



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

**PROCESSO Nº:** 3490/2018

---

**SUBCATEGORIA:** Fiscalização de Atos e Contratos

---

**UNIDADE:** Prefeitura Municipal de Porto Velho

---

**ASSUNTO:** Processos Administrativos n. 04.2811-00/2014 e n. 04.2599-00/2014

---

**RESPONSÁVEIS:** **Carlos Dobbis**, Procurador-Geral do Município de Porto Velho, CPF n. 147.091.639-87;

**Mirton Moraes de Souza**, Procurador do Município de Porto Velho, CPF n. 204.404.482-04;

**Moacir de Souza Magalhães**, Procurador do Município de Porto Velho, CPF n. CPF n. 102.856.522-49;

**Francisco Assis da Silva Secundo**, na qualidade de Chefe da Divisão de Apoio Administrativo, CPF n. 021.634.032-20

---

**RELATOR:** Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

## RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

### 1. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Fiscalização de Atos e Contratos com origem no processo n. 3559/13, que trata da verificação da legalidade na formalização do Contrato n. 47/PGE/2013 (Processo Administrativo n. 04.2240-00/2013/PGM), celebrado entre o município de Porto Velho e a empresa C.R.S Engenharia, Projetos e Consultoria Ltda. - ME, por intermédio da Procuradoria-Geral do Município de Porto Velho.

2. Transcorrida a análise dos fatos, o Relatório Inicial do processo 3559/13, datado de 04.11.2013, concluiu pela inobservância ao artigo 3º da Lei Federal 8.666/93, por indevida dispensa de licitação para contratação de serviços técnicos especializados (Processo n. 04.02240/2013/PGM), posto que ausentes os pressupostos de caracterização da situação emergencial, em função da previsibilidade da situação, em desacordo com o artigo 24, inciso IV, da Lei Federal 8.666/93, de responsabilidade do Sr. Carlos Dobbis – Procurador-Geral do Município de Porto Velho.

3. Em seguida, na data de 07.04.2014, o Ministério Público de Contas opinou pela abertura do prazo de defesa aos senhores Carlos Dobbis – Procurador-Geral, e Francisco Assis Secundo – Chefe da Divisão de Apoio Administrativo, em razão das seguintes falhas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

- a) afronta ao art. 37, II, da CF, pela burla ao concurso público, haja vista a terceirização de atividade-fim da Procuradoria-Geral ao contratar serviços de análise de gerenciamento de processo e procedimentos sob a responsabilidade da Procuradoria Feral do Município, consoante o art. 9º, 14, 15 e 17, da Lei Complementar n. 99/2000.
- b) ausência de projeto básico adequação aos termos do art. 6º, IX da Lei n. 8.666/93, haja vista não descrever o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para a caracterização do serviço, o que inviabiliza a realização de licitação, por força do art. 7º, §2º, I c/c §9º, da Lei n. 8.666/93;
- c) ausência de comprovação de emergência real, conforme exigido pelo art. 24, VI e art. 26, I, ambos da Lei n. 8.666/93, sendo, em verdade, emergência ficta, decorrente de desídia e falta de planejamento, o que caracteriza hipótese gravíssima positivada no art. 89 da Lei de Licitações e impõe a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, consoante art. 102 da Lei n. 8.666/93;
- d) ausência de publicação do termo de ratificação da dispensa e de justificativa da escolha do fornecedor, consoante exigido no caput e inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93.

4. Após manifestações dos responsáveis, em janeiro de 2015, novo relatório técnico foi elaborado, desta vez concluindo pela subsistência das seguintes irregularidades:

- a) descumprimento ao art. 37, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, terceirizando, por intermédio do Contrato n. 047/PGM/2013, serviços próprios da Procuradoria Geral do Município de Porto Velho e de outras Secretarias Municipais, caracterizando burla ao concurso público (item 4.2.1 do relatório);
- b) descumprimento ao art. 24, VI e 26, I, da Lei 8.666/93, ante a ausência dos pressupostos legais necessários para a celebração do Contrato n. 047/PGM/2013 por meio de dispensa de licitação (item 4.2.3 do relatório);
- c) descumprimento ao art. 26, caput, inciso I e parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, ante a ausência de publicação do termo de ratificação da dispensa de licitação e de justificativa quando à escolha da empresa CRS Engenharia, Projetos e Consultoria Ltda para figurar no Contrato n. 047/PGM/2013 (item 4.2.4 do relatório).

5. Ressaltou a unidade técnica que, mesmo tendo sido conferida aos responsáveis a oportunidade de contestarem as irregularidades apontadas, o meio utilizado para chamar os responsáveis aos autos – quais sejam, ofícios – não constitui meio hábil para atender ao contraditório e à ampla defesa, razão pela qual sugeriu a emissão dos respectivos mandados de audiência para formalização do contraditório, alertando-os quanto às sanções que poderão advir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

da subsistência das irregularidades, tudo em cumprimento ao art. 62, III, do Regimento Interno desta Corte.

6. Por fim, sugeriu ao relator que requisitasse os processos administrativos n. 04-2599-00/2014 e 04-2811-00/2014, tendo em vista que a PGM, por meio desses processos, novamente contratou a empresa CRS Engenharia, Projetos e Consultoria LTDA, sem licitação, para prestar os mesmos serviços pactuados no Contrato n. 047/PGM/2013.

7. Em ato seguinte, a Decisão Monocrática n. 064/2015/GCWCSO promoveu a requisição de cópia integral dos processos administrativos de n. 04.2599-00/2014 e 04-2811-00/2014 para análise técnica.

8. Devidamente encaminhadas as cópias requisitadas, a unidade técnica destacou, de plano, que o mérito dos autos n. 3559/13 estava devidamente analisado, e por se tratarem, os processos administrativos municipais n<sup>os</sup> 04.2599-00/2014 e 04-2811-00/2014, de novas contratações, ainda que com a mesma empresa (CRS), mesmo objeto e sob a mesma alegação de situação emergencial, deveriam ser analisados em autos apartados aos do processo 3559/13 para não retardar o andamento processual.

9. Tal medida, de acordo com a unidade técnica, justificava-se pelo fato de, até meados de 2015, não haver posicionamento da Corte de Contas sobre a legalidade ou ilegalidade da dispensa de licitação ocorrida em 2013 por meio do Processo Administrativo n. 04.2240-00/2013/PGM - Contrato n. 47/PGE/2013.

10. Nesses termos, a unidade técnica concluiu pela permanência das irregularidades a seguir transcritas, bem como pelo desentranhamento dos autos n. 3559/13, documentação referente aos processos administrativos n. 04.2811-2014/PGM (Contrato n. 066/A/PGM/2014) e P.A. n<sup>o</sup> 04. 2599-002014 (Contrato n. 001/PGM/2014).

4.1.1. Responsabilidade solidária de Carlos Dobbis (CPF n. 147.091.639- 87), Ex-Procurador-Geral do Município de Porto Velho, e Francisco Assis da Silva Secundo (CPF n. 021.634.032-20), Chefe da Divisão de Apoio Administrativo: a) Descumprimento ao art. 6<sup>o</sup>, IX, da Lei n. 8.666/93, visto que o projeto básico que acompanhou o Contrato n. 047/PGM/2013 não caracterizou de maneira clara e adequada os serviços que a Procuradoria-Geral do Município necessitava (itens 4.1.2 e 4.2.2 deste relatório).

4.1.2. Responsabilidade de Carlos Dobbis (CPF n. 147.091.639-87), ExProcurador-Geral do Município de Porto Velho:

a) Descumprimento ao art. 37, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, terceirizando, por intermédio do Contrato n. 047/PGM/2013, serviços próprios da Procuradoria Geral do Município de Porto Velho e de outras Secretarias Municipais, caracterizando burla ao concurso público (item 4.2.1 deste relatório);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

- b) Descumprimento ao art. 24, VI e 26, I, da Lei 8.666/93, ante a ausência dos pressupostos legais necessários para a celebração do Contrato n. 047/PGM/2013 por meio de dispensa de licitação (item 4.2.3 deste relatório);
- c) Descumprimento ao art. 26, caput, inciso I e parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, ante a ausência de publicação do termo de ratificação da dispensa de licitação e de justificativa quando à escolha da empresa CRS Engenharia, Projetos e Consultoria Ltda para figurar no Contrato n. 047/PGM/2013 (item 4.2.4 deste relatório)

11. Novamente remetido ao Ministério Público de Contas, o *Parquet* corroborou com posicionamento técnico, tanto acerca da permanência das ilegalidades atribuídas aos senhores Carlos Dobbis e Francisco da Silva Secundo, como pelo desentranhamento da documentação encaminhada pela PGM através do ofício n. 166/GAB/PGM/2015, referente aos processos administrativos n. 04.2811-2014/PGM (Contrato nº 066/-A/PGM/2014) e P.A. n. 04.2599-002014 (Contrato n. 001/PGM/2014).

12. Ao mesmo tempo, considerou ilegal o Contrato 047/PGM/2013, e aplicação de multa aos responsáveis, conforme opinativo contido no Parecer 09/GPGMPC (ID 556537/Processo n.3559/13) transcrito a seguir:

1. considerado ilegal o Contrato n. 047/PGM/2013, firmado entre o Município de Porto Velho e a empresa C.R.S Engenharia, Projetos e Consultoria Ltda. – ME;
2. atribuída Responsabilidade solidária aos Srs. Carlos Dobbis (CPF n. 147.091.639-87), Ex-Procurador-Geral do Município de Porto Velho, e Francisco Assis da Silva Secundo (CPF n. 021.634.032-20), Chefe da Divisão de Apoio Administrativo pelo descumprimento ao art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93, visto que o projeto básico que acompanhou o Contrato n. 047/PGM/2013 não caracterizou de maneira clara e adequada os serviços que a Procuradoria-Geral do Município necessitava;
3. atribuída Responsabilidade ao Sr. Carlos Dobbis (CPF n. 147.091.639- 87), Ex-Procurador-Geral do Município de Porto Velho pelo:
  - a) descumprimento ao art. 37, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, terceirizando, por intermédio do Contrato n. 047/PGM/2013, serviços próprios da Procuradoria Geral do Município de Porto Velho e de outras Secretarias Municipais, caracterizando burla ao concurso público;
  - b) descumprimento ao art. 24, VI e 26, I, da Lei 8.666/93, ante a ausência dos pressupostos legais necessários para a celebração do Contrato n. 047/PGM/2013 por meio de dispensa de licitação;
  - c) descumprimento ao art. 26, caput, inciso I e parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, ante a ausência de publicação do termo de ratificação da dispensa de licitação e de justificativa quando à escolha da empresa CRS Engenharia, Projetos e Consultoria Ltda para figurar no Contrato n. 047/PGM/2013;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

4. aplicada multa em média gradação dos lindes legais ao Sr. Carlos Dobbis, Ex-Procurador-Geral do Município de Porto Velho, pelas graves ilegalidades praticadas, com supedâneo no art. 55, II da Lei Complementar n. 154/96;

5. remetida cópia dos presentes autos ao Ministério Público Estadual, consoante o art. 102 da Lei 8.666/93, para as providências que entenderem necessárias.

13. Por fim, acordaram os Conselheiros do Tribunal de Contas de Rondônia (Acórdão AC1-TC 01083/18, ID 666613, referente ao processo 03559/13) em considerar ilegal, sem pronúncia de nulidade, o Contrato n. 47/PGM/2013 – Processo Administrativo n.0402240/2013, dentre outras medidas *in verbis*:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, por unanimidade de votos, em:

I – **CONSIDERAR ILEGAL, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE**, o Contrato n. 47/PGM/2013, Processo Administrativo n. 04.02240/2013, fundamentado no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666, de 1993, dada a infringência ao art. 26, caput, da Lei n. 8.666, de 1993, ante a ausência de publicidade do termo de ratificação da dispensa de licitação em apreço, cuja exteriorização afigura-se como condição de validade dos atos perpetrados;

[...]

IV – **ORDENAR** o desentranhamento da documentação juntada, às fls. ns. 748 a 4.957, relativas aos Processos Administrativos ns. 04.2811-2014/PGM (Contrato n. 66/-A/PGM/2014) e 04.2599-2014 (Contrato n. 1/PGM/2014), e seu subsequente encaminhamento à DDP, para pertinente autuação como fiscalização de atos e contratos, submetendo, após, os autos à SGCE a fim de que se manifeste, na forma regimental;

14. Em vista disso, os autos foram desentranhados e encaminhados à Secretaria-Geral de Controle Externo que, após análise do encartado processual, elaborou Relatório Técnico inicial (ID 724059), no qual concluiu pela ocorrência do prazo prescricional adotado por esta Corte de Contas, porquanto já transcorridos 05 (cinco) anos desde a vigência dos contratos.

15. Entretanto, para a contagem do prazo, a unidade técnica não considerou nenhum marco interruptivo da prescrição, o que restou explanado no Parecer Ministerial n. 0094/2019/GPAMM (ID 738654), subscrito pelo Procurador Adilson Moreira de Medeiros, que assim concluiu:

Destarte, em total dissonância com a unidade instrutiva dessa Corte de contas, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva desse Tribunal de Contas no tocante aos contratos n. 001/PGM/2014 e n. 066-A/PGM/2014, razão pela qual pugna o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

Ministério Público de Contas seja determinado ao controle externo o exame da documentação integrante dos presentes autos, para fins de verificação da legalidade dos atos e fatos vindicados e regular prosseguimento do feito.

16. Por fim, analisadas as recomendações ministeriais, o Conselheiro Relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra, determinou, por meio da DM n. 0043/2019-GCWCS (ID 745749), que os autos fossem encaminhados para esta Secretaria, a fim de que restassem submetidos à nova instrução e análise das irregularidades, porquanto rejeitada a tese da prescrição.

## 2. ANÁLISE TÉCNICA

### 2.1 Contrato 001/PGM/2014 – Proc. Administrativo 04.2599-00/2014

17. O contrato 001/PGM/2014 foi elaborado após parecer 001/GAB/PGM/2014, com vistas a autorizar a contratação direta da empresa CRS Engenharia, Projetos e Consultoria LTDA – ME, para prestar serviços inerentes à Procuradoria-Geral do Município de Porto Velho – PGM.

18. Ao ser solicitado posicionamento quanto à contratação, em 02/01/2014 o Procurador, Sr. Carlos Dobbis, emitiu o Parecer de forma favorável, arrimado na tese da emergencialidade e relevância dos serviços prestados. *In verbis*:

Exsurge patente que se encontra caracterizada a situação de urgência que, efetivamente, comprometerá a prestação dos serviços técnicos referente a atualização monetária, cadastro, relatório, emissão de petição inicial para os novos contribuintes a serem inscritos na Dívida Ativa, e ainda os prejuízos incalculáveis causados a arrecadação da administração municipal, seja pela ausência de planilha de cálculos nos processos de execução fiscal, ocasionando a sua estagnação, e de embargos na esfera trabalhista, resultando a perda de créditos trabalhistas. (ID 689881, fls. 2364 e ss.)

19. Por conseguinte, no dia 02/01/2014, foi emitido Termo de Ratificação da dispensa da licitação (ID 689881, pág. 2388) e em 09/01/2014 restou pactuado o Contrato n. 001/PGM/2014, com a vigência de 180 (cento e oitenta) dias, subscrito pelo procurador parecerista Carlos Dobbis, conforme consta no Vol. 20 do processo administrativo (ID 689881, pág. 2393).

### 2.2 Contrato 066-A/PGM/2014 – Proc. Administrativo 04.2811-00/2014



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

20. Em 02 de junho de 2014, ainda não finalizado o procedimento licitatório, à vista da necessidade de continuidade dos serviços, o então Chefe da Divisão de Apoio da PGM, Sr. Francisco Assis da Silva Secundo, solicitou a contratação direta de empresa para a prestação dos serviços de *software*, consubstanciado, mais uma vez, na alegação de emergência (ID 689850, pág. 33 e ss.).
21. O Projeto Básico expôs a necessidade de que fosse contratada empresa em caráter emergencial enquanto o processo licitatório, já deflagrado, não fosse finalizado (ID 689850, pág. 35), posto que a descontinuidade dos serviços acarretaria prejuízos ao órgão.
22. Sob essas circunstâncias, foi emitida a seguinte justificativa, infra-assinada pelo Procurador da PGM, Sr. Carlos Dobbis, *in verbis*:

Considerando a necessidade da contratação de empresa para prestação de serviços Técnicos Especializados de Assessoramento nas Atividades de Planejamento, no que se refere à atualização monetária, cadastro, relatório, emissão de petição inicial para os novos contribuintes a serem inscritos na Dívida Ativa, solicitamos de Vossa Senhoria que seja efetuado a contratação de empresa em regime de "EMERGÊNCIA, pelo valor de R\$ 40.324,09 (quarenta mil, trezentos e vinte e quatro reais e nove centavos), pejo período de 06 (seis) meses, atendendo assim as disposições da legislação vigente, pelo período 1 'estipulado no artigo 57, inciso li da Lei nº 8.666/93, até a conclusão do processo nº 04-2603- 00/2014, mediante procedimento licitatório para licitação do serviços, que se encontra em fase de instrução processual para licitação junto a Secretaria Municipal de Administra – SEMAD.

23. Consta nos autos Parecer (pág. 193 e ss, ID 689850) exarado pela Procuradoria Geral do Município, em 02/06/2014, descrevendo a necessidade da contratação, bem como as questões de fato e de direito que corroborariam o contrato emergencial. Após, os procuradores signatários opinaram pela necessidade da contratação direta em caráter emergencial, a fim de que fossem evitados maiores prejuízos ao interesse público.
24. Depois de autorizada a despesa (ID 689850, pág. 244), no mesmo dia, 02/06/2014, o Contrato n. 066-A/PGM/2014 foi firmado entre a Procuradoria Geral do Município de Porto Velho e a empresa C.R.S Engenharia, Projetos e Consultoria Ltda., subscrito pelos procuradores Carlos Dobbis, Mirton Moraes de Souza e Moacir de Souza Magalhães (ID 689850, pág. 256).
25. Cumpre salientar que já tramitava, perante essa Corte de Contas, processo (3559/2013-TCER) em razão de contratação emergencial irregular firmada entre a PGM e a mesma empresa (Contrato n. 47/PGM/2013), cuja justificativa para a dispensa foi a mesma oferecida para a contratação aqui analisada. Ou seja, tratava-se de situação que já perdurava há tempos e em razão da qual foram firmados sucessivos contratos emergenciais consubstanciados em uma premeditada emergência.



### 2.3 Da emergência ficta ou fabricada

26. É inegável que a prestação das atividades contratadas é indispensável e não pode ser interrompida. Sob essa ótica, caberia o acolhimento da tese de urgência necessária à dispensa de licitação, requisito indispensável para a contratação emergencial.

27. As hipóteses nas quais se torna cabível a dispensa de licitação, previstas no artigo 24 da Lei 8.666/93, constituem rol taxativo, não estando sob a discricionariedade da administração a inovação de alguma outra hipótese, posto que elas estão relacionadas a situações excepcionais e justificadas, cuja excepcionalidade confirma que a regra é a realização de licitação.

28. Ocorre que existem pormenores de índole fática que não podem ser alheios à corrente análise, porquanto conduzem à conclusão da invalidade do procedimento de contratação emergencial aqui noticiado. Nesse sentido, é plausível que se estabeleça a diferença acerca da emergência ficta e a emergência real.

O artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93 possibilita a dispensa de licitação quando a contratação é dirigida a uma situação emergencial ou calamitosa, reconhecida pela Administração, cujo atendimento ou reparação devam ocorrer de forma imediata para que se evitem maiores prejuízos ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos ou bens, sejam públicos ou particulares.

Podemos desdobrar a emergência em duas espécies: **a real**, verificada após a ocorrência de evento destruidor e que enseja providências reparadoras, e **a potencial**, quando existe prenúncio ou iminência de um fato danoso, sendo necessária a execução imediata de medidas preventivas para impedir a sua propagação ou possíveis danos dela resultantes. Neste caso, mesmo que essa emergência seja previsível, as ações necessárias para evitar sua ocorrência devem ser tomadas pela Administração, sob pena de omissão e apuração de responsabilidades.

Daí porque se dizer que situações que envolvam riscos considerados ordinários à atuação administrativa não motivam nem legitimam o afastamento do dever de licitar e a contratação baseada no inciso IV do artigo 24. A situação emergencial considerada pela regra legal envolve riscos não habituais, extraordinários e, no mais das vezes, insuscetíveis de controle a partir da ação humana e da destreza dos gestores públicos.” (GUIMARÃES, Edgar. Contratação direta: comentários às hipóteses de licitação dispensável e inexigível. 2. ed. Curitiba: Editora Negócios Públicos do Brasil, 2015, p. 65/66) (Grifo Nosso).

29. Da análise dos autos decorre que não se tratava de situação imprevisível, haja vista o tempo transcorrido sem que a contratação fosse regularizada, bem como a sucessão de contratos emergenciais pautados na mesma justificativa, quadro em que a Administração optou por perpetuar irregularidades num lapso temporal favorável ao atendimento à regra da licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

30. Se o uso de referido instituto não decorreu da conjuntura de fatos inesperados e não conhecidos, torna-se evidente a incúria administrativa, que não gestou devidamente os contratos firmados, deixando transcorrer todo o tempo da validade contratual sem que fosse realizado nenhum ato que obstasse a utilização de recurso emergencial.

31. Cabe destacar, neste ponto, que o senhor Carlos Dobbis assumiu o cargo de Procurador Geral do Município de Porto Velho em janeiro de 2013, e em 3 de junho de 2013 foi concretizada a primeira contratação direta sob sua gestão (Contrato n. 47/PGM/2013).

32. Somente em 02 de janeiro de 2014, através do Memorando n. 004/2014, assinado pelo Senhor Francisco Assis da Silva Secundo, Chefe da Divisão de Apoio da PGM), foi solicitada abertura de procedimento licitatório para contratação dos mesmos serviços.

33. Em outras palavras, durante toda a vigência do Contrato Emergencial n. 47/PGM/2013 (objeto dos autos 03559/13-TCERO) nenhuma medida visando regularizar a situação excepcional foi tomada pelos jurisdicionados.

34. Assevera-se, ainda, a incúria da Administração ao gerir o procedimento licitatório, no processo administrativo n. 04-2603-00/2014, o qual mesmo tendo sido iniciado em janeiro de 2014, não foi concluído a tempo de evitar nova contratação direta, consubstanciada no Contrato n. 066-A/PGM/2014, de 02/06/2014.

35. Trata-se, portanto, de emergência fabricada ao longo da sucessão contratual, à margem dos preceitos normativos que regulam a matéria, sobre a qual leciona Gustavo Scatolino (2015, p. 567):

A contratação direta, sob essa hipótese, não deve decorrer da desídia administrativa, quando o agente público não toma as providências cabíveis no tempo correto e, posteriormente, realiza contratação direta alegando situação emergencial. A emergência não deve ser “provocada”, deve decorrer de fatores imprevisíveis, que não tiveram como causa a inércia do administrador público.

36. Da mesma forma, a Advocacia-Geral da União (AGU) corrobora esse entendimento, conforme sua Orientação Normativa n. 11/2009, destacando a necessidade de apuração da causa emergencial e consequente responsabilização do agente desidioso.

A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.

37. Nesse mesmo sentido, fundamentam os tribunais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

AÇÃO POPULAR. Município de Itaquecetuba. Contratos para prestação de serviço de coleta de lixo. **Dispensa de licitação** (art. 24, IV, Lei nº 8.666/93). Emergência fabricada. **Sucessivos contratos celebrados com dispensa de licitação pelo mesmo fundamento, pelo período de dez anos. Ilegalidade.** Nulidade dos contratos. Ilegalidade. Elementos dos autos que indicam terem sido prestados os serviços, inexistente, por outro lado, prova de lesão ao erário. Sentença de improcedência. Nulidade do contrato que deve ser declarada. Reexame necessário parcialmente provido para tal finalidade.

(TJ-SP – Remessa Necessária: 10005636020168260278 SP 1000563-60.2016.8.26.0278, Relator: Antonio Carlos Villen, Data de Julgamento: 04/02/2019, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 07/02/2019)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. SISTEMA DE INFORMÁTICA. MUNICÍPIO QUE ALMEJA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE AVENÇA. SITUAÇÃO EMERGENCIAL NÃO TIPIFICADA. IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO, PORQUE JÁ PROMOVIDA PELO PRAZO MÁXIMO PERMITIDO. APLICABILIDADE DO DISPOSTO NO ART. 57, INC, IV, DA LEI N. 8.666/93. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. “É preciso cautela com a [...] contratação se certame, especialmente em razão das chamadas emergências fabricadas ou fictas: ‘a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final de um contrato sem que a licitação (e cessar o atendimento a necessidades impostergáveis) ou realizar a contratação direta (sob a invocação da emergência) ” (STJ – Resp 1.192.563/SP, rel. Min. Herman Benjamin, j. 12.05.2015 – destaquei).

(TJ-SC – AC: 03041955120158240012 Caçador 0304195-51.2015.8.24.0012, Relator: João Henrique Blasi, Data de Julgamento: 20/08/2019, Segunda Câmara de Direito Público).

38. É imperioso, portanto, que se estabeleça e comprove que a situação adversa não tenha originado da falta de planejamento ou da má gestão dos recursos disponíveis, o que não restou verificado no caso em tela.

39. Vê-se que, em razão da desídia administrativa, não foram adotadas as providências para a realização de procedimento licitatório – mesmo ante a existência de tempo hábil para tanto – capaz de evitar a utilização de recurso excepcionalíssimo.

### 3. CONCLUSÃO

40. Findada a análise dos processos administrativos n. 04.2811-00/2014 e n. 04.2599-00/2014, que deram ensejo, respectivamente, aos Contratos n. 066-A/PGM/2014 e n. 001/PGM/2014, conclui-se pela ocorrência da seguinte irregularidade:

41. **3.1.** De responsabilidade do Sr. **Carlos Dobbis**, na qualidade de Procurador-Geral do Município de Porto Velho, CPF n. 147.091.639-87, Sr. **Mirton Moraes de Souza**, na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos - CLIC

qualidade de Procurador do Município de Porto Velho, CPF n. 204.404.482-04, Sr. **Moacir de Souza Magalhães**, na qualidade de Procurador do Município de Porto Velho, CPF n. 102.856.522-49, e Sr. **Francisco Assis da Silva Secundo**, na qualidade de Chefe da Divisão de Apoio Administrativo, CPF n. 021.634.032-20, por:

42. a) Deixarem de adotar, tempestivamente, as providências necessárias à realização de licitação previsível, ensejando situação emergencial ficta por falta de planejamento, desídia e má gestão, infringindo o art. 24, inc. IV da Lei 8.666/93, bem como o art. 37, *caput* da Constituição Federal.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

44. a) Em prestígio ao devido processo legal e seus desdobramentos, chamar aos autos os agentes tidos como responsáveis na conclusão deste relatório, para que apresentem **razões de justificativas** e/ou os documentos que entenderem necessários para sanar as ilegalidade a eles imputadas.

Porto Velho, 20 de dezembro de 2019.

**Alexandre Henrique Marques Soares**  
Auditor de Controle Externo  
Matrícula 496

Supervisão,

**Nadja Pamela Freire Campos**  
Auditora de Controle Externo  
Subcoordenadora de Controle de Licitações e Contratos  
Matrícula 518

Em, 20 de Dezembro de 2019



ALEXANDRE HENRIQUE MARQUES

~~SOARES~~

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 8 de Janeiro de 2020



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS

Mat. 518

COORDENADOR DA COORDENADORIA

ESPECIALIZADA DE CONTROLE

EXTERNO 7