



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

PARECER N. : 0061/2023-GPMILN

PROCESSO N. : 02816/2022

ASSUNTO : Fiscalização de Atos e Contratos - 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.

UNIDADE : Prefeitura Municipal de Ji-Paraná

RESPONSÁVEIS: Wanessa Oliveira e Silva

Secretária Municipal de Saúde

Adriano Braga Barbosa

Agente Administrativo da SEMUSA

Elen Sampaio Leandro

Supervisora de Atenção Básica, Vigilância em Saúde

Relisson de Souza Soares

Diretor de Departamento de Serviços Especializados da SEMUSA

RELATOR : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

Tratam os autos de **Fiscalização de Atos e Contratos** na qual se apura a existência de possível irregularidade na celebração, por dispensa de licitação, dos Contratos n. 037/PGM/PMJP/2022 (processo administrativo n. 0935/2022) e 162/PGM/PMJP/2022 (processo administrativo n. 11952), com a empresa Objetivo Serviços Terceirizados EIRELI ME, cujo o objeto é a execução de higienização e limpeza hospitalar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Estes autos se iniciaram a partir de Procedimento Apuratório Preliminar autuado a partir de “denúncia”¹ que noticia a existência, em tese, de irregularidades no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Ji-Paraná, que, a partir do Termo de Dispensa n. 043/CPL/PMPJ/2022, procedeu com a contratação emergencial, por 180 (cento e oitenta) dias, da empresa Objetivo Serviços Terceirizados Eireli para prestação de serviços de higienização e limpeza hospitalar, laboratorial e ambulatorial da Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

Em síntese, consta da “denúncia” que a necessidade da contratação emergencial foi justificada pela Secretaria Municipal de Saúde na morosidade do andamento do Processo Administrativo n. 4079/2022, que trata dos atos para licitação, via pregão eletrônico, de objeto que inclui os serviços da contratação emergencial em tela.

Todavia, para o “denunciante”, o atraso na tramitação do Processo Administrativo n. 4079/2022 seria proposital, de forma que a emergência arguida seria ficta e, em complemento, apontou que o valor contratado emergencialmente seria superior aos valores de mercado, solicitando, com tais argumentos, a apuração do fato pelo Tribunal de Contas e a suspensão cautelar da dispensa de licitação.

Em análise preliminar, a Unidade Técnica apresentou relatório de seletividade² no qual suscitou haver o preenchimento dos requisitos necessários para processamento do PAP como Fiscalização de Atos e Contratos e opinou que não fosse deferido o pedido de suspensão cautelar do contrato originado do Termo de Dispensa n. 043/CPL/PMPJ/2022, pois não havia, em sede preliminar, elementos suficientes para tanto, além de o objeto da contratação não admitir solução de continuidade, sob pena de risco à sociedade.

Em seguida, o Ministério Público de Contas se manifestou por meio da Cota n. 0002/2023 – GPMILN³, opinando pelo processamento do feito como Fiscalização de Atos e Contratos e requereu que, por ora, fosse indeferido o pedido de suspensão cautelar do Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022, tendo em vista a imprescindibilidade do serviço prestado, que, suspenso, poderia implicar em dano reverso à população.

Ao apreciar as manifestações, o Relator proferiu a Decisão Monocrática n. 0020/2023-GCWCS⁴ nos seguintes termos:

¹ ID 1313181.

² ID 1339247.

³ ID 1342765.

⁴ ID 1346645.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto e pelos fundamentos fático-jurídicos constantes na fundamentação delineada em linhas precedentes, acolho, in totum, e as manifestações da SGCE (ID n. 1339247) e do Ministério público de Contas (ID n. 1342765), ad referendum do Pleno, determinado em momento oportuno por este Relator dos autos, com espeque no art. 3º-A da Lei Complementar n. 154, de 1996 c/c art. 108-A, do RI-TCE/RO, **DECIDO:**

I – ORDENAR o regular processamento dos presentes autos como Fiscalização de Atos e Contratos, uma vez que restaram caracterizados os requisitos relativos à seletividade das ações de controle, à luz da relevância, risco, oportunidade e materialidade, estatuídas no art. 10, §1º, I da Resolução 291/2019/TCERO c/c art. 78-C, do Regimento Interno do TCE/RO;

II – INDEFERIR, por ora, o pedido vazado pelo **Senhor Fábio Gonçalves**, CPF n. ***.837.892-**, ad referendum do Pleno, tendente à suspensão da execução dos serviços decorrentes do Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022, firmado entre o Município de Ji-Paraná – RO e a **Empresa Objetivo Serviços Terceirizados EIRELI ME**, CNPJ n. 10.973.764/0001-17, **por restar caracterizado, na espécie, o periculum in mora inverso**, à luz do art. 99-A c/c art. 300, § 3º do CPC, tendo em vista que o objeto do contrato se refere aos serviços de higienização e limpeza hospitalar do Município de Ji-Paraná – RO, o qual não pode sofrer descontinuidade em face do risco à integridade física dos pacientes dos nosocômios e da sociedade em geral (...).

A Coordenadoria de Instruções Preliminares – Cecex 7 realizou diligências junto à unidade jurisdicionada e, a par de toda a documentação, emitiu o relatório de instrução preliminar propondo a concessão de tutela inibitória e a audiência dos responsáveis, *in litteris*:

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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.

Diante da conclusão técnica e do pedido de concessão de tutela antecipatória inibitória, o Conselheiro Relator proferiu Despacho⁵ postergando a análise do pedido formulado pela SGCE, para abrir vistas dos autos ao *Parquet* de Contas.

É o relatório.

⁵ ID 1396555.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

De acordo com os fatos acima narrados, analisam-se neste feito supostas irregularidades nos seguintes contratos:

a) Contrato n. 037/PGM/PMJP/2022, assinado em 26/04/2022 e vigente até o dia 23/10/2022, proveniente do Termo de Dispensa n. 002/CPL/PMJP/2022; e

b) Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022, assinado em 14/11/2022, vigente por 180 dias a partir dessa data (com prazo para expirar aproximadamente no dia 14/05/2023)⁶, originado pelo Termo de Dispensa n. 043/CPL/PMJP/2022.

A Unidade Técnica trouxe alguns insertos sobre a matéria de fundo discutida nos autos, que é a emergência ficta ou fabricada, e discorreu quanto às definições trazidas pela Lei n. 8.666/93, bem como jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

A fim de somar com o estudo realizado, o Ministério Público de Contas traz os seguintes apontamentos.

Admite-se dispensa de licitação "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" (art. 24, IV, da Lei 8.666/1993).

É cediço que é preciso cautela com contratação sem certame, especialmente em razão das chamadas emergências fabricadas ou fictas quando a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências fundamentais à realização da licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final de um contrato sem que a licitação necessária à nova contratação tivesse sido realizada. Isso coloca o ente público diante do dilema de fazer licitação - e cessar o atendimento às necessidades impostergáveis - ou realizar a contratação direta sob invocação da emergência.

O Superior Tribunal de Justiça discorreu sobre o tema no REsp n. 1.760.128 - SP (2018/0185174-9), de relatoria do Ministro Herman Benjamin, com a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR. LEI 8.666/1993. DISPENSA. EMERGÊNCIA FABRICADA OU FICTA. ILICITUDE. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. OFENSA AO

⁶ ID 1358873, fls. 1-5.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

ART. 1.022 DO CPC NÃO DEMONSTRADA. TESE NÃO LEVANTADA EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF.

1. Trata-se, na origem, de Ação Popular ajuizada contra o Prefeito do Município de Jacareí, a Secretária Municipal de Educação e Vice-Prefeita do Município de Jacareí e a empresa Jacareí Transporte Urbano Ltda., por terem celebrado contrato mediante dispensa de licitação não amparada pelo art. 24 da Lei 8.666/1993.

[...]

8. Admite-se dispensa de licitação "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" (art. 24, IV, da Lei 8.666/1993).

9. Destaque-se que, no julgamento dos Embargos de Declaração, o Tribunal local confirmou seu entendimento (fl. 1.353, e-STJ): "(...) **não resta caracterizada a emergência arguida, bem como não resta justificada a dispensa de licitação, haja vista que a desídia ou o despreparo administrativo foi a causa principal da ilicitude praticada. Não se nega a necessidade da contratação, apenas não está suficientemente demonstrada a real legitimidade do afastamento do procedimento licitatório, uma vez que não se configuraram as hipóteses autorizadoras de dispensa previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93**". (Relator: MINISTRO HERMAN BENJAMIN. Data do Julgamento: 11 de dezembro de 2018).

A posição de Diógenes Gasparini é esclarecedora quanto à negligência da Administração Pública em não proceder com o procedimento licitatório em tempo hábil: “Nessa hipótese, diz-se que a emergência é ficta, ou fabricada. Em tais casos, há negligência, não urgência. Apesar disso, contrata-se, e pela negligência responderá a autoridade omissa, depois de devidamente apurados todos os fatos⁷”.

Nessa mesma linha, o administrativista Sidney Bittencourt, no livro *Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade*⁸, cita outros doutrinadores de suma importância para o Direito Administrativo ao discorrer sobre o cabimento da dispensa de licitação. Assim se manifesta o jurista:

Todavia, evidencia-se que, mesmo nesses casos, a situação fática de dano iminente poderá determinar a contratação direta, em face da urgência do atendimento. Contrata-se, portanto, com alicerce no dispositivo legal e, pela negligência, deverá responder a autoridade causadora, após o devido processo apurativo e punitivo.

⁷ In *Direito Administrativo*, 4ª ed. SP: Saraiva, 1995. Página 307

⁸ Bittencourt, Sidney. *Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade - Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021 – Nova Lei De Licitações - Lei Nº 13.303, De 30 De Junho De 2016 – Lei Das Estatais*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Na mesma linha, Zanella Di Pietro, ao aduzir que, se estiverem presentes todos os requisitos previstos no dispositivo, caberá a dispensa de licitação, independentemente da culpa do servidor pela não realização do procedimento na época oportuna. Se a demora do procedimento puder ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, a dispensa terá que ser feita, porque o interesse público em jogo – a segurança – leva necessariamente a essa conclusão.

Com idêntico raciocínio, Roberto Bazili e Sandra Miranda, que, ao criticarem atitudes de alguns órgãos de controle, que não têm considerado possível a dispensa de licitação sob a alegação de emergência em decorrência de falta de planejamento adequado, aduzem, tendo em vista que a situação emergencial decorre de fatos concretos, que tais ocorrências devem ser avaliadas pela Administração e, na existência de episódios caracterizadores da emergência, não caberia aos órgãos julgadores não reconhecê-los em virtude das causas que os determinaram, pois, ainda que indiquem culpa da própria Administração, o fato é que a emergência poderá estar devidamente caracterizada.

Pois bem. Ao analisar o caso em apreço, nota-se que tanto a Dispensa n. 002/2022 quanto à Dispensa n. 43/2022 apresentaram justificativas que derivaram de descuido na postura da Administração Pública, uma vez que os argumentos lançados para fundamentar as dispensas não provêm de situação emergencial, mas sim por falta de planejamento, tendo em vista que se está diante de um serviço imprescindível para o bom e regular funcionamento de uma Unidade de Pronto Atendimento - UPA. Vejamos.

1 – Da Dispensa n. 002/2022 - Processo n. 1-0935/2022

Em relação à **Dispensa n. 002/2022** (Processo n. 1-0935/2022), a unidade jurisdicionada justifica a contratação emergencial em virtude do aumento repentino e abrupto dos casos de Covid-19 (ID 1358710, fls. 14 a 15, ID 1358711, fls. 1 a 7).

Ao apreciar a questão, a Procuradoria-Geral do Município se manifestou por meio do Parecer Jurídico n. 157/PGM/PMJP/2022⁹, e, com inteligência, refutou a justificativa relacionada ao aumento de casos de Covid-19, 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, *in litteris*:

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.

⁹ ID 1358739, fls. 5 a 13



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

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 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".** (negritou-se)

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. (negritou-se)

A Administração emitiu nova justificativa¹⁰ reforçando o aumento dos casos de Covid-19 e, adicionalmente, informou que o Ministério da Saúde editou a Portaria n. 3.173, de 23 de novembro de 2020, que cancelava as propostas de recursos financeiros de capital destinados à execução de obras de construção de UPA 24h. Diante disso, a fim de evitar a devolução dos valores, pugnou pela dispensa do processo licitatório, *in verbis*:

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 sofreria 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 (...).

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

¹⁰ Fls. 3 a 12, ID 1358740



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

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 (...).

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.

Instada a se manifestar sobre as novas justificativas, a Procuradoria-Geral do Município, por meio do Despacho n. 212/ PMJP/2022¹¹, fez um apanhado da real situação do pedido de dispensa requerido pelo ente municipal, eis o teor:

Senhora Secretária;

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 uma 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 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.

Como bem alinhavado pela Procuradoria-Geral do Município, as premissas fáticas extraídas dos autos denotam a falta de planejamento da municipalidade para executar um serviço previsível e essencial, pois, **considerando que a UPA foi entregue no dia 03/05/2021,**

¹¹ ID 1358746, fl. 8



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

conforme o Termo de Recebimento Definitivo acostado na fl. 6, ID 1358741, a Administração teve tempo suficiente para efetuar os trâmites necessários para realizar processo licitatório, tendo em vista que o Memorando n. 20/DSE/SEMUSA/2022 solicitou a abertura de procedimento administrativo em caráter emergencial no dia 07/02/2022, ou seja, quase 9 meses após o recebimento da obra.

A falta de planejamento também é percebida na justificativa apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde constante na fl. 6 do ID 1358740, ao afirmar que tinha como meta que a UPA fosse inaugurada somente no primeiro semestre de 2022, ou seja, 1 (um) ano após a entrega da obra, o que não se mostra razoável considerando a relevância de uma Unidade de Saúde em funcionamento para a população:

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. (negritou-se).

Diante disso, não restou dúvida de que a desídia administrativa deu azo à emergência ficta/fabricada, que não se amolda às hipóteses previstas no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e no artigo 24, inciso IV c/c artigo 26, parágrafo único, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, razão pela qual a contratação restou irregular.

2 – Da Dispensa n. 43/2022 - Processo n. 1-11952/2022

No que toca à **Dispensa n. 43/2022 (Processo n. 1-11952/2022)**, observa-se que o motivo para a realização da contratação emergencial se deu por diversas deficiências do termo de referência da contratação, o que caracteriza, mais uma vez, a falta de planejamento e inércia por parte dos servidores responsáveis pela condução do certame.

Rememora-se que o Contrato n. 037/PGM/PMJP/2022, oriundo da Dispensa n. 002/2022, estabeleceu como **prazo final de sua vigência o dia 23/10/2022**, ao passo que o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

processo licitatório foi iniciado no dia 07/04/2022, portanto, mais de 6 meses para a conclusão do procedimento, ou seja, tempo suficiente para a conclusão do certame.

Ocorre que, durante o processo de elaboração do Termo de Referência, relativo ao processo licitatório pendente de finalização, foram apontadas irregularidades em quatro oportunidades:

- ✓ Despacho da pregoeira para a Secretaria de Saúde solicitando alterações no termo de referência¹², em 13/07/2022;
- ✓ Despacho n. 978/PGM/PMJP/2022 apontando diversos erros no termo de referência¹³, em 23/09/2022;
- ✓ Despacho n.168/PGM/PM/JP/2023 - Nova manifestação da PGM apontando irregularidades já apontadas anteriormente¹⁴, em 07/02/2023; e
- ✓ Parecer Jurídico n. 339/PGM/PMJP/2023 – com novos apontamentos e recomendações¹⁵, em 17/04/2023.

Durante as idas e vindas do processo para que fossem realizados ajustes no Termo de Referência, constatou-se uma lacuna de quase 4 meses, que se deu entre o Despacho n. 978/PGM/PMJP/2022, datado do dia 23/09/2022 (que apontou diversos erros no termo de referência), e o Memorando n. 020/FMS/SEMUSA/2023 (que informou os dados orçamentários para prosseguimento do certame), datado do dia 10/01/2023.

Destaca-se que o contrato iria expirar no dia 23/10/2022 e o Termo de Referência ainda passava por ajustes em 07/02/2023.

À vista disso, a justificativa apresentada pela Administração constante no Termo de Referência¹⁶ de que “*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*”, não prospera na medida

¹² (ID 1384919, fls. 11 a 12)

¹³ (ID 1384931, fls. 13 a 15; ID 1384932, fls. 1 a 2)

¹⁴ (ID 1384954, fl. 19)

¹⁵ (ID 1384960, fls. 16 a 25; ID 1384961)

¹⁶ ID 1358824, fls. 9 a 10



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

em que o bojo probatório demonstra a desídia da Municipalidade em dar andamento no processo licitatório.

Sendo assim, restando caracterizado que as dispensas de licitação promovidas pela Prefeitura Municipal de Ji-Paraná não estão de acordo com o ordenamento jurídico.

3 – Da audiência dos responsáveis

De plano, tem-se que as infringências delineadas na manifestação da Unidade Técnica compõem a matriz de achados de irregularidades que, neste momento processual, tem a anuência do *Parquet* de Contas. Acaso não justificadas, essas irregularidades poderão acarretar a imposição de sanções aos responsáveis, o que demanda a notificação deles para, querendo, controverter e/ou justificar os achados.

Nesse sentido, em consonância com o relatório instrutivo, o Órgão Ministerial entende pela necessidade de oportunizar aos responsáveis o exercício do contraditório e da ampla defesa, a fim de que possam apresentar justificativa acerca das impropriedades identificadas pela Unidade de Instrução, motivo que demanda a continuidade da marcha processual, mediante a oitiva dos responsáveis, na forma do artigo 40, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96.

4 – Da tutela antecipatória

A Unidade Técnica requereu ao final da análise de ID 1395381 a concessão de tutela inibitória, tendo em vista que as evidências constantes no bojo processual indicam, em tese, a ocorrência de emergência ficta ou planejada nas Dispensas n. 002/2022 e n. 043/2022, com potencial de produzir danos caso ocorram novas dispensas de licitação com fundamento em emergência ficta.

Do que se demonstrou até então, as Dispensas de Licitação n. 002/2022 e 043/2022 promovidas pela Prefeitura de Ji-Paraná tiveram como finalidade a contratação de empresa especializada em serviços de limpeza hospitalar em caráter emergencial, porém, os elementos constantes nos autos demonstram que as justificativas para tais dispensas não estão de acordo com a legislação, por caracterizar emergência ficta ou fabricada, o que fundamenta a atuação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

imediate da Corte de Contas, por meio da concessão de tutela para que a Municipalidade execute as providências necessárias para a conclusão de processo licitatório adequado.

Nesse particular, **com a devida vênia ao posicionamento da Unidade Técnica, convém neste caso não tratar de tutela inibitória** para ordenar ao jurisdicionado a abstenção de novas dispensas de licitação pautadas em emergência ficta, **mas**, por outro lado, **tutela de urgência consistente em obrigação de fazer**, para determinar à Prefeitura que, no prazo fixado pelo Relator, conclua o processo licitatório n. 1-4079/2022, ou outro procedimento licitatório equivalente, adequado legalmente para a contratação de empresa especializada em serviços limpeza hospitalar.

A medida da concessão de tutela antecipatória neste momento se apresenta como adequada para resguardar o interesse e o erário público a fim de que as contratações diretas não se perpetuem no tempo com justificativas inconsistentes e, sobretudo, sem amparo legal.

No caso, embora o cenário seja propício para que a Prefeitura Municipal de Ji-Paraná realize nova contratação emergencial, **pugna-se pela expedição de determinação, com caráter obrigacional, consistente no dever de licitar adequadamente o objeto dos contratos** em análise nestes autos, a fim de que seja cumprido com o dever de licitar estatuído no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Em resumo, tem-se que o exame dos autos evidencia irregularidade com potencial danoso ao erário, o que demanda a atuação imediata do Tribunal de Contas mediante a **concessão de tutela antecipatória** a fim de determinar ao gestor que envide esforços para concluir o processo licitatório n. 1-4079/2022¹⁷, ou outro procedimento licitatório adequado, diante da materialidade do achado e da probabilidade de continuidade na consumação do ilícito, consistente em reiterada contratações diretas com fundamento em emergência ficta.

Para tanto, verifica-se que no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia há previsão de concessão de tutela de urgência, disciplinada pelo artigo 3º-A da Lei Complementar n. 154/1996 (com redação dada pela LC n. 806/2014) e pelo art. 108-A do Regimento Interno da Egrégia Corte de Contas, o que se amolda ao presente caso, pois estão presentes os requisitos que demonstram a verossimilhança do ilícito ora apontado.

¹⁷ Consta em pesquisa promovida pelo Ministério Público de Contas, em 26/05/2023, que o Processo licitatório - 1-4079/2022 encontra-se paralisado – “adiado”. https://transparencia.ji-parana.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/licitacao/detalhe_licitacao&numlic=3675¶metroela=licitacao



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

O artigo 108-A, *caput* e § 1º do RITCERO institui, *in verbis*:

Art. 108-A A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou **mediante requerimento do Ministério Público de Contas**, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, **com ou sem a prévia oitiva do requerido**, normalmente de **caráter inibitório**, que **antecipa**, total ou **parcialmente**, **os efeitos do provável provimento final**, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou **de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade**, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

§ 1º A Tutela Antecipatória, informada pelo princípio da razoabilidade, **pode ser proferida em sede de cognição não exauriente** e **acarreta**, dentre outros provimentos, a **emissão da ordem de suspensão do ato** ou do procedimento impugnado ou ainda a permissão para o seu prosseguimento escoimado dos vícios, **preservado, em qualquer caso, o interesse público**. (Negritou-se)

Por sua vez, o artigo 3º-A da Lei Complementar n. 154/1996 dispõe, *ipsis litteris*:

Art. 3º-A. Nos casos de fundado receio de consumação, **reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade**, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final, o Tribunal de Contas poderá, **por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido**, nos termos do Regimento Interno, conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final. (Destacou-se)

Desse modo, tal medida é possível pois está demonstrado que as contratações precárias realizadas pelo Município de Ji-Paraná (Contrato n. 037/PGM/PMJP/2022 e o Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022) contrariam o ordenamento jurídico e, assim, exsurtem os pressupostos para a concessão da tutela de urgência, a saber:

a) o fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, consubstanciada na possibilidade de reiteração de contratações diretas com fundamento em emergência ficta, impedindo a competitividade de interessados na prestação do serviço contratação e afetando a vantajosidade da licitação; e

b) o justificado receio de ineficácia da decisão final, vez que a continuidade da postergação para finalização do procedimento licitatório para a contratação dos serviços de limpeza e higienização hospitalar adequado poderá gerar novas situações jurídicas ilegais e resultar grave prejuízo ao erário, além da violação da lei *per si*.

Reforça-se que a plausibilidade da infringência detectada (*fumus boni iuris*) está evidenciada nas contratações emergenciais realizadas por meio do Contrato n.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

037/PGM/PMJP/2022, assinado em 26/04/2022, e Contrato n. 162/PGM/PMJP/2022, assinado em 14/11/2022, ambos com fundamento em emergência que decorreu na inércia da Administração, bem como a não finalização do processo licitatório n. 1-4079/2022.

Por sua vez, o *periculum in mora* está fundado no receio de continuidade e, até mesmo, perpetuidade das contratações precárias em detrimento do processo licitatório adequado, em violação aos princípios da vantajosidade e da competitividade.

Sendo assim, a tutela antecipatória de caráter obrigacional, consagrada pelo art. 497 do Código de Processo Civil e pelo art. 108-A do Regimento Interno da egrégia Corte de Contas, é medida que se amolda ao caso em tela, porquanto objetiva impedir a prática, a repetição ou a continuação de uma ilicitude¹⁸, ao tempo em que determina ao Gestor que atue na forma da lei.

A bem dizer, o artigo 497 do Código de Processo Civil assim dispõe, *in verbis*:

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

Assim, depreende-se que para a concessão da tutela de prevenção do ilícito é suficiente a probabilidade da transgressão de um comando jurídico, sobretudo quando há significativa possibilidade de incidência de lesão ou dano. Saliente-se, também, que essa modalidade de tutela prescinde da culpa ou do dolo, vez que o escopo consiste em precatar uma situação de ilicitude, sem a necessidade de qualquer valoração subjetiva de um comportamento concreto.

Logo, pelas argumentações fáticas e jurídicas expendidas neste parecer, entende-se necessária a concessão de tutela de urgência para que seja determinado a **Isaú Raimundo da Fonseca**, Prefeito Municipal de Ji-Paraná, ou a quem vier substituí-lo, que, *incontinenti*, **proceda com os trâmites necessários para conclusão do processo licitatório n. 1-4079/2022 ou promova a abertura de processo licitatório adequado** para a contratação de empresa para prestação dos serviços de higienização e limpeza hospitalar, no prazo a ser fixado pelo Relator.

Em tempo, importa registrar que as contratações precárias eventualmente realizadas até a finalização do devido procedimento licitatório poderão ser avaliadas, incluindo crítica

¹⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da tutela**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 71-73.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

sobre o caráter emergencial possivelmente utilizado para justificá-las: significa dizer que as “emergências fictas” que eventualmente fundamentem futuras contratações emergenciais serão objeto de controle pelo Tribunal de Contas e, se for o caso, apenas na forma da Lei Complementar n. 154/96.

Diante do exposto, consentindo parcialmente com a Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas **opina** seja:

I - Concedida tutela antecipatória, como obrigação de fazer, para determinar a **Isaú Raimundo da Fonseca**, Prefeito Municipal de Ji-Paraná, ou a quem vier substituí-lo, que, *incontinenti*, **proceda com os trâmites necessários para conclusão do processo licitatório n. 1-4079/2022 ou promova a abertura de processo licitatório adequado** para a Contratação de empresa para prestação dos serviços de higienização e limpeza hospitalar, no prazo a ser fixado pelo Relator, com fundamento no artigo 3º-A, *caput* da Lei Complementar n. 154/96 c/c artigo 108-A, *caput*, do RITC;

II – Promovida a continuidade do feito, determinando-se a expedição de mandados para audiência dos responsáveis, conforme a conclusão técnica constante do relatório de ID 1395381, na forma do artigo 40 da Lei Complementar n. 154/1996, e do artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal; e

III – Determinado o retorno dos autos ao Ministério Público de Contas após encerrada a instrução processual para manifestação meritória.

Porto Velho/RO, 26 de maio de 2023.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador do Ministério Público de Contas

Em 26 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.

MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR