleno funcionamento.

55. Por outro lado, a Secex destacou que em razão da ausência de insumos necessários para a análise dos cadastros inscritos houve a paralisação de todos os processos de regularização e licenciamento de imóveis rurais e que o sistema SICAR apresentava inconsistências tais como: o sistema permitia que um mesmo imóvel tivesse dois números de cadastro, permitindo o cancelamento de um cadastro por descumprimento de notificação e não exigia a segurança da informação declarada no sistema, sendo possível deslocar, sobrepor, aumentar ou diminuir o perímetro de um imóvel rural.

56. A Secex concluiu no sentido de que o sistema utilizado para a gestão ambiental era precário e não atendia as necessidades da SEMA, não ocorreu num curto espaço de tempo que caracterizasse uma situação emergencial a fim de amparar a contratação de um novo sistema por meio de dispensa licitatória, visto que restou demonstrado que essa situação já era de conhecimento da SEMA, desde a contratação do sistema SICAR em 2014, ou seja, havia tempo hábil para a realização de um procedimento licitatória para a realização dessa contratação.

2.2.3. Manifestação do Ministério Público de Contas¹⁰

57. O Ministério Público de Contas, mencionou que em 2015, a então Secretária do Estado de Meio Ambiente, Sra. Ana Luiza Perteline Souza, havia solicitado a “abertura

⁹ Documento Digital n.º 304272/2017.

¹⁰ Documento Digital n.º 320191/2017.



do código fonte e documentação do Módulo de Cadastro e de Análise para que Mato Grosso pudesse resolver em sua equipe de TI, os erros do SICAR e desenvolver o Programa de Regularização Ambiental (PRA).

58. Destacou que, apenas em 02/04/2016, o Sr. Carlos Henrique Baqueta Fávaro assumiu a gestão da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e que a tramitação do processo de contratação emergencial foi iniciada em 16/08/16, quatro meses após a nomeação daquele, portanto, tendo sido realizada a contratação no dia 11/11/2016.

59. Em relação a dispensa, arguiu que, em que pese a Secex ter considerado a justificativa geral e vaga, salientou que o projeto básico trouxe justificativas aptas a demonstrar a adoção de medidas emergenciais para amenizar os problemas operacionais.

60. Que dos fatos narrados, denota-se que, ao contrário do argumentado pela Secex, não era possível exigir do Sr. Carlos Henrique Fávaro que, já em 2014, quando não era gestor, providenciasse a realização de procedimento licitatório. Mencionou que a dispensa de licitação teve respaldo jurídico do parecer da PGE (Doc. n.º 217540/16, fls. 41 a 52) e que, conforme Resolução de Consulta n.º 23/2012 deste TCE-MT, não cabe discussão acerca do caráter da emergência – se “real” ou “fabricada”:

61. Nesse sentido, o MPC discordou da Secex e afastou a irregularidade GB 02, entretanto, mediante o Parecer Ministerial n.º 5.774/2017, opinou para que a atual gestão demonstre o cumprimento da ressalva feita pela PGE (Doc. n.º 217540/16, fls. 41 a 52), quanto a realização de procedimento licitatório para nova contratação.

62. Frisou ainda que o Contrato Emergencial n.º 01/2016 tinha vigência de 06 (seis) meses, conforme previsto na cláusula décima (Doc. n.º 130110/2017, fl. 07), devendo ter sido realizada licitação para nova contratação, com determinação a atual gestão para que, nos termos do disposto na Resolução de Consulta n.º 23/2012, apure, de forma rigorosa e individualizada, o agente que deu causa à emergência fabricada, sob pena de responsabilidade por omissão da autoridade competente.

2.2.4. Conclusão do relator

63. Quanto a irregularidade GB02, que versa sobre a realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo legal, o art. 24,



inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993, assim dispõe:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, **quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares**, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (grifei)

64. Em regra, é dispensável a licitação quando o caso requer urgência ou que venha a ocasionar prejuízo, bem como comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

65. Ademais, a contratação emergencial, certamente que a discricionariedade compete aos gestores públicos, devendo se atentar à análise de conveniência e oportunidade, entretanto, deve se pautar em justificativas plausíveis e de essencial interesse público.

66. Este Tribunal de Contas firmou entendimento acerca da matéria mediante a Resolução de Consulta n.º 23/2012¹¹, que assim deliberou:

(...)

LICITAÇÃO E CONTRATOS. CONTRATAÇÕES DIRETAS. MEDICAMENTOS. OMISSÃO OU NEGLIGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO. NECESSIDADE DE SATISFAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE QUE DEU CAUSA À EMERGÊNCIA INJUSTIFICADA OU FABRICADA: 1) a contratação direta de medicamentos somente será admitida nos casos previstos nos arts. 24 e 25 da lei n.º 8.666/93; **2) a hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93 não distingue a “emergência real” da “emergência fabricada”, sendo que em qualquer caso é legal a dispensa de licitação, desde que caracterizada a urgência do atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, e equipamentos ou outros bens, públicos ou privados, e observados os demais requisitos do dispositivo em tela; 3) a responsabilização pela “emergência fabricada”, decorrente de omissão, negligência ou ausência do dever de planejamento, deve ser apurada de forma rigorosa e individualizada pela Administração, a fim de se alcançar o agente que lhe deu causa, sob pena de responsabilidade por omissão da autoridade competente; 4) os casos de contratações diretas, inclusive para a aquisição de medicamentos, devem seguir a formalização obrigatória de processo administrativo licitatório, nos termos dos arts. 24 a 26 da**

¹¹ Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-de-consulta-no-232012-processo-no-1968192012/34879> . Acesso em 14/03/2022.



lei n.º 8.666/93, tendo em vista a cumprir os princípios da impessoalidade, moralidade, probidade e julgamento objetivo, e demais exigências previstas em lei; e, **5)** o cumprimento de decisão judicial para aquisição de medicamentos que não constem no estoque da rede pública de saúde poderá configurar uma situação emergencial que justifique a contratação direta, caracterizando-se como uma “emergência fabricada”, passível de responsabilização, quando for obrigação do Ente a manutenção de estoques mínimos dos medicamentos;
(...) (grifou-se).

67. Conforme se verifica nos autos¹², consta a descrição técnica das atividades do objeto contratado, tais como:

Cadastro dos dados do imóvel rural e do proprietário/interessados;
Desenho no mapa da propriedade;
Validação da qualidade do desenho do mapa da propriedade;
Emissão do Cadastro Ambiental Rural de Mato Grosso;
Exportação do CAR para a base do SICAR;
Cadastro dos responsáveis técnicos;
Cadastro do PRA;
Envio de relatórios periódicos de monitoramento da execução PRA;
Termo de Ajuste de Conduta associado ao PRAD e ao PRA.

68. Importante salientar, que é dever do gestor público implementar medidas imediatas com o objetivo e evitar a paralisação de determinadas atividades. Certamente que a morosidade na contratação acarretaria sérios prejuízos, que inclusive poderia agravar ainda mais a situação, conforme acima já foi mencionado.

69. Consta dos autos a justificativa¹³, do Sr. Carlos Henrique Gabriel Kato – Secretário Adjunto de Gestão Ambiental, acerca da contratação direta, ocasião em que alegou que a paralisação dos serviços traria sérios prejuízos, tanto para o meio ambiente quanto para a sociedade e para a administração pública.

70. A SEMA por ser o órgão responsável pela regularização de imóvel, o proprietário busca junto à referida secretaria essa regularização, para ter a garantia de liquidez de sua produção, qual seja, a SEMA é a engrenagem que faz girar esse sistema por meio do monitoramento, além de ser também propulsora da matriz econômica do Estado, podendo contribuir para o bom desempenho, assim como, interferir negativamente.

71. Certamente que a falta de regularização dos imóveis acarretaria aos proprietários sérias dificuldades para licenciar suas atividades econômicas considerando

¹² Documento Digital n.º 217540/2021 – fl. 5.

¹³ Documento Digital n.º 38346/2021 – fl. 23/24.



essas que dependem do CAR.

72. Estando o processo acompanhado do parecer jurídico que dá sustentação legal ao procedimento, não se pode menosprezar a sua fundamentação, até porque, sendo o parecer, peça necessária para concluir o certame, seja de contratação emergencial, seja por pregão ou licitação, deve ter credibilidade. Porém, nos dias atuais nos parece que a má fé ronda todos os atos da gestão pública, e para entender de forma diferente é preciso analisar o contexto dos atos que demandam a tomada de decisões dessa natureza.

73. Por outro lado, há que se esclarecer também, que não se pode deixar de reconhecer o papel da auditoria, a qual tem por finalidade o apontamento de irregularidades que estão a princípio, em desacordo com os ordenamentos legais, não cabendo a ela emitir juízo de valor, ficando, portanto, a cargo do julgador essa análise.

74. Por isso, num mundo globalizado em que as decisões devem ser tomadas com a maior rapidez possível, não convém ficarmos presos a conceitos e preconceitos, de que os atos praticados pelos gestores públicos estão contaminados pela má fé, presumindo que esteja presente em todos eles.

75. Há momentos em que a demora da decisão pode comprometer anos de serviços, com interrupções que acontecem dada à burocracia criada pelas leis, onde, ao invés de contribuir para boas gestões, contribui para o engessamento e o retrocesso, criando dificuldades muitas vezes desnecessárias para a boa execução de políticas públicas.

76. Importante salientar que as atividades rurais são consideradas propulsoras da economia mato-grossense, fato que requer um sistema adequado para a elaboração dos licenciamentos ambientais, caso contrário, poderia se chegar a uma situação de calamidade pública, visto que, a queda na arrecadação de impostos poderia comprometer a manutenção dos serviços públicos essenciais, tais como saúde, educação e segurança pública, e tantos outros serviços complementares.

77. Do Termo de Referência/Projeto Básico, constante nos autos (documento digital n.º 38745/2021 – fl. 16/54) da SEMA, se extrai o seguinte:

- Os números não deixam margem a dúvida, na forma como se encontram,



mensalmente são aprovados (validados) 4,33 cadastros. Portanto, se não houver intervenção estatal emergencial para modificar essa realidade, serão necessários 2.093 anos para validar os 108.000 cadastros. Se for projetado o tempo necessário para que todos esses cadastros tenham ao menos uma análise, ao ritmo de 300 imóveis por mês, seriam precisos 30 (trinta) anos para que a tarefa fosse executada.

78. Consta ainda dos autos (documento digital n.º 38761/2021 – fl. 124/134) recomendações do Ministério Público Federal ao Estado de Mato Grosso, na pessoa do Excelentíssimo Governado do Estado, no seguinte sentido:

A revogação do Decreto n.º 230, de 18 de agosto de 2015, que instituiu a Autorização Provisória de Funcionamento de Atividade Rural (APF) no Estado de Mato Grosso, diante de sua incompatibilidade com os parâmetros constitucionais, convencionais e legais explicitados na presente recomendação.

Com fundamento no artigo 8º, II, da Lei Complementar n.º 75/93, o MINISTÉRIO PÚBLICO requisita que, no prazo de 15 (quinze) dias, tendo em conta as peculiaridades do caso em pauta, Vossa Excelência presta informações a esta Procuradoria sobre as providências a serem adotadas, em atendimento à Recomendação em epígrafe.

Outrossim, salienta-se que a presente Recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências ora indicadas, podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas implicar o manejo de todas as medidas administrativas e ações cabíveis.

79. Destaco que a referida recomendação é do dia 23/06/2016, e o Contrato n.º 01/2016¹⁴, foi assinado no dia 11/11/2016, assim, há que se reconhecer que o Estado de Mato Grosso, assim que tomou conhecimento da recomendação do Ministério Público Federal, deu início ao processo para a devida regularização da estrutura de licenciamento e gestão ambiental.

80. Nesse sentido, concordo com o entendimento do Ministério Público de Contas e afasto a irregularidade **GB 02. Licitação_Grave-02** (Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação), uma vez que inexistiu, por entender que de fato foram observados os requisitos para a contratação emergencial no caso sob exame.

81. Por outro lado, discordo do posicionamento do Ministério Público de Contas, no que diz respeito à opinião no seu parecer, sobre a - ... **determinação à atual gestão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente para que demonstre, no prazo de 30**

14 Documento Digital n.º 130109/2017 – fl. 592/599 e 130110/2016 (fl. 1/8).



(trinta) dias, o cumprimento da ressalva feita pela PGE (parágrafo 15 do parecer da PGE, Doc. nº 217540/16, fls. 41 a 52), referente à realização de procedimento licitatório, posto que o Contrato Emergencial nº 01/2016 tinha vigência de 06 (seis) meses, conforme previsto na cláusula décima (Doc. nº 130110/17, fl. 07), devendo ter sido realizada licitação para nova contratação.

82. Ocorre que no parecer da PGE consta o seguinte: **15) Por falar em caráter emergencial daquilo que se pretende, que tem previsão esculpida no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, não há falar em solução definitiva na contratação, pois esta, após o prazo de contrato emergencial, deverá acontecer em procedimento licitatório, dentre as modalidades que melhor preservar a ampla concorrência.**

83. Numa análise contextual, e trazendo para o momento, o artigo 22, da Lei nº 13.655/2018 (LINDB) embora na época ainda não fazia parte do mundo jurídico, assim estabelece: Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, conclui-se que, essa modalidade de sistema, dada à sua complexidade não seria possível atender essa “sugestão” da Procuradoria Geral do Estado, pois, voltaria novamente à paralisação da emissão do CAR, pois não se pode garantir que no período de 6 (seis) meses, seria possível deflagrar o processo licitatório, sem os riscos dos entraves que normalmente ocorrem, dadas as impugnações, recursos, etc..., assim como, o sistema não seria desenvolvido num curto prazo de tempo.

84. Portanto, a presunção de que teria ocorrido uma “emergência fabricada”, é apenas uma presunção subjetiva do parecerista, pois, para que isso fosse efetivamente constatado, não bastaria apenas analisar o fato, sem valorar o contexto geral do momento.

VOTO

85. Pelas razões expostas, **não acolho** o Parecer Ministerial nº 5.774/2017, ratificado pelo Parecer nº 2.416/2021, de lavra do Procurador Gustavo Coelho Deschamps, e voto no sentido de:

- I. Conhecer da Representação de Natureza Interna proposta pela então Secretaria de Controle Externo da Terceira Relatoria, nos termos do art. 46, em face da Secretaria de Estado de Meio



Ambiente (SEMA), sob a gestão do Sr. Carlos Henrique Baqueta Fávaro – Secretário de Estado de Meio Ambiente, Sr. Carlos Henrique Gabriel Kato – Secretário Adjunto de Gestão e Monitoramento Ambiental e Sr. Valdinei Valério da Silva – Secretário Adjunto de Administração Sistêmica da SEMA;

- II. No mérito, julgar-lhe improcedente, nos termos do art. 1º, inciso XV, da Lei Complementar n.º 269/2007, c/c art, 29, inciso V, do RITCE-MT, em razão do afastamento das irregularidades GB02 de responsabilidade do Sr. Carlos Henrique Baqueta Fávaro – Secretário de Estado de Meio Ambiente e GB04 de responsabilidade do Sr. Carlos Henrique Gabriel Kato – Secretário Adjunto de Gestão e Monitoramento Ambiental, conforme consta da íntegra deste voto.

86. É como voto.

Cuiabá/MT, 24 de junho de 2022.

(assinado digitalmente)¹⁵

WALDIR JÚLIO TEIS

Conselheiro Relator

¹⁵ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.