



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0198/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 840/2021 - TCE/RO

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS - MPC

RESPONSÁVEIS: FERNANDO RODRIGUES MÁXIMO - SECRETÁRIO DE ESTADO
DA SAÚDE

JACQUELINE TEIXEIRA TEMO - GERENTE DE COMPRAS DA
SESAU

CECÍLIA ALESSANDRA ALVES DE SOUZA - ASSESSORA DE
COMPRAS DA SESAU

NÉLIO DE SOUZA SANTOS - SECRETÁRIO ADJUNTO DA SAÚDE

HORCADES HUGUES UCHÔA JÚNIOR - PROCURADOR DO
ESTADO

UNIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE - SESAU

RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Trata-se de Representação com pedido de tutela antecipada formulada pelo Ministério Público de Contas, para efeito de averiguação de possíveis irregularidades no Chamamento Público n. 76/2020/CEL/SUPEL, deflagrado em 05.05.2020 pela Secretaria de Estado da Saúde - SESAU para contratação emergencial de serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção nas dependências de diversos setores da saúde, com fornecimento de materiais e equipamentos, pelo prazo de 180 dias, no valor total de R\$ 295.941,63.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em síntese, suscitou a peça inaugural a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) FERNANDO RODRIGUES MÁXIMO, Secretário de Estado de Saúde;

a.1) por não ter desempenhado a contento seu dever de promover a responsabilização de servidores subalternos pelas infrações disciplinares praticadas no âmbito do chamamento Público no. 76/2020 e nos Processos Licitatórios nos. 0036.047539/2018-52 e 0036.403402/2020-15, responsabilidade naturalmente decorrente de sua condição de superior hierárquico (chefe da pasta da saúde estadual) e do consequente poder disciplinar que detém, tendo se limitado a determinar à Gerência de Compras da SESAU (gerenciada por Jaqueline Teixeira Temo, principal responsável por grande parte do atraso nas licitações referidas) o envio dos autos à Corregedoria-Geral do Estado, sem se certificar do posterior cumprimento da ordem nas oportunidades em que voltou a atuar no âmbito do processo de dispensa, ocasiões em que homologou a contratação direta e assinou os termos de compromisso referentes à 2ª prorrogação dos Contratos Emergenciais nos. 267/2020 e 268/2020¹;

a.2) por não ter tomado qualquer providência para acelerar o andamento dos processos licitatórios nos. 0036.047539/2018-52 e 0036.403402/2020-15, apesar de ter tomado conhecimento, ao acolher o Parecer no. 356/2020/SESAU-DIJUR via Despacho de ID 0011813536, de que a instauração tardia e a excessiva demora para conclusão das licitações foram as principais causas da emergência ficta que motivou a abertura do Chamamento Público no. 76/2020, e apesar de ter tido ciência das posteriores prorrogações ilegais dos Contratos nos. 267/2020 e 268/2020, em uma das quais figurou como signatário do termo de compromisso respectivo;

b) NÉLIO DE SOUZA SANTOS, Secretário de Estado de Saúde Adjunto:

b.1) por ter participado da assinatura de 4 termos de compromisso para prorrogação dos Contratos nos. 267/2020 e 268/2020², e, apesar da expressa vedação legal à prorrogação de contratos emergenciais, nada ter feito, ao que tudo indica, para verificar se a responsabilidade pela emergência ficta que justificou a dispensa resultante do Chamamento Público no. 76 e as prorrogações dos contratos dele

¹ Vide despacho de ID 0011813536, Termo de Homologação de ID 0012001527, e Termos de Compromisso de ID 0015725401 e ID 0015725712, todos anexos.

² Vide Termos de Compromisso de ID 0015305788, 0015306665, 0016202544, 0016202691, 0016822424, 0016822704, 0016822424 e 0016822704, todos anexos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

resultantes havia sido apurada, conforme previamente determinado nos autos pelo Secretário de Estado de Saúde via Despacho de ID 0011813536;

b.2) por não ter tomado qualquer providência para acelerar o andamento dos processos licitatórios nos. 0036.047539/2018-52 e 0036.403402/2020-15, apesar de ter tomado conhecimento, ao participar de 4 das 5 prorrogações dos Contratos Emergenciais nos. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, da falta de cobertura contratual licitada dos serviços de limpeza e higienização que afligia a SESAU desde os idos de 2018;

c) JAQUELINE TEIXEIRA TEMO, Gerente de Compras da SESAU:

c.1) por não ter dado andamento ao Processo Licitatório no. 0036.477807/2019-48 por mais de 1 ano e 4 meses (vide ID 8636580 e 8637985), e ao Processo Licitatório no. 0036.047539/2018-52³ por mais de 1 anos e 9 meses (vide ID 0889601 e 9282472), contribuindo significativamente para o desfalque dos serviços de limpeza e higienização em diversas unidades da SESAU, situação que a levou a solicitar a ilegal contratação emergencial dos serviços duas vezes consecutivas com fulcro em emergência ficta (Memorandos de ID 0011151790 - SEI no. 0036.124056/2020-01, e 0015770741 - SEI no. 0036.403402/2020-15), e que deu causa às 5 prorrogações consecutivas dos Contratos Emergenciais nos. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020[61], todas realizadas ao arrepio da lei;

c.2) por ter descumprido o Despacho de ID 0011813536, por meio do qual o Secretário de Estado de Saúde determinara à Gerência de Compras o envio de cópia dos autos à Corregedoria-Geral do Estado para apuração dos responsáveis pela emergência ficta que dera causa às contratações emergenciais em desacordo com a legislação vigente;

d) CECÍLIA ALESSANDRA ALVES DE SOUZA, assessora do Setor de Contratos da SESAU: por ter solicitado a abertura de licitação apenas quando algumas das suas unidades da SESAU já estavam sem cobertura contratual e outras sofriam da iminência da falta dos serviços (conforme Informação nº. 007- 2018/GAD/SESAU[62], ID 0889601);

Instaurado Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, uma vez constatados os requisitos exigidos para a espécie,⁴ foram os autos encaminhados ao relator, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, o qual, na Decisão Monocrática n.

³ Ambos os processos instaurados para a contratação dos serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção, com fornecimento de materiais e equipamentos, para diversas unidades da SESAU-RO.

⁴ ID 1025651.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

076/2021-GCVCS (ID 1027348), entendeu presentes os requisitos de admissibilidade para que a exordial fosse admitida como representação e deferiu parcialmente a tutela de urgência vindicada para determinar ao Secretário de Estado da Saúde e ao Superintendente Estadual de Licitações a adoção das providências necessárias para a conclusão dos certames objetos dos Processos Administrativos ns. 0036.477807/2019-48 e 0036.047539/2018-52, a fim de evitar a continuação de contratações precárias motivadas em emergência ficta.

Em face daquela decisão monocrática, notadamente quanto ao fato não ter sido fixado prazo para cumprimento da determinação, o Ministério Público de Contas interpôs Pedido de Reexame autuado sob o n. 1138/21-TCER, no qual o relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, por meio da Decisão Monocrática n. 102/2021-GCWCS (ID 1048360), deferiu a tutela antecipatória inibitória, fixando à Administração Pública o prazo de 120 dias para conclusão dos referidos certames, *decisum* que foi referendado pela Primeira Câmara da Corte de Contas no Acórdão AC1-TC 00387/21 (ID 1053355).⁵

DECISÃO CAUTELAR DE OFÍCIO. PEDIDO DE REEXAME. IRREGULARIDADES EM EDITAL DE LICITAÇÃO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DA TUTELA PROVISÓRIA (FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA). PEDIDO LIMINAR DEFERIDO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DE LICITAÇÃO. AUDIÊNCIA DOS SUPOSTOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PROSEGUIMENTO DA MARCHA JURÍDICO PROCESSUAL.

1. 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, conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos moldes em que dispõe o artigo 3º-A da Lei Complementar n. 154, de 1996.

2. A situação emergencial ou calamitosa que legitima o acionamento do permissivo contido no art. 24, IV, da Lei n. 8.666, de 1993, é aquela cuja ocorrência refuja às possibilidades normais de prevenção por parte da Administração.

3. A falta de planejamento resta mais latente, quando os serviços que se pretende contratá-los sob o argumento de circunstância emergencial ou calamitosa é de natureza continuada, cuja essencialidade para Administração denuncia a sua previsibilidade, afastando-se, desse modo, em tese, a possibilidade de incidência do preceptivo inserto no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666, de 1993.

4. O administrador público deve, imprescindivelmente, planejar suas ações, a fim de que tal serviço não sofra solução de continuidade, licitando sempre que necessários, almejando com isso uma maior vantajosidade para administração pública, isso é o que deflui do princípio da eficiência (art. 37, caput, CF/88)

5. Concessão de Tutela de Urgência para o exclusivo fim de assinalar prazo para a conclusão do trâmite dos editais de licitação no sentido de concretizar a prestação dos serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção nas dependências de setores da saúde, com o fito de evitar a perpetração de contratações precárias motivadas em suposta emergência ficta, em atenção ao que determina o art. 37,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Após a apresentação tempestiva de manifestações por parte dos Srs. Fernando Rodrigues Máximo e Israel Evangelista da Silva, respectivamente, Secretário de Estado da Saúde e Superintendente Estadual de Licitações nos Ids ID 1040626 e 1033168 (Certidão Técnica de ID 1042258), foram os presentes autos sobrestados por força da Decisão Monocrática n. 0133/2021-GCVCS-TCE-RO (ID 1072887) até o desfecho do Pedido de Reexame autuado sob o n. 1138/21-TCE/RO.

Naquele feito – Processo n. 1138/21-TCE/RO –, deferiu o seu relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra,⁶ pedido do Sr. Israel Evangelista da Silva, solicitando a dilação de prazo por mais noventa dias para conclusão dos certames referentes aos Processos Administrativos ns. 0036.477807/2019-48 e 0036.047539/2018-52, que fora determinado na Decisão Monocrática n. 102/2021-GCWCS (ID 1048360).

Na sequência, examinando o mérito daquele Pedido de Reexame, a Corte de Contas, no Acórdão AC1-TC n. 000564/21 (ID n. 1104001), deu provimento à irresignação, confirmando os efeitos da tutela antecipatória inibitória consubstanciada na Decisão Monocrática n. 0102/2021-GCWCS (ID 1048360), decisão colegiada que transitou em julgado em 14.10.2021 (Certidão de ID 1117177).

Em razão do trânsito em julgado do referido *decisum*, os presentes autos retomaram o seu curso regular, sendo encaminhados para a unidade instrutiva para manifestação a respeito do Ofício n. 308/2022/SUPEL-ASSEJUR (ID

Inciso XXI, da Constituição Federal e, também, às Leis ns. 8.666, de 1993; 10.520, de 2002 e na forma do art. 103, da Lei n. 14.133, de 2021, na forma de seu art. 193.

6. De acordo com a moldura normativa preconizada no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal de 1988, afigura-se como necessária a abertura do contraditório e da ampla defesa quando houver a imputação de responsabilidade atribuída a jurisdicionado.

7. Determinações. Prosseguimento da marcha jurídico-processual.

8. Precedente: Acórdão AC2-TC n. 00332/2019, Processo n. 0008/2019-TCE-RO - Rel. Conselheiro PAULO CURI NETO.

9. Decisão Monocrática referendada pelo Pleno.

⁶ Decisão Monocrática n. 0197/2021-GCWCS (ID 1116728).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1166092) e os documentos anexos,⁷ pronunciamento substancializado no Relatório de Instrução Preliminar de ID 1335397.

No aludido Relatório de ID 1335397, concluiu a equipe técnica:

4. CONCLUSÃO

Findada a análise técnica preliminar, circunscrita à verificação dos apontamentos constantes na representação, conclui-se, em exame não exauriente, pela existência de plausibilidade das alegações trazidas na representação, havendo evidências da prática das seguintes irregularidades e responsabilidade:

4.1 De responsabilidade do senhor Fernando Rodrigues Máximo, Secretário de Estado da Saúde, CPF n. 863.094.391-20, por:

a. ausência de adoção de medidas com vistas a conclusão tempestiva dos processos licitatórios n. 0036.047539/2018-25 e 0036.403402/2020-15, apesar de ter tomado conhecimento que a demora na instauração e o demasiado atraso na conclusão das licitações foram as principais causas da configuração de emergência ficta, bem como que teve ciência das prorrogações dos Contratos emergenciais n. 267/2020 e 268/2020, figurando, inclusive, como signatário dos Termos de Compromisso ns. 003/PGE-2021 e 004/PGE-2021, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/93, bem como o art. 139, incisos I e X, do Decreto n. 9.997, de 3 de julho de 2002;

b. firmar os Termos de Compromissos n. 003/PGE-2021 e 004/PGE-2021, que tiveram o escopo de prorrogar indevidamente os Contratos n. 267 e 268/2020, em afronta aos arts. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 e o art. 26 da LINDB.

4.2 De responsabilidade do senhor Nélio de Souza Santos, Secretário Adjunto de Estado da Saúde, CPF n. 409.451.702-20, por:

a. ausência de adoção de medidas com o objetivo de concluir tempestivamente os processos licitatórios n. 0036.047539/2018-25 e 0036.403402/2020-15, em que pese tenha tomado ciência, pois participou das prorrogações dos contratos emergenciais, da ausência de cobertura contratual dos serviços de limpeza e higienização que estava ocorrendo desde 2018, em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei n. 8.666/93;

⁷ Ids 1166093, 1166094, 1166095, 1166096, 1166097, 1166098, 1166099, 1166100, 1166101, 1166102, 1166103, 1166104 e 1166105.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c. firmar os Termos de Compromisso ns. 014/PGE-2020, 015/PGE-2020, 006/PGE-2021, 007/PGE-2021, 010/PGE-2021, 011/PGE-2021, 012/PGE-2021, 013/PGE-2021, com vistas à prorrogação indevida dos Contratos emergenciais n. 267 e 268/2020, em afronta aos arts. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 e o art. 26 da LINDB.

4.3 De responsabilidade da senhora Cecilia Alessandra Alves de Souza, assessora da SESAU/RO, CPF n. 640.320.431-91, por:

a. concorrer para a contratação emergencial com fundamento em emergência ficta, haja vista que apenas solicitou a abertura de licitação quando algumas das unidades da SESAU já se encontravam sem contratos vigentes para a execução dos serviços e outras já estavam na iminência de ficarem sem cobertura contratual, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/93;

4.4 De responsabilidade da senhora Jaqueline Teixeira Temo, gerente de compras da SESAU, CPF n. 839.976.282-20, por:

a. não ter dado andamento ao processo licitatório n. 0036.477807/2019-48 por mais de 1 ano, bem como que o processo licitatório n. 0036.047539/2018-52 ficou paralisado por quase 1 ano e 10 meses, à espera de sua manifestação, o que ocasionou a solicitação de contratação emergencial, por duas vezes, com fundamento em emergência ficta, dando causa, também, a 5 (cinco) prorrogações consecutivas dos Contratos n. 267 e 268/2020, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/93.

4.4 De responsabilidade do senhor Horcades Hugues Uchoa Sena Júnior, Procurador do Estado, CPF n. 876.565.312-20, por:

a. emitir as Informações ns. 438/2020/SESAU-DIJUR, 23/2021/SESAU-DIJUR, 65/2021/SESAU-DIJUR, 111/2021/SESAU-DIJUR, 157/2021/SESAU-DIJUR21, corroborando a possibilidade de adoção do art. 26 da LINDB no caso concreto e subscrever os Termos de Compromisso ns. 014/PGE-2020, 015/PGE-2020, 003/PGE-2021, 004/PGE-2021, 006/PGE-2021, 007/PGE-2021, 010/PGE-2021, 011/PGE-2021, 012/PGE-2021, 013/PGE-202122, em afronta aos arts. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 e o art. 26 da LINDB.

Propugnou, ao final, a audiência dos responsáveis arrolados para apresentação de justificativas e o estabelecimento de prazo para que o atual Secretário da SESAU ou quem venha a substituí-lo finalize o processo apuratório de responsabilidade do servidor que deu causa à configuração de emergência ficta (SEI n. 0036.19313/2021-81).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Na Decisão Monocrática n. 0009/2023-GCVCS/TCE-RO (ID 1345661), o Conselheiro Valdivino Crispim de Souza revogou a tutela inibitória concedida por meio da Decisão Monocrática n. 02/2021-GCWCS⁸ em razão de os Processos Licitatórios ns. 0036.477807/2019-48 e 0036.047539/2018-52 terem sido finalizados pela Administração Pública e determinou a audiência dos responsáveis nos termos propostos pela unidade instrutiva.

Conforme a Certidão de ID 1354983, intimados os Srs. Fernando Rodrigues Máximo, ex-Secretário de Estado da Saúde, Nélio de Souza Santos, Secretário Adjunto de Estado da Saúde, Jaqueline Teixeira Temo, Gerente de Compras da SESA, Horcades Hugues Uchoa Sena Júnior, Procurador do Estado e Jefferson Ribeiro da Rocha, Secretário de Estado da Saúde, apresentaram suas razões de defesa tempestivamente, ao contrário da Sra. Cecília Alessandra Alves de Souza, Assessora da SESA, que deixou transcorrer o prazo sem qualquer justificativa.

No Relatório de ID 1372826, o corpo instrutivo concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

4. CONCLUSÃO

81. Pelo quanto exposto, à luz de todos os dados/informações carreados aos autos, conclui-se que alguns responsáveis conseguiram afastar a responsabilidade no caso concreto, como pontuado no tópico 3 deste relatório, tendo restado as seguintes irregularidades:

4.1 De responsabilidade do senhor Fernando Rodrigues Máximo, Secretário de Estado da Saúde, CPF n. *.094.391-**, por:**

a. ausência de adoção de medidas com vistas a conclusão tempestiva dos processos licitatórios n. 0036.047539/2018-25 e 0036.403402/2020-15, apesar de ter tomado conhecimento de que a demora na instauração e o demasiado atraso na conclusão das licitações foram as principais causas da configuração de emergência ficta, bem como que teve ciência das prorrogações dos contratos emergenciais n. 267/2020 e 268/2020, figurando, inclusive, como

⁸ ID 1048360.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

signatário dos termos de compromisso ns. 3/PGE-2021 e 4/PGE-2021, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/93, bem como o art. 139, incisos I e X, do Decreto n. 9.997, de 3 de julho de 2002.

4.2 De responsabilidade da senhora Jaqueline Teixeira Temo, gerente de compras da SESAU, CPF n. *.976.282-**, por:**

a. não ter dado o adequado e tempestivo andamento aos processos licitatórios ns. 0036.477807/2019- 48 e 0036.047539/2018-52, o que ocasionou a solicitação de contratação emergencial, por duas vezes, com fundamento em emergência ficta, dando causa, também, a 5 prorrogações consecutivas dos contratos ns. 267/20 e 268/2020, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/93.

Propôs, ao final:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. À vista disso tudo, a unidade técnica propõe ao relator a adoção das seguintes medidas:

83. a) conhecimento da representação (confirmação), uma vez que preenchidos os requisitos divisados no RITC, para que, no mérito, seja julgada parcialmente procedente, porque algumas irregularidades foram com efeito confirmadas ao cabo da instrução processual, cf. se extrai do tópico 4 deste relatório, que exigem a aplicação de multa (censura) ao senhor Fernando Rodrigues Máximo, na condição de secretário de Estado da Saúde, CPF n. ***.094.391-**, e à senhora Jaqueline Teixeira Temo, gerente de Compras da Sesau, CPF n. ***.976.282-**;

84. b) seja afastada a responsabilidade dos seguintes agentes públicos: Nélcio de Souza Santos, CPF n. ***.451.702-**, na condição de secretário adjunto de Saúde, Cecília Alessandra Alves de Souza, CPF n. ***.320.431-**, assessora de Compras da Sesau, e Horcades Hugues Uchôa Júnior, CPF n. ***.565.312-**, procurador de Estado;

85. c) seja advertido o atual secretário de Estado de Saúde e o atual gerente de Compras da Sesau no sentido de que, em sede de governança, é obrigatória a realização de um adequado planejamento anual de licitações/contratos, na forma que preleciona a própria nova Lei de Licitações e Contratos, de modo que todas as necessidades administrativas ordinárias da administração sejam atendidas tempestivamente e na esteira que do preceitua o ordenamento jurídico pátrio, em especial quanto ao dever de licitar;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

86. d) notificação dos responsáveis para que conheçam do teor da decisão que for proferida nos autos; e

87. e) por fim, o arquivamento dos autos.

Finalmente, por meio do expediente de ID 1410013, a Associação dos Procuradores do Estado de Rondônia – APER vindicou o seu ingresso nos autos na qualidade de *amicus curiae*, suscitando, no mesmo petição, em essência: a) a inconstitucionalidade e ilegalidade do exercício de interpretação jurídica pelo auditor de controle externo; b) que o Procurador do Estado só responde por dolo ou fraude; c) que o Supremo Tribunal Federal, nas ADIs 7042 e 7043, consignou que “*salvo a comprovada má-fé ou um conluio com o agente público na emissão do parecer, não pode ser responsabilizado pelo seu parecer, porque o parecer não é vinculativo.*”; e d) que a responsabilização do parecerista deve se dar nas instâncias de controle próprias, ou seja, nos órgãos aos quais esteja vinculado.

Por meio da Decisão Monocrática n. 0123/2023-GCVCS/TCE-RO (ID 1442525), o Conselheiro Relator deferiu o pedido de habilitação formulado pela APER, determinando o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

É a síntese do necessário.

1. DA ADMISSIBILIDADE.

Quanto ao conhecimento da exordial e a autuação dos autos como representação, desnecessárias maiores considerações, uma vez que se encontram presentes os requisitos exigidos para a espécie, tal como inclusive assinalado pelo relator, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, na Decisão Monocrática n. 076/2021-GCVCS (ID 1027348),

Destarte, passa-se ao exame do mérito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2. DO MÉRITO.

Cinge-se a análise dos autos à verificação de irregularidades no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (SESAU), em razão das sucessivas prorrogações dos Contratos Emergenciais ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020,⁹ decorrentes do retardamento injustificado do andamento dos procedimentos licitatórios relativos aos Processos Administrativos ns. 0036.047539/2018-52¹⁰ e 0036.477807/2019-48¹¹ e da Contratação Emergencial n. 0036.403402/2020-15.¹²

De pronto, vamos ao exame individual das irregularidades apontadas pela unidade técnica no Relatório de Instrução Preliminar (ID 1335397).

⁹ Oriundos do Chamamento Público n. 076/2020 (Processo Administrativo n. 0036.124056/2020-01), encontrados às págs. 85/97 do ID 1024963.

¹⁰ Cujo objeto é a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção com fornecimento de materiais e equipamentos nas dependências do prédio onde funcionam o Conselho Estadual de Saúde (CES), Comissão Intergestores Bipar (CIB), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e Gerência Regional de Saúde 1 – Ji-Paraná (GRS1), visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, de forma contínua por um período de 12 (doze) meses, prorrogáveis de acordo com o disposto nos termos da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações.

¹¹ Cujo objeto é a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção com fornecimento de materiais e equipamentos, nas dependências do prédio onde funcionam a Coordenadoria de Gestão e Assistência Farmacêutica (GCAF), Central de Abastecimento Farmacêutico para Medicamentos (CAF I), Anexo da Central de Abastecimento Farmacêutico para Medicamentos (ANEXO DO CAF I), Central de Abastecimento Farmacêutico para Artigos Médico Hospitalar (CAF II), Coordenadoria de Almoxarifado e Patrimônio (CAP), Coordenadoria de Nutrição Hospitalar (CENE) e Núcleo de Mandados Judiciais – NMJ (GALPÃO), visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, de forma contínua, por um período de 12 (doze) meses, prorrogáveis de acordo com o disposto nos termos da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações.

¹² Cujo objeto é a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção com fornecimento de materiais e equipamentos, nas dependências do prédio onde funcionam a Coordenadoria de Gestão e Assistência Farmacêutica (GCAF), Central de Abastecimento Farmacêutico para Medicamentos (CAF I), Anexo da Central de Abastecimento Farmacêutico para Medicamentos (ANEXO DO CAF I), Central de Abastecimento Farmacêutico para Artigos Médico Hospitalar (CAF II), Coordenadoria de Almoxarifado e Patrimônio (CAP), Coordenadoria de Nutrição Hospitalar (CENE) e Núcleo de Mandados Judiciais – NMJ (GALPÃO), Conselho Estadual de Saúde (CES), Comissão Intergestores Bipartite (CIB), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e Gerência Regional de Saúde 1 – Ji-Paraná (GRS1), visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, de forma contínua e emergencial, por um período de 06 (deis) meses.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2.1. DE RESPONSABILIDADE DO SR. FERNANDO RODRIGUES MÁXIMO, EX-SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE, POR:

a. ausência de adoção de medidas com vistas a conclusão tempestiva dos Processos Licitatórios ns. 0036.047539/2018-25 e 0036.477807/2019-48 e do Contrato Emergencial n. 0036.403402/2020-15, apesar de ter tomado conhecimento que a demora na instauração e o demasiado atraso na conclusão das licitações foram as principais causas da configuração de emergência ficta, bem como que teve ciência das prorrogações dos Contratos Emergenciais ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, figurando, inclusive, como signatário dos Termos de Compromisso ns. 003/PGE-2021 e 004/PGE-2021, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/1993, bem como o art. 139, incisos I e X, do Decreto n. 9.997, de 3 de julho de 2002;

Em sua peça defensiva de ID 1354630, argumentou o Sr. Fernando Rodrigues Máximo, no que se refere ao Processo Licitatório n. 0036.047539/2018-52, que o que minou os esforços em terminar a licitação em tempo razoável foram os inúmeros pedidos de alterações realizados pela SUPEL, não se podendo olvidar o contexto *“(...) daquilo que era vivido naquele momento, percebe-se que a coordenação de obras ainda encontrava-se em grande esforço para a necessária reestruturação das unidades de saúde do Estado para dar recebimento aos pacientes constatados com COVID 19, as quais já se noticiava a chegada dos primeiros casos em Rondônia.”*.

Por outro lado, em relação ao Processo de Contratação Emergencial n. 0036.403402/2020-15, aduziu que fora ele instaurado em 09.10.2020, ou seja, dois meses antes do fim dos Contratos Emergenciais ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, tempo razoável para a tramitação de nova contratação emergencial, mas que, todavia, a *“(...) necessária tramitação perante os setores a serem atendidos pela contratação emergencial, foi necessária a revisão do termo de referência por 2 (duas)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

vezes, o que ensejou atraso da demanda, sendo o termo somente assinado em Termo de Referência 0016373871, em 18.03.2021.”.

Prosseguiu narrando que, mais uma vez, aquele processo administrativo teve que ser encaminhado à SUPEL na mesma data de 18.03.2021, sendo devolvido somente em 07.05.2021, por meio do Despacho 0017822228, motivo pelo qual se infere que tanto a contratação ordinária quanto a emergencial tiverem seu término atrasado por trâmites necessários da SESAU, bem como os constantes pedidos de adequações perpetradas pela SUPEL, razão porque “(...) não há responsabilidade do Representado, uma vez que tomou todas as providências necessárias para tramitação dos processos licitatórios em tempo hábil.”.

Vindicou, ainda, que se considere o princípio da proporcionalidade quando do exame dos fatos, mormente porque não houve nenhum dano ou risco ao interesse público, tampouco benefício ou lucro a qualquer agente público, sem mencionar que seu histórico funcional é irretocável, devendo eventual sanção ser lavrada de forma proporcional.

Malgrado as alegações despendidas na peça defensiva, não há como afastar a responsabilidade do Sr. Fernando Rodrigues Máximo quanto à presente irregularidade.

Com efeito, sabe-se que o planejamento é elemento fundamental na gestão pública, sendo presença obrigatória nos procedimentos licitatórios, a fim de garantir que a Administração obtenha, em tempo hábil, os melhores resultados ao contratar serviços, obras ou bens.

Ao planejar, é possível estabelecer as necessidades da Administração Pública, definir os requisitos técnicos e jurídicos para a contratação, além de prever os recursos financeiros necessários e, notadamente, estabelecer um cronograma adequado para as etapas da licitação, considerando as especificidades do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

objeto e até mesmo os eventuais entraves inerentes e até corriqueiros nos processos licitatórios.

Com um planejamento eficiente, a Administração Pública consegue reduzir os riscos de atrasos, desperdícios de recursos públicos e ações judiciais, além de permitir que os licitantes tenham acesso a informações claras e precisas sobre o objeto da contratação, favorecendo a participação de empresas qualificadas e a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Vale ressaltar que um bom planejamento também pode contribuir para a transparência e a moralidade das licitações públicas, pois estabelece critérios objetivos para a avaliação das propostas, reduzindo os riscos de arbitrariedades e favorecimentos indevidos.

Em resumo, o planejamento é uma etapa crucial para as licitações públicas, pois permite uma contratação mais eficiente, econômica e transparente para a Administração Pública e para a sociedade como um todo.

Tamanha a relevância do elemento em voga que a novel Lei de Licitações – Lei n. 14.133/2021 – contemplou em seu art. 5º, de forma expressa, o *princípio do planejamento*, o qual decorre do *princípio da eficiência*, esse último alçado a cânone constitucional insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998 cujo objetivo foi, dentre outros, implantar uma administração pública essencialmente gerencial e não burocrática, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Na espécie, conforme bem esquadrihado na prefacial, a situação de má administração e gestão frente à SESAU sobejou caracterizada, uma vez que ficou evidente a ausência de planejamento pela Administração Pública para deflagrar e finalizar, a tempo e modo, os Processos Licitatórios ns. 0036.047539/2018-52¹³ e 0036.477807/2019-48.¹⁴

Como se não bastasse, a Administração, por meio da pasta sob responsabilidade do Sr. Fernando Rodrigues Máximo, nem sequer foi exitosa em finalizar o novo processo de dispensa – Processo de Contratação Emergencial n. 0036.403402/2020-15¹⁵ – antes do termo final dos Contratos Emergenciais ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, oriundos do Chamamento Público n. 076/2020,¹⁶

¹³ Cujo objeto é a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção com fornecimento de materiais e equipamentos nas dependências do prédio onde funcionam o Conselho Estadual de Saúde (CES), Comissão Intergestores Bipar (CIB), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e Gerência Regional de Saúde 1 – Ji-Paraná (GRS1), visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, de forma contínua por um período de 12 (doze) meses, prorrogáveis de acordo com o disposto nos termos da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações.

¹⁴ Cujo objeto é a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção com fornecimento de materiais e equipamentos, nas dependências do prédio onde funcionam a Coordenadoria de Gestão e Assistência Farmacêutica (GCAF), Central de Abastecimento Farmacêutico para Medicamentos (CAF I), Anexo da Central de Abastecimento Farmacêutico para Medicamentos (ANEXO DO CAF I), Central de Abastecimento Farmacêutico para Artigos Médico Hospitalar (CAF II), Coordenadoria de Almoxarifado e Patrimônio (CAP), Coordenadoria de Nutrição Hospitalar (CENE) e Núcleo de Mandados Judiciais – NMJ (GALPÃO), visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, de forma contínua, por um período de 12 (doze) meses, prorrogáveis de acordo com o disposto nos termos da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações.

¹⁵ Cujo objeto é a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção com fornecimento de materiais e equipamentos, nas dependências do prédio onde funcionam a Coordenadoria de Gestão e Assistência Farmacêutica (GCAF), Central de Abastecimento Farmacêutico para Medicamentos (CAF I), Anexo da Central de Abastecimento Farmacêutico para Medicamentos (ANEXO DO CAF I), Central de Abastecimento Farmacêutico para Artigos Médico Hospitalar (CAF II), Coordenadoria de Almoxarifado e Patrimônio (CAP), Coordenadoria de Nutrição Hospitalar (CENE) e Núcleo de Mandados Judiciais – NMJ (GALPÃO), Conselho Estadual de Saúde (CES), Comissão Intergestores Bipartite (CIB), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e Gerência Regional de Saúde 1 – Ji-Paraná (GRS1), visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, de forma contínua e emergencial, por um período de 06 (deis) meses.

¹⁶ Processo Administrativo n. 0036.124056/2020-01, contratos encontrados às págs. 85/97 do ID 1024963.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ensejando repetidas prorrogações por meio de termos de compromisso, como enumerado no Relatório de Análise Técnica de ID 1025651:

CONTRATO	CONTRATADA	VALOR GLOBAL	INÍCIO	TÉRMINO
267/PGE-2020	ARAUNA SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA	192.048,48	23/06/2020	20/12/2020
Termo de Compromisso 014/PGE/2020	ARAUNA SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA	32.008,08	20/12/2020	19/01/2021
Termo de Compromisso 003/PGE/2021	ARAUNA SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA	32.008,08	19/01/2021	18/02/2021
Termo de Compromisso 006/PGE/2021	ARAUNA SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA	32.008,08	18/02/2021	20/03/2021
Termo de Compromisso 010/PGE/2021	ARAUNA SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA	32.008,08	20/03/2021	19/04/2021
Termo de Compromisso 012/PGE/2021	ARAUNA SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA	32.008,08	19/04/2021	19/05/2021
	TOTAL CT 267/PGE-2020	352.088,88		
268/PGE-2020	LOCAÇÃO DE MÁQUINAS MULTI SERVICE	103.893,15	23/06/2020	20/12/2020
Termo de Compromisso 015/PGE/2020	LOCAÇÃO DE MÁQUINAS MULTI SERVICE	17.315,53	20/12/2020	19/01/2021
Termo de Compromisso 004/PGE/2021	LOCAÇÃO DE MÁQUINAS MULTI SERVICE	17.315,53	19/01/2021	18/02/2021
Termo de Compromisso 006/PGE/2021	LOCAÇÃO DE MÁQUINAS MULTI SERVICE	17.315,53	18/02/2021	20/03/2021
Termo de Compromisso 011/PGE/2021	LOCAÇÃO DE MÁQUINAS MULTI SERVICE	17.315,53	20/03/2021	19/04/2021
Termo de Compromisso 013/PGE/2021	LOCAÇÃO DE MÁQUINAS MULTI SERVICE	17.315,53	19/04/2021	19/05/2021
	TOTAL CT 268/PGE-2020	190.470,80		
	TOTAL GERAL	542.559,68		

Ademais, sabe-se – ou pelo menos deveria ser de conhecimento do gestor – que na fase interna da licitação são comuns os pedidos de alterações dos instrumentos relativos ao certame, como o termo de referência, porque essa fase se destina exatamente à preparação do procedimento licitatório, com a definição do objeto, das regras procedimentais do certame e da futura contratação, bem como a eventual correção de erros que porventura sejam verificados no procedimento, em análise técnica ou jurídica.

A adequada realização da fase preparatória tem o condão de proteger o erário, ao possibilitar o efetivo alcance dos objetivos da contratação, bem como impedir o retardamento ou anulação do certame em caso de irregularidade detectada tão somente na fase externa do certame.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Trata-se de contexto inerente a todo e qualquer processo licitatório, a ser considerado, portanto, quando do planejamento e cronograma a serem desenvolvidos pelo gestor público, o que, contudo, não ocorreu no caso em voga.

De outro turno, com o devido respeito às asserções do defendente, o seu prognóstico de que o Processo n. 0036.403402/2020-15, relativo à contratação emergencial, findaria em apenas dois meses mostrou-se flagrantemente apartado da realidade, o que indica que foi parcamente mensurado, uma vez que, como por ele mesmo assinalado em sua defesa de ID 1354630, o processo instaurado em 09.10.2020, ainda em março de 2021 se encontrava sofrendo ajustes.

Por derradeiro, a pandemia de COVID-19 não pode ser utilizada para fins de justificar a mora constatada nos Processos Licitatórios ns. 0036.047539/2018-52 e 0036.477807/2019-48, pois, como apontado pela equipe técnica no Relatório de ID 1372829:

69. No que atine ao secretário de Saúde à época, Fernando Rodrigues Máximo, enquanto representante máximo da cúpula administrativa da Sesau, deve ser responsabilizado/censurado no caso concreto, uma vez que não adotou medidas internas, inclusive estratégicas, para que as licitações e contratos administrativos ordinários fossem realizados adequada e tempestivamente, é dizer, nos prazos e nas formas estampados na Lei n. 8.666/93; portanto, seria de se exigir conduta diversa do responsável, motivo por que se propõe aplicação de multa, na forma do RITC; e, sublinhe-se, o advento da pandemia de covid-19 não pode ser utilizado para afastar sua responsabilidade no caso, como ventilou em sua defesa, uma vez que a mora/falha administrativa fora apurada, repise-se, desde o exercício de 2018, como bem pontuou o MPC; o que, por conseguinte, reputa-se erro grosseiro, na forma da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Covis

A responsabilização do gestor público pode se dar tanto pela prática de conduta comissiva incompatível com os regramentos a que está submetido como também por inação, sendo esse o caso dos autos, pois o defendente foi omissivo no exercício do seu múnus de Secretário da SESAUI, descurando-se dos seus deveres de zelo e previdência no trato com a coisa pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim, impositiva a aplicação da pena de multa ao Sr. Fernando Rodrigues Máximo, então Secretário da SESAU, nos termos do art. 55, II, da LCE n. 154/1996, não se podendo olvidar, quando da dosimetria da pena, da existência de condenação anterior *ex vi* do Acórdão AC1-TC 00834/21 (ID 1132356), proferido no Processo n. 1996/20-TCE/RO (Certidão de 1372630).

b. firmar os Termos de Compromissos ns. 003/PGE-2021 (págs. 160/161 do ID 1024963) e 004/PGE-2021 (págs. 162/163 do ID 1024963), que tiveram o escopo de prorrogar indevidamente os Contratos ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, em afronta aos arts. 24, IV, da Lei n. 8.666/1993 e o art. 26 da LINDB.

Em relação à presente irregularidade, aduziu o defendente que as assinaturas dos termos foram precedidas de pareceres da Procuradoria-Geral do Estado, não havendo qualquer ilegalidade na utilização dos referidos instrumentos, porque tiveram como finalidade *"(...) manter a cobertura contratual no intuito a resguardar a administração de eventual prestação de serviço sem instrumento acobertando a execução dos serviços."*

Argumentou que a contratação por meio dos termos de compromisso era a medida menos danosa para a Administração do que a prestação dos serviços através de reconhecimento de dívida, substancializando o caso mera discordância de interpretação entre o Ministério Público de Contas e a Procuradoria-Geral do Estado, uma vez que não houve qualquer prejuízo à Administração ou dano ao erário.

