



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSO:	02816/22
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos
JURISDICIONADO:	Prefeitura do Município de Ji-Paraná - PMJIP
INTERESSADO:	Fábio Gonçalves (CPF n.***.837.892-**)
ASSUNTO:	Suposta irregularidade na celebração, com dispensa de licitação, dos Contratos n. 037/PGM/PMJP/2022 (proc. adm. n. 0935/2022) e 162/PGM/PMJP/2022 (proc. adm. n. 11952/2022), com a empresa Objetivo Serviços Terceirizados EIRELI ME (CNPJ n. 10.973.764/0001-17), para execução de serviços de higienização e limpeza hospitalar. Termos de Dispensa n. 002 e 043/CPL/PMJP/2022. Suposta morosidade no processamento da licitação correspondente, objeto do processo administrativo n. 1-4079/2022.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Concomitante
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 528.390,66 (quinhentos e vinte e oito mil, trezentos e noventa reais e sessenta e seis centavos) ¹
RESPONSÁVEIS:	Wanessa Oliveira e Silva, secretária municipal de saúde, CPF n. ***.412.172-**; Adriano Braga Barbosa, agente administrativo da SEMUSA e coordenador geral administrativo, CPF n. ***. 736.302 -**; Elen Sampaio Leandro, supervisora de atenção básica, vigilância em saúde e serviços especializados, CPF n. ***.623.552-**; Relrisson de Souza Soares, diretor do departamento de serviços especializados da secretaria municipal de saúde do Município de Ji-Paraná, CPF n. ***.248.072-**.
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

¹ Conforme o termo de dispensa n. 043 (ID 1312988).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de fiscalização de atos e contratos instaurada a partir de comunicado de irregularidade com pedido de tutela antecipatória inibitória, elaborado pelo senhor Fabio Gonçalves, que noticiou a existência de irregularidades na celebração, por dispensa de licitação (termos de Dispensa n. 002 e 043/CPL/PMJP/2022), dos Contratos n. 037/PGM/PMJP/2022 (proc. adm. n. 0935/2022) e 162/PGM/PMJP/2022 (proc. adm. n.11952), com a empresa Objetivo Serviços Terceirizados EIRELI ME, cujo o objeto é a execução de higienização e limpeza hospitalar.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Após autuada, em sede de Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), na forma da resolução n. 291/2019/TCE-RO, a documentação foi encaminhada à Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE), oportunidade em que foi elaborado o relatório de seletividade (ID1339247), mediante o qual concluiu que a matéria preenche os requisitos a justificar a deflagração de ação de controle pelo Tribunal de Contas, de forma que propôs a remessa dos autos ao relator para análise da tutela de urgência sugerindo a sua não concessão e que fossem processados na categoria de Fiscalização de Atos e Contratos.

3. O Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio da Cota n. 0002/2023-GPMILN (ID 1342765), opinou pelo processamento do feito como Fiscalização de Atos e Contratos em decorrência do preenchimento dos requisitos de seletividade, bem como pela não concessão da tutela inibitória de urgência para suspender o Contrato 162/PGM/PMJP/2022, em razão da inexistência dos elementos que autorizem a medida requerida, além da imprescindibilidade do serviço prestado, que, suspenso, poderia provocar dano reverso à sociedade, e que os autos retornassem ao MPC após a adoção de providências necessárias.

4. Posteriormente, através da Decisão Monocrática n. 0020/23-GCWCSC (ID 1346645), o conselheiro relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra determinou, dentre outras medidas, o processamento dos autos como Fiscalização de Atos e Contratos, indeferiu, por ora, o pedido de suspensão dos serviços decorrentes do Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022 por restar evidenciado o *periculum in mora inverso* e, além disso, ordenou que, após a adoção de medidas, remetam-se os autos à Secretaria Geral de Controle Externo para instrução do presente feito e que os Senhores Fabio Gonçalves e Isaú Raimundo da Fonseca fossem intimados a respeito do teor da decisão.

5. Em 12.02.2023, a unidade técnica solicitou, através de despacho (ID1350747), o encaminhamento dos autos ao conselheiro relator com a finalidade de pedir autorização para que SGCE realizasse diligência no sentido de solicitar à Prefeitura Municipal de Ji-Paraná a cópia integral do processo administrativo n. 0935/2022, relativo ao Contrato n. 037/PGM/PMJP/2022, e do processo administrativo n. 11.952/2022, relacionado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEx 7

ao Contrato n. 162/PGM/PMPJ/2022, referentes à contratação de execução de serviços de higienização e limpeza hospitalar e que, além disso, fosse solicitada a fixação do prazo de 60 dias para a elaboração do relatório técnico.

6. Através do Ofício n. 65/2023/SGCE/TCERO (ID 1354135), a SGCE solicitou o encaminhamento das cópias digitalizadas dos processos administrativos à Prefeitura Municipal de Ji-Paraná, e houve resposta mediante o Ofício n. 0060/GABPREF/2023 (ID 1358698).

7. Em 10/04/2023, esta coordenadoria encaminhou os autos à SGCE para que houvesse o envio ao gabinete do relator, solicitando que a secretaria realizasse solicitação de cópia integral do processo administrativo licitatório n. 1-4079/202 à Prefeitura Municipal de Ji-Paraná (ID 1378629).

8. Por meio do despacho emitido em 11.04.2023 (ID 1379471), o relator autorizou a realização de diligência pleiteada pela Secretaria Geral de Controle Externo com intuito de solicitar que a Prefeitura Municipal de Ji-Paraná encaminhasse cópia do processo administrativo n. 1-4079/2022 e fixou prazo para a realização da diligência requerida e confecção o relatório técnico.

9. Após, vieram os autos para emissão de relatório preliminar.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Atual situação das contratações

10. Segundo documentação acostada aos autos, constatou-se que o Contrato n. 037/PGM/PMJP/2022 foi assinado em 26.04.2022 e esteve vigente até o dia 23.10.2022, proveniente do Termo de Dispensa n. 002/CPL/PMJP/2022.

11. Já o Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022, assinado em 14.11.2022, esteve vigente por 180 dias a partir dessa data (aproximadamente até 14.05.2023 - ID 1358873, págs. 1-5), sendo originado pelo Termo de Dispensa n. 043/CPL/PMJP/2022 (ID 1358872, pág. 6).

12. O processo administrativo n. 1-4079/2022 foi aberto com objetivo de licitar os serviços de higienização e limpeza hospitalar e tem como último documento do processo o Parecer Jurídico n. 339/PGM/PMJP/2023, datado de 17.04.2023 (ID 1384960, págs. 16-25; ID 1384961).

3.2 Irregularidade alegada – Contratações sucessivas por emergência ficta ou fabricada

Alegações do comunicante

13. Em suma, o comunicado relata a ocorrência de suposta fraude no Termo de Dispensa n. 043/CPL/PMJP/2022, considerando que a Secretaria Municipal de Saúde



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

utilizou como justificativa para a contratação emergencial a morosidade no andamento do processo administrativo n. 1- 4079/2022, que tratou do pregão eletrônico com o objeto que envolvia a contratação emergencial em apreço.

14. Asseverou, ainda, que a demora no referido processo seria proposital, de modo que a emergência citada seria ficta.

Análise técnica

15. Acerca da matéria, segundo a Lei 8.666/93, em seu art. 24, inciso IV, a contratação por emergência é considerada hipótese de dispensa de licitação:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

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

16. Elucidando o dispositivo, o Tribunal de Contas da União (TCU)², por meio do Acórdão n. 1876/2007-Plenário, afirma que o art. 24, IV, da Lei 8.666/93 não faz distinção do tipo de emergência (real ou ficta):

1. A situação prevista no art. 24, VI, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. 2. A incúria ou inércia administrativa caracteriza-se em relação ao comportamento individual de determinado agente público, não sendo possível falar-se da existência de tais situações de forma genérica, sem individualização de culpas. (grifo nosso).

² Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1876%2520ANOACORDAO%253A2007%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em 28.04.2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

17. Ademais, reafirma o entendimento no Acórdão n. 425/2012-Plenário³:

De fato, caso fosse identificada essa situação emergencial, **mesmo decorrente de inércia ou incúria administrativa, poderia a contratação se dar por meio do permissivo legal invocado**, devendo ser apurada, todavia, a responsabilidade do agente público que não adotou tempestivamente as providências a ele cabíveis. (grifo nosso).

18. Assim, ainda que haja a ocorrência de emergência ficta por culpa da administração, a previsão contida no art. 24, IV, da Lei n. 8666/93 também é aplicável nessa situação, não podendo se falar em descumprimento desse dispositivo legal, desde que presente também o requisito de eminente prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas.

19. O artigo de Marinês Restelatto Dotti, publicado na Revista do TCU n. 108⁴, elucida quais os possíveis dispositivos legais que são descumpridos no caso de emergência ficta:

A situação de emergência criada pela desídia do administrador terá a capacidade de gerar afronta aos artigos 15, § 7º, inciso II (que patenteia o princípio do planejamento), da Lei nº 8.666/93 e o art. 74, incisos I (dever de atendimento das metas dos programas de governo) e II (obrigação de ser eficaz), da Constituição Federal. Esse é o dispositivo descumprido quando da desídia na prevenção da situação emergencial.

20. Além disso, é cediço que a contratação direta é medida excepcional, por força de preceito constitucional estatuído no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que estabelece o processo licitatório como regra:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso).

³ https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A425%2520ANOACORDAO%253A2012%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 28.04.2023.

⁴ Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/469/520>, pág. 56. Acesso em: 28.04.2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

21. É por meio do processo de licitação que se alcança a proposta mais vantajosa à Administração, visto que se funda na ideia da competição isonômica entre os licitantes interessados na disputa, sendo imposto ao gestor, pelo princípio da eficiência (art. 37, *caput*), que planeje as contratações, de modo a realizar de forma tempestiva as licitações, evitando que os serviços, como os aqui versados, de natureza ordinária, sofram solução de continuidade, bem como a ocorrência contratações diretas motivadas por falta de planejamento.⁵

22. **No que se refere à Dispensa n. 002/2022 (Processo n. 1-0935/2022)**, faz-se necessário fazer a análise cronológica dos fatos do processo para identificar se a emergência é decorrente de falta de planejamento da administração (ficta ou fabricada) ou de uma emergência real. Para tanto, elaborou-se o quadro a seguir com os documentos e fatos relevantes para realizar a referida análise, veja-se:

Quadro 1 – Cronologia dos atos e fatos principais do Processo n. 1-0935/2022.

DOCUMENTOS	CRONOLOGIA / REFERÊNCIA
Recebimento definitivo da Obra da UPA	03.05.2021 (ID 1358741, pág. 6)
Inauguração da UPA ⁶	21.12.2021
Memorando n. 021/SEMUSA/DSE/UPA	06.01.2022 (ID 1358709, pág. 10)
Memorando n. 20/DSE/SEMUSA/2022	07.02.2022 ⁷ (ID 1358709, pág. 19)
Solicitação de Serviços n. 0175/22	24.01.2022 (ID 1358709, pág. 7)

⁵ Nesse sentido já se posicionou este Tribunal de Contas, conforme ementa do Acórdão AC1-TC 00508/21, Processo n. 3490/2018: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES AUTORIZATIVAS. **EMERGÊNCIA FICTA. FALTA DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADE CONSTATADA. CONTRATOS ILEGAIS SEM PRONÚNCIA DE NULIDADES. SANÇÃO PECUNIÁRIA.** 1. A dispensa de licitação verifica-se em situações nas quais, embora viável a competição entre particulares, a licitação se afigura objetivamente inconveniente ao interesse público, como nas hipóteses de emergência ou de calamidade pública, consoante dispõe o art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666, de 1993. 2. A situação emergencial ou calamitosa que legitima o acionamento do permissivo contido no art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666, de 1993, é aquela cuja ocorrência refusa às possibilidades normais de prevenção por parte da Administração. Ou, dito de outro modo, é a que não possa ser imputada à desídia administrativa, à falta de planejamento, à má gestão dos recursos disponíveis etc., e que não possam, de alguma forma, ser atribuídas a culpa ou dolo ao gestor público, que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação, como v. g. deflagrar, tempestivamente, pertinente e hígido processo licitatório. 3. *In casu*, **a instrução processual revelou que a falta de planejamento ou desídia administrativa da PGM, deu azo à caracterização de uma emergência ficta ou fabricada, não se amoldando, destarte, à hipótese prevista no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal** e no art. 24, inciso IV c/c art. 26, Parágrafo único, inciso I, da Lei n. 8.666, de 1993, razão pela qual tais contratações restaram irregulares. 4. Declaração de ilegalidade dos contratos, sem pronúncia de nulidade, com consequente aplicação de multa ao responsável. 5. PRECEDENTE: Acórdão AC2-TC 980/17 (Processo n. 2408/2016/TCE-RO), de relatora do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. (grifei).

⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2021/12/21/upa-de-ji-parana-e-inaugurada.ghtml>
Acesso em: 01/05/2023.

⁷ Pela lógica e estruturação do processo, depreende-se que houve erro na transcrição da data, que deveria ser 07.01.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Memorando n. 30/SEMUSA/2021	24.01.2022 (ID 1358699, pág. 2)
Termo de Referência	24.01.2022 (ID 1358703, pág. 7)
Justificativa da dispensa	Ausência de data (ID 1358710, págs. 14-15; ID 1358711, págs. 1-7)
Parecer Jurídico n. 157/PGM/PMJP/2022	08.03.2022 (ID 1358739, págs. 5-13; ID 1358740, págs. 1-2)
Justificativa da Administração após emissão do Parecer Jurídico	17.09.2019 (ID 1358740, págs. 4-14; ID 1358741, ID 1358742, ID 1358743, ID 1358744, ID 1358745, ID 1358746, págs. 1-6)
Despacho n. 212/PMJP/2022 da PGM analisando as novas justificativas da administração e indicando possível falta de planejamento	16.03.2022 (ID 1358746, pág. 8)
SEMUSA solicita alteração do prazo da contratação de 30 dias para 180 dias	01.04.2022 (ID 1358748, págs. 8-9)
Manifestação da CPL sobre a mudança proposta	11.04.2022 (ID 1358749, pág. 10)
Celebração do Contrato n. 037/PGM/PMJP/2022	26.04.2022 (ID 1358751, ID 1358752, págs. 1-5)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

23. Primeiramente, é essencial investigar a justificativa feita pela administração. No documento denominado “justificativa”, a administração afirma que a contratação emergencial decorre do aumento dos casos de COVID (ID 1358710, págs. 14-15; ID 1358711, págs. 1-7):

Em linhas geral e ao analisar tabelas demonstradas, estamos aportados na UPA até o dia 27/01/2022 um total de 9.021 atendimento, ao avaliar este número e mensurá-la na Portaria N° 010, o serviço comporta já a opção (VII) transcendendo os atendimentos sem ao menos findar o mês de janeiro. Demonstrando assim o fluxo esporádico mais **REPENTINO** e **ABRUPTO** não sem possível prever tal condição tão superiora de atendimento. Frisando novamente que o serviço de igual valia está sendo ofertado a população no Hospital Municipal que apresenta números elevados não carecendo explanação pois somente os dados trazidos a baila por si só já demonstram a curva extremamente ascendente de atendimentos. (...)

Com o interesse em manter a qualidade no atendimento se faz necessário postular que em detrimento da quantidade de atendimentos o fluxo de pacientes e acompanhantes que buscam o serviço a procura de atendimento criou uma demanda **não esperada e prevista** e está quantidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

circulação absorve de forma vigente todo o aparato organizado para o atendimento no quesito HIGIENIZAÇÃO e LIMPEZA com fornecimento de álcool em gel, papel toalha, sacos para coleta de resíduos do grupo D e A, produtos sanitizantes e uma frequência amplamente maior de profissionais para a execução das tarefas definidas como essenciais para a qualidade no atendimento e a garantir a sanitização do ambiente de serviço.

(...)

Tal justificativa busca demonstrar a incapacidade de Secretaria em manter o serviço de Higienização e Limpeza nos modelos previstos em legislação e na qualidade necessária para a mitigação da proliferação infecciosa no serviço e visa **JUSTIFICAR** com as informações discriminadas acima a real necessidade de contratualização de forma **EMERGENCIAL** serviço para suprir a demanda sazonal atravessada em nosso município

24. Por outro lado, a Procuradoria Geral do Município – PGM, em seu Parecer Jurídico n. 157/PGM/PMJP/2022, questionou a justificativa relacionada a COVID, apresentada pela administração, além de questionar sobre como os serviços de limpeza estão sendo executados na UPA, bem como sobre o andamento de eventual processo licitatório existente para atender o objeto da dispensa. Veja-se (ID 1358739, págs. 5-13):

(...)

III. DA SITUAÇÃO FÁTICA APRESENTADA

III.I - Da não demonstração do estado de emergência e que a contratação é a via adequada para afastar o risco que poderão advir da não execução de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público.

Verifica-se que a UPA já está em funcionamento, porém, **não constam informações de como os serviços de limpeza estão sendo realizados até a presente data e quais os motivos que impedem a continuidade desses serviços que já estão sendo executados até conclusão do procedimento licitatório.** Ou seja, não constam dos autos os motivos pelos quais, de uma hora para outra, a questão se tornou emergencial

Ausente, também, nos autos manifestação acerca de procedimento licitatório instaurado naquela época para aquisição de tais serviços, e quais os motivos que impediram a finalização do procedimento.

A justificativa apresentada demonstra a necessidade dos serviços de limpeza para prestação dos serviços públicos na área de saúde, mas não traz as circunstâncias que ensejaram a situação de emergência. Nota-se que a secretaria justifica a contratação no aumento sazonal de casos de COVID-19 e a nova variante.

Contudo, esses fatos são cotidianos e fazem parte do dia a dia dos hospitais e Unidades de Pronto Atendimento, não justificam, por si só, uma situação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

de emergência, até porque, na presente data, os casos de COVID diminuíram drasticamente, tendo Estados (Rio de Janeiro e Mato Grosso) que já dispensaram, inclusive, o uso da máscara facial.

Ademais, já era presumível que para funcionamento da UPA seria necessário a contratação de serviços de limpeza, logo, não é razoável que a secretaria não tenha realizado o planejamento necessário antes da inauguração da UPA, podendo, inclusive, a questão posta, caracterizar "emergência fabricada".

Noutro giro, destaca-se que a secretaria deveria ter demonstrado os motivos que embasam a situação de emergência, isto é, os problemas, entraves que aconteceram e impossibilitaram o planejamento normal da contratação, gerando assim uma situação de emergência.

Diante desses fatores, entende-se que a justificativa anexada às fis. 125-135 é insuficiente e atualmente não retrata a realidade, não ficando demonstrado todas as nuances da suposta situação de emergência, devendo ser complementada, conforme orientação acima exposta.

25. Em seguida, a administração emitiu nova justificativa reforçando o aumento dos casos da COVID e tratando sobre o alegado no parecer da PGM, além adicionar novas justificativas para a contratação, veja-se:

Em relação ao cancelamento da proposta e devolução do recurso

Decorre que a Secretária Municipal de Saúde desenhava planos para a abertura da Unidade de Pronto Atendimento com meta de inauguração para o primeiro semestre do ano de 2022, visto o tamanho do prédio e suas especificidades carece da administração tempo e planejamento para a entrada na correta operação. Transcorre permeando em tramite administrativo a convenção da limpeza da Unidade de Pronto Atendimento aglutinada com demais unidades da Secretária compondo o processo 4844/2021 e este ato era esperado para abarcar e promover a higienização da UPA.

Ocorre que no dia 23/11/2020 ocorreu a edição da Portaria N° 3.173, de 23 de novembro de 2020 que cancela propostas de recursos financeiros de Capital destinados à execução de obras de construção de UPA 24h e as propostas de recursos destinados à aquisição de equipamentos e material permanente, onde a Unidade de Ji-Paraná e mais de 69 municípios brasileiros sofreriam a perda da proposta de recursos sendo compelida até mesmo a devolução do recurso aplicado, visto que a construção teria ocorrido porém seu funcionamento não estava estabelecido. Aos 12 meses desta edição, ocorreu a cobrança ministerial pela atenção a demanda e em 30 dias da cobrança da portaria a equipe da Secretaria de Saúde inaugurava o serviço:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

(...)

Segue juntado a está justificativa demonstrando a boa fé da Secretaria Municipal da Saúde em demonstrar que somente recebeu a obra definitivamente da construtora no dia 03/06/2021 como demonstrando na fl. 4498 do processo 1-10313/2016, com o prazo amplamente avançado comparando com a edição da portaria que já exauria o prazo para o cancelamento da proposta.

As propostas SISMOB/FNS/MS aprovadas para o recebimento de recursos financeiros de capital destinados à execução de obras de construção da UPA 24h, nos termos do Parecer Técnico nº 1004/2020 da Coordenação-Geral de Urgência e Emergência-CGURG/DAHU/SAES/MS, constante do NUP/SEI nº 25000.122842/2020-02, estão canceladas e **ao receber o ultimato ministerial quando a demanda já com prazos completamente exauridos, foi determinado por parte da Secretária de Saúde a imediata provocação de ato para a inauguração do serviço o mais breve possível no interesse de pleitear a reconsideração da Portaria Nº 3.173/20** e resguardar o erário da necessidade de devolução de qualquer recurso conforme determina Art. 20:

(...)

Não restando qualquer outra ação a administração pública a se não com os meios possíveis e as condições disponíveis a abertura do serviço de saúde.

26. Novamente incitada a se pronunciar, a PGM, por meio do Despacho n. 212/PMJP/2022, assim se manifestou (ID 1358746, pag. 8):

Considerando que das justificativas apresentadas é possível concluir que a situação emergencial não decorre apenas da elevação de casos de covid19, mas principalmente:

- da necessidade de antecipação da abertura e funcionamento da unidade de saúde em questão, que estava previsto para 2022;
- do fato de a limpeza estar sendo realizada por servidores do município;
- do fato de o quantitativo de servidores alocados para a limpeza não ser suficiente;
- do fato de os servidores alocados não possuírem expertise necessária para a limpeza de ambientes hospitalares;
- do fato de os produtos empregados na limpeza serem insuficientes/inadequados.

Apesar das justificativas denotarem um possível falta de planejamento e não indicarem as providências que estão sendo adotadas para a solução definitiva do problema, **entendo que a necessidade da contratação restou minimamente justificada.**

Da análise final dos autos e da proposta de fls. 200/231, **vislumbro que**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

não restou claro a quantidade de profissionais que serão alocados na prestação dos serviços sendo necessário, principalmente para viabilizar a fiscalização, que esta informação reste esclarecida.

Com a informação, os autos poderão ser encaminhados ao Gabinete do Prefeito para deliberação.

Por fim, ao realizar a análise da ratificação (homologação) dos atos praticados, entendo como necessário que o Chefe do Poder Executivo **determine a apuração da responsabilidade dos agentes que teriam dado causa a presente dispensa**, em razão da falta de planejamento na abertura da unidade de pronto atendimento objeto dos autos

27. Assim, percebe-se que a PGM, mesmo depois das novas justificativas apresentadas pela administração, concluiu que a dispensa decorreu da falta de planejamento na abertura da unidade de pronto atendimento. **Esta unidade técnica concorda com a conclusão que chegou a PGM. Explica-se.**

28. Percebe-se que, na primeira justificativa da dispensa apresentada pela administração, é citado apenas como fundamento o aumento dos casos de COVID. No entanto, somente após o primeiro parecer jurídico da PGM questionando a justificativa, é que a administração apresentou a principal causa para a contratação emergencial, denotando explicitamente a falta de planejamento para a inauguração da UPA.

29. Ora, a obra da UPA estava pronta desde 03.05.2021, conforme Termo de Recebimento Definitivo (ID 1358741, pág. 6). No entanto, por qual motivo a administração já não iniciou os processos licitatórios necessários para que a UPA entrasse em funcionamento o mais rápido possível, visando atender a população? Antes mesmo do recebimento da obra, a administração já deveria estar se planejando internamente para colocá-la em funcionamento, evitando que ela ficasse ociosa por muito tempo. O prazo alegado pela administração de planejar inaugurá-la no primeiro semestre do ano de 2022 não seria adequado, já que a UPA ficaria ociosa por 1 ano até entrar em funcionamento.

30. Nesse sentido, de maneira compreensível, houve determinação pelo órgão transferidor do recurso, o Ministério da Saúde, para que o município colocasse em operação a UPA em 30 dias a contar do ultimato, conforme explicitado no parágrafo 24 deste relatório.

31. Percebe-se, portanto, que apenas após atuação mandamental do órgão transferidor do recurso é que a administração se alertou e teve que pôr a UPA em funcionando às pressas, sob pena de perder o recurso.

32. Outro fato que demonstra a falta de planejamento da administração é que, inicialmente, planejava-se realizar a contratação emergencial somente para um prazo de 90 dias, no entanto, esse prazo foi alterado para 180 dias, conforme solicitação da SAMUSA (ID 1358748, págs. 8-9).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

33. Além disso, identificou-se um prazo de mais de 3 meses entre o início do processo emergencial e a celebração do contrato e que, durante a grande maioria desse período (24.01.2022 até 08.04.2022, data de início do processo administrativo n. 1-4079/2022), não foi dado início, paralelamente aos trâmites do processo emergencial, o processo licitatório ordinário, não se coadunando com a natureza da contratação, visto que é realizada apenas no mínimo necessário para acabar com a situação emergencial e finalizar o processo licitatório ordinário.

34. Assim, percebe-se que o motivo para a realização da contratação emergencial foi a inércia e falta de planejamento do órgão público para colocar em funcionamento a UPA recém construída.

35. Dessa forma, a realização da Dispensa n. 002/2022 (Processo n. 1-0935/2022) foi decorrente da falta de planejamento, desídia e inércia da administração (emergência ficta ou fabricada), estando em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal⁸, além de infringir o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93⁹ (princípio do planejamento).

36. No que se refere à Dispensa n. 43/2022 (Processo n. 1-11952/2022), também se faz necessário fazer a análise cronológica dos fatos do processo para identificar se a emergência é decorrente de falta de planejamento da administração (ficta ou fabricada) ou de uma emergência real. Para tanto, elaborou-se o quadro a seguir com os documentos e fatos relevantes para realizar a referida análise, veja-se:

Quadro 2 – Cronologia dos atos e fatos principais do Processo n. 1-11952/2022.

DOCUMENTOS	CRONOLOGIA / REFERÊNCIA
Memorando n. 385/CGA/SEMUSA/2022 – Solicitação de abertura de processo	05.10.2022 (ID 1358822, pág. 2)
Estudo Técnico Preliminar	03.10.2022 (ID 1358822, págs. 4-11; ID 1358823, págs. 1-6)
Termo de Referência	03.10.2022 (ID 1358824, págs. 9-10; ID 1358825; ID 1358826; ID 1358827; ID 1358828; ID 1358829; ID 1358830)

⁸ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

⁹ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda: (...) II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022	14.11.2022 - vigente por 180 dias a partir dessa data (ID 1358873, págs. 1-5)
-------------------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

37. Inicialmente, é essencial investigar a justificativa feita pela administração. No Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, a administração apresenta as seguintes justificativas (ID 1358822, pág. 6; ID 1358824, págs. 9-10):

Estudos Técnicos Preliminares

(...)

2. Descrição da necessidade da contratação (problema a ser resolvido)*

Atualmente, a demanda de serviço de limpeza, asseio e conservação predial é atendida, por empresa terceirizada com vigência até 26 de outubro de 2022 sem a possibilidade de prorrogação excepcional, decorrente da dispensa eletrônica nº 02 realizada nos autos do processo administrativo n. 935/2022. Merece menção que, em face da proximidade do término da vigência do contrato em vigor, foi iniciado o planejamento da nova contratação por meio do n. 4079/2022, no entanto não existe tempo hábil para a formalização do procedimento licitatório, a Administração decidiu desenvolver o presente estudo e formalizar processo administrativo para iniciar, com urgência, um ato que contemple uma solução dentre as previstas em lei.

(...)

TERMO DE REFERÊNCIA

(...)

2. JUSTIFICATIVA:

2.1 Considerando o Estudo Técnico Preliminar onde solicita a contratação de empresa especializada em serviços de limpeza hospitalar em caráter emergencial visto que a secretaria Municipal de Saúde no dia 26/01/2022 deu início ao processo administrativo nº 935 (...) no arcabouço deste ato administrativo foi promovido pela SEMUSA a justificativa para a necessidade urgente que a pasta carecia do serviço, porém o certame licitatório transcorreu de forma morosa na administração pública promove o contrato nº 037/PGM/PMJP/2022 cancelado no dia 26/04/2022 e a emissão da nota de empenho no dia 28/04/2022 e proposto sua vigência para 180 (cento e oitenta) dias. De forma concomitante a SEMUSA dispara o processo 1-4079/2022 que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de higienização e limpeza dos serviços de saúde para suprir as necessidades da pasta como modalidade licitatória aplicando o Pregão Eletrônico e tendo sua formalização em 11/04/2022, ato este visa abarcar todas as unidades de serviços pertencente a gestão municipal de Saúde incluindo a Unidade de Pronto Atendimento,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

porém ainda encontra-se permeado o setores da administração. Em suma temos um procedimento emergencial se findando e o procedimento com características ordinárias sem uma resolutividade para garantir a cobertura de serviço essencial, não restando à administração a necessidade de formalização de procedimento emergencial para garantir a execução do serviço de higienização.

38. Ao analisar as referidas justificativas, percebe-se que a própria administração admite a falta de planejamento em finalizar o processo n. 1-4079/22, que trata da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de higienização e limpeza dos serviços de saúde para suprir as necessidades da pasta, restando agora a este corpo técnico identificar a causa para que esse processo n. 1-4079/22 não tenha sido finalizado a tempo e, assim, identificar os responsáveis pela emergência.

39. Para tanto, elaborou-se quadro com a análise cronológica dos fatos do processo n. 1-4079/2022, veja-se:

Quadro 3 – Cronologia dos atos e fatos principais do Processo n. 1-4079/2022.

DOCUMENTOS	CRONOLOGIA / REFERÊNCIA
Memorando n. 136/SEMUSA/2022 – Solicitação de abertura de processo	07.04.2022 (ID 1384838, pág. 3)
Termo de Referência	04.05.2022 (ID 1384883, pág. 13)
Despacho da pregoeira para a secretaria de saúde solicitando alterações no termo de referência	13.07.2022 (ID 1384919, págs. 11-12)
Novo Termo de Referência	08.08.2022 (ID 1384924, págs. 11-13)
Minuta de Edital	15.09.2022 (ID 1384930, pág. 6)
Despacho encaminhando para a PGM para análise	15.09.2022 (ID 1384931, pág. 11)
Despacho n. 978/PGM/PMJP/2022 apontando diversos erros no termo de referência	23.09.2022 (ID 1384931, págs. 13-15; ID 1384932, págs. 1-2)
Despacho da Pregoeira para a secretária cumprir as recomendações da PGM.	27.09.2022 (ID 1384932, pág. 4)
Despacho do Hospital Municipal com análise técnica com base no despacho da PGM	Ausência de data (ID 1384932, pág. 6)
Memorando n. 020/FMS/SEMUSA/2023 informando dados orçamentários para prosseguimento do certame	10.01.2023 (ID 1384936)
Novo Termo de Referência	10.01.2023 (ID 1384944, pág. 21)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Despacho n.168/PGM/PM/JP/2023 - Nova manifestação da PGM apontando irregularidades já apontadas anteriormente	07.02.2023 (ID 1384954, pág. 19)
Parecer Jurídico n. 339/PGM/PMJP/2023 – com novos apontamentos e recomendações (Último documento do processo)	17.04.2023 (ID 1384960, págs. 16-25; ID 1384961)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

40. Considerando que o Contrato n. 037/PGM/PMJP/2022, oriundo da Dispensa n. 002/2022 (Processo n. 1-0935/2022), teve como dia final de sua vigência o dia 23.10.2022, é de suma importância identificar o porquê do Processo n. 1-4079/2022 não ter tido êxito em finalizar o processo licitatório, visto que foi iniciado em 07.04.2022, tendo mais de 6 meses para finalizar o certame.

41. Ao analisar o Quadro 3, percebe-se que foram apontadas deficiências no termo de referência no mínimo em 4 ocasiões. No entanto, uma dessas ocasiões chama bastante atenção, já que, após a emissão do Despacho n. 978/PGM/PMJP/2022, datado de 23.09.2022, apontando diversos erros no termo de referência, o processo foi encaminhado para a secretária para adoção das medidas cabíveis.

42. Acontece que houve uma manifestação do Hospital Municipal com análise técnica com base no despacho da PGM, sem identificação da data e, após essa manifestação, somente em 10.01.2023, houve a emissão do Memorando n. 020/FMS/SEMUSA/2023 informando os dados orçamentários para prosseguimento do certame.

43. Diante disso, identifica-se um hiato no processo de quase 4 meses entre o despacho da PGM apontando as irregularidades no termo de referência e o Memorando n. 020/FMS/SEMUSA/2023.

44. Dessa forma, a responsabilidade pela Dispensa n. 043/2022 (Processo n. 1-11952/2022) deve ser atribuída aos elaboradores do termo de referência, bem como por quem o aprovou, visto que, além da pregoeira e da PGM, mais de uma vez, apontarem diversas irregularidades, o último apontamento feito pela PGM antes do prazo final do Contrato n. 037/PGM/PMJP/2022 não foi atendido.

45. Importante destacar que o Memorando n. 385/CGA/SEMUSA/2022 (ID 1358822, pág. 2), que solicita a abertura de processo n. 1-11952/2022 (Dispensa n. 162/2022), é datado de 05.10.2022, ou seja, após o Despacho n. 978/PGM/PMJP/2022, datado de 23.09.2022, evidenciando que a administração abandonou o processo licitatório em razão das diversas irregularidades no termo de referência apontado pela PGM, reforçando, assim, a responsabilidade de quem elaborou e aprovou o termo de referência.

46. Além disso, ressalta-se que o Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022 foi firmado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

em 14.11.2022 com vigência de 180 dias, ou seja, até aproximadamente 14.05.2023, e o processo licitatório n. 1-4079/2022 tem como último documento o Parecer Jurídico n. 339/PGM/PMJP/2023, datado de 17.04.2023, contendo novos apontamentos e recomendações.

47. Diante desse cenário, há um alto risco da Prefeitura de Ji- Paraná ter que realizar nova contratação emergencial para o objeto em questão, visto que faltava menos de 1 mês para o fim da vigência do Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022 quando da emissão do Parecer Jurídico n. 339/PGM/PMJP/2023.

48. Assim percebe-se que o motivo para a realização da contratação emergencial foram as inúmeras deficiências do termo de referência da contratação, caracterizando desídia, falta de planejamento e inércia por parte dos seus elaboradores e aprovadores.

49. Dessa forma, a realização da Dispensa n. 043/2022 (Processo n. 1-11952/2022) foi decorrente da desídia, falta de planejamento e inércia da administração (emergência ficta ou fabricada), estando em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento).

Responsabilidades

50. No que se refere à Dispensa n. 002/2022, identifica-se a responsabilidade da Senhora Elen Sampaio Leandro (CPF n. ***.623.552-**), supervisora de atenção básica, vigilância em saúde e serviços especializados, por solicitar (ID 1358709, pág. 10) a demanda pela necessidade do serviço de empresa especializada para promover a Higienização e Limpeza Hospitalar, Laboratorial e Ambulatorial - Higienização, Limpeza Terminal, Conservação, Desinfecção de Superfícies e Mobiliários e Recolhimento dos resíduos Grupo "A", (agente biológico), "B" (agente químico), "D" (agente comum) e "E" (perfuro cortante) do serviço de saúde, especialmente para a UPA, de forma tardia, em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento).

51. A solicitação de demanda para atender a necessidade do serviço de empresa especializada para promover a higienização e limpeza hospitalar, laboratorial e ambulatorial, especialmente para a UPA, realizada de forma tardia resultou na realização da Dispensa n. 002/2022 (Processo n. 1-0935/2022), fundamentada em emergência ficta ou fabricada.

52. Ao analisar o processo n. 1-0935/2022, identifica-se que o Memorando n. 02 1/SEMUSA/DSE/UPA (ID 1358709, pág. 10), elaborado pela Senhora Elen Sampaio Leandro, é datado de 06.01.2022, sendo o documento mais antigo do processo e configurando, assim, o memorando que, primeiramente, oficializou a demanda pelo serviço.

53. Constatado isso e verificando o Decreto n. 13843/GAB/PM/JP/2021 de 5 de janeiro de 2021 (ID 1395378, pág. 1), percebe-se que ela é titular do cargo em comissão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

supervisora de atenção básica, vigilância em saúde e serviços especializados desde janeiro de 2021, bem antes da UPA ter sido totalmente construída em 03.05.2021, conforme Termo de Recebimento Definitivo da Obra (ID 1358741, pág. 6), possuindo tempo suficiente para ter planejado a licitação e realizado a contratação do serviço de higienização e limpeza de forma ordinária e não de forma emergencial, diminuindo o máximo possível o tempo de ociosidade da recém construída UPA.

54. Ademais, identifica-se a responsabilidade do Relrisson de Souza Soares (CPF n. ***.248.072-**), diretor do departamento de serviços especializados da secretaria municipal de saúde do Município de Ji-Paraná, por solicitar (ID 1358709, pág. 9) a abertura de procedimento administrativo em caráter emergencial por dispensa de licitação para promoção da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de higienização e Limpeza Hospitalar, Laboratorial e Ambulatorial - Higienização, Limpeza Terminal, Conservação, Desinfecção de Superfície e Mobiliários e Recolhimento de resíduos Grupo "A", (agente biológico), "B" (agente químico), "D" (agente comum) e "E" (perfuro cortante) do serviço de saúde, visando atender a demanda da Unidade de Pronto Atendimento -UPA do Município de Ji-Paraná., de forma tardia, em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento).

55. A solicitação de abertura de procedimento administrativo em caráter emergencial por dispensa de licitação para a promoção da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de higienização e limpeza hospitalar, laboratorial e ambulatorial, realizada de forma tardia, contribuiu na realização da Dispensa n. 002/2022 (Processo n. 1-0935/2022), fundamentada em emergência ficta ou fabricada.

56. Ao analisar o processo n. 1-0935/2022, identifica-se que o Memorando n. 20/DSE/SEMUSA/2022 (ID 1358709, pág. 9), datado de 07.01.2022, elaborado pelo Senhor Relrisson de Souza Soares, foi emitido após o recebimento do Memorando n. 021/SEMUSA/DSE/UPA (ID 1358709, pág. 10), elaborado pela Senhora Elen Sampaio Leandro, datado de 06.01.2022, configurando, na demanda a ser atendida, uma relação de hierarquia ou pelo menos uma definição de fluxo processual necessário no âmbito da secretaria. Nesse sentido, apesar da demanda ter sido iniciada de forma tardia pela Senhora Elen Sampaio Leandro, o Senhor Relrisson de Souza Soares também merece ser responsabilizado.

57. Como ocupante do cargo de diretor do departamento de serviços especializados da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Ji-Paraná desde janeiro de 2021, conforme Decreto n. 13858/GAB/PM/JP/2021 (ID 1395378, pág. 2), ou seja, antes mesmo do recebimento definitivo da obra da UPA em 03.05.2021, ele deveria, de forma preventiva e proativa, ter verificado a situação e a necessidade do serviço aqui analisado e, assim, pelo menos ter realizado um alerta aos gestores hierarquicamente superiores ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

mesmo à própria Senhora Elen Sampaio Leandro sobre a situação, não se limitando à apenas ser demandado ou provocado pela referida demanda. Em razão do exposto, não é razoável concluir que o responsável desconhecia sobre a existência da construção da UPA.

58. Por fim, identifica-se a responsabilidade da Senhora Wanessa Oliveira e Silva (CPF n. ***.412.172-**), secretária municipal de saúde, por solicitar (ID 1358699, pág. 2) a abertura de processo administrativo para a contratação de empresa especializada em higienização e limpeza hospitalar para suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA de forma tardia, em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento).

59. A solicitação da abertura de processo administrativo para a contratação de empresa especializada em higienização e limpeza hospitalar para suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA de forma tardia contribuiu na realização da Dispensa n. 002/2022 (Processo n. 1-0935/2022) fundamentada em emergência ficta ou fabricada.

60. Ao analisar o processo n. 1-0935/2022, identifica-se que o Memorando n. 30/SEMUSA/2021 (ID 1358699, pág. 2), datado de 24.01.2022, elaborado pela Senhora Wanessa Oliveira e Silva, secretária municipal de saúde, foi emitido após o recebimento do Memorando n. 20/DSE/SEMUSA/2022 (ID 1358709, pág. 9), datado de 07.01.2022, elaborado pelo Senhor Relisson de Souza Soares e do Memorando n. 021/SEMUSA/DSE/UPA (ID 1358709, pág. 10), elaborado pela Senhora Elen Sampaio Leandro, datado de 06.01.2022, configurando, na demanda a ser atendida, relação de hierarquia e de definição de fluxo processual necessário no âmbito da secretaria. Nesse sentido, apesar da demanda ter sido iniciada de forma tardia pela Senhora Elen Sampaio Leandro, a Senhora Wanessa Oliveira e Silva também merece ser responsabilizada.

61. Como ocupante do cargo de secretária municipal de saúde do Município de Ji-Paraná desde junho de 2021, de forma interina, conforme Decreto n. 15475/GAB/PM/JP/2021 (ID 1395378, pág. 3), e desde agosto de 2021, de forma definitiva, conforme Decreto n. 15884/GAB/PM/JP/2021 (ID 1395378, pág. 4), ou seja, titular da secretaria pouco tempo depois do recebimento definitivo da obra da UPA em 03.05.2021, ela deveria, ter verificado a situação geral das contratações e licitações necessárias para colocar em funcionamento a UPA e dado encaminhado para a realização da contratação aqui analisada, não se limitando à apenas ser demandada ou provocada pela referida demanda.

62. Como gestora máxima da saúde no ente, ela tem a competência e o conhecimento necessário para que fosse capaz de planejar de forma adequada a contratação não sendo razoável concluir que a responsável desconhecia sobre a existência da recém construída UPA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

63. **No que se refere à Dispensa n. 043/2022**, identifica-se a responsabilidade do Senhor Adriano Braga Barbosa (CPF n. ***.736.302 -**), agente administrativo da SEMUSA e Coordenador Geral Administrativo, por elaborar termos de referência com inúmeras deficiências (ID 1384883, pág. 13; ID 1384924, págs. 11-13), caracterizando falta de planejamento e desídia da administração, além de não realizar as correções necessárias a tempo, configurando inércia, em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento).

64. A elaboração de termos de referência com inúmeras deficiências, caracterizando falta de planejamento e desídia da administração, além da não realização das correções necessárias a tempo, configurando inércia, resultou na realização da Dispensa n. 043/2022 (Processo n. 1-11952/2022) fundamentada em emergência ficta ou fabricada.

65. Também se identifica a responsabilidade da Senhora Wanessa Oliveira e Silva (CPF n. ***.412.172-**), secretária municipal de saúde, por aprovar termos de referência com inúmeras deficiências (ID 1384883, pág. 13; ID 1384924, págs. 11-13), caracterizando falta de planejamento e desídia da administração, além de não realizar as correções necessárias a tempo, configurando inércia, em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento).

66. A aprovação de termos de referência com inúmeras deficiências, caracterizando falta de planejamento e desídia da administração, além da não realização das correções necessárias a tempo, configurando inércia, resultou na realização da Dispensa n. 043/2022 (Processo n. 1-11952/2022) fundamentada em emergência ficta ou fabricada.

67. Importante destacar que o Memorando n. 385/CGA/SEMUSA/2022 (ID 1358822, pág. 2), também elaborado pelo Senhor Adriano Braga Barbosa, Coordenador Geral Administrativo, que solicita a abertura de processo n.1-11952/2022 (Dispensa n. 162/2022), é datado de 05.10.2022, ou seja, após o Despacho n. 978/PGM/PMJP/2022, datado de 23.09.2022, evidenciando que a administração paralisou o processo licitatório em razão das diversas irregularidades no termo de referência apontadas pela PGM, reforçando a responsabilidade de quem elaborou e aprovou o termo de referência.

68. Diante do exposto, faz-se necessário o chamamento em audiência dos responsáveis.

4. DA CONCESSÃO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA

69. Diante das evidências acima destacadas, que indicam a ocorrência, em tese, de emergência ficta ou planejada nas Dispensas n. 002/2022 e n. 043/2022 com potencial de produzir danos, necessária a atuação preventiva da Corte, de modo a obstar a consumação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

das impropriedades, estando presentes os requisitos autorizadores para a concessão de tutela antecipatória inibitória, de que versa o art. 108-A do Regimento Interno deste Tribunal (*fumus boni iuris e periculum in mora*).

70. O primeiro requisito, fumaça do bom direito, encontra-se demonstrado no item 3 deste relatório diante das normas legais inobservadas, com patente risco de prejudicar a contratação, ocasionar dano ao erário e direcionar a contratação.

71. Já o segundo requisito, perigo da demora, tem-se caracterizado diante da proximidade do encerramento do Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022, firmado em 14.11.2022 com vigência de 180 dias, ou seja, até aproximadamente 14.05.2023, sendo que o processo licitatório n. 1-4079/2022 tem como último documento o Parecer Jurídico n. 339/PGM/PMJP/2023, datado de 17.04.2023, contendo novos apontamentos e recomendações.

72. Diante desse cenário, há um alto risco da prefeitura de Ji-Paraná ter que realizar nova contratação emergencial para o objeto em questão, visto que faltava menos de 1 mês para o fim da vigência do Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022 quando houve a emissão do Parecer Jurídico n. 339/PGM/PMJP/2023.

73. Assim, diante do receio de nova ocorrência das irregularidades identificadas, esta unidade técnica propõe ao conselheiro relator expedir tutela inibitória para ordenar que a Prefeitura Municipal de Ji-Paraná se abstenha de autorizar a instauração de novas dispensas de licitação, pautadas em situação de emergência ficta, além do prazo estritamente necessário para finalizar o processo licitatório tratado no Processo n. 1-4079/2022, de modo a evitar a reiteração de contratações precárias (e ilegais) motivadas em emergência ficta.

5. CONCLUSÃO

74. Encerrada a análise, conclui-se pela **existência** de evidências da configuração de emergência ficta ou fabricada nas Dispensas n. 002/2022 (Processo n. 1-935/2022) e n. 043/2022 (Processo n. 1-11952/2022) decorrente da desídia, falta de planejamento e inércia da administração, estando em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento).

75. Diante disso, verifica-se a existência das seguintes irregularidades e responsabilidades:

5.1 De responsabilidade da Senhora Wanessa Oliveira e Silva, secretária municipal de saúde, CPF n. ***.412.172-**, por:

a. Solicitar (ID 1358699, pág. 2) a abertura de processo administrativo para a contratação de empresa especializada em higienização e limpeza hospitalar para suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA de forma tardia, em desacordo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento);

b. Aprovar termos de referência com inúmeras deficiências (ID 1384883, pág. 13; ID 1384924, págs. 11-13), caracterizando falta de planejamento e desídia da administração, além de não realizar as correções necessárias a tempo, configurando inércia, em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento).

5.2 De responsabilidade do Senhor Adriano Braga Barbosa, agente administrativo da SEMUSA e coordenador geral administrativo, CPF n. *.736.302 - **, por:**

a. Elaborar termos de referência com inúmeras deficiências (ID 1384883, pág. 13; ID 1384924, págs. 11-13), caracterizando falta de planejamento e desídia da administração, além de não realizar as correções necessárias a tempo, configurando inércia, em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento).

5.3 De responsabilidade da Senhora Elen Sampaio Leandro, supervisora de atenção básica, vigilância em saúde e serviços especializados, CPF n. *.623.552- **, por:**

a. Solicitar (ID 1358709, pág. 10) demanda pela necessidade do serviço de empresa especializada para promover a Higienização e Limpeza Hospitalar, Laboratorial e Ambulatorial - Higienização, Limpeza Terminal, Conservação, Desinfecção de Superfícies e Mobiliários e Recolhimento dos resíduos Grupo "A", (agente biológico), "B" (agente químico), "D" (agente comum) e "E" (perfuro cortante) do serviço de saúde, especialmente para a UPA, de forma tardia, em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento)

5.4 De responsabilidade do Senhor Relrisson de Souza Soares, diretor do departamento de serviços especializados da secretaria municipal de saúde do Município de Ji-Paraná, CPF n. *.248.072- **, por:**

a. Solicitar (ID 1358709, pág. 9) abertura de procedimento administrativo em caráter emergencial por dispensa de licitação para promoção da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de higienização e Limpeza Hospitalar, Laboratorial e Ambulatorial - Higienização, Limpeza Terminal, Conservação, Desinfecção de Superfície e Mobiliários e Recolhimento de resíduos Grupo "A", (agente biológico), "B" (agente químico), "D" (agente comum) e "E" (perfuro cortante) do serviço de saúde, visando atender a demanda da Unidade de Pronto Atendimento -UPA do Município de Ji-Paraná., de forma tardia, em desacordo com o art. 37, XXI e com o art. 74, incisos I e II, todos da Constituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 7

Federal, além de infringir art. 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (princípio do planejamento).

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

76. Diante do exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a. **Determinar**, com fundamento no art. 40, II, da Lei Orgânica do TCE/RO, **a audiência** dos responsáveis mencionados no tópico anterior, para que, no prazo legal, apresentem as razões de justificativas;

b. **Conceder tutela inibitória** para ordenar que à Prefeitura Municipal de Ji-Paraná se abstenha de autorizar a instauração de novas dispensas de licitação, pautadas em situação de emergência ficta, além do prazo estritamente necessário para finalizar o processo licitatório tratado no Processo n. 1-4079/2022, de modo a evitar a reiteração de contratações precárias (e ilegais) motivadas em emergência ficta.

Porto Velho/RO, 11 de maio de 2023.

Elaboração:

RAMON SUASSUNA DOS SANTOS

Auditor de Controle Externo

Matrícula 547

Revisão:

BIANCA CRISTINA SILVA MACEDO

Auditora de Controle Externo – Matrícula 557

Gerente de Projeto e Atividades

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS

Auditora de Controle Externo – Matrícula 518

Coordenadora de Instruções Preliminares

Em, 12 de Maio de 2023



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7

Em, 11 de Maio de 2023



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

RAMON SUASSUNA DOS SANTOS
Mat. 547
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO