



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

PROCESSO:	00843/23
SUBCATEGORIA:	Representação
UNIDADE JURISDICIONADA:	Secretaria de Estado da Saúde – SESAU
INTERESSADO:	Proroupas Confecções Ltda. Epp (CNPJ n. 00.556.225/0001-29)
ASSUNTO:	Supostas irregularidades em procedimentos de compras emergenciais de roupa hospitalar nos processos SEI nºs. 0050.070120/2022-01 e 0036.104652/2022-29.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Posterior (0050.070120/2022-01 ¹) Concomitante (0036.104652/2022-29 ²)
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 2.947.066,67 ³
RESPONSÁVEIS:	Jefferson Ribeiro da Rocha (CPF n. ***.686.602-**), secretário de estado da saúde Madson Albuquerque Alves (CPF n. ***.286.422-**), diretor geral do Hospital e Pronto Socorro João Paulo II Meila Witt Silva (CPF n. ***.574.242-**), diretora geral do Hospital de Urgência e Emergência Regional de Cacoal Solange Pereira Vieira Tavares (CPF n. ***.169.602-**) diretora geral do Hospital Regional de Cacoal
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de representação formulada pelo Senhor Robson Silva dos Santos,

¹ A contratação não foi efetivada, pois encerrada pela própria Administração.

² A contratação ainda está em andamento, não tendo havido contratação até a data de conclusão deste relatório.

³ O valor representa a soma do menor valor cotado do processo de dispensa de licitação n. 0050.070120/2022-01 (R\$ 1.529.643,67) e o valor da contratação da dispensa de licitação n. 0036.104652/2022-29 (R\$ 1.417.423,00).



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

representante legal da empresa Proroupas Confecções Ltda Epp, acerca de possíveis irregularidades nos procedimentos de dispensa de licitação objetos do SEI n. 0050.070120/2022-01 e 0036.104652/2022-29, cujos objetos são a contratação emergencial de “rouparia hospitalar” pela Secretaria de Estado da Saúde.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Após autuada, em sede de Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), na forma da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, a documentação foi encaminhada à Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE), oportunidade em que foi elaborado o relatório de seletividade (ID 1395839), o qual considerou, quanto ao processo SEI n. 0050.070120/2022-01, que não compete ao TCE determinar à Administração a realização de compra que a mesma declarou não ser mais de seu interesse. Destacou que, dentre a data em que fora instaurado o primeiro procedimento administrativo visando à aquisição de rouparia para o HPSJPII (17/05/2022) e a data do processo administrativo que o sucedeu (15/03/2023), transcorreram cerca de 10 (dez) meses, tempo suficiente para se instaurar regular licitação. Concluiu que tal lapso evidencia não haver situação emergencial a justificar a contratação direta pretendida.

3. Quanto ao processo 0036.104652/2022-29, o relatório técnico da seletividade pontuou o fato de que as propostas até então encaminhadas por empresas não tinham dentre suas atividades principais o objeto licitado; destacou que o tempo de tramitação do processo não demonstra a suposta situação emergencial; salientou que o fundamento da contratação direta não é o que dispõe o art. 24, I e II da Lei n. 8.666/93, visto que a despesa prevista é de cerca de R\$ 3 milhões.

4. Por fim, a análise de seletividade concluiu que a documentação encaminhada preenchia os requisitos a justificar a deflagração de ação de controle pelo Tribunal de Contas. Ademais, propôs a remessa dos autos ao relator, com a sugestão de que fossem processados na categoria de representação, com a autorização do corpo instrutivo para realizar diligências.

5. Por meio da DM n. 0082/2023-GCVCS/TCE-RO (ID 1408220), o conselheiro relator Valdivino Crispim de Souza determinou, dentre outras medidas, o processamento dos autos como representação; a intimação do representante, bem como dos gestores atuantes nos processos objeto destes autos. Por fim, determinou à SGCE o exame e instrução do presente processo, autorizando-a a realizar toda e qualquer diligência que se faça necessária à instrução do feito.

6. Por fim, foi juntado aos autos o Documento n. 3788/2023 (ID 1430666), cujo teor será analisado no subitem 3.8 deste relatório.

7. Assim, vieram os autos para emissão de relatório preliminar.



3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Escopo da análise e síntese das irregularidades noticiadas na representação

8. Inicialmente, cabe destacar que a presente análise técnica se restringe ao exame das irregularidades noticiadas pelo representante relativamente aos processos administrativos n. 0050.070120/2022-01 e n. 0036.104652/2022-29.

9. Quanto ao processo n. 0050.070120/2022-01, as irregularidades apontadas pelo representante foram as seguintes: a) encerramento indevido de processo emergencial para contratação de empresa fornecedora de rouparia para atender o HPSJPII; b) encerramento indevido do processo n. 0050.000626/2023-25, instaurado com o mesmo objeto do processo 0050.070120/2022-01, também cancelado por suposta “perda da situação emergencial”, bem como por terem sido apresentadas propostas com valores inferiores.

10. Quanto ao processo n. 0036.104652/2022-29, o representante apontou as seguintes irregularidades: a) ocorrência de indícios de direcionamento; b) contratação de empresas fora do ramo de rouparia hospitalar; c) superfaturamento de proposta encaminhada.

11. Dessa forma, considerando que esta análise não pretende verificar todos os aspectos da contratação, não há óbice que o Tribunal deflagre novas ações de controle com o objetivo de fiscalizar as dispensas de licitação objeto dos SEI n. 0050.070120/2022-01 e n. 0036.104652/2022-29.

12. Ademais, importante consignar que foram baixados do sistema SEI do Governo do Estado de Rondônia e juntados aos autos apenas os documentos necessários à análise que foram mencionados neste relatório técnico.

3.2. Atual situação das contratações

13. Em 17/05/2022, a dispensa de licitação objeto do SEI n. 0050.070120/2022-01, ora em análise, foi instaurada a pedido do Núcleo de Rouparia do HPSJPII, mas em 20/01/2023 foi encerrada pelo gerente de compras da SESAU, em virtude do lapso temporal decorrido desde a instauração do procedimento, por entender não mais subsistir a emergência da contratação e em razão da necessidade de ser alterado o quantitativo dos itens solicitados (ID 1373533, p. 15).

14. Posteriormente, em 20/01/2023, o processo de dispensa de licitação n. 0050.000626/2023-25 foi instaurado, mas encerrado em 15/03/2023 pela Gerência de Compras da SESAU, haja vista a necessidade de se alterar o quantitativo dos itens, bem como pela perda da emergencialidade (ID 0021493121). A referida contratação tinha como objeto a aquisição de rouparia para o HPSJPII, Ami e Samd.

15. Por outro lado, em consulta ao SEI do Governo do Estado de Rondônia, verificou-se que o processo licitatório SEI n. 0036.104652/2022-29 se encontra em



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

andamento, tendo havido manifestação de Procurador do Estado no sentido de ser possível a contratação direta objeto do mencionado SEI, com fundamento no disposto no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93 (ID 1441677). O referido parecer foi acolhido pela secretária executiva de estado de saúde (ID 1441678). Conforme consta no referido processo, a empresa que apresentou melhor proposta e demonstrou capacidade técnica foi a Silvenina Uniformes Profissionais. Assim, o procedimento licitatório ainda está em andamento.

3.3. Supostas irregularidades no encerramento dos processos de dispensa de licitação n. 0050.070120/2022-01 e 0050.000626/2023-25

Alegações do representante

16. O representante alega que as dispensas de licitação acima enumeradas foram indevidamente encerradas. Questiona o fato do gestor público ter fundamentado o encerramento na perda da emergência, pois sustenta que os pacientes dos hospitais apenas usam um lençol por dia em seus leitos, o que demonstraria a necessidade urgente da aquisição objeto do processo objeto da presente representação. Ressalta o fato de as dispensas terem sido encerradas porque outras empresas apresentaram propostas inferiores.

Análise

17. Inicialmente, cabe consignar que a dispensa de licitação em análise foi fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, que assim dispõe:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

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

18. Dessa forma, trata-se de uma dispensa de licitação emergencial com a finalidade de manter a continuidade da disponibilidade da rouparia do HPSJPII.

19. Pois bem. No caso, o representante questiona o fato de terem sido encerrados os processos de dispensa de licitação para a referida contratação com fundamento na ausência de emergência, pois no HPSJPII ainda persistiria a necessidade urgente de ser contratada rouparia.

20. No caso, constata-se que o processo n. 0050.070120/2022-01 foi instaurado em 17/05/2022, sendo que a dispensa foi autorizada em 30/08/2022 e o processo encerrado em 24/01/2023. Assim, o decurso do prazo de mais de 3(três) meses entre o início e a



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

autorização do procedimento descaracteriza a emergência, o que justifica a atuação do gestor no sentido de encerrar o processo de dispensa.

21. Por outro lado, o processo n. 0050.000626/2023-25 foi iniciado em 20/01/2023 e a dispensa foi autorizada em 13/02/2023. Porém, o gestor justificou a necessidade de alterar os quantitativos a serem licitados, razão pela qual solicitou o encerramento do certame.

22. Assim, considerando a discricionariedade administrativa que norteia o andamento dos processos administrativos, este corpo técnico entende que, no caso, o encerramento das dispensas de licitação se encontra dentro da discricionariedade da administração, sendo improcedente a irregularidade. Acerca da discricionariedade, Andreas J. Krell explicou é "*a ferramenta jurídica que a ciência do direito entrega ao administrador para que a gestão dos interesses sociais se realize correspondendo às necessidades de cada momento*"⁴.

23. Ou seja, a discricionariedade administrativa pode ser entendida como a faculdade que o administrador tem de decidir seus atos com vistas a atender o melhor interesse público, dentro dos limites legais.

24. No caso, o processo de dispensa de licitação com fundamento em situação emergencial (art. 24, IV, lei 8.666/93 e art. 75, VIII, da lei n. 14.133/2021), deve obediência ao comando legal disposto no art. 26, parágrafo único, I, da lei de licitações, no sentido de que deve ser instruído com a caracterização da situação emergencial que justifique a dispensa.

25. Assim, entende-se que, ao vislumbrar que o processo de dispensa de licitação passou a tramitar por tempo excessivo, o Administrador entendeu ser mais adequado encerra-lo, de modo a evitar a descaracterização da emergencialidade inerente à contratação direta. Dessa forma, agiu dentro dos limites legais e adotou a medida que entendeu ser mais adequada ao caso concreto.

3.4 Indícios de direcionamento no processo de dispensa de licitação n. 0036.104652/2022-29.

Alegações do representante

26. Em suma, o representante alega que, ao consultar o processo de dispensa de licitação n. 0036.104652/2022-29, verificou a ocorrência de direcionamento, pois no processo teria localizado proposta com data anterior à data em que foi enviado o e-mail solicitando cotação. Afirma que o e-mail de solicitação de propostas foi encaminhado a

⁴ *Discricionariedade administrativa, conceitos jurídicos indeterminados e controle judicial*. Disponível em: <<file:///C:/Users/627/Downloads/277-Texto%20do%20artigo-723-1-10-20200131.pdf>>. Acesso em 02/08/2023.



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

algumas empresas em 13/01/2023 e concedido o prazo até 17/01/2023 para o envio de propostas, mas a empresa Gráfica Porto Ltda teria apresentado cotação datada de 10/01/2023, sendo a mesma inserida em 19/01/2023 no SEI, data posterior à indicada no e-mail.

27. Além disso, questiona o fato de a empresa Uan Comércio e Serviços Ltda ter realizado cotação em 25/01/2023 e inserido a mesma no SEI em 07/02/2023, também em momento posterior ao definido no e-mail.

Análise técnica

28. O parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93 determina que o processo de dispensa de licitação emergencial será instruído, no que couber, pela caracterização da situação emergencial, razão da escolha do fornecedor e justificativa do preço. Quanto a esses dois últimos aspectos, o Acórdão n. 2.019/2010 do TCU orienta que o gestor consulte o maior número possível de fornecedores ou executantes⁵.

29. Assim, a legislação não prevê procedimento específico para os casos de dispensa de licitação com base na emergência, mas a orientação jurisprudencial do TCU e também do TCE/RO é no sentido de que o gestor consulte o maior número possível de fornecedores. Veja-se:

[...] Tendo em vista que os Tribunais de Contas brasileiros consolidou entendimento segundo o qual **a administração licitante deve estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos** elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação, tal posicionamento pode ser mitigado quando, a despeito de apresentar apenas duas cotações, o poder público logrou comprovar que **solicitou proposta de preços de várias empresas do ramo e que o valor médio estimado da contratação está em conformidade com o praticado no mercado**, a partir, dentre outros meios, de contratos anteriormente firmados com o mesmo objeto pelo próprio ente licitante e por outros entes públicos. (Grifou-se). (Processo n. 01088/21, Acórdão n. 00156/22, j. 2ª Câmara, Rel. Francisco Carvalho da Silva, publicação em 24/06/2022, j. 30/05/2022).⁶

30. No presente caso, este corpo instrutivo verificou que foi dada ampla publicidade ao processo de dispensa de licitação em análise.

31. Isso porque, em consulta ao processo de dispensa de licitação SEI n.

⁵ Acórdão 2.019/2010. Plenário. [...] 9.2. alertar à Companhia Energética do Piauí - Cepisa que, quando da realização de dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8666/1993, além da caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, deve-se trazer elementos aos autos do processo que demonstrem a compatibilidade dos preços contratados com aqueles vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, com os que constam em sistemas de registro de preços, bem como que **foi consultado o maior número possível de fornecedores ou executantes, em atenção aos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 dessa lei;** (Grifou-se). Disponível em: <[file:///C:/Users/TCE/Downloads/Manual%20de%20compras%20diretas%20TCU%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/TCE/Downloads/Manual%20de%20compras%20diretas%20TCU%20(3).pdf)>. Acesso em 21/07/2023.

⁶ Disponível em: <https://papyrus.tcero.tc.br/detalhes/77212>. Acesso em 03/08/2023.



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

0036.104652/2022-29, iniciado 11/11/2022, constatou-se que o Aviso de Contratação Emergencial fora publicado no Diário Oficial em 06/01/2023 (ID 1441679). Nessa oportunidade, fora concedido aos interessados o prazo até o dia 11/01/2023 para o envio de documentos de habilitação e de propostas de preço.

32. Em seguida, apurou-se que, efetivamente, o gestor encaminhou e-mail em 13/01/2023 a algumas empresas, visando o envio de propostas até 17/01/2023 (ID 1373533, p. 18). Porém, a despeito de ter sido concedida a referida data para envio de propostas, o fato é que o aviso de contratação emergencial já era de conhecimento público, pois na publicação do diário oficial constou data para envio de propostas até o dia 11/01/2023. Assim, na data em que o e-mail foi encaminhado às empresas, presume-se que várias empresas já poderiam ter conhecimento do interesse da Administração em realizar contratação direta para a aquisição de rouparia para atender a necessidade do HPSJPII.

33. Assim, considerando a inexistência de prazo legal para envio de propostas, bem como à luz do princípio da legalidade administrativa estrita ao qual deve obediência o administrador, não é possível concluir que houve irregularidade pelo fato de terem sido juntadas cotações em datas posteriores às estabelecidas pela Administração.

34. No ponto, destaca-se o conceito de legalidade de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual, “*enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza*” (Apud CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 37. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023).

35. Neste caso, a lei apenas exige a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, não exigindo que o envio de propostas em prazo determinado, até porque tal exigência é incompatível com a necessidade da Administração adquirir o produto para atender a situação emergencial. Por conseguinte, não há irregularidade no fato de terem sido aceitas propostas em datas posteriores às concedidas no e-mail.

36. Ademais, não há evidências de que a intempestividade das propostas apresentadas pelas empresas Gráfica Porto Ltda e Uan Comércio e Serviços Ltda tenha ensejado prejuízo ao caráter competitivo e à lisura do procedimento de dispensa de licitação em comento.

37. Sendo assim, a irregularidade apontada pelo representante não restou caracterizada.

3.5. Da cotação com preços superestimados e por empresas que não seriam do ramo hospitalar.

Alegações do representante



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

38. O representante afirma que as empresas Gráfica Porto Ltda (CNPJ 15.539.260/0001-07) e Uan Comércio e Serviços Ltda (CNPJ 34.547.148/0001-62) não são do ramo hospitalar e apresentaram propostas com valores superestimados no curso da dispensa de licitação n. 0036.104652/2022-29. Questiona os valores indicados pelas referidas empresas, em razão de não atuarem no ramo, mas não juntou aos autos documentação comprobatória de suas alegações.

Análise

39. Em se tratando de dispensa de licitação, em que a excepcionalidade autoriza a contratação direta, o cuidado e o zelo com a escolha do melhor preço deve ser o vetor do gestor público. Sendo assim, é elementar que o gestor verifique os preços de mercado antes de decidir por qual contratar, averiguando os valores junto a empresas atuantes no ramo objeto de contratação direta.

40. Em consulta ao SEI n. 0036.104652/2022-29, verificou-se que, ao analisar os documentos de habilitação da empresa Gráfica Porto Ltda, o gestor solicitou que a mesma apresentasse CNPJ com objeto semelhante ao da aquisição, bem como atestado de capacidade técnica.

41. Assim, a referida empresa juntou CNPJ atualizado (ID 1441680), em cujas atividades secundárias no CNAE consta o “*comercio varejista de artigos de cama, mesa e banho*”. Ademais, a empresa apresentou atestado de capacidade técnica emitido pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, consignando que a mesma forneceu peças de vestuário, 1.100 camisetas personalizadas e 6.000 bolsas em algodão cru personalizadas (ID 1441681).

42. A empresa Uan Comércio e Serviços Ltda, por sua vez, tem como uma de suas atividades a “*confecção de roupas profissionais, exceto sob medida*”, conforme se verifica no CNPJ e no contrato social (ID 1441684, p. 21 e 28/30 - 7).

43. No ponto, é relevante examinar que o ramo objeto da presente dispensa de licitação, qual seja, rouparia hospitalar, não exige uma especialização ou técnica tão complexa, daí porque é razoável aceitar que o administrador cote valores junto a empresas que atuem em ramo assemelhado, mas não idêntico.

44. No mais, quanto à alegação de que os valores apresentados pela empresa Gráfica Porto Ltda estariam superestimados (R\$ 3.060.144,00), verifica-se que a referida cotação não impactou negativamente a presente dispensa, pois outras empresas encaminharam suas propostas (ID1441692), sendo escolhido o valor de R\$ 1.417.423,00 (um milhão, quatrocentos e dezessete mil quatrocentos e vinte e três reais), apresentado pela empresa Silvenina Uniformes Profissionais, conforme parágrafo 14 deste relatório.

45. Dessa forma, considerando que ambas as empresas questionadas pelo representante têm atuação em ramo assemelhado ao do objeto da dispensa de licitação e que



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

não restou evidenciada a ocorrência de superfaturamento decorrente da proposta encaminhada pela empresa Gráfica Porto Ltda, vez que sequer foi a proposta escolhida, esta unidade técnica conclui que não restou configurada a irregularidade apresentada pelo representante.

3.6. Da ampliação do escopo: legalidade da dispensa de licitação sob a alegação de emergência.

Dos apontamentos do relatório de seletividade e da decisão monocrática

46. No relatório de seletividade, bem como na decisão monocrática proferida pelo Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, constou apontamento referente à necessidade de o corpo técnico deste Tribunal analisar a legalidade da presente dispensa de licitação com fundamento na ocorrência de suposta situação de emergência.

47. Ademais, o relatório de seletividade pontuou que os avisos publicados no diário oficial e na página institucional da SESAU informam que a dispensa de licitação estaria ocorrendo devido ao valor estimado da compra, com fundamento no art. 24, I e II, da Lei n. 8.666/1993, sendo que a estimativa seria de despesa de cerca de R\$ 3 milhões.

Da análise

48. Pois bem. Em que pese a representação em tela não tenha levantado a situação da legalidade em si do fundamento da dispensa de licitação para contratação do serviço de rouparia hospitalar, tal estudo se faz imprescindível.

49. Isso porque, da análise da presente representação, foi constatado o andamento, no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde, de pelo menos 4 procedimentos de contratação direta para a aquisição de rouparia hospitalar:

- a. 0050.070120/2022-01: instaurado em 17/05/2022 e encerrado em 20/01/2023;
- b. 0050.000626/2023-25: instaurado em 20/01/2023 e encerrado em 15/03/2023;
- c. 0050.002323/2023-47: instaurado em 22/03/2023 e homologado o resultado em 11/07/2023;
- d. 0036.104652/2022-29: instaurado em 11/11/2022 e em andamento.

50. Ressalta-se que os três primeiros foram instaurados em razão da demora na conclusão da licitação ordinária n. 0050.453579/2021-57 e o quarto em virtude da demora da licitação n. 0036.547611/2021-42.

51. Dessa forma, a demora na conclusão das licitações instauradas com o intuito de serem adquiridos insumos elementares ao funcionamento de unidades hospitalares revela a falta de planejamento da Administração Pública, a qual está implicando a contratação direta com fundamento em emergência ficta.



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

52. Inclusive, essa mesma constatação foi apontada pelo procurador do estado, Dr. Horcades Hugues Uchôa Sena Júnior, em parecer proferido em 10/07/2023 nos autos da dispensa n. 0036.104652/2022-29 (ID 1441677). Na referida manifestação, o procurador destacou a existência de indícios de falta de planejamento da Administração, pois haveria tempo hábil para se concluir o procedimento licitatório n. 0036.547611/2021-42, instaurado para a compra de rouparia hospitalar. Assim, concluiu pelo caráter ficto da emergencialidade, o que ensejaria a imediata apuração de responsabilidade.

53. Em razão disso, o parecer foi acolhido pela Secretária Executiva de Estado de Saúde, a qual determinou, em 17/03/2023, a remessa de cópia dos autos à Comissão Permanente de Apuração de Responsabilidade (COARE) da SESA, em razão do caráter ficto da contratação n. 0036.104652/2022-29 (ID 1441678).

54. Diante da referida situação, e considerando que o processo de dispensa n. 0036.104652/2022-29 foi instaurado em razão da morosidade processual da licitação ordinária n. 0036.547611/2021-42, este corpo técnico analisou a licitação, na forma que segue.

55. Conforme andamento processual no SEI, a licitação foi instaurada pela Superintendência Estadual de Licitações (SUPEL) em **novembro de 2021**, tendo como objeto a aquisição de rouparia hospitalar para atender as seguintes unidades de saúde do Estado de Rondônia: Hospital Infantil Cosme e Damião - HICD; Hospital Regional São Francisco do Guaporé - HRSFG; Complexo Hospitalar Regional de Cacoal - COHREC; Hospital de Base Doutor Ary Pinheiro - HBAP; Centro de Medicina Tropical do Estado de Rondônia - CEMETRON; Hospital Regional de Buritis - HRB; Hospital e Pronto Socorro João Paulo II - JP II; Centro de Diagnóstico por Imagem de Rondônia - CDI; Hospital Regional de Extrema - HRE e Assistência Médica Intensiva - AMI-24h.

56. Em consulta ao referido processo, verificou-se que, ante necessidade de serem ajustadas as demandas de cada uma dessas unidades, o termo de referência apenas foi concluído em **03/03/2023**, ou seja, 1 ano e 4 meses após o início do processo licitatório. Após, prosseguiu-se com a cotação de preços, estando o processo atualmente aguardando a aprovação dos valores por cada uma das unidades hospitalares requisitantes.

57. Assim, constatou-se que a instrução da mencionada licitação apresenta demora excessiva, visto que o objeto da contratação (rouparia hospitalar) envolve a aquisição de produtos de uso corriqueiro pelas unidades de saúde, não havendo justificativa para a demora na conclusão do certame.

58. Ante o exposto, a demora excessiva na conclusão da licitação n. 0036.547611/2021-42 demonstra a falta de planejamento da Administração Pública, o que implica na conclusão de que **a emergência que fundamentou a dispensa n. 0036.104652/2022-29 é fabricada.**



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

59. Quanto a isso, o Tribunal de Contas da União, em interpretação ao art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, dispositivo este que foi reproduzido de forma semelhante na Nova Lei de Licitações e Contratos referente à hipótese de dispensa de licitação, já proferiu entendimento, por meio do acórdão n. 1876/2007-Plenário⁷, de que o referido artigo da antiga lei não faz distinção acerca do tipo de emergência (real ou ficta) que fundamente a dispensa de licitação:

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

60. Ademais, reafirmou o entendimento no Acórdão n. 425/2012-Plenário⁸:

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

61. Igualmente é o entendimento deste Tribunal, no sentido da manutenção do contrato de dispensa de licitação emergencial quando a situação decorre de falta de planejamento da Administração Pública, ante a preponderância do interesse público. Nesse sentido, veja-se o julgado abaixo, relativo à dispensa de licitação com base na emergência, mas com fundamento legal na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/2021):

PEDIDO DE REEXAME. DECISÃO MONOCRÁTICA. TUTELA ANTECIPATÓRIA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGÊNCIA FABRICADA. CABIMENTO EXCEPCIONAL. CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. A contratação por dispensa de licitação, nos moldes do art. 75, VIII, da Lei 14.133/21, também se mostra possível quando a emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão de recursos

⁷ Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2007-09-12:1876>. Acesso em 03/08/2023.

⁸ Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A425%2520ANOACORDAO%253A2012%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 28/05/2023.



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

públicos, a fim de resguardar o interesse público maior a ser tutelado pela Administração e sem prejuízo da responsabilização dos agentes causadores da urgência. Verificada a potencialidade do dano e sua necessária relação de causalidade com a ausência de contratação, resta possível a utilização da dispensa de licitação prevista no art. 75, VIII, da Lei 14.133/21, de forma excepcional, para eliminação do risco de sacrifício ao interesse público tutelado. A ausência de probabilidade de provimento do pedido justifica a revogação da tutela antecipatória concedida. Recurso provido. (Grifou-se) (Processo Nº 02495/22, Acórdão Nº 01017/22, 1ª Câmara, Rel. Edilson de Sousa Silva, j. 13/12/2022⁹).

62. Assim, ainda que haja a ocorrência de emergência ficta por culpa da administração, a previsão contida no art. 75, VIII, da Lei n. 14.133/2021 também é aplicável nessa situação, não podendo se falar em descumprimento desse dispositivo legal, desde que presente também o requisito de eminente prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, sem prejuízo da apuração de responsabilidade de quem deu causa a situação.

63. O artigo de Marinês Restelatto Dotti, publicado na Revista do TCU n. 108¹⁰, elucida quais os possíveis dispositivos legais que são descumpridos no caso de emergência ficta:

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

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

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

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, **serviços**, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual

⁹ Disponível em: <https://papyrus.tcerro.tc.br/?textoLivre=DISPENSA%20DE%20LICITA%C3%87%C3%83O.%20EMERG%C3%84NCIA%20FABRICADA&numeroAcordao=&numeroProcesso=&relatores=&orgaosJulgadores=>. Acesso em 03/08/2023.

¹⁰ Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/469/520>, pág. 56. Acesso em: 28.05.2023.



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

somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifou-se).

65. É por meio do processo de licitação que se alcança a proposta mais vantajosa à Administração, visto que se funda na ideia da competição isonômica entre os licitantes interessados na disputa, sendo imposto ao gestor, pelo princípio da eficiência (art. 37, *caput*), que planeje as contratações, de modo a realizar de forma tempestiva as licitações, evitando que os serviços, como os aqui versados, de natureza ordinária, sofram solução de continuidade, bem como a ocorrência contratações diretas motivadas por falta de planejamento.¹¹

66. Dessa forma, a dispensa de licitação objeto do SEI n. 0036.104652/2022-29 foi decorrente da falta de planejamento e inércia da administração (emergência ficta ou fabricada). Contudo, à luz do entendimento jurisprudencial e com vistas a resguardar o interesse público, entende-se que deve ser mantida a contratação nele pretendida, sem prejuízo à apuração de responsabilidade de quem deu causa à emergência ficta.

67. Neste ponto, é importante destacar que a Administração Pública já está ciente do caráter ficto da dispensa de licitação n. 0036.104652/2022-29, razão pela qual está adotando as providências necessárias à apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa a tal situação. Nesse sentido, a Secretária Executiva de Estado de Saúde de Rondônia reconheceu o caráter ficto da contratação n. 0036.104652/2022-29 e determinou a apuração de responsabilidade (ID 1441678).

68. Por fim, em manifestação da Secretária Executiva de Saúde, esta determinou a publicação de dispensa de licitação em razão da situação de urgência, nos ditames do inciso IV do Art. 24, da Lei 8.666/93 (ID 1441678), regularizando-se, com isso, a

¹¹ Nesse sentido já se posicionou este Tribunal de Contas, conforme ementa do Acórdão AC1-TC 00508/21, Processo n. 3490/2018: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES AUTORIZATIVAS. **EMERGÊNCIA FICTA. FALTA DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADE CONSTATADA. CONTRATOS ILEGAIS SEM PRONÚNCIA DE NULIDADES. SANÇÃO PECUNIÁRIA.** 1. A dispensa de licitação verifica-se em situações nas quais, embora viável a competição entre particulares, a licitação se afigura objetivamente inconveniente ao interesse público, como nas hipóteses de emergência ou de calamidade pública, consoante dispõe o art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666, de 1993. 2. A situação emergencial ou calamitosa que legitima o acionamento do permissivo contido no art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666, de 1993, é aquela cuja ocorrência refuja às possibilidades normais de prevenção por parte da Administração. Ou, dito de outro modo, é a que não possa ser imputada à desídia administrativa, à falta de planejamento, à má gestão dos recursos disponíveis etc., e que não possam, de alguma forma, ser atribuídas a culpa ou dolo ao gestor público, que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação, como v. g. deflagrar, tempestivamente, pertinente e hígido processo licitatório. 3. In casu, a instrução processual revelou que a falta de planejamento ou desídia administrativa da PGM, deu azo à caracterização de uma emergência ficta ou fabricada, não se amoldando, destarte, à hipótese prevista no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e no art. 24, inciso IV c/c art. 26, Parágrafo único, inciso I, da Lei n. 8.666, de 1993, razão pela qual tais contratações restaram irregulares. 4. Declaração de ilegalidade dos contratos, sem pronúncia de nulidade, com consequente aplicação de multa ao responsável. 5. PRECEDENTE: Acórdão AC2-TC 980/17 (Processo n. 2408/2016/TCE-RO), de relatora do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. (Grifou-se).



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

publicidade do fundamento correto da presente dispensa de licitação.

3.7. Da ampliação do escopo: determinação de prazo para conclusão da licitação.

69. Embora não tenha sido objeto da representação, verificou-se que a licitação ordinária n. 0036.547611/2021-42 ainda não foi concluída, estando na fase de aprovação do termo de referência.

70. O referido procedimento foi iniciado em novembro de 2021, já tendo transcorrido quase dois anos desde a sua deflagração, prazo razoável para a sua conclusão.

71. Dessa forma, propõe-se ao relator que **determine** ao senhor Jefferson Ribeiro da Rocha, secretário estadual de Saúde, que conclua o procedimento licitatório ordinário no prazo de 180 dias, sob pena de aplicação de multa em caso de descumprimento, devendo comprovar a publicação do respectivo edital, perante esta Corte de Contas, no prazo de até 5 dias após a publicação.

3.8. Da nova documentação juntada aos autos

Em despacho proferido no dia 18/07/2023 (ID 1430666), o Relator, conselheiro Valdivino Crispim de Souza, determinou a juntada aos autos do ofício n. 24044/2023/SESAU-ASTEC (ID 1425254), encaminhado em 06/07/2023 pela secretária executiva de Saúde.

No expediente, a secretária informou que, visando garantir as melhores condições para a contratação, ante o lapso temporal, fora aberta a tentativa de obter novas cotações de modo a garantir a aquisição de rouparia hospitalar, sendo obtidas novas propostas.

Pois bem. Como essa informação já havia sido constatada por esta unidade técnica quando da análise do processo de dispensa de licitação n. 0036.104652/2022-29, visto que uma das novas propostas foi justamente a apresentada pela empresa vencedora do procedimento (Silvenia Uniformes Ltda.), o teor do documento não altera a conclusão do presente feito.

4. CONCLUSÃO

72. Encerrada a análise preliminar, conclui-se pela **inexistência** de evidências de irregularidades nos procedimentos de dispensa de licitação objetos do SEI n. 0050.070120/2022-01 e 0036.104652/2022-29, cujos objetos são a contratação emergencial de “rouparia hospitalar” pela Secretaria de Estado da Saúde, sendo **improcedente** a representação.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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



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

a. Julgar improcedente a representação formulada pelo Senhor Robson Silva dos Santos, representante legal da empresa Proroupas Confecções Ltda Epp, em razão da inexistência de evidências de irregularidades nos procedimentos de dispensa de licitação objetos do SEI n. 0050.070120/2022-01 e 0036.104652/2022-29, cujos objetos são a contratação emergencial de “rouparia hospitalar” pela Secretaria de Estado da Saúde;

b. Determinar ao Jefferson Ribeiro da Rocha (CPF n. ***.686.602-**), secretário estadual de Saúde, ou de quem vier lhe substituir, que conclua o procedimento licitatório ordinário n. 0036.547611/2021-42 no **prazo de 180 dias**, sob pena de aplicação de multa em caso de descumprimento, devendo comprovar a publicação do respectivo edital, perante esta Corte de Contas, no prazo de até 5 dias após a publicação, conforme fundamentos evidenciados no subitem 3.7 deste relatório;

c. Determinar a notificação do senhor Jefferson Ribeiro da Rocha (CPF n. ***.686.602-**), secretário estadual de Saúde, ou de quem vier lhe substituir, para que envie a esta Corte de Contas, no prazo de até 5 dias após a conclusão do procedimento, o resultado da apuração de responsabilidade determinada em 17/07/2023 pela Secretária Executiva de Estado de Saúde no processo de dispensa n. 0036.104652/2022-29 (ID 1441678), a qual será instaurada pela Comissão Permanente de Apuração de Responsabilidade (COARE) da SESAU.

Porto Velho/RO, 3 de agosto de 2023.

Elaboração:

VALENTINA MARIA ÁLVAREZ CATALÁN
Auditora de Controle Externo – Matrícula 627

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo – Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares

Em, 3 de Agosto de 2023



VALENTINA MARIA ALVAREZ CATALAN
Mat. 627
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 3 de Agosto de 2023



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