Com efeito, o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, utilizado como fundamento para os Termos de Compromissos n. 003/PGE-2021 (págs. 160/161 do ID 1024963) e 004/PGE-2021 (págs. 162/163 do ID 1024963), encontra-se assim redigido:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

O Decreto n. 9.830/2019, que regulamenta, dentre outros, o disposto no art. 26 da LINDB, assim estabelece acerca do Termo de Compromisso em seu art. 10:¹⁷

Art. 10. Na hipótese de a autoridade entender conveniente para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situações contenciosas na aplicação do direito público, poderá celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável e as seguintes condições:

- I - após oitiva do órgão jurídico;
- II - após realização de consulta pública, caso seja cabível; e
- III - presença de razões de relevante interesse geral.

§1º A decisão de celebrar o compromisso a que se refere o caput será motivada na forma do disposto no art. 2º.

§2º O compromisso:

- I - buscará solução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;
- II - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecido por orientação geral; e
- III - preverá:
 - a) as obrigações das partes;
 - b) o prazo e o modo para seu cumprimento;
 - c) a forma de fiscalização quanto a sua observância;
 - d) os fundamentos de fato e de direito;
 - e) a sua eficácia de título executivo extrajudicial; e
 - f) as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 3º O compromisso firmado somente produzirá efeitos a partir de sua publicação.

§4º O processo que subsidiar a decisão de celebrar o compromisso será instruído com:

- I - o parecer técnico conclusivo do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e, quando for o caso, sobre as obrigações orçamentário-financeiras a serem assumidas;

¹⁷ Inclusive transcrito na Informação n. 99/2021/SESAU-DIJUR às págs. 64/68 firmado pelo Sr. Horcades Hugues Uchôa Sena Júnior, Procurador do Estado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- II - o parecer conclusivo do órgão jurídico sobre a viabilidade jurídica do compromisso, que conterà a análise da minuta proposta;
- III - a minuta do compromisso, que conterà as alterações decorrentes das análises técnica e jurídica previstas nos incisos I e II; e
- IV - a cópia de outros documentos que possam auxiliar na decisão de celebrar o compromisso.

§5º Na hipótese de o compromisso depender de autorização do Advogado-Geral da União e de Ministro de Estado, nos termos do disposto no § 4º do art. 1º ou no art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, ou ser firmado pela Advocacia-Geral da União, o processo de que trata o § 3º será acompanhado de manifestação de interesse da autoridade máxima do órgão ou da entidade da administração pública na celebração do compromisso.

§6º Na hipótese de que trata o §5º, a decisão final quanto à celebração do compromisso será do Advogado-Geral da União, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 1997.

Todavia, tal como assinalado na inaugural, efetivamente o instrumento adotado não se mostrava adequado para os fins pretendidos, como se extrai do escólio doutrinário a seguir:

Incluído pela Lei n. 13.655/18, o art. 26 da LINDB previu a possibilidade de a autoridade administrativa, firmar termo de compromisso **com o administrado** para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, possibilitando a adoção inicial de soluções dialógicas e consensuais (em detrimento de condutas sancionatórias), desde que coadunem com razões de relevante interesse geral e que certos requisitos sejam respeitados (v.g. oitiva do órgão jurídico etc.).

Trata-se, portanto, de instrumento consensual que, na esteira de semelhantes acordos substitutivos previstos na legislação ambiental (v.g. Lei nº. 6.938/81,¹⁸ Decreto nº. 6.614/08,¹⁹ etc.) e nas leis que estruturaram a Comissão de Valores Mobiliários²⁰ e o CADE²¹, tem o intento de possibilitar que sejam afastadas ou mitigadas situações de

¹⁸ Que previu as denominadas penalidades compensatórias.

¹⁹ Que trata do Procedimento de Conversão de Multa Simples em Serviços de Preservação, Melhoria e Recuperação da Qualidade do Meio Ambiente

²⁰ Lei no. 6.385/76, que previu a possibilidade de a Comissão de Valores Mobiliários, celebrar termo de compromisso em que se compromete a “deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o procedimento administrativo destinado à apuração de infração prevista nas normas legais e regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar, se o investigado assinar termo de compromisso no qual se obrigue a: (Redação dada pela Lei nº 13.506, de 2017)

I - cessar a prática de atividades ou atos considerados ilícitos pela Comissão de Valores Mobiliários; e
II - corrigir as irregularidades apontadas, inclusive indenizando os prejuízos.

²¹ Lei n. 12.529/2011, que previu os acordos de leniência e os termos de compromissos de cessação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

incerteza jurídica ou ilicitudes atribuíveis **a particulares**, sob a condição de que esses mesmos particulares realizem certas condutas em prol do interesse comum, de modo que ambos os interesses – o público e o privado – sejam atendidos; o que, no caso concreto, pode se mostrar muito mais eficiente do que o mero cumprimento da letra fria da lei, por exemplo, pela anulação de atos, negativa de pedidos de particulares ou aplicação de penalidades.

Esse direcionamento para solucionar conflitos entre particulares e entes ou entidades públicas, aliás, pode ser confirmado por mais de um método hermenêutico.

Primeiramente, a interpretação literal do art. 26 da LINDB já indicia ser esse o âmbito de aplicação da norma quando cita, como exemplo de aplicação do compromisso nele previsto, o pedido de expedição de uma licença, ato administrativo cujo principal interessado é o particular.

A propósito, essa é a via interpretativa defendida pela doutrina ao tratar do tema. Veja-se, por exemplo, o que afirmam Sérgio Guerra e Juliana Bonacorsi de Paula ao comentarem a natureza jurídica do compromisso:

“O acordo administrativo previsto no art. 26 da LINDB consiste em autêntico acordo administrativo, **o que pressupõe a negociação do exercício de determinada prerrogativa pública pelo Poder Público com o particular e a celebração por acordo de vontades no âmbito de um processo administrativo**”²²

Em segundo lugar, a inclinação do dispositivo para resolução de conflitos entre particulares e entes ou entidades públicas (e não entre agentes públicos e órgãos de controle) se revela a partir de uma interpretação sistemática do Decreto-Lei nº. 4.657/42 (LINDB), do Decreto nº. 9.830/19 e de outras normas correlatas.

Explico: se o compromisso previsto no art. 26 da LINDB se prestasse a regularizar os atos e procedimentos de autoria de agentes públicos, por qual razão o Decreto nº. 9.830/19, que regulamentou o disposto nos artigos 20 a 30 da LINDB, teria previsto, em seu art. 11 (ou seja, logo após minuciar, em seu art. 10, a forma de aplicação do compromisso previsto no art. 26 da LINDB), a possibilidade de celebração de *“termo de ajustamento de gestão entre os agentes públicos e os órgãos de controle interno da administração pública com a finalidade de corrigir falhas apontadas em ações de controle, aprimorar procedimentos, assegurar a continuidade da execução*

²² GUERRA, Sérgio, DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a administração pública in Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018, p. 148/149.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

do objeto, sempre que possível, e garantir o atendimento do interesse geral”?

Como é cediço, o termo de ajustamento de gestão – TAG – é, por excelência, o instrumento destinado a regularizar os atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades submetidos ao controle externo, e, no âmbito de atuação do TCE-RO, encontra-se previsto no art. 1º, XVII, da Lei Complementar no. 154/1996 (dentre as competências da Corte) e foi regulamentado pela Resolução n. 246/2017/TCE-RO, cujo art. 2º assim estabelece:

“Art. 2º O TAG é instrumento de controle consensual, **celebrado entre o Tribunal de Contas de Rondônia e o gestor responsável** pelo Poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle, e conterà:

I - a identificação dos gestores responsáveis e do Poder, órgão ou entidade envolvidos;

II - as obrigações assumidas pelos responsáveis;

III - os prazos para a implementação das obrigações assumidas;

IV - as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento das obrigações, observado o disposto no art. 55 da Lei Complementar Estadual n. 154/96; e

V - outros elementos necessários ao seu fiel cumprimento”.

Nesse passo, é evidente que, para regularizar as ilicitudes apuradas no âmbito do Chamamento Público nº. 76/2020, a Procuradoria-Geral do Estado (ou demais órgãos integrantes do controle interno estadual) deveria ter se utilizado do termo de ajustamento de gestão (de questionável constitucionalidade,²³) previsto no art. 11 do Decreto nº. 9.830/19, o qual contém hipótese de incidência perfeitamente amoldada ao caso em apreço (“assegurar a continuidade da execução do objeto”), mas talvez não o tenha feito para evitar a identificação dos gestores e agentes responsáveis, a estipulação das obrigações a serem por eles assumidas e dos prazos para sua implementação, assim como as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento, todas condições que têm sido exigidas pela legislação que autoriza a celebração do TAG no âmbito dos Tribunais de Contas.²⁴

Em terceiro lugar (e para afastar qualquer dúvida sobre o tema), a **interpretação histórica** do art. 26 da LINDB deixa muito claro qual seu

²³ Fala-se em questionável constitucionalidade, porque, conquanto o Decreto nº. 9.830/19 tenha sido editado unicamente para regulamentar os artigos 20 a 30 da LINDB, o termo de ajustamento de gestão previsto em seu art. 11 não contém paralelo na Lei de Introdução, tendo sido, portanto, introduzido no ordenamento jurídico unicamente por ato regulamentar, quando é certo que somente a lei em sentido estrito tem o condão de criar direitos e obrigações. Ademais, a norma prevê o termo de ajustamento de gestão por demais genericamente, e não traça as condições, os requisitos e o procedimento a ser observado para a celebração do acordo, nem estabelece a necessidade da previsão de sanções em caso de descumprimento do quanto pactuado pelos agentes públicos interessados, todos tópicos que têm sido abordados legislação que trata do tema no âmbito dos tribunais de contas.

²⁴ A título exemplificativo, cita-se a Resolução Normativa nº. 06/2012, que regulamenta o TAG no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, e a Resolução nº. 59/2017, que Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

verdadeiro “espírito”. Veja-se, nesse sentido, o quanto registrado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal²⁵ no Parecer (SF) nº. 22/2017 (antes de o projeto de lei ser alterado e o compromisso ora tratado, inicialmente previsto em seu art. 23, ser realocado para o art. 26):

“Quanto aos arts. 23 e 29, pode-se afirmar que são conexos, uma vez que **ambos têm por objetivo reforçar a prática da chamada administração pública consensual ou dialógica. O primeiro prevê a possibilidade de a Administração Pública celebrar um compromisso com os particulares, a fim de sanar irregularidade ou resolver contendas. Dá à autoridade o poder de negociar, e celebrar compromisso com procedimento e transparência, após consulta pública e oitiva do órgão público para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa.** Já o art. 29 faculta ao Poder Público exigir compensação por benefícios indevidamente fruídos ou prejuízos causados resultantes do processo ou do comportamento dos envolvidos. O segundo dispositivo, inclusive, faz remissão expressa à possibilidade – prevista no art. 23 – de celebração de compromisso.

(...)

Pode-se dizer que referidas normas trazem o reforço da administração pública consensual, inclusive realizando o princípio constitucional da razoável duração dos processos (CF, art. 5º, LXXVIII). **Assim, permite-se a celebração de compromisso entre a administração e os administrados**, inclusive para a compensação de danos ou condutas irregulares, mas, ao mesmo tempo, prevê-se a responsabilização de quem, no âmbito processual, causar a demora excessiva ou obtiver benefícios indevidos dessa conduta. Consideramos, portanto, que as regras previstas nos arts. 23 e 29 são plenamente compatíveis com o ordenamento brasileiro, além de estar em consonância com as novas tendências do direito administrativo mundial” (destaques nossos).

Considerações semelhantes foram emitidas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados ao analisar o Projeto de Lei nº. 349/2015, como se verifica no seguinte excerto de Parecer:

“No tocante aos arts. 26 e 27 do projeto, conforme consignado no Parecer (SF) nº 22, de 2017, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, seu objetivo, de fato, é o reforço da prática da administração pública consensual ou dialógica, uma concepção moderna de Estado, que preza pela cultura do diálogo entre a sociedade e os órgãos e entes públicos, em contraponto à administração pública monológica, resistente a esse processo comunicacional.

Em caso de razões de relevante interesse geral, confere-se à autoridade administrativa a possibilidade de, após ouvir o órgão jurídico competente e, sendo o caso, realizar consulta pública, celebrar compromisso com os interessados, para eliminar

²⁵ Casa que propôs o projeto de lei que culminou na Lei nº. 13.506/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.

Permite-se, ainda, que, no curso de processo na esfera administrativa, controladora ou judicial, seja celebrado compromisso processual, para prevenir ou regular eventual compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

Tais dispositivos buscam uma aproximação entre o administrador e o cidadão, permitindo que estes, por meio do diálogo e do consenso, encontrem soluções que atendam à eficiência administrativa, respeitando-se os direitos e garantias individuais” (destaques nossos).

Portanto, efetivamente, como bem delineou a insigne Procuradora de Contas Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, o termo de compromisso do qual se socorreu a SESAU não se mostrava compatível com o desiderato pretendido, havendo, na espécie, indiferentemente do nome atribuído aos expedientes às págs. 156/175 do ID 1024963, verdadeiras prorrogações dos Contratos ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020.

Destarte, a representação inicial, quanto à presente impropriedade, deve ser considerada procedente.

Contudo, não se pode olvidar que os Contratos ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, já haviam sido objeto de sucessivas prorrogações, razão pela qual não mais comportavam novéis prorrogações *ex vi* do art. 57, II, §4º, da Lei n. 8.666/1993.

Assim, independentemente do nome atribuído aos instrumentos às págs. 156/175 do ID 1024963, substancializaram-se novas prorrogações fora das hipóteses legalmente previstas.

Nesse sentido, vejamos, a título de exemplo, a Cláusula Primeira do Termo de Compromisso n. 003/PGE-2021 (págs. 160/161 do ID 1024963):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Cláusula Primeira: Fica acordado entre as partes que a execução dos serviços previstos no Contrato nº 267/PGE-2020 se estenderá por mais 30 (trinta) dias a contar do dia **19/01/2021**, continuando, em pleno vigor as cláusulas do pacto naquilo que não colidir com as disposições deste termo de compromisso.

Outra não é a redação da Cláusula Primeira do Termo de Compromisso n. 004/PGE-2021 (págs. 162/163 do ID 1024963):

Cláusula Primeira: Fica acordado entre as partes que a execução dos serviços previstos no Contrato nº 268/PGE-2020 se estenderá por mais 30 (trinta) dias a contar do dia **19/01/2021**, continuando, em pleno vigor as cláusulas do pacto naquilo que não colidir com as disposições deste termo de compromisso.

Todavia, necessário reconhecer que o Sr. Fernando Rodrigues Máximo, então Secretário da SESAU, como asseverado em sua peça defensiva, submeteu o procedimento administrativo a prévia consulta junto à Procuradoria-Geral do Estado que, a sua vez, na Informação n. 438/2020/SESAU-DIJUR,²⁶ diante da impossibilidade de novel prorrogação e do fato de os procedimentos, licitatórios e de contratação emergencial, ainda se encontrarem em andamento, indicou o termo de compromisso como alternativa possível para que os serviços ora em referência fossem prestados por um prazo de 30 dias, evitando-se, assim, a sua descontinuidade.

Malgrado a manifestação prévia do órgão de consultoria jurídica não sirva como salvo conduto para a prática de atos quando em desconformidade com a legislação regente da matéria, há que se considerar tal circunstância para fins de eventual aplicação de medida mais gravosa pela Corte de Contas.

Nessa senda, bem obtemperou a unidade instrutiva no Relatório de Análise de Defesa de ID 1372829:

70. No que diz respeito à responsabilidade do secretário de Saúde por firmar os termos de compromissos ns. 3/PGE-2021 e 4/PGE-2021,

²⁶ Págs. 151/155 do ID 1024963.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

que prorrogaram excepcionalmente os contratos emergenciais ns. 267/20 e 268/20, não se vislumbra que a conduta dele deve ser reprovada por isso, uma vez que de fato os termos de compromisso tiveram o condão de evitar a solução de continuidade de serviço público essencial; sem prejuízo, todavia, de sua responsabilidade por ter contribuído para que a emergência ficta ocorresse no caso concreto, conforme já pontuado.

Assim, em sintonia com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, apesar de precedente a representação quanto ao ponto em exame, entende o Ministério Público de Contas, aqui na posição de *custos iuris*, mostrar-se prescindível a aplicação de sanção ao Sr. Fernando Rodrigues Máximo, então Secretário da SESAU.

2.2. DE RESPONSABILIDADE DO SR. NÉLIO DE SOUZA SANTOS, SECRETÁRIO ADJUNTO DE ESTADO DA SAÚDE, POR:

a. ausência de adoção de medidas com o objetivo de concluir tempestivamente os Processos Licitatórios ns. 0036.047539/2018-25 e 0036.477807/2019-48 e do Contrato Emergencial n. 0036.403402/2020-15, em que pese tenha tomado ciência, pois participou das prorrogações dos contratos emergenciais, da ausência de cobertura contratual dos serviços de limpeza e higienização que estava ocorrendo desde 2018, em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei n. 8.666/1993;

Em sua peça defensiva de ID 1354163, consignou o Sr. Nélio de Souza Santos que sua atuação como gestor da SESAU deu-se somente a partir de 24.03.2020, por meio do decreto de mesma data, o qual colaciona em seu arrazoado, razão pela qual, *“(...) tendo em vista que o início das tratativas para formalização dos Contratos Emergenciais n. 267/2020 e 268/2020 só começaram pouco antes de sua nomeação, é desarrazoável ser imputado responsabilidade por suposta ingerência administrativa na formalização destes instrumentos contratuais (...)”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Especificamente em relação ao Processo Licitatório n. 0036.047539/2018-52, asseverou que foi ele inaugurado por meio da Informação n. 7/2018/SESAU-SC (ID Sei n. 0889601), assinada em 21.02.2018, portanto, muito antes de sua assunção ao cargo e que logo após a elaboração do respectivo Termo de Referência datado de 17.04.2020, houve inúmeros pedidos de alterações realizadas pela SUPEL, sem contar que, já naquele período, encontrava-se a sociedade assolada pela Pandemia de Covid-19, o que impactou os trabalhos daquela secretaria.

No que se refere ao Processo de Contratação Emergencial n. 0036.403402/2020-15, alegou que sua deflagração se deu em 09.10.2020, ou seja, dois meses do fim dos Contratos Emergenciais ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, tempo que seria razoável para a tramitação da nova contratação emergencial.

Aduziu que a referida contratação emergencial não se ultimou no referido prazo por ter sido necessária a revisão do Termo de Referência por duas vezes, sem mencionar que mesmo após a assinatura do Termo de Referência em 18.03.2021, *“Novamente a demanda foi encaminhada a SUPEL em 18/03/2011, porém, tendo em vista a tramitação interna da SUPEL os autos só foram devolvidos para homologação em 07/05/2021, através do Despacho 0017822228.”*.

Sem maiores delongas, impositivo o afastamento da responsabilidade do defendente quanto à irregularidade em exame, uma vez que, efetivamente, como por ele apresentado em sua peça defensiva, assumiu o cargo de Secretário Adjunto da SESAU somente em 24.03.2020, muito tempo depois da deflagração dos processos licitatórios referenciados – Processos Licitatórios ns. 0036.047539/2018-25 e 0036.477807/2019-48 –.

Também em relação à mora do Processo de Contratação Emergencial n. 0036.403402/2020-15, não há elementos bastantes a ensejar a responsabilização do Sr. Nélio de Souza Santos, notadamente porque todo o imbróglgio que ensejou as reiteradas prorrogações dos Contratos Emergenciais ns. 267/PGE-2020



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e 268/PGE-2020, como já evidenciado neste opinativo, têm raiz maior na ausência de providência da gestão da SESAU em período anterior a sua posse no cargo de Secretário Adjunto, em especial na condução dos Processos Licitatórios ns. 0036.047539/2018-25 e 0036.477807/2019-48.

Ademais, o fato de o defendente ter eventualmente firmado termos de compromisso para a prorrogação dos Contratos Emergenciais ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020²⁷ não se presta para ancorar sua responsabilização quanto à presente irregularidade, por não se poder presumir que, em razão disso, tenha sido ele negligente na condução dos Processos Licitatórios ns. 0036.047539/2018-25 e 0036.477807/2019-48.

Nessa mesma senda manifestou-se a unidade instrutiva no Relatório de ID 1372829:

71. No que atine ao secretário adjunto de Saúde à época, Nélio de Souza Santos, a despeito de não ser responsável pela prática de emergência ficta que se operou antes de sua nomeação/posse no cargo, que ocorreu em 24 de março de 2020, tampouco deve ser responsabilizado pela mora injustificada da administração pública no que diz com a conclusão das licitações relativas ao objeto aqui fiscalizado, que iniciou no ano de 2018, frise-se, em especial porque, durante o início de sua gestão, foram identificados erros e falhas que exigiram múltiplas correções dos termos de referência da contratação direta e da licitação ordinária, que decorreram da corrente/moente falta de planejamento administrativo no que diz respeito à contratação comum/ordinária do objeto fiscalizado, que já era experimentada pela Sesaú há muito tempo, antes de sua assunção ao cargo, como divisou o MPC; o que, sem dúvida, se revela um obstáculo/dificuldade com efeito enfrentado pelo responsável para a boa e tempestiva condução dos processos administrativos relativos à licitação e à contratação direta do objeto fiscalizado, dada a cultura administrativa antiga e desordenada (e da constante ausência de informações/básicas/correntes da administração pública).

²⁷ Instrumentos que, efetivamente, se mostraram irregulares para o fim colimado, impropriedade essa que, todavia, como será adiante examinado, não lhe pode ser irrogada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim, manifesta-se esta Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas pelo afastamento da responsabilidade do Sr. Nélio de Souza Santos, então Secretário Adjunto da SESAU, quanto à presente irregularidade.

b. firmar os Termos de Compromisso ns. 014/PGE-2020, 015/PGE-2020, 006/PGE-2021, 007/PGE-2021, 010/PGE-2021, 011/PGE-2021, 012/PGE-2021, 013/PGE-2021, com vistas à prorrogação indevida dos Contratos Emergenciais ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, em afronta aos arts. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 e o art. 26 da LINDB.

Em sua defesa, peça de ID 1354163, argumentou o Sr. Nélio De Souza Santos que as assinaturas dos termos de compromisso foram precedidas de consultas jurídicas junto à Procuradoria-Geral do Estado, substancializadas nas “(...) informações n. 438/2020/SESAU-DIJUR, 23/2021/SESAU-DIJUR, 65/2021/SESAU-DIJUR, 111/2021/SESAU-DIJUR, 157/2021/SESAU-DIJUR, as quais ressaltam a necessidade de resguardar a administração da prestação de serviço sem contrato administrativo.”.

Alegou que os pareceres autorizaram a assinatura dos termos de compromisso “(...) com o intuito de manter a cobertura contratual (...) a resguardar a administração de eventual prestação de serviço sem instrumento acobertando a execução dos serviços.”.

Arguiu que se trata, verdadeiramente, de mera discordância de interpretação jurídica entre o Ministério Público de Contas e a Procuradoria-Geral do Estado quanto à possibilidade de utilização ou não do instrumento do termo de compromisso no caso em exame.

Assim, considerando que a adoção dos termos de compromisso teve como finalidade apenas manter a continuidade da prestação do serviço de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

limpeza, bem como porque teve amparo em parecer jurídico da Procuradoria-Geral do Estado, pugnou pelo afastamento da impropriedade.

Com efeito, sem maiores delongas, pelas mesmas razões delineadas no Item 2.1b linhas acima, malgrado procedente a representação quanto ao ponto, visto que, efetivamente, o termo de compromisso não se mostrava a medida mais ajustada para o caso, independentemente da nomenclatura, tendo ocorrido, de fato, verdadeira prorrogação contratual, contudo, como destacado na defesa, não se pode olvidar que a medida foi precedida de manifestação da Procuradoria-Geral do Estado.

Conforme já salientado alhures, não obstante eventual manifestação prévia do órgão de consultoria jurídica não constitua salvo conduto para a prática de atos quando em desconformidade com a legislação regente da matéria, deve tal circunstância ser considerada pela Corte de Contas.

Dessa forma, na mesma senda palmilhada no Item 2.1b deste opinativo, entende este Órgão Ministerial, a par da procedência da representação, pois a irregularidade evidenciou-se presente, pela desnecessidade de sanção em relação ao Sr. Nélio De Souza Santos, então Secretário Adjunto da SESAU.

2.3. DE RESPONSABILIDADE DA SRA. CECÍLIA ALESSANDRA ALVES DE SOUZA, ASSESSORA DE COMPRAS DA SESAU/RO, POR: concorrer para a contratação emergencial com fundamento em emergência ficta, haja vista que apenas solicitou a abertura de licitação quando algumas das unidades da SESAU já se encontravam sem contratos vigentes para a execução dos serviços e outras já estavam na iminência de ficarem sem cobertura contratual, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/1993;

Devidamente cientificada por meio do Mandado de Audiência n. 07/23-1ª Câmara conforme o Termo de Citação de ID 1347386, a Sra. Cecília



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Alessandra Alves de Souza deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe fora fixado para a apresentação de justificativas acerca da irregularidade que lhe fora atribuída (Certidão Técnica de ID 1354983).

Não obstante a revelia configurada, converge este Órgão Ministerial com o entendimento propugnado no Relatório de ID 1372829, cujas razões peço vênua para transcrever:

72. No que diz respeito à assessora de Compras da Sesau, Cecília Alessandra Alves de Souza, a despeito de seu silêncio, detecta-se agora que não é possível estabelecer nexos de causalidade entre a conduta por ela praticada e divisada pelo MPC – a saber, solicitado a abertura de licitação apenas quando algumas das suas unidades da Sesau já estavam sem cobertura contratual e outras sofriam da iminência da falta dos serviços, conforme Informação n. 7- 2018/GAD/SESAU) – e o resultado ilícito, qual seja, a intempestividade das contratações aqui fiscalizadas, notadamente porque não se descortinou nos autos de modo preciso e objetivo que caberia a ela promover a gestão processual em comento, repita-se.

73. Portanto, conclui-se que não é possível responsabilizar/censurar a aludida responsável na hipótese, uma vez não é possível identificar que ela não teria observado um dever de cuidado previsto em lei na espécie.

Assim sendo, não se podendo atribuir responsabilidade à Sra. Cecília Alessandra Alves de Souza pela gestão e o acompanhamento dos contratos da SESAU relativos aos serviços de limpeza então vigentes,²⁸ não há como imputar-lhe a mora na deflagração dos certames tão só por ter firmado a Informação n. 7/2018/SESAU-SC (págs. 201/202 do ID 1024963), por meio da qual, em verdade, solicita a abertura de procedimento licitatório para a contratação daqueles serviços.

Destarte, manifesta-se esta Procuradoria-Geral de Contas pelo afastamento da responsabilidade irrogada à Sra. Cecília Alessandra Alves de Souza,

²⁸ Contrato 227-PGE/2015 referente às unidades CAPS, CES, CIB, COSEMS e Contrato 197-PGE/2013 (Informação nº 7/2018/SESAU-SC constante às págs. 201/202 do ID 1024963).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

então Assessora de Compras da SESAU, devendo a representação, quanto ao ponto, ser considerada improcedente.

2.4. DE RESPONSABILIDADE DA SRA. JAQUELINE TEIXEIRA TEMO, GERENTE DE COMPRAS DA SESAU, POR: não ter dado andamento ao Processo Licitatório n. 0036.477807/2019-48 por mais de 1 ano, bem como que o Processo Licitatório n. 0036.047539/2018-52 ficou paralisado por quase 1 ano e 10 meses, à espera de sua manifestação, o que ocasionou a solicitação de contratação emergencial, por duas vezes, com fundamento em emergência ficta, dando causa, também, a 5 (cinco) prorrogações consecutivas dos Contratos ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/1993.

No petítório de ID 1354359, narrou parcialmente a Sra. Jaqueline Teixeira Temo os trâmites dos Processos Administrativos ns. 0036.047539/2018-52,²⁹ 0036.477807/2019-48³⁰ e 0036.062467/2018-/73, esse último, segundo ela, instaurado para dar continuidade ao primeiro.

Em síntese, em relação ao Processo n. 0036.047539/2018-52, argumentou que *“(...) o único lapso temporal visualizado sem movimentação do processo não foi em decorrência de aguardo de manifestação por parte da gerência de compras ou*

²⁹ Cujo objeto é a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção com fornecimento de materiais e equipamentos nas dependências do prédio onde funcionam o Conselho Estadual de Saúde (CES), Comissão Intergestores Bipar (CIB), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e Gerência Regional de Saúde 1 – Ji-Paraná (GRS1), visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, de forma contínua por um período de 12 (doze) meses, prorrogáveis de acordo com o disposto nos termos da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações.

³⁰ Cujo objeto é a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção com fornecimento de materiais e equipamentos, nas dependências do prédio onde funcionam a Coordenadoria de Gestão e Assistência Farmacêutica (GCAF), Central de Abastecimento Farmacêutico para Medicamentos (CAF I), Anexo da Central de Abastecimento Farmacêutico para Medicamentos (ANEXO DO CAF I), Central de Abastecimento Farmacêutico para Artigos Médico Hospitalar (CAF II), Coordenadoria de Almoxarifado e Patrimônio (CAP), Coordenadoria de Nutrição Hospitalar (CENE) e Núcleo de Mandados Judiciais – NMJ (GALPÃO), visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, de forma contínua, por um período de 12 (doze) meses, prorrogáveis de acordo com o disposto nos termos da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

gerente de compras, mas em decorrência de ausência de instrução por parte do setor Coordenadoria de Obras (SESAU-CO).”.

Por outro lado, quanto ao Processo n. 0036.477807/2019-48, alegou que:

1. Não houve morosidade em NENHUM momento por parte da SESAU-GECOMP, quando lhe competia a tramitação processual;
2. A Sra. Jaqueline, enquanto gerente de compras, sempre procedeu com tramitações ágeis, eventual morosidade não ocorreu no setor SESAU-GECOMP, logo pode ser atribuída à gerente responsabilidades alheias;
3. O processo 0036.477807/2019-48, sempre que retornava para a unidade SEI SESAU-GECOMP era atribuído a servidor específico: ATYLLA PACHECO MONTEIRO.
4. A SESAU-GECOMP ou qualquer servidor lotado naquela unidade não pode ser incumbido de responsabilidade em decorrência de morosidade de outros setores;
5. Deste modo, a solicitação de autorização para deflagração de processo licitatório só ocorreu quando a gerência dispunha de todas as informações necessárias para tal, visto que solicitar SEM OS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS não proporcionaria agilidade ao processo, mas sim confusão e desordem.
6. O Douto TCE, ao proceder com a análise processual, constatou a morosidade por parte da Coordenadoria de Obras, veja:

45. Em relação ao Processo SEI n. 0036.477807/2019-48, o primeiro documento que há no feito é a cópia do Ofício n. 2298/2018/SESAU-GECOMP (ID 1331863), datado de 05.03.2018, que foi expedido no Processo SEI n. 0036.062467/2018-73, por meio do qual a senhora Jaqueline Teixeira Temo, gerente de compras da SESAU, solicitou da coordenadora de obras as plantas com as devidas classificações de algumas unidades de saúde, considerando a deflagração de processo licitatório para contratação dos serviços de limpeza, desinfecção, conservação e higienização.

46. Naquele feito (SEI 0036.062467/2018-73), observou-se que, depois da sua autuação foram emitidos dois memorandos, datados de 12.03.2018 (IDs 1331865 e 1331866), e após isso, o processo apenas teve movimentação em 03.04.2019, quando a senhora Jaqueline Teixeira Temo reiterou o pedido acerca do envio das plantas das unidades de saúde e, em 26.09.2019, foi confeccionado o Memorando n. 199/2019/SESAU-CO (ID1331867), por meio do qual o Gerente de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Obras informou a impossibilidade de realizar o levantamento das áreas de algumas unidades de saúde.

47. Assim, o feito n. 0036.477807/2019-48 foi autuado, com cópia do Ofício n. 2298/2018/SESAU-GECOMP e com as plantas de algumas unidades de saúde, e o próximo trâmite do processo foi a expedição do Despacho 8637537, no qual a auxiliar administrativa Naiane Ariele Mendonça Correia solicita o envio das plantas em formato DWG, datado de 31.10.2019, e a Gerente de Compras atende a solicitação (ID 1331868). (Pag 647-648 – 00840/21/TCE/RO)

A unidade SESAU-GECOMP sempre atuou de forma diligente, inclusive para auxiliar os setores na obtenção de informações e documentos. Contudo, se todos os documentos e informações fossem atribuições e de responsabilidade da SESAU-GECOMP, certamente não haveria morosidade na tramitação dos autos, pois todos os atos administrativos desta unidade foram céleres.

Ressalta-se que a morosidade visualizada foi em decorrência de outro setor, razão pela qual não se demonstra razoável a indicação da Sra. Jaqueline Teixeira Temo, enquanto gerente de compras da SESAU, como responsável por não dar seguimento aos processos SEI 0036.477807/2019-48 e 0036.047539/2018-52, pois a responsabilidade deve ser atribuída a quem realmente deu causa a morosidade, não sendo o caso da servidora em questão.

Consignou, finalmente, que o desenvolvimento de suas atividades laborais junto à SESAU-GECOMP encerrou-se em meados do ano de 2021, ocasião em que houve a nomeação para atuação junto ao Complexo Hospitalar Regional de Cacoal – COHREC, como Coordenadora Administrativa, consoante a Portaria n. 1483, publicada no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 78, de 28.04.2022.

Assim, vindicou a isenção de qualquer responsabilidade pelas irregularidades constatadas.

Todavia, malgrado as alegações da defendente, não se pode olvidar que, na condição de Gerente de Compras da SESAU, não exerceu ela o seu mister com zelo e acuidade, como bem demonstrado na exordial, *in verbis*:

No Processo SEI nº. 0036.477807/2019-48, instaurado para atender às Unidades Administrativas da SESAU (CAPS, CES, CIB, COSEMS, DGAF, CAF I e CAF II, CAP e CENE), foi possível apurar que, após



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

formalizar o processo administrativo de contratação e solicitar à Coordenadoria de Obras as plantas baixas das referidas unidades em (em 05.03.2018),³¹ a Gerente de Compras (Jaqueline Teixeira Temo) só voltou a atuar novamente nos autos após o transcurso aproximado de 1 ano e 4 meses (em 31.10.2019),³² e unicamente para solicitar o reenvio dos documentos em formato DWG.

Situação semelhante foi verificada por esta Procuradoria em exame do Processo SEI nº. 0036.047539/2018-52, instaurado para atender ao CES, CIB, GRS1 e CAPS, uma vez que, no momento em que solicitou providências à Gerente de Compras da SESAU, Jaqueline Teixeira Temo, quanto à deflagração da licitação (em 21.02.2018), Cecília Alessandra Alves de Souza, assessora do Setor de Contratos, noticiou que o Contrato nº. 227-PGE/2015 (referente à limpeza das unidades CAPS, CES, CIB, COSEMS) tivera seu aditivo de prazo encerrado no dia 19.02.2018, sem manifestação de interesse em novo adiantamento pela Contratada, e que o Contrato nº. 197-PGE/2013 (relativo a outras unidades) estavam em seu 5º Termo Aditivo e não poderia ser prorrogado (vide Informação nº. 007-2018/GAD/SESAU,³³ ID 0889601).

Outrossim, o exame do referido processo desvelou que, após a referida solicitação, o processo ficou paralisado na Gerência de Compras da SESAU e só foi movimentado pelo setor quase dois anos depois, ocasião em que a Gerente de Compras pediu autorização para abertura da licitação ao Secretário de Estado de Saúde (em 09.12.2019).

O que esse contexto revela, em primeiro lugar, é que a SESAU, notadamente por meio de seu Setor de Contratos e de sua Gerência de Compras, não foi diligente o bastante para instrumentalizar a licitação dos serviços de limpeza e higienização a tempo de evitar seu desfalque, posto que: solicitou a abertura de licitação quando algumas de suas unidades já estavam sem cobertura contratual e outras padeciam da iminência da falta dos serviços; na sequência, demorou excessivamente para instaurar e dar andamento aos processos licitatórios (1 ano e 4 meses, no melhor dos casos), e, percebendo que não haveria tempo hábil para que a SUPEL os concluísse antes do desfalque dos serviços, abriu processo de dispensa de licitação fundada em emergência ficta.

Ora, o fato de o Processo Administrativo n. 0036.477807/2019-48 ter sido encaminhado pela defendente à Coordenadoria de Obras para fins de instrução³⁴ e de ter lá permanecido paralisado por mais de um ano, como noticiado na

³¹ Vide Ofício nº. 2298/2018/SESAU-GECOMP, ora juntado aos autos. (Págs. 197/198 do ID 1024963)

³² Vide Despachos de IDs 8637537 e 8637985, ora anexados aos autos. (Págs. 199 e 200 do ID 1024963)

³³ Cópia da informação juntada aos autos. (Págs. 201/202 do ID 1024963).

³⁴ Para apresentação das plantas com as devidas classificações de algumas unidades de saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

exordial e reconhecido pela própria defendente, substancializa, ao contrário do pretendido, circunstância que lhe é desfavorável, porque deveria ela, após o transcurso de tão largo um interregno, ter cobrado novamente as informações solicitadas, visto que a atribuição pelas contratações da SESAU ficava a cargo da gerência sob seu encargo.

Vale dizer, a Coordenadoria de Obras não respondeu à solicitação da Sra. Jaqueline Teixeira Temo por mais de um ano, ao passo que esta, porém, só foi reiterar a solicitação depois de tanto tempo de situação pendente, o que, de forma indubitável, constitui desídia no exercício do cargo por ela ocupado, cuja função era a de justamente zelar pela condução das compras e contratações daquela secretaria.

Por outro lado, quanto ao Processo Administrativo n. 0036.047539/2018-52, destacou o corpo técnico no Relatório de ID 1335397:

43. Constatou-se que, apenas em 21.02.2018, a assessora Cecilia Alessandra Alves de Souza deu início ao processo SEI n. 0036.047539/2018-52, com a solicitação de deflagração, à gerente de compras da SESAU, Jaqueline Teixeira Temo, de processo administrativo licitatório para a contratação de serviços de limpeza, desinfecção, conservação e higienização das unidades da SESAU, tão somente em 19.02.2018, após o fim da vigência do Contrato n. 227/PGE-2015 e na iminência do fim do Contrato n. 197/PGE-2013, que já estava no 5º Termo Aditivo, limitado a 60 meses. (ID 1331861).

44. Somente em 09.12.2019, quando já não havia mais cobertura contratual, ou seja, após mais de 1 ano e 10 meses, a gerente de compras, Jaqueline Teixeira Temo, solicitou ao secretário de Estado da Saúde, a deflagração do processo licitatório, por meio Memorando n. 506/2019/SESAU-GECOMP (ID 1331862).

Assim, a responsabilização da Sra. Jaqueline Teixeira Temo, Gerente de Compras da SESAU, pela mora nos Processos Administrativos ns. 0036.047539/2018-52 e 0036.477807/2019-48 é medida que se impõe.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nessa mesma senda palmilhou a unidade instrutiva dessa Corte de Contas no Relatório de ID 1372829:

74. No que diz respeito à gerente de Compras da Sesau, Jaqueline Teixeira Temo, seria de se exigir dela conduta diversa no caso, haja vista que, na condição de gestora da pasta, cabia a ela garantir/gerir a adequada e tempestiva instrução dos processos licitatórios da Sesau, a exemplos dos processos ns. 0036.477807/2019-48 e 0036.047539/2018-52, cujo tempo de duração fora injustificadamente longo, cf. apontado pelo MPC na representação de ID 1024963, p. 1 e segs., mormente porque as licitações/contratações fiscalizadas se entretém com objeto comumente e de há muito contratado pela administração pública, que deveria reunir informações/documentos bastantes - e padronizados inclusive - para a instrução ordinária/corriqueira dos precitados processos; e o argumento dela no sentido de que os processos administrativos teriam demorado em excesso por conta da atuação de outros setores, a exemplo da Coordenadoria de Obras, não deve ser acolhido, uma vez que, na condição de gestora de Compras, repita-se, tinha o dever de atuar de modo gerencial e concatenado com todos os demais atores envolvidos no processo de Compras, de modo a garantir o sucesso tempestivo de todas as licitações (planejamento) e contratos sob sua gestão; o que, por conseguinte, reputa-se erro grosseiro, na forma da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

Destarte, manifesta-se esta Procuradoria-Geral de Contas pela procedência da representação, devendo ser aplicada à Sra. Sra. Jaqueline Teixeira Temo que, na condição de Gerente de Compras da SESAU, pela irregularidade constatada, a pena de multa *ex vi* do art. 55, II, da LCE n. 154/1996.

2.5. DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR HORCADES HUGUES UCHOA SENA JÚNIOR, PROCURADOR DO ESTADO, POR: emitir as Informações ns. 438/2020/SESAU-DIJUR, 23/2021/SESAU-DIJUR, 65/2021/SESAU-DIJUR, 111/2021/SESAU-DIJUR, 157/2021/SESAU-DIJUR³⁵, corroborando a possibilidade de adoção do art. 26 da LINDB no caso concreto e subscrever os Termos de Compromisso ns. 014/PGE-2020, 015/PGE-2020, 003/PGE-2021, 004/PGE-2021, 006/PGE-2021, 007/PGE-2021, 010/PGE-2021,

³⁵ Págs. 207/238 do ID 1024963.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

011/PGE-2021, 012/PGE-2021, 013/PGE-202122,³⁶ em afronta aos arts. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 e o art. 26 da LINDB.

Malgrado a Procuradora Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, na exordial de ID 1024963, tenha feito considerações acerca das Informações ns. 438/2020/SESAU-DIJUR, 23/2021/SESAU-DIJUR, 65/2021/SESAU-DIJUR, 111/2021/SESAU-DIJUR e 157/2021/SESAU-DIJUR21 firmadas pelo Procurador do Estado Horcades Hugues Uchôa Sena Júnior, reputando tais pronunciamentos também como inequívoco erro grosseiro, quando dos requerimentos não foi o agente público indicado como responsável.

Não obstante, quando do Relatório de Instrução Preliminar n. 1335397, a equipe técnica dessa Corte de Contas arrolou-o como responsável pela irregularidade ora em exame, em relação à qual foi ele cientificado por meio do Mandado de Audiência n. 06/23 - 1ª Câmara (ID 1346441), conforme se infere do Termo de Citação Eletrônica pelo Decurso do Prazo de Acesso ao Sistema de ID 1349162.

Com efeito, em suas justificativas, constantes do petítório de ID 1352259, argumentou o defendente que os pareceres nos moldes do caso em voga “(...) *consubstanciam uma manifestação opinativa e tem o escopo de assistir o Gestor assessorado no controle interno da juridicidade administrativa dos atos a serem praticados, não o vinculando, o que faz com que continue com a prerrogativa de agir da forma que considerar mais conveniente ao interesse público.*”.

Na sequência, aduziu que, indiferentemente de se tratar de parecer vinculante ou opinativo, os membros da advocacia pública apenas respondem por sua opinião nos casos de dolo, fraude ou erro grosseiro, entendimento que já se

³⁶ Págs. 156/175 do ID 1024963.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

encontra inclusive sedimentado perante o Supremo Tribunal Federal, notadamente porque em sintonia com a novas disposições da LINDB.

Ressaltou que a imposição de responsabilidade solidária ao parecerista vai de encontro com a função precípua da Advocacia Pública, impondo-lhe a função de administrador, razão pela qual, na espécie, os atos devem ser irrogados somente ao gestor que, inclusive, antes das informações, foi consultado a respeito do risco de se manter a prestação do serviço sem cobertura contratual.

Consignou que a Procuradoria-Geral do Estado foi provocada a se manifestar em situação de iminente perigo, agindo o procurador nos limites de sua competência constitucional e legal.

Alegou que os auditores de controle externo do TCE/RO não poderiam analisar a constitucionalidade, legalidade de atos praticados por agentes públicos como os Procuradores do Estado, na esteira do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4541, competência atribuída somente aos Conselheiros, Conselheiros Substitutos e membros do Ministério Público de Contas, o que estaria estabelecido inclusive na LCE n. 1.023/2019, que diz quais são as atribuições do cargo de Auditor de Controle Externo.

Quanto à proposta consignada na manifestação da unidade instrutiva dessa Corte de Contas, ancorada em decisão do TCU, no sentido de que, no caso em voga, deveria a Administração Pública ter realizado a prorrogação dos contratos, e não a lavratura de termo de compromisso, asseverou que além de o pronunciamento do TCU ter se dado antes das alterações promovidas à LINDB pela Lei n. 13.655/2018, o entendimento da PGE/RO não pode ser considerado como erro grosseiro tão só por não estar em sintonia com o proposto pelo TCU, pois o efeito prático seria e fora o mesmo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Na sequência, passou a discorrer acerca do cabimento ou não do termo de compromisso, refutando as assertivas constantes na exordial, salientando novamente que, independentemente da nomenclatura do instrumento utilizado, o fim maior foi a regularização da prestação do serviço por um particular, uma vez que o instrumento contratual que o vinculava à Administração Pública estava se encerrando.

Em relação à sugestão do Termo de Ajustamento de Gestão ventilado na inaugural, alegou que tal instrumento não se mostra compatível com o caso em exame porque sua aplicação se daria, por exemplo, no campo da apuração de responsabilidade pela ausência de licitação e não como medida para formalizar acordo voltado a garantir a execução do serviço pelo particular, mesmo porque o art. 11 do Decreto n. 9.830/2019 é expresso ao prever que a celebração do TAG se dá entre “(...) *agentes públicos e os órgãos de controle interno*.”.

Afirmou que há somente divergência entre a Procuradoria-Geral do Estado e o Ministério Público de Contas quanto ao instrumento que deveria ter sido utilizado, constituindo divergência de interpretação que, por não se configurar erro grosseiro, é insuficiente para responsabilizar o parecerista, mormente porque inexistente qualquer indício de dano ao erário.

Por derradeiro, ressaltou o defendente que não se pode olvidar das razões tecidas pelo Conselheiro Valdivino Crispim de Sousa na Decisão Monocrática n. 0076/2021-GCVCS (ID 1027348) ao indeferir o pedido de tutela de urgência vindicada na exordial, asserções “(...) *que se aplicam inegavelmente em defesa da atuação do Procurador do Estado*.”, pois, de fato, caso não elaborados e celebrados os termos, as unidades de saúde ficariam sem qualquer cobertura contratual, colocando em risco não somente a prestação dos serviços, mas também a saúde dos próprios pacientes.

Assim, pugnou o defendente pelo recebimento das justificativas e o conseqüente acolhimento, a fim de excluir qualquer responsabilidade que lhe



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

pudesse ser irrogada, julgando-se improcedente a representação, por inexistência de conduta dolosa ou fraudulenta a configurar erro grosseiro.

A Associação dos Procuradores do Estado de Rondônia – APER, habilitada nos autos na qualidade de *amicus curiae*, no expediente de ID 1410013, suscitou, em essência: a) a inconstitucionalidade e ilegalidade do exercício de interpretação jurídica pelo auditor de controle externo; b) que o Procurador do Estado só responde por dolo ou fraude; c) que o Supremo Tribunal Federal, nas ADIs 7042 e 7043, consignou que *“salvo a comprovada má-fé ou um conluio com o agente público na emissão do parecer, não pode ser responsabilizado pelo seu parecer, porque o parecer não é vinculativo.”*; e d) que a responsabilização do parecerista deve se dar nas instâncias de controle próprias, ou seja, nos órgãos aos quais esteja vinculado.

Com efeito, quanto à possibilidade de responsabilização do parecerista, nos termos do que sedimentado perante o Tribunal de Contas da União, conforme destacado no voto do Ministro Bruno Dantas condutor do Acórdão n. 9294/2020 - Primeira Câmara, tal medida pode se dar *“(...) quando da emissão de manifestação sem a devida justificativa, carente de fundamentação e não alicerçada em doutrina e jurisprudência, por culpa ou erro grosseiro (culpa grave), a exemplos dos Acórdãos 462/2003, 2.104/2007, 336/2008, 1.154/2008, 1.828/2008, 2.202/2008, todos do Plenário, entre outros.”*³⁷

Conceituando o que se deve entender por erro grosseiro, o Ministro Benjamin Zymler, também do Tribunal de Contas da União, no Processo n. 007.416/2013-0, assinalou:³⁸

80. Neste ponto, cabe ressaltar que a Lei 13.655/2018 introduziu vários dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINB, que diretamente alcançam a atividade jurisdicional

³⁷ Processo n.004.098/2015-3; Data da sessão: 01.09.2020; Número da ata 30/2020 - Primeira Câmara

³⁸ Acórdão 2391/2018 – Plenário; Relator Ministro Benjamin Zymler; Processo n. 007.416/2013-0; Data da sessão: 17.10.2018; Número da ata: 40/2018 – Plenário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

desta Corte de Contas, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares.

81. Segundo os arts. 22 e 28 da LINB, recém introduzidos pela referida norma:

"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

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

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

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

(...)

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro." (grifos acrescidos).

82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele "*que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio*" (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Gradação do Erro	Pessoa que seria capaz de perceber o erro	Efeito sobre a validade do negócio jurídico (se substancial)
Erro grosseiro	Com diligência abaixo do normal	Anulável
Erro (sem qualificação)	Com diligência normal	Anulável
Erro leve	Com diligência extraordinária - acima do normal	Não anulável

84. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, "*culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam*" (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169).

85. Os aludidos autores invocaram a doutrina de Pontes de Miranda, segundo a qual a culpa grave é "*a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis*". (PONTES DE MIRANDA. Tratado de direito privado, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72).

Nesse mesmo sentido, o **Acórdão n. 3327/2019 - Primeira Câmara**, Relator Min. Vital do Rêgo, Processo n. 032.642/2010-5, Data da sessão 23.04.2019, Número da ata 12/2019 - Primeira Câmara e o **Acórdão n. 63/2023 - Primeira Câmara**, Relator Min. Benjamin Zymler, Processo 005.795/2022-2, Data da sessão 24.01.2023, Número da ata 1/2023 - Primeira Câmara;

Com efeito, estabelecidas, então, as premissas com base nas quais a conduta do Procurador do Estado Horcades Hugues Uchoa Sena Júnior, na condição de parecerista autor das Informações ns. 438/2020/SESAU-DIJUR, 23/2021/SESAU-DIJUR, 65/2021/SESAU-DIJUR, 111/2021/SESAU-DIJUR e 157/2021/SESAU-DIJUR21 (págs. 207/238 do ID 1024963), deve ser examinada, vamos à análise dos fatos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Quanto à compatibilidade dos Termos de Compromisso ns. 014/PGE-2020, 015/PGE-2020, 006/PGE-2021, 007/PGE-2021, 010/PGE-2021, 011/PGE-2021, 012/PGE-2021 e 013/PGE2021³⁹ para o fim pretendido pela SESAU, no tópico 2.1.b alhures, sobejou evidenciado que os instrumentos, efetivamente, não se amoldavam ao caso dos autos, uma vez que se trata o termo de compromisso de procedimento consensual, cuja finalidade é possibilitar o afastamento ou a mitigação de situações de incerteza jurídica ou ilicitudes atribuíveis a particulares – o que não era a hipótese em voga –, sujeitando-se esses últimos a certas condutas em prol do interesse comum, de modo que ambos os interesses – o público e o privado – sejam atendidos.

Contudo, conforme já consignado, independentemente do nome atribuído aos expedientes às págs. 156/175 do ID 1024963, substancializaram eles verdadeiras prorrogações dos Contratos ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020,⁴⁰ firmados entre o Estado de Rondônia, por meio da SESAU, e as Empresas Arauna Serviços Especializados Ltda. e Locação de Máquinas Multi Service, respectivamente, o que não encontrava guarida na legislação de regência, notadamente por vulnerar o disposto no art. 57, II, §4º da Lei n. 8.666/1993, uma vez que os referidos acordos já haviam sido objeto de sucessivas prorrogações.

Entretanto, conforme assinalado pelo defendente, a consulta fora formulada quando já premente o perigo de se realizar despesas sem cobertura contratual, uma vez que os referidos contratos não mais poderiam ser prorrogados.

Diante da iminência da descontinuidade de um serviço essencial à SESAU, a fim de que esta pudesse também continuar a prestar um serviço de fundamental relevância, sobretudo porque então já instalada a pandemia provocada pelo Novo Coronavírus - SARS-CoV-2, lançou a Procuradoria-Geral do Estado mão de

³⁹ Págs. 156/175 do ID 1024963.

⁴⁰ Oriundos do Chamamento Público n. 076/2020 (Processo Administrativo n. 0036.124056/2020-01), encontrados às págs. 85/97 do ID 1024963.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

instrumento que, verdadeiramente, não se prestava para o fim colimado, mas que, sob o prisma do princípio da instrumentalidade das formas, possibilitou a continuidade da prestação de serviço pelas Empresas Arauna Serviços Especializados Ltda. e Locação de Máquinas Multi Service, mostrando-se, em verdade, à luz das circunstâncias de então, a medida menos gravosa.

Necessário consignar que não se ventilou nos autos a presença de dano ao erário, notadamente porque, conforme esclareceu o justificante, *ex vi* do disposto nas Cláusulas Primeiras dos termos de compromisso,⁴¹ os serviços seriam prestados nos ditames – incluindo-se aí os valores – estabelecidos nos Contratos ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020.

Assim, viu-se o defendente diante de uma complexa situação, em que o relevante serviço prestado pela SESAU, cuja continuidade era essencial, via-se ameaçado, tanto que se consignou na própria prefacial que:

“(…) o causídico tentava solucionar dificultoso conflito de valores: de um lado, o iminente término da cobertura contratual e a impossibilidade de que as unidades da SESAU ficassem sem os essenciais serviços de limpeza e higienização pretendidos e, de outro, a vedação expressa a prorrogações de contratações emergenciais contida no art. 24, IV, in fine, da Lei nº. 8.666/93.”

Na sequência, ainda se consignou na peça inaugural:

Ocorre, contudo, que a solução encontrada pelo douto Procurador para o conflito em questão, por melhores que tenham sido suas intenções, não se amolda à correta interpretação do art. 26 da LINDB

⁴¹ A título de exemplo, vejamos a Cláusula Primeira do Termo de Compromisso n. 015/PGE-2020 (págs. 158/159 do ID 1024963), que prorrogou a execução do Contrato n. 268/PGE-2020:

Cláusula Primeira: *Fica acordado entre as partes que a execução dos serviços previstos no Contrato nº 268/PGE-2020 se estenderá por mais 30 (trinta) dias a contar do dia 20/12/2020, compromisso.*

Também a título de exemplo, outra não é a redação da Cláusula Primeira do Termo de Compromisso n. 006/PGE-2021 (págs. 164/165 do ID 1024963), que prorrogou a execução do Contrato n. 267/PGE-2020:

Cláusula Primeira: *Fica acordado entre as partes que a execução dos serviços previstos no Contrato nº 267/PGE-2020 se estenderá por mais 30 (trinta) dias a contar do dia 18/02/2021, compromisso.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e não se presta, como passarei a demonstrar, a validar a prorrogação dos Contratos nº. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020.

Assim sendo, em razão das circunstâncias delineadas acima, entende esta Procuradoria-Geral de Contas que não sobejou configurado erro grave a ensejar a responsabilização do Procurador do Estado Horcades Hugues Uchoa Sena Júnior, na medida em que, a par dos já referidos dilemas enfrentados para uma rápida solução do caso, naquelas circunstâncias, há que se considerar a novidade do instrumento jurídico utilizado, fator que dificulta a correta interpretação de seus contornos.

Vale destacar que o defendente, na Informação n. 438/2020/SESAU-DIJUR (págs. 151/155 do ID 1024963), como nas demais, salientou que a SESAU deveria “(...) concluir com a maior celeridade possível a nova contratação emergencial no bojo dos autos nº 0036.403402/2020-15, bem como da licitação ordinária contida nos Processos nº 0036.477807/2019-48 e 0036.047539/2018-52”.

Na mesma senda do entendimento ora propugnado, manifestou-se a unidade instrutiva no Relatório de Análise de Defesa de ID 1372829:

75. No que diz respeito ao procurador de Estado, Horcades Hugues Uchôa Júnior, não se vislumbra que tenha praticado e/ou concorrido para a prática da irregularidade substancial descortinada pelo MPC, qual seja, a ausência de planejamento e execução tempestiva das licitações/contratações – e das prorrogações correlatas – pela Sesaú.

76. Demais disso, o procurador de Estado, diligente, não se omitiu, e registrou em seu parecer que, dado o desbaratamento de emergência ficta no caso concreto, a responsabilidade dos agentes públicos que lhe deram causa deveria ser apurada, o que fora pontuado pelo próprio MPC na representação.

77. Por fim, no que diz respeito à sugestão do termo de compromisso previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pelo procurador de Estado na hipótese dos autos, não se detecta prejuízo no seu emprego, uma vez que, na prática, teve o objetivo de permitir que os efeitos (as regras) dos contratos administrativos emergenciais fossem excepcionalmente mantidos/prorrogados, o que vai ao encontro do que preleciona à jurisprudência do TCU apontada de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

início pela unidade técnica; e este fato também fora reconhecido pela unidade técnica no relatório técnico de ID 1302218 do processo n. 1.610/21.

78. Nesse passo, é de parecer que não merece ser reprovada/censurada a conduta do procurador de Estado no caso concreto.

Dessa forma, em razão das circunstâncias acima delineadas, por não se enquadrar a conduta do parecerista, a rigor, no conceito de erro grosseiro, não obstante a incongruência do instrumento sugerido em sua manifestação e levado a efeito pela Administração Pública, não há que se falar em responsabilização do Procurador do Estado Horcades Hugues Uchoa Sena Júnior.

3. DO ATUAL ESTÁGIO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NS. 0036.477807/2019-48 e 0036.047539/2018-52 E DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS.

Em relação ao atual estágio dos Processos Licitatórios ns. 0036.477807/2019-48 e 0036.047539/2018-52 e das contratações diretas, peço vênia para transcrever as informações contidas no Relatório de ID 1335397, apuradas pela unidade instrutiva dessa Corte de Contas:

102. Quanto ao **processo administrativo SEI n. 0036.124056/2020-01**, o qual originou o Chamamento Público n. 76/2020, em consulta aos autos, constatou-se que se **encontra arquivado**, e que somente em 19.05.2021, teve fim a vigência dos Contratos ns. 267/2020 e 268/2020, conforme se extrai do Memorando Circular 85 (ID 1335346) e dos Ofícios n. 7892/2021/SESAU-SC e 7900/2021/SESAU-SC encaminhados às respectivas empresas, informando o fim da prestação dos serviços (IDs 1335347 e 1335348).

103. Já em relação ao **processo SEI n. 0036.477807/2019-48**, depreende-se do compulsar dos autos que, em 23.03.2022, no Diário Oficial do Estado de Rondônia (ed. 53, p. 182-183), foi publicada a **homologação do Pregão Eletrônico n. 44/2022**, em favor da empresa E. R. P. DE OLIVEIRA COMERCIO DE INFORMATICA E SERVICO DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA, **no valor de R\$ 299.089,80** (duzentos e noventa e nove mil oitenta e nove reais e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

oitenta centavos) (ID 1335349), que originou o **Contrato n. 0179/SESAU/PGE/2022** (ID 1335350), assinado em 08 de abril de 2022 pelo representante da contratada, em 12.04.2022, pela representante da Secretaria de Estado da Saúde e, em 14.04.2022, pelo procurador do Estado Horcades Hugues Uchoa Sena Júnior.

104. Por meio da Informação n. 190/2022/SESAU-SC (ID 1335351 do processo licitatório), noticiou-se que **a empresa iniciou a prestação dos serviços no dia 09.05.2022.**

105. Por fim, no tocante ao **Processo SEI n. 0036.047539/2018-52**, ao analisar as peças que compõem o feito, verifica-se que **foi aberto o Pregão Eletrônico n. 903/2021/KAPPA/SUPEL/RO, em 17.03.2021**, com posteriores retificações no edital em razão de impugnações, e **uma suspensão, ocorrendo, de fato, a abertura em 30.03.2022 (ID 1335352).**

106. Foi selecionada a proposta da empresa Summus Consultoria, Assessoria, Licitações e Terceirizações Ltda, e então foi encaminhada para análise a proposta e a planilha de custos (ID 1335353). Foram realizadas diligências e demais tramitações do processo, e em 02.08.2022, houve a adjudicação do objeto do certame à empresa Summus (ID 1335354), com posterior homologação (ID 1335355), e firmado o Contrato n. 0665/SESAU/PGE/2022 (ID 1335356), com início da prestação dos serviços em 03.10.2022 (ID 1335357).

107. Constata-se, assim, que o **Processo SEI n. 0036.047539/2018-52 foi finalizado**, sendo firmado o contrato e com o início da prestação dos serviços em 03.10.2022.

108. Diante das informações acima, verifica-se que o secretário de estado da Saúde e o superintendente estadual de licitações lograram êxito em concluir os processos licitatórios n. 0036.047539/2018-52 e 0036.477807/2019-48, apesar de ter sido após o transcurso do prazo fixado na Decisão Monocrática n. 0102/2021-GCWCS, prorrogado por meio da Decisão Monocrática n. 0197/2021-GCWCS, em razão das retificações promovidas nos feitos, da paralisação dos procedimentos em virtude de decisão deste Tribunal de Contas, bem como da revogação dos Pregões Eletrônicos n. 826/2021 e 292/2021, com posterior deflagração de novos pregões.

Feito o registro, verifica-se que, mesmo que a destempo, foram cumpridas as determinações constantes das Decisões Monocráticas n. 0102/2021-GCWCS e n. 0197/2021-GCWCS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ante todo o exposto, manifesta-se esta Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas:

I) preliminarmente, pelo conhecimento da representação, uma vez atendidos os requisitos exigidos para a espécie;

II) no mérito, pela parcial procedência da representação, nos termos do que delineado nos Itens 2.1a e 2.4 deste opinativo, em razão da configuração das seguintes irregularidades:

A) DE RESPONSABILIDADE DO SR. FERNANDO RODRIGUES MÁXIMO, EX-SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE, POR: ausência de adoção de medidas com vistas a conclusão tempestiva dos Processos Licitatórios ns. 0036.047539/2018-25 e 0036.477807/2019-48 e do Contrato Emergencial n. 0036.403402/2020-15, apesar de ter tomado conhecimento que a demora na instauração e o demasiado atraso na conclusão das licitações foram as principais causas da configuração de emergência ficta, bem como que teve ciência das prorrogações dos Contratos Emergenciais ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, figurando, inclusive, como signatário dos Termos de Compromisso ns. 003/PGE-2021 e 004/PGE-2021, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/1993, bem como o art. 139, incisos I e X, do Decreto n. 9.997, de 3 de julho de 2002;

B) DE RESPONSABILIDADE DA SRA. JAQUELINE TEIXEIRA TEMO, GERENTE DE COMPRAS DA SESAU, POR: não ter dado andamento ao Processo Licitatório n. 0036.477807/2019-48 por mais de 1 ano, bem como que o Processo Licitatório n. 0036.047539/2018-52 ficou paralisado por quase 1 ano e 10 meses, à espera de sua manifestação, o que ocasionou a solicitação de contratação emergencial, por duas vezes, com fundamento em emergência ficta, dando causa, também, a 5 (cinco) prorrogações consecutivas dos Contratos ns. 267/PGE-2020 e 268/PGE-2020, em desacordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 8.666/1993.

III) pela aplicação, aos Srs. Fernando Rodrigues Máximo, então Secretário de Estado da Saúde, e Jaqueline Teixeira Temo, Gerente de Compras da SESAU, em razão das irregularidades referenciadas, da pena de multa prevista no art.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

55, II, da LCE n. 154/1996, considerando-se em relação ao primeiro, quando da dosimetria da sanção, a existência de condenação anterior *ex vi* do Acórdão AC1-TC 00834/21 (ID 1132356), proferido no Processo n. 1996/20-TCE/RO (Certidão de 1372630).

É como opino.

Porto Velho, 25 de outubro de 2023.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 25 de Outubro 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.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS