

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

PROCESSO: 02376/25 @ TCERO
CATEGORIA: Recurso
SUBCATEGORIA: Pedido de Reexame
ASSUNTO: Recurso de Reconsideração em face de Acórdão AC2-TC 00326/25 referente ao processo n. 03030/23
JURISDICIONADO: Secretaria de Estado da Justiça - Sejus
INTERESSADO: **Célio Luiz de Lima** – Diretor-Geral da Polícia Penal;
CPF: ***.969.132-**
Gilmara Aguiar de Sá – Gerente Administrativa e Financeira da Sejus;
CPF: ***.437.532-**
Edvaneide Nunes dos Santos – ex-Chefe do Núcleo de Compras da Sejus;
CPF: ***.154.402-**
Maria Elilde Menezes dos Santos – ex-Diretora Executiva da Sejus;
CPF: ***.816.802-**
Yara Iraci Almeida Lima – ex-Chefe do Núcleo de Alimentação da Sejus
CPF: ***.461.682-**
RELATOR: Conselheiro substituto Omar Pires Dias, em substituição regimental ao Conselheiro Valdivino Crispim de Souza
SESSÃO: 15ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada de forma virtual, de 17 a 21 de novembro de 2025

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE REEXAME. CONTRATAÇÕES DIRETAS. CONFIGURAÇÃO DE “EMERGÊNCIA FICTA”. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO. FALHAS NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE FATORES EXTERNOS E INEVITABILIDADE NÃO COMPROVADA. SERVIÇO ESSENCIAL E PREVISÍVEL. AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO. BOA-FÉ RECONHECIDA, MAS INSUFICIENTE PARA AFASTAR A RESPONSABILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. O Pedido de Reexame é cabível e deve ser conhecido quando preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 45 da Lei Complementar n. 154/1996 e nos arts. 78, parágrafo único, 90, 91 e 92 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

2. A configuração de “emergência ficta” decorre da ausência de planejamento adequado e da morosidade administrativa na condução de processos licitatórios, não se caracterizando como situação imprevisível ou inevitável nos termos da legislação aplicável.

3. Fatores externos, como rescisões contratuais, decisões judiciais ou insucessos licitatórios, não afastam o dever de planejamento prévio e contínuo imposto à Administração Pública, nem legitimam o uso reiterado e indevido do regime emergencial.

4. A essencialidade e a continuidade dos serviços públicos, embora imponham ao gestor o dever de zelar pela sua manutenção, não afastam a obrigação de planejar adequadamente as contratações,

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

devendo-se observar os princípios da eficiência, da legalidade e da economicidade.

5. A inexistência de dolo, má-fé ou dano ao erário não exclui a responsabilidade administrativa quando demonstrada a negligência no cumprimento do dever de planejamento e de observância às normas licitatórias.

6. A boa-fé administrativa e as medidas posteriores de aprimoramento da gestão não retroagem para afastar irregularidades já configuradas, nem têm o condão de eximir o agente das consequências decorrentes de falhas pretéritas.

7. Nega-se provimento ao recurso, mantendo-se inalterada a decisão recorrida, quando os argumentos e justificativas apresentadas forem insuficientes para comprovar a regularidade dos atos. Pedido de Reexame desprovido. Decisão recorrida mantida na íntegra.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Pedido de Reexame¹, interposto pelos Senhores **Célio Luiz de Lima**, Diretor-Geral da Polícia Penal; **Gilmara Aguiar de Sá**, Gerente Administrativa e Financeira; **Edvaneide Nunes dos Santos**, ex-Chefe do Núcleo de Compras; **Maria Elilde Menezes dos Santos**, ex-Diretora Executiva; e **Yara Iraci Almeida Lima**, ex-Chefe do Núcleo de Alimentação, todos vinculados à **Secretaria de Estado da Justiça – Sejus**, em face do **Acórdão AC2-TC 00326/25**, proferido na Representação objeto do **Processo n. 03030/23/TCERO**², da Relatoria do Exmo. Conselheiro **Jailson Viana de Almeida.**, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro substituto Omar Pires Dias (Relator, em substituição regimental ao Conselheiro Valdivino Crispim de Souza), por unanimidade, em:

I - Conhecer o pedido de reexame interposto pelos Senhores **Célio Luiz de Lima** (CPF: ***.969.132-**), Diretor-Geral da Polícia Penal; **Gilmara Aguiar de Sá** (CPF: ***.437.532-**), Gerente Administrativa e Financeira; **Edvaneide Nunes dos Santos** (CPF: ***.154.402-**), ex-Chefe do Núcleo de Compras; **Maria Elilde Menezes dos Santos** (CPF: ***.816.802-**), ex-Diretora Executiva; e **Yara Iraci Almeida Lima** (CPF: ***.461.682-**), ex-Chefe do Núcleo de Alimentação, todos vinculados à **Secretaria de Estado da Justiça – Sejus**, em face do Acórdão AC2-TC 00326/25, proferido nos autos do Processo n. 03030/2023/TCERO, que tratou da análise das contratações diretas realizadas para o fornecimento de alimentação aos custodiados do sistema prisional do Estado de Rondônia, em razão de supostas situações emergenciais, por preencher os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 45 da Lei Complementar n. 154/96, c/c os arts. 78, parágrafo único, 90, 91 e 92 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

¹ ID 1792204

² ID 1780178 – Processo nº 03030/23/TCERO.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

II - No mérito, julgar o Pedido de Reexame para **negar provimento**, porquanto os argumentos recursais não trouxeram elementos suficientes para reformar o Acórdão AC2-TC 00326/25, proferido nos autos do Processo n. 03030/2023/TCERO, a teor dos fundamentos desta decisão;

III - Intimar do teor desta decisão os recorrentes, Senhores **Célio Luiz de Lima** (CPF: ***.969.132-**), Diretor-Geral da Polícia Penal; **Gilmara Aguiar de Sá** (CPF: ***.437.532-**), Gerente Administrativa e Financeira; **Edvaneide Nunes dos Santos** (CPF: ***.154.402-**), ex-Chefe do Núcleo de Compras; **Maria Elilde Menezes dos Santos** (CPF: ***.816.802-**), ex-Diretora Executiva; e **Yara Iraci Almeida Lima** (CPF: ***.461.682-**), ex-Chefe do Núcleo de Alimentação, todos vinculados à **Secretaria de Estado da Justiça – Sejus**, com a publicação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal – DOe-TCERO, cuja data deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, IV, c/c art. 29, IV, da Lei Complementar n. 154/96, informando da disponibilidade do inteiro teor no sítio: www.tceroc.br, menu: consulta processual, link PCe, apondo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema; e,

IV - Arquivem-se estes autos, após efetivadas as formalidades legais e administrativas necessárias

Participaram do julgamento os Conselheiros substitutos Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva) e Omar Pires Dias (Relator, em substituição regimental ao Conselheiro Valdivino Crispim de Souza); o Conselheiro Presidente em Exercício José Euler Potyguara Pereira de Mello; a Procuradora do Ministério Público de Contas Érika Patrícia Saldanha de Oliveira. Ausentes os Conselheiros Edilson de Sousa Silva e Valdivino Crispim de Souza, devidamente justificados.

Porto Velho, 21 de novembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

OMAR PIRES DIAS

Conselheiro substituto Relator
em substituição regimental

(assinado eletronicamente)

JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Conselheiro Presidente em Exercício

PROCESSO: 02376/25 @ TCERO**CATEGORIA:** Recurso.**SUBCATEGORIA:** Pedido de Reexame**ASSUNTO:** Recurso de Reconsideração em face de Acórdão AC2-TC 00326/25 referente ao processo n. 03030/23

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

JURISDICIONADO: Secretaria de Estado da Justiça - Sejus

INTERESSADO: **Célio Luiz de Lima** – Diretor-Geral da Polícia Penal;
CPF: ***.969.132-**
Gilmara Aguiar de Sá – Gerente Administrativa e Financeira da Sejus;
CPF: ***.437.532-**
Edvaneide Nunes dos Santos – ex-Chefe do Núcleo de Compras da Sejus;
CPF: ***.154.402-**
Maria Elilde Menezes dos Santos – ex-Diretora Executiva da Sejus;
CPF: ***.816.802-**
Yara Iraci Almeida Lima – ex-Chefe do Núcleo de Alimentação da Sejus
CPF: ***.461.682-**

RELATOR: Conselheiro substituto Omar Pires Dias, em substituição regimental ao Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

SESSÃO: 15ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada de forma virtual, de 17 a 21 de novembro de 2025

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame³, interposto pelos Senhores **Célio Luiz de Lima**, Diretor-Geral da Polícia Penal; **Gilmara Aguiar de Sá**, Gerente Administrativa e Financeira; **Edvaneide Nunes dos Santos**, ex-Chefe do Núcleo de Compras; **Maria Elilde Menezes dos Santos**, ex-Diretora Executiva; e **Yara Iraci Almeida Lima**, ex-Chefe do Núcleo de Alimentação, todos vinculados à **Secretaria de Estado da Justiça – Sejus**, em face do **Acórdão AC2-TC 00326/25**, proferido na Representação objeto do **Processo n. 03030/23/TCERO**⁴, da Relatoria do Exmo. Conselheiro **Jailson Viana de Almeida**.

Em síntese, a decisão recorrida manifestou-se pela procedência da representação, declarando a ilegalidade das contratações emergenciais realizadas pela Secretaria de Estado da Justiça, sem, contudo, pronunciar a nulidade dos contratos celebrados, em razão da configuração de “emergência ficta”, decorrente da ausência de planejamento tempestivo e da reiterada adoção de dispensas de licitação desprovidas de respaldo em fatos imprevisíveis, em contrariedade ao artigo 37, inciso XXI e o artigo 74, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como aos artigos 2º, 3º e 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, vigente à época, os quais consagram os princípios da legalidade, da moralidade, da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e do planejamento.

Cumprido o rito processual no âmbito desta Corte de Contas, os autos foram submetidos a julgamento, culminando na prolação do **Acórdão AC2-TC 00326/25**⁵, que impôs multas aos agentes públicos responsabilizados, recorte:

Acórdão AC2-TC 00326/25

[...]

³ ID 1792204

⁴ ID 1780178 – Processo nº 03030/23/TCERO.

⁵ ID 1780178 – Processo nº 03030/23/TCERO.

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Jailson Viana de Almeida, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer da representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia – MPC-RO, uma vez que restaram preenchidos os pressupostos de admissibilidade aplicáveis à espécie, insculpidos no art. 52-A, III, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c arts. 80, 80-A e 82-A, III, todos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

II – No mérito, julgar procedente a representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia – MPC-RO, nos termos delineados ao longo desta decisão, em razão da configuração de irregularidades no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça - Sejus, decorrentes de contratações diretas materializadas nos procedimentos de n.s 0033.050686/2021-35, 0033.104312/2021-47, 0033.344550/2021-93, 0033.069177/2022-67 e 0033.084137/2022-45, fundadas em emergências fictas, para aquisição de refeições prontas para atender às necessidades do sistema prisional do Município de Porto Velho.

III – Declarar a ilegalidade dos procedimentos de n.s 0033.050686/2021-35, 0033.104312/2021-47, 0033.344550/2021-93, 0033.069177/2022-67 e 0033.084137/2022-45 e, por consequência, dos Contratos de n.s 185/PGE-2021, 208 a 212/PGE-2021, 248 e 249/PGE-2021, 621 a 626/SEJUS/PGE-2021, 170/SEJUS/PGE-2022 e 644/SEJUS/PGE/2022, sem pronúncia de nulidade, em razão da irregularidade descrita abaixo, de responsabilidade dos Srs. **Célio Luiz de Lima**, CPF n. ***.969.132-**, Diretor-Geral da Polícia Penal; **Edvaneide Nunes dos Santos**, CPF n. ***.154.402-**, Chefe do Núcleo de Compras; **Gilmara Aguiar de Sá**, CPF n. ***.437.532-**, Gerente Administrativa e Financeira; **Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito**, CPF n. ***.160.401-**, Secretário de Estado da Justiça; **Maria Elilde Menezes dos Santos**, CPF n. ***.816.802-**, Diretora Executiva; **Yara Iraci Almeida Lima**, CPF n. ***.461.682-** Chefe do Núcleo de Alimentação:

a) Não programar para que licitações ordinárias fossem iniciadas e concluídas a tempo de evitar a interrupção dos serviços, dando azo às contratações diretas materializadas nos procedimentos de n.s 0033.050686/2021-35, 0033.104312/2021-47, 0033.344550/2021-93, 0033.069177/2022-67 e 0033.084137/2022-45, fundadas em emergências fictas, violando o art. 37, XXI e o art. 74, incisos I e II, da CRFB, além dos arts. 2º, 3º e 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípios da legalidade, da moralidade, da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e do planejamento).

IV – Aplicar multa no valor de **R\$ 1.620,00** (mil seiscentos e vinte reais) ao senhor **Célio Luiz de Lima**, CPF n. ***.969.132-**, Diretor-Geral da Polícia Penal, na proporção da conduta realizada, com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB c/c art. 55, II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, utilizando para tanto o percentual mínimo de 2% (dois por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), com fulcro no art. 55, caput, da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art. 1º da Portaria n. 1.162/2012 e art. 103, II, do Regimento Interno n. 005/TCER-96, por ato praticado com grave infração à norma legal, conforme fundamentos desta decisão.

V – Aplicar multa no valor de **R\$ 1.620,00** (mil seiscentos e vinte reais) à senhora **Edvaneide Nunes dos Santos**, CPF n. ***.154.402-**, Chefe do Núcleo de Compras, na proporção da conduta realizada, com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB c/c art. 55, II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, utilizando para tanto o percentual mínimo de 2% (dois por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), com fulcro no art. 55, caput, da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art. 1º

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

da Portaria n. 1.162/2012 e art. 103, II, do Regimento Interno n. 005/TCER-96, por ato praticado com grave infração à norma legal, conforme fundamentos desta decisão.

VI – Aplicar multa no valor de **R\$ 1.620,00** (mil seiscentos e vinte reais) à senhora **Gilmara Aguiar de Sá**, CPF n. ***.437.532-**, Gerente Administrativa e Financeira, na proporção da conduta realizada, com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB c/c art. 55, II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, utilizando para tanto o percentual mínimo de 2% (dois por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), com fulcro no art. 55, caput, da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art. 1º da Portaria n. 1.162/2012 e art. 103, II, do Regimento Interno n. 005/TCER-96, por ato praticado com grave infração à norma legal, conforme fundamentos desta decisão.

VII – Aplicar multa no valor de **R\$ 3.240,00** (três mil duzentos e quarenta reais) ao senhor **Marcus Castelo Branco Alves Semeraro Rito**, CPF n. ***.160.401-**, Secretário de Estado da Justiça, na proporção da conduta realizada, com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB c/c art. 55, II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, utilizando para tanto o percentual de 4% (quatro por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), com fulcro no art. 55, caput, da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art. 1º da Portaria n. 1.162/2012 e art. 103, II, do Regimento Interno n. 005/TCER-96, por ato praticado com grave infração à norma legal, conforme fundamentos desta decisão.

VIII – Aplicar multa no valor de **R\$ 1.620,00** (mil seiscentos e vinte reais) à senhora **Maria Elilde Menezes dos Santos**, CPF n. ***.816.802-**, Diretora Executiva, na proporção da conduta realizada, com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB c/c art. 55, II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, utilizando para tanto o percentual mínimo de 2% (dois por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), com fulcro no art. 55, caput, da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art. 1º da Portaria n. 1.162/2012 e art. 103, II, do Regimento Interno n. 005/TCER-96, por ato praticado com grave infração à norma legal, conforme fundamentos desta decisão.

IX – Aplicar multa no valor de **R\$ 1.620,00** (mil seiscentos e vinte reais) à senhora **Yara Iraci Almeida Lima**, CPF n. ***.461.682-**, Chefe do Núcleo de Alimentação, na proporção da conduta realizada, com fundamento no art. 22, § 2º, da LINDB c/c art. 55, II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, utilizando para tanto o percentual mínimo de 2% (dois por cento) do valor de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), com fulcro no art. 55, caput, da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art. 1º da Portaria n. 1.162/2012 e art. 103, II, do Regimento Interno n. 005/TCER-96, por ato praticado com grave infração à norma legal, conforme fundamentos desta decisão.

[...]

A decisão transcrita foi disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – DOe-TCERO n. 3352 de 04.07.2025⁶, considerando-se como data de publicação o dia 07/07/2025, primeiro dia útil posterior à disponibilização.

Logo, tendo sido o presente recurso interposto em 23/07/2025⁷, dentro do prazo legal de 15 dias, resta atendido o pressuposto da tempestividade deste recurso, a teor do descrito na Certidão (ID 1792830).

⁶ ID 1783473– Certidão de publicação – Proc. 03030/23/TCERO

⁷ Recibo de protocolo – ID 1792205

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

O recurso em questão, à luz dos princípios do formalismo moderado, da instrumentalidade das formas e, especialmente, ao da fungibilidade, foi **conhecido** em juízo provisório **como Pedido de Reexame** por meio da DM 0100/2025-GCVCS/TCERO, de 04/08/2025 (ID 1798769).

Na forma do Parecer n. 0180/2025-GPGMPC, de 24/09/2025⁸, da lavra do d. Procurador Geral, Miguidonio Inacio Loiola Neto, o *Parquet* de Contas opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo desprovimento deste feito, mantendo o acórdão recorrido inalterado, extrato:

Parecer n. 0180/2025-GPGMPC

[...]

50. Diante dos fundamentos expostos, o Ministério Público de Contas opina seja.

a) conhecido o nominado Recurso de Reconsideração como Pedido de Reexame, interposto por Célio Luiz de Lima, Diretor-Geral da Polícia Penal; Gilmar Aguiar de Sá, Gerente Administrativa e Financeira, Edvaneide Nunes dos Santos, Chefe do Núcleo de Compras à época; Maria Elilde Menezes dos Santos, Diretora Executiva à época e Yara Iraci Almeida Lima, Chefe do Núcleo de Alimentação à época, em face do Acórdão AC2- TC 00326/25, proferido no Processo n. 3030/23/TCERO, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade; e

b) no mérito, negado provimento ao recurso, mantendo-se integralmente a decisão recorrida, tendo em vista que restaram configuradas as falhas de planejamento e gestão imputáveis aos recorrentes, que contribuíram para o cenário de contratações diretas fundadas em emergência ficta, em afronta à legislação e aos princípios constitucionais aplicáveis.

É o parecer.

[...]

Nesses termos, o processo veio concluso para decisão.

VOTO**CONSELHEIRO SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS EM SUBSTITUIÇÃO REGIMENTAL
AO CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**

Preliminarmente, ratificam-se os fundamentos da DM 0100/2025-GCVCS/TCERO (ID 1798769) para conhecer do presente Pedido de Reexame, por ser a via adequada ao enfrentamento da matéria e por ser tempestivo.

⁸ ID 1828006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

Somado a isso, os recorrentes encontram-se devidamente nominados; têm legitimidade e interesse recursal. Portanto, houve o preenchimento dos pressupostos legais descritos no art. 45 da Lei Complementar n. 154/96⁹ c/c os artigos 78, parágrafo único, 90, 91 e 92 do Regimento Interno.¹⁰

Cabe anotar que o Acórdão AC2-TC 00326/25¹¹, ora contestado, foi proferido nos autos do Processo n. 03030/23/TCERO, em sede de Representação, a qual tratou de supostas **irregularidades em contratações diretas de fornecimento de refeições prontas**, realizadas pela **Secretaria de Estado da Justiça – Sejus** para atender às necessidades do **sistema prisional do Município de Porto Velho**.

Naquela oportunidade, o Tribunal **declarou a ilegalidade das contratações emergenciais fundadas em “emergência ficta”**, decorrente da **ausência de planejamento administrativo e da reiterada adoção de dispensas de licitação sem respaldo em fatos imprevisíveis**, além de ter **aplicado multas aos agentes públicos responsáveis**, em razão de **omissão no dever de planejar e violação aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência administrativa**.

Para contextualização processual, é de rememorar que o processo em referência teve origem em **representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia - MPC-RO**, a qual noticiou supostas irregularidades nas **contratações diretas de fornecimento de refeições prontas** destinadas a suprir as necessidades do **sistema prisional do Município de Porto Velho**, sob a responsabilidade da **Secretaria de Estado da Justiça – Sejus**. As contratações, segundo apurado, teriam sido realizadas sob o fundamento de **situações emergenciais**, contudo, sem a comprovação de fatos imprevisíveis ou inevitáveis que justificassem a dispensa de licitação, resultando na caracterização de **“emergência ficta”** e na **violação aos princípios da legalidade, moralidade, isonomia e do planejamento**, previstos no art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e nos arts. 2º, 3º e 15, §7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993.

Na ocasião, as irregularidades que resultaram na **declaração de ilegalidade das contratações emergenciais**, sem pronúncia de nulidade, consistiram, em síntese: **a) na omissão do dever de planejar adequadamente os certames licitatórios**, permitindo a descontinuidade contratual e ensejando a adoção de dispensas indevidas; **b) na reiterada utilização de contratações emergenciais como solução administrativa ordinária**, em afronta ao caráter excepcional previsto no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993; e **c) na ausência de comprovação de situações imprevisíveis ou extraordinárias** que pudessem justificar a contratação direta. Em decorrência dessas falhas, o Tribunal de Contas aplicou **multas aos gestores responsáveis**, reconhecendo que a **deficiência no planejamento administrativo**

⁹ Art. 45. De decisão proferida em processos concernentes às matérias de que tratam as Seções III e IV deste Capítulo, caberá pedido de reexame, que terá efeito suspensivo. Parágrafo único. O pedido de reexame reger-se-á pelo disposto no parágrafo único do artigo 31, e nos artigos. 32 e 34-A, desta Lei Complementar. RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 154/1996. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>>. Acesso em: 06.11.2024.

¹⁰ Art. 90. De decisão proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de ato e contrato cabem pedido de reexame e embargos de declaração. Art. 91. Não se conhecerá dos recursos previstos no art. 89 deste Regimento e de pedido de reexame interpostos fora do prazo. Art. 92. O Ministério Público manifestar-se-á sobre recurso de reconsideração, revisão ou pedido de reexame interposto por responsável ou interessado. [...]. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCERO). **Regimento Interno** (aprovado pela Resolução Administrativa n. 005/TCER-96). Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/RegInterno-5-1996.pdf>>.

¹¹ ID 1780178 – Processo n. 03030/23/TCERO.

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

e a **negligência na condução dos processos licitatórios regulares** foram as causas diretas da irregularidade verificada.

Relativamente ao mérito recursal, os recorrentes abordaram, em síntese, os seguintes pontos: **a)** a inexistência de inércia administrativa por parte dos gestores da Sejus, sustentando que as contratações emergenciais decorreram de **circunstâncias excepcionais e alheias à vontade da Administração**, tais como morosidade processual, decisões judiciais impeditivas e rescisões unilaterais de contratos por parte das empresas contratadas; **b)** a ocorrência de **fatores externos e imprevisíveis**, como o descumprimento contratual e o insucesso de certames licitatórios, que teriam justificado a adoção das medidas emergenciais; **c)** a **essencialidade e continuidade do serviço de alimentação prisional**, de natureza vital e ininterrupta, cuja paralisação poderia gerar grave risco à ordem pública e à segurança institucional; **d)** a inexistência de **erro grosseiro ou má-fé**, uma vez que todas as condutas foram praticadas com base na boa-fé administrativa e no dever de garantir a continuidade de um serviço público essencial; e, por fim, **e)** o **reconhecimento das medidas de aprimoramento da gestão**, já em curso, como a abertura antecipada de licitações e a parceria com o CNJ e o TJRO para implantação de cozinhas próprias nas unidades prisionais, por meio do projeto *Pena Justa*.

Ao final, requerem o recebimento e conhecimento do presente recurso, com o seu consequente provimento para reformular integralmente o Acórdão AC2-TC 00326/25, afastando as multas aplicadas, em virtude da inexistência de dolo, erro grosseiro ou dano ao erário, bem como do reconhecimento da boa-fé e da diligência dos gestores na condução das contratações emergenciais.

Pleiteiam, ainda, o reconhecimento de que as situações de urgência decorreram de fatores externos e imprevisíveis, alheios à esfera de controle da Administração, reiterando a legitimidade das medidas adotadas para assegurar a continuidade de serviço público essencial, além de requerer o reconhecimento dos esforços institucionais para o aprimoramento da gestão administrativa e licitatória no âmbito da Sejus.

Em exame às arguições recursais, o **Parquet de Contas**¹² concluiu pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento, efetivando a seguinte análise. Extratos:

[...]

7. É o relatório.

I - DA ADMISSIBILIDADE

8. Preliminarmente, à luz dos princípios do formalismo moderado, da instrumentalidade das formas e, especialmente, ao da fungibilidade, verifica-se que o presente recurso merece ser conhecido e processado como **Pedido de Reexame**, uma vez que cabível à matéria em discussão, as partes são legítimas para recorrer, há interesse processual e foi interposto dentro do prazo legal⁴, tal como asseverado na Decisão Monocrática n. 100/2025- GCVCS5, motivo pelo qual o Parquet de Contas opina pelo seu conhecimento.

II - DO MÉRITO

9. Como visto, o Acórdão AC2-TC 00326/25, proferido nos autos do Processo n. 3030/23/TCERO, objeto da presente insurgência recursal, declarou a ilegalidade das contratações emergenciais efetuadas pela Sejus, sem, contudo, pronunciar a nulidade dos contratos celebrados, em razão da configuração de “emergência ficta”,

¹² ID 1828006



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

resultante da ausência de planejamento prévio e adequado, bem como da reiterada adoção de dispensas de licitação destituídas de amparo em fatos imprevisíveis, em afronta ao disposto no artigo 37, inciso XXI e artigo 74, incisos I e II, da Constituição Federal, assim como aos artigos 2º, 3º e 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, então vigente, os quais consagram, dentre outros, os princípios da legalidade, da moralidade, da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e do planejamento.

10. Nesse sentido, a análise de mérito do presente recurso tem por objetivo aferir se as razões deduzidas pelos recorrentes possuem robustez suficiente para afastar as irregularidades que lhes foram atribuídas no âmbito do Processo n. 3030/23/TCERO.

11. Ressalte-se, desde logo, que os argumentos recursais, em sua essência, limitam-se a reproduzir a linha de defesa anteriormente apresentada pelos recorrentes nos autos originários, sem aportar elementos novos capazes de modificar o juízo firmado na decisão recorrida.

12. Diante disso, passa-se ao exame específico das teses recursais, tal como deduzidas no recurso.

II.I – Da alegação de ausência de inércia por parte dos agentes públicos

13. No ponto em questão, os recorrentes expuseram as peculiaridades pertinentes aos processos licitatórios n.s 0033.433477/2018-28, 0033.438609/2020-22 e 0033.088419/2022-11, com o intuito de contextualizar as razões que motivaram a realização das contratações em caráter emergencial. Nesse sentido, destacaram, de forma sucinta, os seguintes aspectos:

14. **a)** No que concerne ao **processo licitatório n. 0033.433477/2018-28**, do qual resultaram os Contratos n. 045/PGE-2020 e n. 118/PGE-2020, ressaltou-se que a instauração dos referidos autos teve por finalidade regularizar situação preexistente. Contudo, a conclusão do certame licitatório demandou o lapso temporal de 15 (quinze) meses, evidenciando morosidade sistêmica que inviabiliza a conclusão do certame em tempo hábil e favorece lacunas contratuais. Ademais, consignaram que, desde o início da execução do Contrato n. 045/PGE2020, a empresa L&L descumpriu reiteradamente as obrigações contratuais, motivo pelo qual foi instaurado processo administrativo, resultando na aplicação de penalidades pecuniárias. A necessidade de procedimentos emergenciais subsequentes⁶ decorreu, ainda, da desistência unilateral da referida empresa - evento imprevisível e alheio ao controle da Administração. Em relação ao Contrato n. 118/PGE-2020, pontuaram que sua extinção se deu por força de decisão judicial que inabilitou a empresa Caleche, constituindo-se em fator externo sobre o qual a Sejus não tinha ingerência.

15. **b)** No tocante ao **processo licitatório n. 0033.438609/2020-22**, os recorrentes discorreram que, em razão de imposição proveniente de decisão judicial, foi vedada a possibilidade de aditamento ao Contrato n. 118/PGE-2020, o que configurou situação de urgência decorrente de determinação judicial⁷. Diante desse contexto, a Sejus viu-se compelida a instaurar o procedimento emergencial n. 0033.104312/2021-47, com o objetivo de assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

16. **c)** Em relação ao **processo licitatório n. 0033.088419/2022-11**, os recorrentes destacaram que o trâmite procedimental perdurou por 12 (doze) meses até sua conclusão. Ademais, asseveraram que eventual análise acerca de suposta “inércia” atribuída aos agentes públicos não pode ser dissociada do contexto fático subjacente, o qual se caracteriza por excessiva burocracia e significativa imprevisibilidade judicial. Ressaltaram, ainda, que o transcurso temporal do certame, em diversas ocasiões, revela-se alheio ao controle gerencial da Administração Pública, especialmente em virtude de

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

suspensões determinadas por decisões judiciais que, invariavelmente, repercutem sobre o regular andamento do procedimento licitatório, obstando seu prosseguimento.

17. De pronto, oportuno destacar que os argumentos suscitados na esfera recursal, em sua essência, restringem-se à reiteração de teses já apresentadas nas defesas ofertadas durante a fase instrutória. Novamente, busca-se afastar a configuração de emergência ficta nas contratações diretas, sustentando-se que tais procedimentos resultaram de situações externas e imprevisíveis.

18. Em sua análise⁸ no processo originário, o Corpo Técnico destacou que, no período compreendido entre 2021 e 2023, a Sejus realizou diversas contratações diretas mediante dispensa de licitação, sob a justificativa de situações emergenciais. Todavia, a adoção reiterada de contratações emergenciais, que deveriam constituir medida excepcional, revela a existência de um padrão de gestão inadequado, em desacordo com o princípio da obrigatoriedade de licitação. As irregularidades constatadas foram atribuídas à ausência de planejamento adequado para a deflagração tempestiva de processos licitatórios regulares, bem como à demora injustificada no início de novas licitações, mesmo havendo conhecimento prévio acerca do término dos contratos então vigentes.

19. Conforme já assinalado pelo representante ministerial nos autos originários⁹, a ausência de planejamento, a deficiência na organização administrativa e a morosidade na instauração dos procedimentos licitatórios configuraram-se como os principais fatores que ensejaram a situação de emergência alegada para a realização das contratações diretas emergenciais.

20. No que tange especificamente à contratação emergencial n. 0033.050686/2021- 35, ficou comprovado que a solicitação de abertura do respectivo procedimento ocorreu apenas cinco dias antes do término do Contrato n. 45/PGE/2020, decorrente do processo licitatório n. 0033.433477/2018-28. Cumpre salientar, ainda, que os próprios recorrentes reconheceram que, desde o início da execução do Contrato n. 45/PGE/2020, a Administração já tinha ciência da insatisfatória prestação dos serviços pela empresa contratada. Entretanto, ao longo de doze meses, mesmo diante das reiteradas falhas na execução contratual, não foram tomadas providências para promover a abertura do processo licitatório ordinário correspondente. Na realidade, somente após o encerramento do Contrato n. 45/PGE/2020 é que houve autorização, por parte do Secretário de Estado da Justiça, para a instauração do regular processo licitatório n. 0033.438609/2020-22.

21. Em razão desse contexto e, com o fim do termo contratual, a Administração não dispunha de outra opção para suprir suas necessidades (que não fosse renovar um contrato cuja execução já era deficitária ou contratar emergencialmente), o que revela um quadro de desordem organizacional e falta de planejamento no âmbito da Sejus, impactando nas contratações diretas subsequentes, a saber: contratos emergenciais n.s 0033.069177/2022-67 e 0033.084137/2022-45.

22. De igual maneira, o início tardio do processo licitatório n. 0033.438609/2020- 22, somado à sua não conclusão em tempo hábil, resultou na chamada emergência ficta que fundamentou as contratações emergenciais n. 0033.104312/2021-47 e n. 0033.344550/2021- 93. Cumpre salientar que, em 28/10/2020, a Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia – PGE-RO comunicou formalmente ao Secretário de Estado da Justiça – Sejus a impossibilidade de aditamento do Contrato n. 118/PGE-2020, recomendando que a Sejus, por meio do Núcleo de Alimentação - Nuali, promovesse o adequado planejamento e a adoção das medidas necessárias para viabilizar nova licitação.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

23. Todavia, mesmo cientes dessa orientação, o pedido de autorização para abertura do processo licitatório n. 0033.438609/2020-22 foi formalizado apenas em 28/1/2021, isto é, três meses após a notificação da Sejus pela PGE-RO. Dessa forma, não merece prosperar o argumento dos recorrentes de que a deflagração do referido processo licitatório não decorreu de falha de planejamento ou de inércia por parte da Sejus, mas sim de suposta determinação judicial, pois restou comprovado que os agentes públicos foram devidamente alertados, com a devida antecedência, sobre a impossibilidade de prorrogação do Contrato n. 118/PGE-2020, não tendo, contudo, promovido tempestivamente a abertura do procedimento licitatório regular.

24. No mesmo sentido, ao postergar o início do processo licitatório n. 0033.088419/2022-11, a Administração ensejou a necessidade de sucessivas contratações emergenciais. Em síntese, diante da rescisão unilateral do Contrato n. 60/SEJUS/PGE-2022, foi instaurado o processo emergencial n. 0033.069177/2022-67, culminando na celebração do Contrato n. 170/SEJUS/PGE-2022. Não obstante o término deste ajuste ter ocorrido em 14/7/2022, apenas em 11/10/2022 - quase três meses após o fim do referido contrato - foram iniciadas as providências internas visando à deflagração de nova licitação (Processo SEI n. 0033.088419/2022-11).

25. Diante desse lapso temporal, a Administração foi compelida a realizar nova contratação emergencial, por meio do processo SEI n. 0033.084137/2022-45. Ressalte-se que a proximidade do término do Contrato n. 170/SEJUS/PGE-2022 era plenamente previsível, cabendo à Administração adotar, oportunamente, as providências necessárias ao início do processo licitatório n. 0033.088419/2022-11, a fim de evitar a descontinuidade dos serviços ou, ainda, a renovação de contratações precárias. Tal conduta evidencia desídia, bem como relevante falha de planejamento e de gestão administrativa no âmbito da Sejus.

26. O acórdão recorrido, de maneira assertiva, foi categórico ao analisar as contratações emergenciais em questão, ressaltando que os elementos constantes dos autos não demonstram a ocorrência de situações imprevisíveis, inevitáveis ou de difícil previsão que legitimassem a adoção da contratação direta, nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, vigente à época dos fatos. Nesse sentido, destaca-se o seguinte excerto:

[...]

27. Nesse sentido, conforme consignado no próprio acórdão objurgado, evidencia-se que a utilização recorrente das dispensas de licitação serviu como medida paliativa para remediar falhas no planejamento administrativo, as quais retardaram de modo significativo o início dos processos licitatórios regulares e ensejaram, por conseguinte, a abertura de procedimentos emergenciais, bem como a repetida renovação de contratos precários.

28. Tal conduta revela a adoção irregular e sistemática de medidas excepcionais como se ordinárias fossem, em manifesta afronta aos princípios constitucionais da legalidade, da eficiência e da obrigatoriedade de licitar.

29. À luz dos elementos constantes dos autos, que comprovam a inexistência de providências adequadas voltadas ao planejamento das necessidades previsíveis e permanentes da Administração Pública, mostram-se insubsistentes os argumentos apresentados pelos recorrentes. Assim, resta inequívoca a responsabilidade dos agentes pela prática reiterada de contratações diretas indevidas, razão pela qual opina-se pela **manutenção da responsabilização** nos moldes definidos no Acórdão AC2-TC 00326/25, ora recorrido.

II.II – Dos fatores externos e imprevisíveis

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

30. Relativamente ao ponto em apreço, os recorrentes sustentam que, além da morosidade inerente aos procedimentos licitatórios, a necessidade de contratações emergenciais teria sido agravada por fatores alheios à esfera de controle da Sejus, tais como o descumprimento contratual e a desistência unilateral por parte das empresas contratadas, bem como o insucesso de certames licitatórios em decorrência de condições impostas pelo mercado.

31. No tocante ao argumento apresentado, cumpre reiterar, conforme já delineado nos parágrafos 18 a 29 deste parecer ministerial, que tanto em relação ao Contrato n. 45/PGE2020 quanto ao Contrato n. 118/PGE-2020 restou suficientemente demonstrado que a Administração possuía conhecimento prévio acerca dos problemas verificados na execução do Contrato n. 45/PGE-2020, assim como da impossibilidade de continuidade do Contrato n. 118/PGE-2020.

32. Não obstante tal ciência, não foram adotadas, de maneira tempestiva, as providências necessárias para a regular instauração dos competentes procedimentos licitatórios, fato que comprometeu a regularidade e a eficiência da prestação dos serviços, além de evidenciar uma falha sistêmica na gestão das contratações no âmbito da Sejus.

33. Sobre a alegação de insucesso de certames licitatórios em razão de condições impostas pelo mercado, cumpre salientar que, embora os recorrentes tenham mencionado o processo administrativo emergencial n. 0033.019510/2023-78, referido procedimento não integrou a análise realizada nos autos originários. Ademais, nas contratações emergenciais examinadas naquele contexto, não se constatou a ocorrência da situação ora suscitada pelos recorrentes, de modo que tal argumento não se revela, na presente oportunidade, apto a infirmar os fundamentos já expostos para a responsabilização no âmbito do Processo n. 3030/2023/TCERO.

34. Dessa forma, constata-se que a opção pela dispensa de licitação decorreu da demora no início e na conclusão dos processos licitatórios ordinários, o que resultou na abertura de procedimentos emergenciais e na reiterada renovação de contratos em caráter precário. Tal quadro evidencia falhas no planejamento, na organização administrativa e morosidade na condução dos processos de contratação, circunstâncias essas que culminaram na configuração de emergência ficta e fundamentaram a responsabilização dos recorrentes.

35. Diante disso, reputam-se insuficientes os argumentos apresentados, motivo pelo qual opina-se pela **manutenção da responsabilização**.

II.III – Da essencialidade do serviço

36. Os recorrentes sustentam que, diante do cenário em que a conclusão de procedimentos licitatórios ordinários mostrou-se, na prática, inviável dentro dos prazos disponíveis, os gestores priorizaram a garantia da continuidade de serviço essencial e vital, entendendo que a contratação emergencial teria sido a única alternativa legalmente possível para evitar prejuízos de maior gravidade. Alegam, ainda, que a conduta adotada não se caracterizou como inação, mas, sim, como resposta pragmática e de boa-fé a uma realidade que os colocou diante do dilema entre o rigor procedimental e a necessidade imperiosa do Estado de assegurar a efetivação de direitos fundamentais e a manutenção da ordem social.

37. Conforme já pontuado pelo Órgão Ministerial em manifestação¹⁰ no processo originário, a contratação em questão refere-se a um serviço de natureza essencial – o fornecimento de refeições aos custodiados do sistema prisional do município de Porto Velho. Manter essa prestação de serviço é dever do administrador, por se tratar de uma necessidade diária. Não há, portanto, qualquer excepcionalidade no

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

objeto, por ser claramente algo inerente à rotina da instituição. Essa característica evidencia, ainda mais, a imprescindibilidade de um planejamento adequado e tempestivo por parte da Administração, a fim de assegurar a continuidade dos serviços públicos sem a necessidade de recorrer a contratações emergenciais, em consonância com os princípios da eficiência e do planejamento que regem a Administração Pública.

38. Por sua vez, conforme devidamente consignado na decisão recorrida, observa-se que, em todos os casos analisados, a necessidade contratual era plenamente previsível, uma vez que decorria de contratos anteriores cujos prazos de vigência eram previamente estabelecidos e conhecidos pela Administração. O encerramento desses ajustes permitiria, mediante o devido planejamento, a instauração e conclusão de processos licitatórios regulares em tempo hábil, evitando, assim, a necessidade de medidas excepcionais.

39. Assim, não se verifica nos autos, tampouco foi demonstrado pelos recorrentes, qualquer indício de fato superveniente ou extraordinário que tenha obstado, de maneira súbita e insuperável, o cumprimento, por parte da Administração, do dever constitucional de realizar licitação prévia.

40. Dessa forma, em razão da violação ao princípio do planejamento, a Administração incorreu em sucessivas contratações emergenciais, configurando a denominada emergência ficta. Por esse motivo, a responsabilização dos agentes envolvidos **revela-se medida a ser mantida**, nos termos delineados no Acórdão AC2-TC 00326/25.

II.IV – Da inexistência de erro grosseiro

41. No tocante ao presente ponto, os recorrentes alegam, em síntese, que a inexistência de dolo, má-fé, fraude, conluio ou favorecimento ilícito por parte dos subscritores, aliada à efetiva prestação dos serviços sem qualquer prejuízo ao erário, bem como à comprovada atuação em contexto de pressão e imprevisibilidade, afastaria a tipificação da conduta como “erro grosseiro”. Sustentam, ainda, que a responsabilização do agente nessas circunstâncias equivaleria a equiparar o agir diligente, em ambiente de elevada complexidade, à conduta negligente de grau relevante, o que, segundo argumentam, afrontaria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

42. Não obstante as alegações apresentadas pelos interessados e conforme consignado nos autos de origem, a responsabilização dos agentes foi fundamentada na constatação de falha de planejamento por parte da Administração, de modo que a contratação direta resultou de conduta administrativa negligente, e não de fato imprevisível e inevitável, conforme exige a legislação aplicável.

43. Assim, ao deixarem de programar o início e a conclusão das licitações ordinárias de forma a evitar a interrupção dos serviços, os agentes ensejaram contratações diretas¹¹ baseadas em verdadeiras emergências fictas, em violação ao artigo 37, inciso XXI, e ao artigo 74, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como em afronta aos artigos 2º, 3º e 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, vigente à época dos fatos.

44. Considerando que não restou caracterizada situação emergencial legítima, nos termos exigidos pela legislação de regência, verificou-se desvio na fundamentação legal das contratações diretas, o que resultou, nos autos originários, na declaração de ilegalidade, sem, contudo, pronunciamento de nulidade, mas com a imposição de sanções pecuniárias, nos moldes do artigo 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154, de 1996, ante a constatação de que os atos foram praticados em grave infração à norma legal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

45. De modo geral, a infração praticada pelos agentes reveste-se de natureza administrativa, decorrente da inobservância, por negligência, de normas constitucionais e legais, dos deveres funcionais e dos princípios que norteiam a Administração Pública, em afronta ao disposto no artigo 37, inciso XXI, e no artigo 74, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como aos artigos. 2º, 3º e 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, especialmente no que se refere aos princípios da legalidade, da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e do planejamento.

46. Assim, à luz da adequada responsabilização dos agentes e dosimetria das sanções, conforme os parâmetros estabelecidos no artigo 22, §§ 2º e 3º, do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (LINDB), conclui-se que os argumentos apresentados pelos recorrentes não merecem acolhida, devendo ser mantidas inalteradas as disposições da decisão ora recorrida.

II.V – Do pedido de reconhecimento de aprimoramento da gestão

47. Os recorrentes informam que a Sejus tem adotado medidas para aprimorar a gestão pública no sistema prisional, ressaltando que, diante do atual modelo contratual, somente as contratações emergenciais evitam a interrupção dos serviços. Noticiam, ademais, que, em parceria com o CNJ e o TJRO, está sendo desenvolvido o projeto “Pena Justa”, que contempla a implantação de cozinhas próprias nas unidades prisionais, visando maior autossuficiência e qualidade. Por fim, requerem a avaliação das condições de trabalho, renovam o compromisso com a melhoria contínua e manifestam disposição para compor grupo de estudo em conjunto com a Supel para melhoria contínua dos fluxos de trabalho.

48. Não obstante as alegações deduzidas pelos recorrentes acerca dos esforços envidados pela Sejus para o aprimoramento da gestão pública e a adoção de boas práticas voltadas à superação dos desafios enfrentados no âmbito do sistema prisional, as informações ora apresentadas não detêm o condão de alterar os fundamentos consignados no Acórdão AC2- TC 00326/25, prolatado nos autos do Processo n. 3030/2023.

49. Nesse sentido, ainda que se reconheça a relevância das iniciativas em andamento e das medidas projetadas para o futuro, tais elementos não afastam a ocorrência das irregularidades já reconhecidas e devidamente apreciadas na decisão recorrida. Desse modo, revela-se imprescindível a manutenção integral dos termos da decisão já transitada em julgado, motivo pelo qual os argumentos apresentados não merecem acolhimento.

[...]

Passo ao exame do Pedido de Reexame interposto em confronto com o parecer exarado pelo Ministério Público de Contas e demais peças processuais constantes dos autos originário, no sentido de manter ou reformar o Acórdão APL-TC 00326/25¹³, mediante o exame acurado das informações e documentos carreados oportunamente pela recorrente.

Para melhor entendimento e praticidade de análise, o recurso, será examinado de acordo com a peça de insurgência manejada (ID 1792204), conforme os argumentos a seguir delineados.

DO MÉRITO

¹³ ID 1780178 – Processo nº 03030/23/TCERO.

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

I.1 - DA ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE INÉRCIA POR PARTE DOS AGENTES PÚBLICOS E DOS FATORES EXTERNOS E IMPREVISÍVEIS

Considerando que os argumentos expostos pelos recorrentes nos itens **“2. A realidade dos processos licitatórios: ausência de inércia”** e **“3. Fatores externos e imprevisíveis”** guardam estreita relação e, em essência, convergem para a mesma tese defensiva — qual seja, a de que as contratações emergenciais decorreram de circunstâncias alheias à vontade da Administração, e não de omissão ou falha de planejamento —, esta Relatoria entende oportuno proceder à análise conjunta de ambos os tópicos. Tal abordagem visa conferir maior coerência e objetividade ao exame, uma vez que os fundamentos apresentados se complementam, abordando sob perspectivas distintas (estrutural e fática) a mesma justificativa para as dispensas de licitação questionadas.

Em síntese, os recorrentes alegam que a tese de “emergência ficta” não se sustenta diante da realidade administrativa enfrentada pela Sejus, sustentando que as contratações emergenciais não decorreram de omissão ou falha de planejamento, mas de um conjunto de fatores sistêmicos e imprevisíveis, alheios à vontade dos gestores.

Argumentam que a morosidade dos processos licitatórios de fornecimento de alimentação prisional resultou de entraves externos, como recursos interpostos por licitantes, decisões judiciais, falhas contratuais e desistências unilaterais de empresas, que inviabilizaram a continuidade contratual dentro dos prazos previstos.

Em apoio, mencionam os Processos n. 0033.433477/2018-28, n. 0033.438609/2020-22 e n. 0033.088419/2022-11, cujos trâmites superaram um ano, muitas vezes suspensos por determinações judiciais ou incidentes de execução contratual. Alegam, ainda, que fatores de mercado, como propostas com valores excessivos, também contribuíram para o fracasso de licitações, tornando inevitável a adoção de medidas excepcionais.

Defendem que as contratações emergenciais foram respostas legítimas e necessárias para evitar a interrupção do fornecimento de alimentação aos custodiados, serviço público essencial e contínuo, e que a conduta dos gestores não pode ser interpretada como inércia, mas como atuação diligente, pautada pela boa-fé e pela preservação do interesse público, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, segundo o qual a dispensa de licitação pode ser admitida em hipóteses nas quais o interesse público exija resposta imediata, ainda que derivada de falhas administrativas pretéritas.

O **Ministério Público de Contas**, por sua vez, opinou pela manutenção da decisão que considerou irregulares as contratações diretas realizadas pela Sejus, ao fundamento de que não restaram comprovadas situações imprevisíveis ou inevitáveis que justificassem a dispensa de licitação com base no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93.

Destacou que os argumentos recursais se limitaram à reiteração das teses já examinadas na fase instrutória, sem trazer elementos novos aptos a afastar a conclusão de que as emergências decorreram de falhas de planejamento e de morosidade administrativa.

Ressaltou que a própria Administração tinha ciência prévia dos problemas enfrentados na execução dos Contratos n. 45/PGE-2020 e n. 118/PGE-2020, deixando, contudo, de adotar providências tempestivas para a deflagração de novos certames.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

Enfatizou que a repetição de contratações emergenciais para o mesmo objeto evidencia desorganização e ausência de gestão estratégica, configurando a denominada “emergência ficta” e afrontando os princípios da legalidade, eficiência e obrigatoriedade de licitar.

Assim, entendeu o *Parquet* que a demora injustificada e o uso reiterado do regime excepcional caracterizam falha de planejamento, motivo pelo qual manifestou-se pelo **desprovemento do pedido de reexame**, mantendo-se inalteradas as responsabilizações e sanções fixadas no Acórdão AC2-TC 00326/25.

Pois bem. Reconheço, de início, que os recorrentes buscaram justificar as contratações emergenciais realizadas pela Sejus apresentando um panorama detalhado das dificuldades enfrentadas nos processos licitatórios n. 0033.433477/2018-28, n. 0033.438609/2020-22 e n. 0033.088419/2022-11, destacando fatores externos que, segundo alegam, fugiam ao controle da Administração.

No ponto, **ainda que se reconheça o esforço argumentativo e o contexto de complexidade operacional enfrentado pela Secretaria, não há como acolher a tese recursal.** Conforme ressaltado pelo Ministério Público de Contas, **os elementos constantes dos autos demonstram que as supostas emergências decorreram, em verdade, da ausência de planejamento adequado e da demora injustificada na deflagração de novos certames.**

Ficou comprovado que, em diversas oportunidades, as licitações foram instauradas apenas após o encerramento dos contratos anteriores, o que evidencia falha na gestão administrativa e ausência de controle preventivo. A alegação de que decisões judiciais ou entraves externos impediram o andamento regular dos processos não se sustenta, pois, **os gestores tinham pleno conhecimento das datas de encerramento dos contratos e tempo hábil para adotar as medidas necessárias à substituição contratual regular.**

Assim, **embora se reconheça que a Sejus atuou em um ambiente de elevada complexidade, o que exige ponderação na análise de sua conduta, não se pode ignorar que a repetição de contratações emergenciais, ao longo de três exercícios, demonstra um padrão de gestão deficiente e a adoção de medidas excepcionais como se ordinárias fossem.**

Cumprido destacar que, embora os recorrentes apontem determinados fatos como imprevisíveis ou inevitáveis, a análise dos autos demonstra que tais situações não configuram, em sua integralidade, causas exógenas capazes de afastar o dever de planejamento. Com relação ao **Contrato n. 045/PGE-2020**, ainda que se reconheça a **desistência unilateral da empresa L&L** como evento superveniente e fora da esfera de controle da Administração, a **má execução contratual** que antecedeu o rompimento foi amplamente conhecida e registrada nos autos, tendo a Sejus identificado reiteradas falhas antes da rescisão. Assim, a Administração já detinha ciência das irregularidades e, portanto, dispunha de tempo hábil para iniciar novo processo licitatório, o que afasta a alegação de imprevisibilidade.

No tocante ao **Contrato n. 118/PGE-2020**, é fato que a **decisão judicial proferida no Mandado de Segurança n. 7007152-90.2020.8.22.0001**, que determinou a inabilitação da empresa Caleche, configurou evento externo e inesperado, apto a justificar uma resposta imediata da Administração. Todavia, ainda que tal decisão possa ser considerada um fator de emergência real, verificou-se que **a comunicação da impossibilidade de aditamento ocorreu com antecedência**

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

suficiente, sem que a Sejus tenha deflagrado tempestivamente o processo licitatório substitutivo, o que transformou uma situação inicialmente extraordinária em um quadro de emergência previsível — portanto, **ficta** sob o ponto de vista da gestão pública.

Por fim, quanto ao **Processo n. 0033.088419/2022-11**, a suspensão do certame por decisão judicial, que resultou em 375 dias de tramitação, é, de fato, um **fator excepcional** que escapa ao controle da Administração. Contudo, tal fato isolado não tem o condão de afastar o padrão reiterado de contratações emergenciais ao longo dos exercícios, o qual decorre, em sua maioria, da ausência de planejamento prévio e de medidas preventivas para mitigar o impacto desses eventos. Assim, embora se reconheça a existência de circunstâncias pontuais de caráter superveniente, o conjunto probatório demonstra que **a causa predominante das contratações diretas residiu na falha sistêmica de planejamento**, o que mantém caracterizada a chamada emergência ficta.

Dessa forma, compreendendo a intenção dos recorrentes de demonstrar boa-fé e zelo pela continuidade do serviço, mas diante da ausência de elementos concretos que infirmem as conclusões do Acórdão AC2-TC 00326/25, concluo que **o recurso não merece provimento**, devendo ser mantidas integralmente as responsabilizações e penalidades aplicadas, por refletirem fielmente o conjunto probatório e a gravidade das falhas constatadas.

I.2 - DA ESSENCIALIDADE DO SERVIÇO.

Os recorrentes sustentaram que, embora reconheçam a relevância do planejamento prévio nas contratações públicas, a tese firmada na decisão recorrida — de que a essencialidade do serviço não afasta o dever de planejamento — deve ser interpretada em consonância com a realidade prática enfrentada pela Sejus e com as limitações inerentes à gestão de um sistema prisional complexo.

Argumentaram que, diante da morosidade dos certames licitatórios e das contingências imprevisíveis, como falhas contratuais e determinações judiciais, tornou-se inviável concluir as licitações ordinárias dentro dos prazos necessários, impondo à Administração a adoção de medidas emergenciais como única alternativa para assegurar a continuidade de um serviço essencial.

Enfatizaram que a interrupção do fornecimento de alimentação nos estabelecimentos prisionais representaria risco iminente de motins, rebeliões e graves violações aos direitos humanos, comprometendo a segurança pública e a ordem institucional. Invocaram, para tanto, o art. 12 da Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984), que impõe ao Estado o dever de garantir alimentação, vestuário e condições higiênicas adequadas aos custodiados, ressaltando que o não atendimento dessas obrigações configuraria ofensa direta a direitos fundamentais.

Sob essa ótica, afirmaram que a contratação emergencial foi legalmente amparada e realizada de forma transparente, sem indícios de dolo, má-fé ou dano ao erário, tratando-se de uma medida de boa-fé e de caráter preventivo, voltada à proteção do interesse público primário. As decisões tomadas pela Sejus, segundo os recorrentes, não refletem ausência de planejamento, mas sim um exercício de gestão responsável diante de um cenário de urgência real e inevitável, em que se buscou equilibrar a necessidade de observância das normas administrativas com o dever maior de garantir a continuidade de um serviço vital ao funcionamento do sistema prisional e à manutenção da ordem social.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

O **Ministério Público de Contas** opinou pela manutenção da responsabilização dos agentes, destacando que, embora o fornecimento de alimentação aos custodiados seja serviço essencial, trata-se de necessidade permanente e previsível, o que impõe à Administração o dever de planejar adequadamente suas contratações. Ressaltou que a essencialidade do serviço não exime o gestor da obrigação de adotar medidas prévias e tempestivas para garantir sua continuidade, sendo indevido o uso reiterado do regime emergencial para suprir demandas ordinárias, em afronta aos princípios da eficiência e do planejamento administrativo.

Enfatizou, ainda, que os contratos emergenciais analisados decorreram de ajustes anteriores com prazos previamente conhecidos, sem que a Administração tenha demonstrado qualquer fato superveniente ou imprevisível que justificasse a dispensa de licitação. Diante disso, concluiu o *Parquet* de Contas que a conduta da Sejus caracterizou a chamada *emergência ficta*, resultante da falta de planejamento, motivo pelo qual opinou pela manutenção integral da decisão recorrida e pela responsabilização dos gestores nos termos do Acórdão AC2-TC 00326/25.

Esta Relatoria reconhece a relevância dos argumentos apresentados pelos recorrentes, sobretudo ao enfatizarem a natureza essencial do serviço prestado — o fornecimento de alimentação aos custodiados do sistema prisional — e a necessidade de garantir sua continuidade diante da inviabilidade prática de conclusão tempestiva dos procedimentos licitatórios ordinários.

É compreensível que, em contextos dessa natureza, os gestores públicos se deparem com o dilema entre o rigor procedimental e a preservação de direitos fundamentais, especialmente quando a interrupção do serviço poderia gerar graves consequências à segurança pública e à ordem social. Tal ponderação evidencia a preocupação dos recorrentes em justificar que a adoção das contratações emergenciais não decorreu de omissão, mas de uma resposta pragmática e de boa-fé a uma situação de urgência concreta e inadiável.

Entretanto, conforme bem delineado na decisão recorrida e reafirmado pelo Ministério Público de Contas, **a essencialidade do serviço, embora inquestionável, não exime a Administração do dever de planejar adequadamente suas ações**. Isso porque, **o fornecimento de refeições aos presos é atividade permanente e previsível, diretamente vinculada à rotina do sistema prisional, o que impõe ao gestor a obrigação de programar, com antecedência, a continuidade dos contratos**.

Os elementos constantes dos autos demonstram que as contratações emergenciais analisadas decorreram de ajustes anteriores cujos prazos de vigência eram previamente conhecidos, inexistindo qualquer fato superveniente, imprevisível ou inevitável que justificasse a adoção de medidas excepcionais, conforme trechos do acórdão guerreado abaixo colacionados:

[...]

II – Do processo emergencial n. 0033.050686/2021-35 (Lote V)

34. Consta dos autos que o Contrato n. 045/PGE-2020, oriundo do processo licitatório n. 0033.433477/2018-28, teve início em **27/02/2020** e término em **28/03/2021**.

35. Conforme Memorando n. 10/2021/SEJUS-NUALI, em 22/02/2021, ou seja, faltando 34 dias para o vencimento do Contrato n. 045/PGE- 2020, foi solicitada autorização para abertura de processo emergencial visando à contratação de empresa para fornecer refeições prontas para atender os reeducandos e servidores plantonistas que não recebem auxílio alimentação das Unidades Prisionais de Porto Velho (lote V), com a seguinte justificativa:

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

[...] **O presente pedido se justifica, pois, o atual contrato n. 045/PGE/- 2020 (10283537) terá seu vencimento em 27 de fevereiro de 2021** e a empresa L&L não tem fornecido a alimentação dentro dos parâmetros estabelecidos no edital e contrato, fato que tem gerado várias notificações e preocupação acerca da continuidade do serviço. Portanto, sem resolução efetiva dos problemas encontrados e por esses motivos foram abertos 2 (dois) processos administrativos punitivos conforme ids (0033.048390/2021-54) e (0033.511823/2020-31). Ressaltamos que a própria empresa enviou carta de desistência do contrato n. 045/PGE/-2020 (0016312676).

Salientamos que estamos seguindo a orientação da Assessoria Técnica da Sejus conforme Informação n. 35/2021/SEJUS-ASTEC (0016067792) para formalização de procedimento emergencial por contratação direta, visando a continuidade do fornecimento de alimentação junto as Unidades Prisionais até que se finalize o Processo Licitatório n. (0033.438609/2020-22) o qual atualmente encontra-se na Astec para elaboração de clausula solicita pelo Gabinete. [...]

É certo que compete à Secretaria de Estado de Justiça fornecer alimentação aos apenados submetidos à medida de internação, **considerando que o fornecimento de alimentação ao Sistema Prisional do Estado é contínuo e permanente, não podendo sofrer interrupções.** [...]

36. Verifica-se que a justificativa foi motivada pelo iminente vencimento do Contrato n. 045/PGE-2020, bem como pela má prestação de serviço da empresa contratada L&L Indústria e Comércio de Alimentos Eireli.

37. Assim, na data de **23/02/2021** foi autorizada a abertura do processo emergencial n. 0033.050686/2021-35, por meio do qual foi firmado o Contrato n. 185/PGE-2021 entre a Sejus e a empresa Caleche Comércio e Serviços Ltda., com início em **29/03/2021** e término em **25/09/2021**.

38. Em que pese a justificativa apresentada, em **março de 2020**, logo após o início do Contrato n. 045/PGE-2020 em **27/02/2020**, a Sejus já tinha conhecimento das falhas na prestação de serviço da empresa L&L, conforme diversas notificações **emitidas** e processos **administrativos punitivos**. Ainda assim, não tomou as medidas cabíveis em tempo hábil para solucionar a questão e evitar a abertura de processo emergencial, posto que a autorização para abertura do processo licitatório n. 0033.438609/2020-22 só foi formalizada em 28/01/2021 e assinada pelo secretário de Estado da Justiça somente em **29/03/2021**, ou seja, após o término do contrato n. 045/PGE-2020.

39. A linha do tempo a seguir evidencia o período de vigência do contrato n. 045/PGE2020 e as medidas tomadas nesse ínterim para contratação emergencial. Veja:



40. Esta sequência de eventos demonstra grave falha no planejamento e na gestão dos contratos pela Sejus, comprometendo os princípios de eficiência e economicidade na Administração Pública.

41. Como se vê, a Administração, ao longo de 12 (doze) meses, e mesmo diante dos problemas na execução do Contrato n. 45/PGE-2020, não adotou medidas para iniciar o processo licitatório ordinário. Assim, com o fim do termo contratual, não dispunha de outra opção para suprir suas necessidades (que não fosse renovar um contrato cuja



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

execução já era deficitária ou contratar emergencialmente), o que revela um aparente quadro de desordem organizacional e falta de planejamento no âmbito da Sejus.

III – Do processo emergencial n. 0033.104312/2021-47 (Lotes I a IV e VI)

42. O Contrato n. 118/PGE-2020, oriundo do processo licitatório n. 0033.433477/2018-28, teve início em **03/04/2020** e término em **03/04/2021**.

43. Em **28/10/2020**, a Procuradoria-Geral do Estado – PGE-RO, por meio do Ofício n. 15273/2020/PGE-PC, informou ao secretário de Estado da Justiça sobre a impossibilidade de aditivar o Contrato n. 118/PGE-2020, recomendando que a Sejus planejasse e adotasse as providências necessárias para uma nova licitação.

44. Apesar da notificação da PGE-RO, o pedido de autorização para abertura do Processo Licitatório n. 0033.438609/2020-22 foi assinado apenas em **28/01/2021**, ou seja, três meses após a notificação e dois meses antes do término do Contrato n. 118/PGE-2020, e assinada a autorização pelo secretário de Estado da Justiça somente em **29/03/2021**.

45. Nesse sentido foi a Informação n. 74/2021/SEJUS-ASTEC, em que a Assessoria Técnica da Sejus constatou a demora nas providências para a nova licitação. Confira:

Considerando que, fora solicitado em outubro de 2020 providências para a realização de nova licitação.

Considerando, que o Processo 0033.438609/2020-22, fora gerado em 04/11/2020 bem como o Memorando 114 (0014435311) no qual o Núcleo de Alimentação solicita autorização para abertura de processo de licitação de Porto Velho, contudo como se pode constatar no referido Memorando **somente em 28/01/2021 o mesmo fora assinado e despachado para o Gabinete-Sejus.**

Considerando ainda, que após os ajustes necessários do Lote V, que atualmente é gerido pela Empresa L&L, que não vem fornecendo a alimentação dentro dos parâmetros estabelecidos no edital e contrato, fato que tem gerado várias notificações e preocupação acerca da continuidade do serviço, **em 10/03/2021 houve a autorização** (0016669296) para abertura de processo de licitação de alimentação para o município de Porto Velho.

Nesta senda, ao analisar o lapso temporal verifica-se que **houve uma morosidade nas providências acerca da nova licitação para fornecimento de refeições prontas para o município de Porto Velho, tendo em vista que desde outubro de 2020** já era sabido que não poderia ser aditivado o Contrato n. 118/PGE-2020 (0010817892) com a Empresa Caleche Comércio e Serviços LTDA. [...] (grifo nosso)

46. Importante ressaltar, que de acordo com o memorando n. 23/2021/SEJUS-NUALI, em 15/03/2021, foi solicitada autorização para abertura de processo emergencial referente aos lotes I, II, III, IV e VI, com base na decisão judicial que determinou a não prorrogação do Contrato n. 118/PGE-2020. *In verbis*:

[...] Este pedido justifica-se, pois o atual contrato n.118/PGE/-2020 (0010817728) terá seu vencimento em 03 de abril de 2021 e o Ofício n. 15273/2020/PGE-PC (id. 0014340564), trouxe o conhecimento do mandado de segurança 7007152-90.2020.8.22.0001, impetrado pela empresa Bandolin, no qual foi deferida a segurança, declarando-se a nulidade do ato administrativo que julgou improcedente o recurso apresentado pela impetrante no pregão eletrônico n. 058/2019/CEL/SUPEL/RO, vinculado ao processo n. 0033.433477/2018-28.

Por essa razão, restou declarado a inabilitação da empresa Caleche Comércio e Serviços Ltda. do certame, por descumprimento das regras contidas no edital,

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

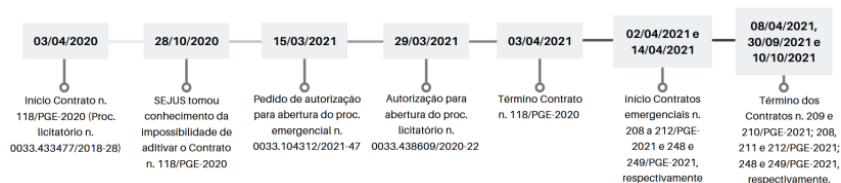
sobretudo, por não ter comprovado no prazo previsto em edital as exigências habilitatórias da filial que pretendia efetuar o fornecimento do objeto contratado. Apesar de ter ficado a conservação do Contrato n. 118/PGE-2020 (0010817728) até o **término de sua vigência na data 03/04/2021, o mesmo não poderá ser aditivado.**

Ressaltamos que estamos seguindo a orientação da Assessoria Técnica da Sejus (0016706189) para formalização de procedimento emergencial por contratação direta, visando a continuidade do fornecimento de alimentação junto a Unidade Prisional até que se finalize o Processo Licitatório n. (0033.438609/2020-22) o qual atualmente encontra-se em fase de elaboração de Termo de Referência. [...]

47. Como bem pontuado pelo Parquet de Contas, a Sejus iniciou o processo de contratação emergencial em 15/03/2021 e conseguiu concluí-lo em menos de um mês, demonstrando que a mesma presteza e agilidade poderiam ter sido adotadas na licitação regular.

48. A análise dos fatos revela que a demora na abertura do Processo Licitatório n. 0033.438609/2020-22 ensejou uma emergência ficta, justificando as contratações emergenciais firmadas no procedimento n. 0033.104312/2021-47 (Contratos n. 208 a 212/PGE-2021 e 248 e 249/PGE-2021).

49. A linha do tempo a seguir evidencia o período de vigência do contrato n. 118/PGE2020 e as medidas tomadas nesse ínterim para contratação emergencial. Veja:



50. É notória a desídia e a ausência de planejamento por parte da Administração, que, mesmo ciente da impossibilidade de prorrogação do contrato, não adotou as medidas necessárias em tempo hábil para evitar a emergência.

IV – Do processo emergencial n. 0033.344550/2021-93 (Lotes I a VI)

51. Em 03/08/2021, foi solicitada a abertura do processo emergencial n. 0033.344550/2021-9311, sob a justificativa de que as contratações emergenciais anteriores (0033.050686/2021-35 e 0033.104312/2021-47) estavam com vencimento próximo e que o Processo Licitatório n. 0033.438609/2020-22 encontrava-se na Supel desde 24/06/2021, sendo argumentado ainda, que a licitação é morosa e poderia não ser concluída até o encerramento do atual contrato.

52. Como dito, o pedido de autorização para abertura do processo licitatório n. 0033.438609/2020-22 foi assinado apenas em 28/01/2021, demonstrando um atraso significativo na tomada de providências necessárias para a realização da licitação.

53. Assim, o início tardio do processo licitatório n. 0033.438609/2020-22, aliado à sua não finalização em tempo e modo devidos, levou à emergência ficta que justificou a contratação emergencial n. 0033.344550/2021-93, atinente aos Lotes de I a VI, cujos ajustes foram firmados em decorrência da finalização das contratações emergenciais anteriores.

V – Dos processos emergenciais n. 0033.069177/2022-67 e n. 0033.084137/2022- 45 (Lote V)



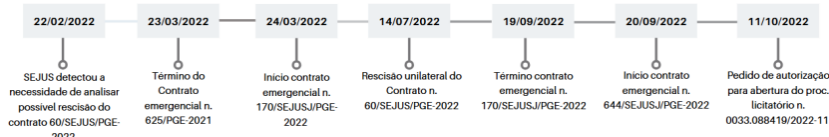
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

54. Quanto aos processos emergenciais 0033.069177/2022-67 e SEI n. 0033.084137/2022-45, que visaram à contratação emergencial de empresa para fornecer refeições prontas às unidades prisionais do Lote V, infere-se, de igual modo, que a falta de planejamento, organização administrativa e a morosidade para licitar esse objeto foram os principais motivos que resultaram na emergência suscitada para a contratação direta nesses casos.

55. A Administração, por meio do processo licitatório n. 0033.438609/2020-22, celebrou o Contrato n. 60/SEJUS/PGE-202212 com a empresa L C Serviços de Fornecimento de Alimentos Preparados Eireli, para fornecer refeições prontas às unidades prisionais do Lote V. Todavia, esse contrato foi iniciado em rescindido unilateralmente em 14/07/2022, por culpa da empresa contratada.

56. Apesar da rescisão contratual ter ocorrido em **14/07/2022**, foi somente em **11/10/2022**, quase três meses depois, que foram iniciadas as providências internas para deflagrar uma nova licitação (Processo SEI n. 0033.088419.2022-11), razão pela qual foi realizado o processo emergencial n. 0033.069177/2022-67, do qual decorreu a celebração do Contrato n. 170/SEJUS/PGE2022 em 24/03/2022.

57. Considerando o lapso para a deflagração do processo licitatório e o término do Contrato n. 170/SEJUS/PGE-2022 em 19/09/202216, a Administração recorreu a uma nova contratação emergencial por meio do processo SEI n. 0033.084137/2022-45, do qual decorreu o Contrato n. 644/SEJUS/PGE-2022 com início em 20/09/2022 e término em 18/03/202317. Na linha do tempo a seguir é possível visualizar melhor a demora para rescindir o contrato e também para providenciar a abertura de nova licitação. Veja:



58. Era previsível à Administração o término da contratação emergencial firmada por meio do Contrato n. 170/SEJUS/PGE-2022. Ainda assim, não foram adotadas as medidas necessárias para iniciar o Processo Licitatório n. 0033.088419.2022-11, de modo a evitar a interrupção dos serviços ou uma nova contratação em caráter precário. [...] – grifos do original.

Assim, como se vê da instrução dos autos principais, fico cabalmente demonstrado que o quadro revelado não decorre de urgência legítima, mas de deficiências no planejamento e na condução das licitações regulares, configurando a chamada *emergência ficta*.

Portanto, embora seja possível reconhecer o esforço da Sejus em evitar a descontinuidade de um serviço essencial, o reiterado recurso à contratação emergencial para atender demandas previsíveis fere os princípios constitucionais da eficiência e do planejamento, que devem orientar a atuação administrativa. Diante desse contexto, concluo, à semelhança do entendimento ministerial, que não restaram demonstradas circunstâncias excepcionais que legitimassem o afastamento do dever de licitar, razão pela qual mantenho a responsabilização dos agentes nos termos do Acórdão AC2-TC 00326/25.

I.3 - DA INEXISTÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

Os recorrentes sustentaram que a caracterização de *erro grosseiro* — fundamento das multas aplicadas — não se coaduna com as circunstâncias concretas do caso, pois não houve desleixo, imperícia ou manifesta falta de diligência na conduta dos gestores. Argumentaram que todas as ações foram pautadas pela prudência e pela busca de soluções legais para assegurar a continuidade de um serviço essencial, em um contexto de adversidades operacionais e pressões decorrentes da morosidade do sistema licitatório.

Destacaram que não há, nos autos, qualquer indício de dolo, fraude, conluio, favorecimento ou dano ao erário, sendo inconteste que os serviços foram prestados regularmente e a contento, o que, por si só, mitiga a gravidade de eventuais falhas formais e afasta a configuração de culpa grave.

Para reforçar essa tese, citaram a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União - TCU, segundo a qual o *erro grosseiro* — previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro — ocorre apenas quando a conduta do agente público se distancia daquela esperada do “administrador médio”, ou seja, quando há grave inobservância do dever de cuidado, perceptível até por pessoa com diligência abaixo do normal. Invocaram, nesse sentido, precedentes paradigmáticos como os Acórdãos n. 2.391/2018, n. 1.628/2018 e n. 3.327/2019, todos do Plenário do TCU, que definem *erro grosseiro* como ato praticado com culpa grave.

À luz desse entendimento, afirmaram que, diante das dificuldades reais e dos obstáculos enfrentados, a atuação dos gestores foi a única conduta possível e legítima para evitar um mal maior — o colapso do sistema prisional e a violação de direitos humanos —, razão pela qual a sanção aplicada mostra-se desproporcional e em desconformidade com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

O **Parquet de Contas** opinou pela manutenção da responsabilização dos agentes, destacando que as contratações diretas decorreram de falhas de planejamento e negligência administrativa, e não de fatos imprevisíveis ou inevitáveis, como sustentado pelos recorrentes. Ressaltou que a ausência de dolo, fraude ou prejuízo ao erário não afasta a infração de natureza administrativa, uma vez que restou configurada a violação aos princípios da legalidade, isonomia, eficiência e planejamento, previstos nos arts. 37, XXI, e 74, I e II, da Constituição Federal, bem como aos dispositivos da Lei n. 8.666/1993. Enfatizou que os gestores deixaram de adotar providências tempestivas para instaurar e concluir os certames regulares, ensejando contratações baseadas em emergências fictas e afrontando a legislação aplicável.

Assim, entendeu o **Parquet** que a conduta negligente justificou a imposição das sanções pecuniárias, nos termos do art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, concluindo pela correção da dosimetria adotada e pela manutenção integral do Acórdão AC2-TC 00326/25.

No ponto, reconheço a relevância dos argumentos apresentados pelos recorrentes, especialmente quanto à inexistência de dolo, má-fé, fraude, conluio ou favorecimento ilícito, bem como à efetiva prestação dos serviços e ausência de prejuízo ao erário. De fato, a responsabilização de agentes públicos deve sempre observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando as dificuldades reais e o contexto de pressão que envolvem a gestão pública, conforme determina o art. 22, §§ 2º e 3º, da LINDB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

Todavia, não obstante tais ponderações, verifica-se que **a conduta dos gestores, ainda que destituída de má-fé, incorreu em falha grave de planejamento, uma vez que a contratação direta decorreu de omissão administrativa e não de fato imprevisível ou inevitável, como exige a legislação de regência.**

Conforme demonstrado nos autos, os agentes deixaram de adotar medidas tempestivas para instaurar e concluir os certames licitatórios ordinários, o que ocasionou contratações diretas baseadas em emergências fictas, em violação aos arts. 37, XXI, e 74, I e II, da Constituição Federal, e aos arts. 2º, 3º e 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/1993.

Ressalte-se que a inexistência de dolo não elide a responsabilidade administrativa quando evidenciada a negligência no cumprimento dos deveres de planejamento e de observância às normas licitatórias, princípios basilares da boa gestão pública.

Assim, não se trata de equiparar o agir diligente ao negligente, mas de reconhecer que a falta de ação preventiva e estruturada contribuiu diretamente para a criação de um cenário de urgência artificial, afastando a incidência de qualquer causa excludente de culpabilidade.

Dessa forma, em consonância com a fundamentação do MPC e com os parâmetros legais aplicáveis, concluo pela manutenção da responsabilização dos agentes e das sanções aplicadas, tal como disposto no Acórdão AC2-TC 00326/25.

I.4 - DO PEDIDO DE RECONHECIMENTO DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO.

Os recorrentes sustentaram que a Secretaria de Estado da Justiça - Sejus tem atuado de forma diligente e proativa na gestão das contratações, buscando continuamente aprimorar seus processos para garantir a continuidade dos serviços essenciais do sistema prisional.

Argumentaram que a morosidade dos processos licitatórios ordinários, somada à complexidade dos trâmites e à frequência de desistências unilaterais de empresas contratadas, impôs à Administração a necessidade de recorrer a contratações emergenciais como única alternativa viável e legal para evitar a interrupção do fornecimento de alimentação aos custodiados.

Apontaram, ainda, que os prazos de aviso prévio das empresas (120 a 180 dias) são insuficientes para a conclusão de novos certames, o que inviabiliza o planejamento ideal diante da burocracia existente. Destacaram que, mesmo diante dessas limitações, a Sejus tem buscado soluções estruturais, como a participação no projeto “Pena Justa”, em parceria com o CNJ e o TJRO, que prevê a implementação de cozinhas próprias nas unidades prisionais, visando à autossuficiência e à redução da dependência de fornecedores externos.

Ressaltaram também a rigorosa fiscalização contratual exercida pela secretaria, comprovada por notificações formais enviadas às empresas inadimplentes, e defenderam que as falhas pontuais citadas nos autos foram devidamente sanadas, demonstrando evolução na gestão.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

D1ªC-SPJ

Por fim, pediram que a análise de sua conduta considere as condições reais de trabalho e a limitação do quadro técnico — com apenas quatro nutricionistas para atender todas as unidades prisionais do Estado —, reafirmando o compromisso da Sejus com a eficiência administrativa e a melhoria contínua dos fluxos de trabalho em cooperação com a Supel e os órgãos de controle.

O **Ministério Público de Contas** opinou pela manutenção integral da responsabilização dos agentes, destacando que, embora os recorrentes tenham demonstrado esforços recentes da Sejus voltados ao aprimoramento da gestão pública e à implementação de projetos estruturais, como o “Pena Justa”, tais iniciativas não têm o condão de afastar as irregularidades já reconhecidas no Acórdão AC2-TC 00326/25. Ressaltou que as medidas apresentadas possuem caráter prospectivo e não retroagem para sanar falhas pretéritas de planejamento e gestão que ensejaram as contratações emergenciais irregulares. Assim, concluiu o *Parquet* de Contas que, ainda que louváveis, as ações de melhoria futura não alteram o mérito da decisão recorrida, devendo ser preservada a responsabilização dos agentes e mantidas as sanções impostas nos exatos termos da decisão proferida.

Com efeito, insta reconhecer o mérito das iniciativas relatadas pelos recorrentes, que demonstram o empenho da Sejus em promover o aprimoramento contínuo da gestão pública no sistema prisional. As ações apresentadas revelam preocupação legítima com a eficiência administrativa e a sustentabilidade do serviço, especialmente diante das dificuldades inerentes ao atual modelo contratual.

Destaca-se, nesse contexto, o projeto “Pena Justa”, desenvolvido em parceria com o CNJ e o TJRO, que prevê a implantação de cozinhas próprias nas unidades prisionais, buscando maior autossuficiência e qualidade na alimentação dos custodiados. Igualmente, é digno de registro o compromisso assumido pela pasta em cooperar com a Supel por meio da criação de grupos de estudo voltados à melhoria dos fluxos de trabalho e à prevenção de novas contingências administrativas.

Entretanto, apesar da relevância e pertinência das medidas em curso, é necessário ponderar que tais esforços possuem natureza prospectiva e, portanto, não são suficientes para afastar as irregularidades já apuradas e consolidadas no Acórdão AC2-TC 00326/25, proferido nos autos do Processo n. 3030/2023.

As iniciativas, embora positivas, não têm efeito retroativo capaz de sanar as falhas de planejamento e de gestão que deram ensejo às contratações diretas examinadas.

Portanto, mantendo coerência com os fundamentos da decisão recorrida e em observância aos princípios da legalidade, do planejamento e da segurança jurídica, **concluo que as justificativas apresentadas, ainda que demonstrativas de boa-fé e de evolução administrativa, não afastam a responsabilidade dos agentes nem autorizam a modificação do julgado, devendo ser preservada a decisão em todos os seus termos.**

De ver-se, pois, que as razões apresentadas pelos recorrentes, embora revelem preocupação com a melhoria da gestão pública e a continuidade dos serviços essenciais, não são capazes de afastar as irregularidades devidamente comprovadas nos autos. As contratações diretas examinadas resultaram de falhas de planejamento e de gestão administrativa, configurando hipótese de emergência ficta e afrontando os princípios da legalidade, eficiência e planejamento.

Assim, a decisão recorrida mostra-se em plena conformidade com a legislação aplicável e com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, motivo pelo qual deve ser mantida em sua integralidade.

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
D1ªC-SPJ

DISPOSITIVO

Posto isso, corroborando a fundamentação e a motivação apresentadas pelo *Parquet* de Conta, nos termos do art. 122, IX, do Regimento Interno¹⁴, submete-se à deliberação desta E. 1ª Câmara a seguinte proposta de **decisão**:

I - Conhecer o pedido de reexame interposto pelos Senhores **Célio Luiz de Lima** (CPF: ***.969.132-**), Diretor-Geral da Polícia Penal; **Gilmara Aguiar de Sá** (CPF: ***.437.532-**), Gerente Administrativa e Financeira; **Edvaneide Nunes dos Santos** (CPF: ***.154.402-**), ex-Chefe do Núcleo de Compras; **Maria Elilde Menezes dos Santos** (CPF: ***.816.802-**), ex-Diretora Executiva; e **Yara Iraci Almeida Lima** (CPF: ***.461.682-**), ex-Chefe do Núcleo de Alimentação, todos vinculados à **Secretaria de Estado da Justiça – Sejus**, em face do Acórdão AC2-TC 00326/25, proferido nos autos do Processo n. 03030/2023/TCERO, que tratou da análise das contratações diretas realizadas para o fornecimento de alimentação aos custodiados do sistema prisional do Estado de Rondônia, em razão de supostas situações emergenciais, por preencher os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 45 da Lei Complementar n. 154/96, c/c os arts. 78, parágrafo único, 90, 91 e 92 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

II - No mérito, julgar o pedido de reexame para **negar provimento**, porquanto os argumentos recursais não trouxeram elementos suficientes para reformar o Acórdão AC2-TC 00326/25, proferido nos autos do Processo n. 03030/2023/TCERO, a teor dos fundamentos desta decisão;

III - Intimar do teor desta decisão os recorrentes, Senhores **Célio Luiz de Lima** (CPF: ***.969.132-**), Diretor-Geral da Polícia Penal; **Gilmara Aguiar de Sá** (CPF: ***.437.532-**), Gerente Administrativa e Financeira; **Edvaneide Nunes dos Santos** (CPF: ***.154.402-**), ex-Chefe do Núcleo de Compras; **Maria Elilde Menezes dos Santos** (CPF: ***.816.802-**), ex-Diretora Executiva; e **Yara Iraci Almeida Lima** (CPF: ***.461.682-**), ex-Chefe do Núcleo de Alimentação, todos vinculados à **Secretaria de Estado da Justiça – Sejus**, com a publicação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal – DOe-TCERO, cuja data deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, IV, c/c art. 29, IV, da Lei Complementar n. 154/96, informando da disponibilidade do inteiro teor no sítio: www.tce.ro.gov.br, menu: consulta processual, link PCe, apondo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema; e,

IV - Arquivem-se estes autos, após efetivadas as formalidades legais e administrativas necessárias

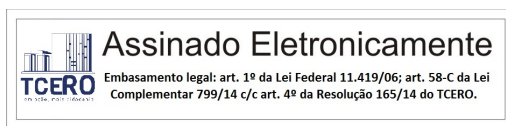
¹⁴ Art. 122. Compete às Câmaras: [...] **IX - julgar os pedidos de reexame e recursos de reconsideração interpostos às decisões de Câmara diversa**; (Sem grifos no original). [...]. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Regimento Interno**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao>>

Acórdão AC1-TC 00798/25 referente ao processo 02376/25

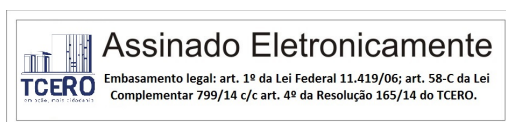
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

Em 17 de Novembro de 2025



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



OMAR PIRES DIAS
RELATOR