



Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: [secex-contratacoes@tce.mt.gov.br](mailto:secex-contratacoes@tce.mt.gov.br)

**RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA**

PROCESSO N.º:	81590/2020
PRINCIPAL:	PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONOPOLIS
CNPJ:	03.347.101/0001-21
ASSUNTO:	REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA)
ORDENADOR DE DESPESAS	JOSE CARLOS JUNQUEIRA DE ARAUJO
RELATOR:	LUIZ HENRIQUE MORAES DE LIMA
MUNICÍPIO DO FISCALIZADO:	RONDONOPOLIS
NÚMERO OS:	2464/2021
EQUIPE TÉCNICA:	MARCONI HOMEN DE ASCENCAO





## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	1
<b>2. ANÁLISE DA DEFESA</b>	1
<b>3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES</b>	5
<b>4. CONCLUSÃO</b>	5
<b>4.1. RESULTADO DA ANÁLISE</b>	5
<b>4.2. NOVAS CITAÇÕES</b>	6





## 1. INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao § 2º, art. 227 e art. 229 da Resolução Normativa nº 14/2007 deste Tribunal de Contas, especialmente aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, retornam os autos para esta Secex para sequência da instrução processual.

Em relação ao prazo, o gestor obteve a notificação em 04/12/2020 pelo Termo de Recebimento doc. nº 271615/2020 através do Malote Digital, concedendo o prazo de 15 dias para manifestação de defesa, que se expira no dia 28/01/2021. A defesa foi apresentada pelo citado conforme documento digital nº 6113/2021 e recebida em 27/01/2021, portanto, tempestivamente.

Segue, a análise da defesa apresentada ref.: Processo nº: 81.590/2020.

## 2. ANÁLISE DA DEFESA

Segue análise de defesa.

**JOSE CARLOS JUNQUEIRA DE ARAUJO** - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

**2) GB19 LICITAÇÃO\_GRAVE\_19.** Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei 8.666/1993).

2.1 ) *A empresa CODER encontra-se sem condições de habilitação para ser contratada no processo administrativo de dispensa de licitação nº 10/2020 devido a irregularidade nas certidões de regularidade fiscal.* - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

### **Evidência de Auditoria (Situação Encontrada):**

No dia 16 de janeiro de 2020 o Coordenador de Engenharia da Secretaria Municipal de Infraestrutura da Prefeitura de Rondonópolis-MT Ilmo. Sr. Leonardo Rodrigues Pauliquevis encaminhou o projeto básico executivo para a formalização de processo e instauração de procedimento licitatório referente a serviço de limpeza de vias públicas, em diversas localidades daquele município, no valor de R\$ 11.113.931,16 justificando ser necessário um orçamento de serviço de limpeza de vias públicas, para manter sempre em condições de uso dessas vias e feiras, com mais segurança, higiene e comodidade para a população, sendo que esses serviços se estendem por diversos bairros da cidade e não apenas na area central. O processo licitatório teve sua autorização para abertura pelo Secretario Municipal de Administração Ilmo. Sr. Leandro Junqueira de Pádua Arduini.

A prefeitura emitiu o Edital de dispensa de licitação nº 10/2020 com suas publicações contratando a empresa CODER - Companhia de Desenvolvimento de Rondonópolis, com fundamento no artigo 24, VIII da lei 8.666/93. Consultada desde o início sobre o procedimento licitatório a Procuradoria Geral do município exarou o Parecer Jurídico nº 72/2020 manifestando pela inviabilidade jurídica do processo de dispensa nº 10/2020 relatando que a empresa contratada não possuía condições de participar do certame ante a ausência das condições de habilitação (falta de regularidade nas certidões de regularidade fiscal).





O Exmo. Sr. Prefeito Municipal José Carlos Junqueira de Araujo por meio de Decisão Administrativa expõe algumas considerações contrariando o Parecer da Procuradoria Municipal, determinando, "em caráter excepcional o prosseguimento de todos os processos licitatórios em regime de urgência, em que se busque a contratação da CODER, mesmo havendo certidão positiva nos autos". Determinou também que se dê ciência da Decisão Administrativa à CODER lembrando que é uma decisão em caráter excepcional, exigindo que sejam tomadas as medidas para sanar os débitos fiscais existentes e que impedem sua contratação pelo município de Rondonópolis.

#### **Manifestação da defesa:**

Ao gestor foi responsabilizado com a irregularidade GB 19, classificada de natureza grave e descrita como "ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei 8.666/1993)" em razão da empresa contratada por meio do processo de Dispensa de Licitação nº . 10/2020 não possuir regularidade de certidão fiscal, para a execução do serviço continuado de limpeza de vias públicas, em diversos locais do município.

Depois de ser imputado pela irregularidade, o gestor cogita as determinantes que ensejaram a contratação da Companhia de Desenvolvimento de Rondonópolis — CODER:

Reporta que, por ser uma sociedade de economia mista, em que o próprio contratante possui 99% (noventa e nove por cento) do capital social da empresa, trata-se de descentralização do ente político contratante, o que em caso de inadimplência da companhia, implicará na responsabilidade subsidiária deste perante quaisquer e eventuais ônus.

Menciona que é de conhecimento desta E. Corte de Contas a atual situação da contratada, conforme Acórdão 648/2016 — TP (Processo nº . 2.094-0/2015) há determinações no sentido de proceder a regularidade da companhia.

Exprime que as receitas da empresa advém única e exclusivamente do Município, seu único "cliente", conforme documentos que encontram-se anexos (Anexo I).

Evidencia ainda que a execução do serviço contratado pelo município encontra-se expressamente previsto no artigo 3º, inciso XVII, do Estatuto Social da CODER, cujo instrumento contratual consigna que objetivo principal desta empresa é a incrementação do desenvolvimento socioeconômico do Município.

Assinala que a CODER e o ente controlador vem empreendo esforços para regularizar as pendências da companhia. As de ordem fiscal, encontram-se em litígio judicial por meio do Processo nº . 1017805-59.2020.8.11.00003, em trâmite perante a 1º Vara de Fazenda Pública de Rondonópolis e Processo nº . 100335593.2020.4.01.3602 (Anexo II).

Cita que ao desconsiderar totalmente os fundamentos da Decisão Administrativa que ensejaram a contratação, esta equipe técnica aponta que o gestor "expôs algumas considerações que contraria o parecer da D. Procuradoria Municipal".

Ressalta que o parecer jurídico é meramente opinativo e não vinculativo e se restringe tão somente aos aspectos formais/legais, cabendo ao gestor, na sua atuação, considerando os obstáculos e as dificuldades reais, encontrar a solução que na prática atenda melhor ao interesse público e a primazia da realidade, eis que naquele momento, a Administração não tinha outra forma de executar os serviços, principalmente de limpeza urbana, sequer possuía outra forma de buscar uma solução, como um procedimento licitatório, que poderia causar a descontinuidade do serviço de limpeza pública, serviço este essencial e contínuo.

Descreve que em razão da responsabilidade subsidiária do ente controlador, convém reforçar que as contratações, como a ora questionada, são imprescindíveis à manutenção da empresa. Por esta razão, o gestor municipal, motivadamente, deixou de exigir a documentação de regularidade fiscal, que, sob o prisma do utilitarismo (que visa o bem comum, tratando-se de interesse público secundário) em detrimento da rigidez do texto de Lei 8.666/1993.

Esclarece que Tribunal de Contas da União, possui o entendimento de que somente é passível de responsabilização, a decisão do gestor que contraria parecer de consultoria jurídica do órgão ou da entidade que





dirige quando não há a devida motivação

Discorre, em outras palavras que, o referido entendimento possui como pano de fundo, que o gestor deve, motivadamente, atender sempre o interesse público em sua atuação, exatamente como o ocorrido no caso em comento..

Apresenta o que dispõe o artigo 22, da Lei 13.655/2018, que acrescentou as disposições pertinentes à segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público ao Decreto-Lei 4.657/1942 — LINDB:

*Art. 22. 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.*

*§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.*

*§2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.*

*§3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.*

O Decreto nº . 9.830, de 30 de junho de 2019, que regulamenta o artigo 20 ao artigo 30 do Decreto-Lei nº . 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, no artigo 8º, caput e §1º e §2º na seção que regula a interpretação de normas sobre gestão pública, dispõe:

#### *Interpretação de normas sobre gestão pública*

*Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

*§ 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público*

*§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º*  
*Motivação e decisão*

*Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.*

*§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre fatos que a embasaram, de forma argumentativa.*

*§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.*

*§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.*

Alude que o Tribunal de Contas da União possui o entendimento de que precisa haver a ponderação quando as circunstâncias do caso em concreto limitaram ou condicionaram a ação do agente.





Explica que a conduta adotada pelo gestor/subscritor, e tais entendimentos, bem como os mencionados dispositivos legais possuem como escopo o princípio da primazia da realidade e o princípio da primazia do interesse público, tanto o secundário, quanto o primário, eis que ponderam entre a realidade fatídica da companhia e as consequências da sua não manutenção, em razão da sua não contratação.

Ademais, argumenta que não há o que falar-se em possibilidade de comprometimento da execução do contrato, em razão das irregularidades nas certidões fiscais porque o objeto da Dispensa nº . 10/2020, contrato nº . 129/2020, não se encontra mais vigente e completamente executado, tendo o Termo Definitivo sido entregue em 05 de novembro de 2020, bem como, cumpre informar que a contratada exerce satisfatoriamente a prestação dos serviços objeto do contrato desde 2009, conforme informado pela gestora do contrato (Anexo III).

Aduz que no caso em comento, verificou-se que a contratação da companhia, da qual trata-se de descentralização do ente controlador, não causou qualquer tipo de dano a administração pública, mas o revés, trata-se de tentativa de evitar-se com que o sócio controlador (Município) responda subsidiariamente com as dívidas da companhia.

#### **Análise da defesa:**

Apesar de o Gestor alegar que o Parecer Jurídico da D. Procuradoria Municipal é meramente opinativo e não vinculativo, o Supremo Tribunal Federal ao analisar o tema, entendeu que a natureza vinculante de pareceres ocorre quando é apontada a existência de vício, conforme abaixo:

*"É certo que, em matéria de licitações e contratos administrativos, a manifestação dos órgãos de assessoria jurídica não se limita à mera opinião, mas à aprovação ou rejeição da proposta.*

*Contudo, embora seja obrigatória a submissão do contrato e, eventualmente, de seu termo aditivo, ao exame de legalidade pelo órgão de assessoria jurídica, sua manifestação favorável não ganha contorno de vinculatividade capaz de subordinar a atuação do gestor público, compelindo-o a praticar o ato. Por outro lado, se o parecer técnico-jurídico for desfavorável, seu teor vincula o gestor público, impedindo-o de celebrar o ajuste ou tornando-o exclusivamente responsável pelos danos que dele possam advir.*

*Ao contrário do que pretende fazer crer o Impetrante, a natureza vinculante de pareceres jurídicos em matéria de licitações somente se revela quando o órgão técnico aponta a existência de vício formal ou material que impeça ou desaconselhe a prática do ato, situação diversa da descrita nesta ação, pois, segundo exame do Tribunal de Contas da União, o gestor público podia, ou mesmo devia, dissentir e recusar-se a realizar o aditivo contratual.*

*Embora a aprovação do ato pela assessoria jurídica não vincule o Administrador a ponto de substituí-lo em seu juízo de valor, isso não significa que o parecerista é absolutamente isento de responsabilidade sobre suas manifestações. Se a prática do ato administrativo está lastreada em manifestação favorável da unidade técnica, há convergência de entendimentos e, em certa medida, compartilhamento de poder decisório entre o Administrador e o parecerista, pelo que se tornam mutuamente responsáveis pelos danos que possam causar ao erário.*





*Dúvidas não remanescem sobre a inexistência de imunidade absoluta do advogado público com relação às manifestações jurídicas emitidas em processos administrativos, razão pela qual **podem ser chamados a prestar esclarecimentos ao órgão de controle externo e, eventualmente, ser responsabilizados por seus atos em caso de culpa, omissão ou erro grosseiro.*** (MS 29137, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 28.02.2013 – grifo nosso).

O defendente trouxe outros argumentos para o saneamento da irregularidades, entres eles a motivação e as circunstâncias que se fizeram necessárias para a tomada desses atos e expõe que no TCU há um entendimento que deve existir uma ponderação quanto as circunstâncias do caso em concreto que limita ou condiciona a ação do agente, como também só será suscetível de responsabilização o gestor que não tiver uma devida motivação comprovada para formalização do ato administrativo, podendo inclusive contrariar o parecer jurídico exarado pela D. Procuradoria Municipal, considerando que este tem o caráter opinativo e não vinculativo, cabendo ao gestor mediante todas as condições encontradas, tomar a melhor decisão final.

Com base nisso, gestor afirma que no caso em análise, diante das circunstâncias encontradas na época da realização do processo de dispensa de licitação nº 10/20, ele foi motivado tomar a decisão de celebrar o contrato com a CODER, visando atender os interesses e as necessidades do município. Encontrando-se portanto inserido nas situações excepcionais em que a lei considera o agente público dispensado pela responsabilidade do ato praticado.

Apesar de tais alegações a defesa não expõe quais as situações excepcionais existiam à época das contratações.

Portanto, diante do exposto e considerando o julgamento do STF sobre a vinculação do parecer jurídico com apontamento de vício na licitação, considera-se não sanada a irregularidade.

**Situação da análise: MANTIDO**

### 3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES

Diante da manutenção da irregularidade, sugere-se aplicação de multa aos responsáveis.

### 4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, fica mantido o apontamento.

#### 4.1. RESULTADO DA ANÁLISE





**JOSE CARLOS JUNQUEIRA DE ARAUJO** - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

**2) GB19 LICITAÇÃO\_GRAVE\_19.** Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei 8.666/1993).

2.1 ) *A empresa CODER encontra-se sem condições de habilitação para ser contratada no processo administrativo de dispensa de licitação nº 10/2020 devido a irregularidade nas certidões de regularidade fiscal. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA*

#### 4.2. NOVAS CITAÇÕES

Em Cuiabá-MT, 14 de Maio de 2021.

---

MARCONI HOMEN DE ASCENCAO  
TECNICO DE CONTROLE PÚBLICO EXTERNO  
COORDENADOR DA EQUIPE TÉCNICA

