

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

PROCESSO: 02754/22/TCE-RO

SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos

ASSUNTO: Análise acerca da legalidade da contratação realizada pelo DER/RO, por meio de dispensa de licitação por emergência, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, para a construção de ponte em concreto pretendido sobre o curso d'água Rio Belém, que deu origem ao Contrato nº 16/2022/FITHA/RO, celebrado com a sociedade empresária Trena – Terraplanagem e Construções S/A, CNPJ nº 18.742.098/0001-18, no valor de R\$ 4.850.787,60 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil, setecentos e oitenta e sete reais e sessenta centavos), conforme SEI nº 0009.592242/2021-70

JURISDICIONADO: Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO

INTERESSADO: Sem Interessados

RESPONSÁVEIS: Eder André Fernandes Dias, CPF nº ***.198.249-**, Diretor-Geral do DER/RO (a partir de 1º.4.2022)

Elias Rezende de Oliveira, CPF nº ***.642.922-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO

Henrique Flávio Barbosa, CPF nº ***.953.231-**, Procurador Autárquico do DER/RO

ADVOGADOS: Sem Advogados

RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto

GRUPO: I

SESSÃO: 3ª Sessão Ordinária Virtual da 2ª Câmara, de 11 a 15 de março de 2024

BENEFÍCIOS: Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública – Melhorar processos de trabalho – Qualitativo – Direto

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO.
FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS.
CONTRATAÇÃO VIA DISPENSA DE
LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA (ART. 24,
INCISO IV, DA LEI Nº 8.666/93). ESTADO DE
EMERGÊNCIA NÃO CONFIGURADO. NÃO
PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

CUMULATIVOS E INDISPENSÁVEIS À ESPÉCIE. RECONHECIMENTO DA ILEGALIDADE DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. É remansosa a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2988/2014-Plenário) no sentido de que são necessários os seguintes requisitos para que a situação fática se enquadre na hipótese do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93: a) situação de emergência ou de calamidade pública; b) urgência no atendimento de situação que possa comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e c) limitação da contratação emergencial à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.
2. Uma vez que não atendidos aos requisitos cumulativos e indispensáveis do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, é indevida a dispensa de licitação emergencial.
3. A ausência de indicativo de superfaturamento do contrato, concorre para mitigar o risco de ter havido prejuízo à Administração Pública em razão de ter sido preterida a disputa licitatória visando à seleção da proposta mais vantajosa.
4. A despeito de inexistir indícios de dano ao erário, e diante da efetiva conclusão do objeto do contrato a contento, é razoável considerar ilegal o procedimento de dispensa de licitação, sem pronúncia de nulidade, com vistas a preservar os atos já constituídos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e proporcionalidade estrita (justa medida), sob pena de causar demasiado prejuízo ao interesse público maior.
5. Os atos praticados com grave infração à norma legal (arts. 2º e 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93) ensejam a aplicação de multa ao responsável, com supedâneo no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154, de 1996.

RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos sobre fiscalização de atos e contratos, instaurada em decorrência de comunicado apócrifo, por meio da Ouvidoria de Contas¹, em que se noticiou supostas irregularidades na execução de pontes, concessão de diárias e fornecimento de alimentações no âmbito do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO.

¹ Memorando nº 0477149/2022/GOUV (ID [1305890](#)).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

2. Presentes os requisitos de seletividade (Relatório de Seletividade [1335433](#)), o Corpo Técnico emitiu a seguinte proposta de fiscalização, face aos achados de auditoria:

[...] 4. CONCLUSÃO:

28. Em razão do exposto, em consonância à conclusão exarada no Relatório de Seletividade (id. 1335433) sugere-se a conversão deste Procedimento Apuratório Preliminar – PAP em ação de controle específica, conforme inciso I, do §1º, do art. 10 da Resolução n. 291/2019/TCERO e, na forma do art. 61 do Regimento Interno do TCERO, nos seguintes termos:

a) Processo n. 0009.078950/2022-83, Contrato n. 105/2022/PGE-DER, ponte de madeira sobre o Rio Pardo, que seja aberto novo processo de fiscalização de atos e contratos, dadas as evidências de emergência ficta ou fabricada.

b) Processo n. Sei n. 0009.592242/2021-70, Contrato n. 016/2022/FITHA/RO, referente à construção de ponte de concreto pretendido sobre o Rio Belém, trecho Machadinho do Oeste/Cujubim, dadas as evidências de contrato em regime de emergência ficta ou fabricada, que este processo seja convertido em fiscalização de atos e contratos.

29. Em relação ao processo 0009.068446/2022-75, que cuida do Contrato n. 71/2022/PGE-DER, com objeto “Construção de Ponte de Madeira sobre o Rio Canaã”, nos termos da análise empreendida, por ausência de elementos suficientes ao empreendimento de ação de controle específica, propomos que não seja realizada ação fiscalizatória.

3. O Relator originário destes autos, eminente Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, nos termos da DM n° 62/23-GCWCS (ID [1377121](#)), em consonância com a propositura da Unidade Técnica, decidiu pelo processamento do feito como Fiscalização de Atos e Contratos, e, dentre outras providências, determinou a realização de inspeção *in loco* para coletas de dados e esclarecimento dos fatos relacionados aos Contratos n° 105/2022/PGE-DER (SEI n° 0009.078950/2022-83) e n° 16/2022/FITHA/RO (SEI n° 0009.592242/2021-70).

4. Por meio da Análise Técnica (ID [1415061](#)), a Unidade Instrutiva concluiu pela ausência de superfaturamento do Contrato n° 16/2022/FITHA/RO (SEI n° 0009.592242/2021-70), considerando que os preços registrados são compatíveis com os de mercado (base referencial do SICRO/DNIT de janeiro de 2022). Sugeriu-se, ademais, as seguintes recomendações ao DER/RO: a) que seja adotada a composição referencial de percentual de BDI próprio ou do DNIT, e a apresentação de justificativas em caso de composição com valores superiores, evitando-se que novas contratações sejam realizadas com percentual de BDI superior aos referenciais; e b) que sejam utilizadas, preferencialmente, as tabelas referenciais oficiais mais recentes em relação à data de abertura da licitação.

5. A equipe de Auditores de Controle Externo designada pela Portaria n° 143, de 10 de abril de 2023, realizou a inspeção *in loco*, no período de 10 a 14.4.2023. Em que pese a inspeção tenha

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

contemplado ambos os contratos, optou-se pela autuação do proc. 1391/23 para a fiscalização específica do Contrato nº 105/2022/PGE-DER (SEI nº 0009.078950/2022-83).

6. O escopo da fiscalização dos presentes autos, portanto, cingiu-se ao Contrato nº 16/2022/FITHA/RO (SEI nº 0009.592242/2021-70), celebrado entre o DER/RO e a sociedade empresária Trena – Terraplanagem e Construções S/A, CNPJ nº 18.742.098/0001-18, cujo objeto é a construção de ponte em concreto protendido sobre o curso d'água Rio Belém, decorrente do procedimento de dispensa de licitação por emergência, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

7. A Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE, por meio do Relatório Técnico (ID [1422090](#)), evidenciou achados de auditoria, opinando nos moldes a seguir transcritos (grifos originais):

[...] 4. CONCLUSÃO

62. Diante da presente análise, pelas evidências constantes nos autos nesta fase processual, opina-se o seguinte:

4.1. Da responsabilidade do Senhor Elias Oliveira Rezende, Ex-Diretor-Geral do DER-RO, CPF: *.642.922-****

63. Desrespeitar o art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, por autorizar a contratação de ponte de concreto protendido, por dispensa de licitação, em caráter emergencial, sendo essa emergência ficta ou criada, conforme descrito no item 3 deste relatório.

4.2. Da responsabilidade do senhor Eder André Fernandes Dias, Diretor-Geral do DER-RO, CPF: *.198.249-**:**

64. Desrespeitar o art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, por contratar a construção de ponte de concreto protendido, por dispensa de licitação, em caráter emergencial, sendo essa emergência ficta ou criada, conforme descrito no item 3 deste relatório.

4.3. Da responsabilidade do senhor Henrique Flávio Barbosa, Procurador Autárquico, PGE-DER, CPF: *.953.231-**:**

65. Desrespeitar o art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, por emitir parecer, com erro grosseiro, favorável a contratação de construção de ponte de concreto protendido, por dispensa de licitação, em caráter emergencial, sendo essa emergência ficta ou criada, conforme descrito no item 3 deste relatório.

8. O Ministério Público de Contas – MPC roborou a propositura técnica, por meio do Parecer nº 135/2023-GPYFM (ID [1441066](#)).

9. Nos termos da Decisão Monocrática nº 146/23-GCWCS (ID [1444486](#)), o Relator determinou a audiência dos responsáveis indicados pela SGCE, para que, querendo, oferecessem razões de justificativas, por escrito, no prazo de até 15 (quinze) dias, a contar de suas notificações,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

consoante o art. 30, § 1º, inciso II, c/c o art. 97 do Regimento Interno do TCE/RO, em face da suposta irregularidade administrativa veiculada no Relatório Técnico (ID [1422090](#)).

10. Devidamente citados, todos os responsáveis apresentaram tempestivamente as suas razões de justificativas (IDs [1459115](#), [1458109](#) e [1457875](#)), conforme certidão acostada ao ID [1459180](#).

11. Procedida à análise das defesas, conforme Relatório (ID [1476758](#)), a Unidade Técnica acatou parcialmente os argumentos invocados, tanto que opinou pelo afastamento da imputação da irregularidade em relação aos senhores Eder André Fernandes Dias e Henrique Flávio Barbosa, entendendo subsistir, contudo, em relação ao senhor Elias Rezende de Oliveira, conforme a seguir transcrito (grifos originais):

4. CONCLUSÃO:

69. Encerrada a análise técnica, circunscrita à verificação dos apontamentos constantes nas razões de justificativas interpostas pelos jurisdicionados do DER/RO, conclui-se:

4.1. Pelo acolhimento das justificativas trazidas pelos Senhores

4.1.1. Eder André Fernandes Dias, as quais no entendimento desta unidade técnica são suficientes para afastar a responsabilização do agente e;

4.1.2. Henrique Flávio Barbosa, as quais no entendimento desta unidade técnica são suficientes para afastar a responsabilização do agente

70. Ademais, quanto ao jurisdicionado Elias Rezende esta unidade técnica entende que as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar a responsabilização do agente, as quais estão discriminadas a seguir:

4.2. De responsabilidade do Senhor Elias Rezende de Oliveira, CPF: ***.642.992-**, ex-Diretor-Geral do DER/RO, por:

71. Desrespeitar o art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, por autorizar a contratação de ponte de concreto pretendido, por dispensa de licitação, em caráter emergencial, sendo essa emergência ficta ou criada, conforme descrito no item 3 deste relatório.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

72. Ante ao exposto, propõe-se ao relator:

5.1. Considerar cumprida a determinação do item I da Decisão Monocrática n. 0146/2023-GCWCSC dos agentes identificados nos tópicos 4.1, 4.2 deste relatório.

5.2. Multar o agente identificado no tópico 4.2 deste relatório, pelos motivos alhures expostos, consoante art. 55 da Lei Complementar nº 154/96

5.3. Excluir a responsabilização dos agentes identificados nos tópicos 4.1.1 e 4.1.2, pelos motivos alhures exposto.

5.4. Recomendar ao DER/RO que realize plano de ação com objetivo de substituição das pontes de madeira por pontes com estruturas definitivas (concreto e/ou metálica),

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

estabelecendo critérios técnicos que observem a segurança dos usuários da rodovia, a economicidade das contratações e o maior impacto socioeconômico do Estado.

5.5. Arquivar os autos, em razão do exaurimento do objeto.

12. Convergindo com o posicionamento da Unidade Técnica, o MPC emitiu o Parecer nº 222/2023-GPYFM (ID [1511326](#)), opinando conclusivamente na forma delineada a seguir (destaques no original):

Pelo exposto, este MPC OPINA seja:

1. Aplicada multa ao Sr. **Elias Oliveira Rezende**, Ex-Diretor-Geral do DER-RO por descumprir o art. 2º e 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, autorizando a contratação de ponte de concreto protendido, por dispensa de licitação, em caráter emergencial, sendo essa emergência ficta ou criada.

2. determinado ao atual gestor do DER-RO que adote ações visando:

2.1. utilizar a composição referencial de % BDI do próprio DER/RO, ou do DNIT, de modo que nos casos de composição com valores superiores, sejam justificados e/ou analisados de modo a evitar que novas contratações sejam realizadas com % BDI superior aos referenciais;

2.2. usar preferencialmente as tabelas referenciais oficiais mais recentes em relação a data de abertura da licitação;

2.3. evitar contratações diretas quando possível realização de procedimento licitatório.

13. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Da competência

14. Os presentes autos foram distribuídos ao eminente Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, em 7.12.2022 (ID [1305888](#)), nos termos do inciso VI do art. 240 do Regimento Interno.

15. Ocorre que, como é público e notório, o referido Conselheiro assumiu a Presidência deste Tribunal de Contas em 1º.1.2024, razão pela qual os processos de sua relatoria foram automaticamente distribuídos ao Conselheiro que ele sucedeu (antecessor), nos termos do §4º do art. 245 do Regimento Interno, *in verbis*:

Art. 245. A composição das listas não poderá ser alterada durante o período de vigência do sorteio, exceto nas hipóteses de: (Redação dada pela Resolução nº 390/2023-TCE-RO)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

[...]

§ 4º Caberá ao Presidente cujo mandato se encerrar a lista anteriormente sorteada para seu sucessor, com os respectivos processos remanescentes. (Redação dada pela Resolução nº 390/2023-TCE-RO).

16. Assim, em razão deste subscritor ter sido sucedido pelo eminente Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra na Presidência do Tribunal de Contas, assumo a relatoria dos presentes autos.

17. Fixada a competência, passo ao exame do mérito.

Do mérito

18. Trata-se de fiscalização acerca da legalidade da contratação realizada pelo DER/RO, por meio de dispensa de licitação por emergência, com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, para a construção de ponte em concreto protendido sobre o curso d'água Rio Belém, que deu origem ao Contrato nº 16/2022/FITHA/RO, celebrado com a sociedade empresária Trena – Terraplanagem e Construções S/A, CNPJ nº 18.742.098/0001-18, no valor de R\$ 4.850.787,60 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil, setecentos e oitenta e sete reais e sessenta centavos), conforme SEI nº 0009.592242/2021-70.

19. Infere-se da documentação juntada aos autos que a contratação emergencial restou fundamentada na necessidade de restabelecer o tráfego relativamente ao trecho Machadinho do Oeste/Cujubim após a ocorrência de colapso, em 1º.9.2021², por razões de força maior, da ponte de madeira existente sobre o Rio Belém, que seria a única ligação (via de acesso) entre os municípios citados (Machadinho do Oeste/Cujubim).

20. Para tanto, teria o próprio DER/RO construído uma nova ponte de madeira (desvio), visando, provisoriamente, restabelecer o tráfego da região, bem como dado início, em 14.12.2021, ao procedimento de contratação emergencial (SEI nº 0009.592242/2021-70), pautado no risco de o desvio também colapsar (ID [1415061](#)).

21. Após os trâmites administrativos, em maio de 2022, foi celebrado o Contrato nº 016/2022/FITHA/RO, entre o DER/RO e a Empresa Trena – Terraplanagem e Construções S/A, CNPJ nº 18.742.098/0001-18 (ID [1321361](#)). A obra somente foi finalizada em 25.7.2023, conforme Termo de Recebimento Definitivo (ID 0042052773 – SEI 0009.592242/2021-70).

22. Contudo, segundo o Corpo Técnico e o MPC, o procedimento de dispensa de licitação em alusão não atendeu aos requisitos dispostos no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

² ID [1415061](#).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

23. Argumentam que a situação emergencial inicialmente existente – devido ao colapso da ponte –, foi prontamente saneada pelo DER/RO com a construção do desvio, tanto que o tráfego da região foi devidamente restabelecido, não se verificando *in loco* o risco de colapso, conforme evidencia o relatório fotográfico (ID [1422090](#)).

24. Afastada a situação de emergência, em tempo, portanto, não haveria justificativa para que a contratação da ponte substituta fosse processada por dispensa de licitação, ou seja, preterindo-se o procedimento licitatório.

25. Aduzem, ainda, que a contratação não observou outros requisitos indispensáveis à configuração da dispensa de licitação, considerando que o objeto contratado não se limitou à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial, assim como não foi observado o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias corridos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência, para a conclusão da obra.

26. O Relatório Técnico inicial (ID [1422090](#)) bem evidencia a irregularidade em exame, razão pela qual se faz oportuna a sua transcrição, incorporando-o a este voto como razões de decidir (destaques no original):

[...] Em consulta a Processo Sei! n. 0009.592242/2021-70, tem-se a Autorização para Contratação³, que justifica a contratação emergencial com base no colapso da ponte de madeira então existente no local nos seguintes termos:

[...]

Considerando que no dia 01/09/2021 por volta das 18h **um caminhão Mercedes Benz 2638, carregado com madeira caiu dentro do rio Belém, ocasionando o colapso parcial da estrutura da Ponte de Madeira existente.** Esta Direção-Geral solicitou então que Técnicos da CPPOO se deslocassem até o local do acidente a fim de avaliar os danos ocorridos na Ponte, e **caso a mesma não apresentasse condições que fossem realizados os levantamentos para um desvio.**

Considerando que no dia 03/09/2021, os Técnicos da Gerência de Planejamento e Projetos se deslocaram até o local da Ponte sobre o Rio Belém, com fito de realizar os levantamentos e relatórios necessários, porém ao chegar no local **foi verificado que haviam ateado fogo no tramo com sentido a cidade de Cujubim, situação essa que somada a destruição ocasionada pelo tombamento do caminhão findou por condenar totalmente a Ponte de Madeira, não sendo viável recuperar a estrutura.**

Considerando a necessidade de resposta IMEDIATA à população do Município de Machadinho D' Oeste, garantindo a ligação com o município de Cujubim e tráfego de populares da região bem como escoamento da produção, **diante da**

³ ID [1415061](#).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

situação excepcional causada pelo colapso estrutural da ponte, torna-se necessária execução emergencial dessa obra, cujo objetivo é restabelecer o tráfego de veículos e cargas, garantindo a circulação da população e escoamento da produção na RO-133, principal acesso entre os municípios de Cujubim e Machadinho D'Oeste. Levando em consideração que a ponte existente no local em virtude de avarias severas sofreu colapso estrutural e está interditada, **sendo realizada a travessia do rio por um desvio provisório executado por administração direta** e que em virtude das águas caudalosas do rio Belém, bem como a proximidade do inverno amazônico, há a tendência deste desvio também colapsar;

[...]

Considerando que a empresa RTA ENGENHEIROS CONSULTORES LTDA, CNPJ/MF n.º 04.208.867/0001-98, Contrato N.º 055/2021/PJ/DER-RO (ID. 0019599577), CONTRATADA para proceder com a Contratação Emergencial de serviços de engenharia para gerenciamento das obras do planejamento estratégico, aeroportuárias e obras do programa de aceleração do crescimento (PAC) no Estado de Rondônia realizou a atualização dos Projetos Estruturais. Desta forma, **DETERMINO a abertura do Processo Administrativo para a Construção de Ponte de Concreto Protendido no Rio Belém na RO133 no Município de Machadinho D' Oeste, km 5.10, em caráter EMERGENCIAL, localizada no município de Machadinho D' Oeste/RO.**

(grifos acrescidos)

11. Ora, nota-se de plano que a Autorização para Contratação é contraditória em seus próprios termos, para além de não atender aos preceitos legais quanto as contratações públicas por meio da dispensa justificada pela situação emergencial.

12. O referido documento justifica a necessidade de contratação emergencial na necessidade de se reestabelecer o tráfego veículos e cargas entre os municípios de Machadinho D'Oeste e Cujubim.

13. Entretanto, o mesmo documento afirma que o tráfego já restou reestabelecido por meio de “*desvio provisório executado por administração direta*”.

14. Logo, estando o tráfego já reestabelecido, não haveria necessidade da contratação emergencial da construção de uma nova ponte. Visto que nova ponte já fora construída pela própria administração direta, pondo fim a situação emergencial antes existente.

15. Associado ao exposto, merece destaque que a ponte condenada se tratava de uma estrutura de madeira, sendo que foi contratada, por dispensa de licitação, nova ponte, agora de concreto protendido, sobre o rio que, repita-se, já estava com seu tráfego reestabelecido.

16. Sobre esse ponto, a existência de situação emergencial que demandou rápida ação do DER-RO, deveria ter como solução a de menor dispêndio possível, ou seja, outra ponte provisória, uso de balsa, execução de desvio etc., criando prazo para o trâmite regular para licitação de uma ponte definitiva.

17. Por essa lógica, por óbvio, é legalmente inviável usar o colapso de uma estrutura de madeira para contratação de uma ponte de concreto protendido, especialmente quando a solução mais adequada para reestabelecer o tráfego já foi implementada.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

18. No caso, ponte de madeira foi construída diretamente pela administração pública.

19. Nada obstante, é pacífico na jurisprudência dos tribunais de contas que a contratação emergencial deve restringir-se a responder a situação que lhe deu causa, configurando grave violação à lei de licitações e contratos administrativos, quando usada para evitar o regular processo licitatório do objeto.

A contratação direta emergencial, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal. (TCU: Acórdão 6439/2015 – Primeira Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman.);

É ilegal a contratação emergencial de empresa para construção de unidade de saúde, por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), quando a nova unidade se destinar ao benefício da população a longo prazo e não acudir situação emergencial concreta e efetiva (TCU: Acórdão 4560/2015 – Segunda Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes);

A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (TCU: Acórdão 2988/2014 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

[...]

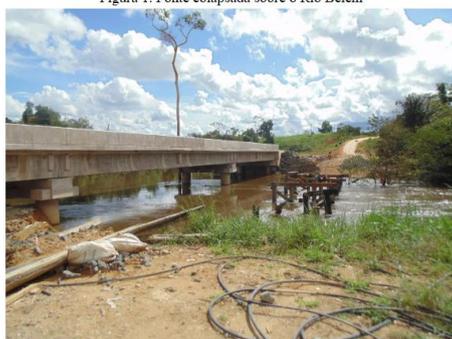
3.2. Da inspeção *in loco*

22. Necessário que se traga aos autos o observado pela equipe de auditoria em inspeção realizada no local.

23. Merecendo destaque as condições do desvio realizado pela administração direta que fez afastar a situação emergencial originada pelo colapso da ponte então existente.

24. De fato, a estrutura da ponte original restou bastante prejudicada, conforme se verifica pelas imagens abaixo:

Figura 1. Ponte colapsada sobre o Rio Belém



Fonte: Autoria própria.

Figura 2. Ponte Colapsada sobre o Rio Belém



Fonte: Autoria Própria.

25. Todavia, o desvio realizado pela administração direta se apresenta adequado para a solução da situação emergencial ocasionada pela destruição da ponte original, estando o tráfego de veículos e cargas plenamente reestabelecido, conforme verificado pela equipe de auditoria e verificável pelas imagens a seguir:

[...]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Figura 4. Ponte construída pelo DER-RO



Fonte: Autoria Própria

Figura 6. Caminhão passando sobre a ponte construída pelo DER-RO



Fonte: Autoria Própria

27. Por oportuno, verifique-se ainda que a proximidade visual entre estrutura colapsada e o desvio construído pela administração direta, situação que demonstra nitidamente que emergência já havia sido atendida pela Administração Direta do DER-RO, conforme imagem a seguir:

Figura 7. Distância entra a ponte colapsada e a ponte construída pelo DER-RO



Fonte: Autoria Própria

Figura 8. Distância entra a ponte colapsada e a ponte construída pelo DER-RO



Fonte: Autoria Própria.

3.3. Do prazo da contratação emergencial

29. Diz a Lei de licitações em seu artigo 24, IV, que a parcelas de obras e serviços que podem ser dispensados de licitar se restringem às que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias corridos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência da calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

30. Conforme dito na Autorização para Contratação⁴, a emergência (colapso da ponte) ocorreu no dia 1º de setembro de 2021.

31. Entretanto, a ponte de concreto pretendido contratada ainda não estava entregue até o dia 10 de abril (dia da inspeção *in loco*), bem como o desvio construído estava em perfeito funcionamento, o que descaracteriza nitidamente a situação emergencial e viola o art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, pelos seus parâmetros.

32. Ademais, tem-se uma contratação com longo prazo de execução, 19 (dezenove) meses, onde a situação emergencial não mais existia, portanto completamente possível alongar o referido prazo em mais dois meses para possibilitar a regular licitação do objeto. De outro modo agiu o gestor máximo do DER-RO, dispensando o regular

⁴ ID [1415061](#).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

procedimento e selecionando o executor da obra sem obedecer a livre concorrência, a possibilidade de seleção da proposta mais vantajosa à administração pública, bem como os demais princípios balizadores das contratações públicas. [...]

27. A irregularidade em tela é imputada aos senhores Elias Rezende de Oliveira, ex-Diretor-Geral do DER/RO, por ser o responsável pela autorização da abertura do processo administrativo com vistas à contratação via dispensa de licitação e pela elaboração da justificativa que deu azo à contratação emergencial, Henrique Flávio Barbosa, Procurador Autárquico do DER/RO, por ser o responsável pela emissão de parecer jurídico favorável à contratação emergencial, e Eder André Fernandes Dias, Diretor-Geral do DER/RO, por ser o responsável pela assinatura do Contrato nº 16/2022/FITHA/RO.

28. Em detida análise dos argumentos de defesa, o Corpo Técnico acolheu as justificativas apresentadas pelos senhores Henrique Flávio Barbosa, Procurador Autárquico do DER/RO, e Eder André Fernandes Dias, Diretor-Geral do DER/RO, posicionando-se por afastar-lhes a imputação da irregularidade. Entendeu, contudo, subsistir a responsabilidade do senhor Elias Rezende de Oliveira, ex-Diretor-Geral do DER/RO, dada a insuficiência das alegações defensivas, o que foi corroborado pelo MPC (ID [1511326](#)).

29. Dada a completude e acerto dos fundamentos esposados pela Unidade Técnica (ID [1422090](#)), convém, por economia processual e dever de diligência, acolhê-los na fundamentação deste *decisum*, incorporando-os como razão de decidir (destaques no original):

[...] 3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Justificativa do Senhor Elias Rezende de Oliveira – Documento n. 05178/2023⁵.

3.1.1. Justificativa apresentada

12. O Senhor Elias Rezende de Oliveira inicia sua justificativa com um relato dos fatos que o motivou a dar início, em 14.12.2021, ao processo de contratação por dispensa de licitação em razão de situação emergencial. Na oportunidade, discorre sobre o acidente fatal, ocorrido em 01.09.2021, que envolveu um motorista de uma carreta; o incêndio da ponte de madeira pela comunidade local e seu colapso estrutural; e a construção de um desvio provisório para atender o tráfego da região, que por ser de veículos pesados, também trazia riscos aos usuários da rodovia RO133.

13. Relata também que o prazo de 180 dias para contratação emergencial, estipulado na lei de regência, ainda estava vigente quando ele iniciou o processo de dispensa de licitação e que o contrato 16/2022/FITHA/RO foi assinado por outro gestor em 18.05.2022, devido a seu afastamento do DER/RO em 31.03.2022.

14. Destaca que em sua gestão, limitou-se a dar início ao processo de dispensa de licitação e que este, haja vista o tempo transcorrido e a manutenção do desvio provisório,

⁵ Justificativa nº 0041523073 – ID [1459115](#).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

poderia ter sido revogado em atendimento ao princípio da autotutela e supremacia do interesse público, o que resultaria na não assinatura do contrato.

15. Com esses argumentos, informa que não participou efetivamente da contratação emergencial e que não há nexo de causalidade em sua conduta, pois a assinatura do contrato não estava vinculada com os tramites iniciais da dispensa de licitação conduzidos em sua gestão. Por fim, busca afastar a culpabilidade sob o argumento de que a realidade existente em dezembro de 2021 é diversa da realidade vistoriada em abril de 2023 pela equipe de auditoria.

3.1.2. Análise da justificativa

16. Inicialmente, é pertinente esclarecer que a quantidade de 180 dias estabelecida no art. 24, IV⁶, da Lei 8.666/93, refere-se ao prazo máximo contados da ocorrência da emergência (colapso da ponte) até a conclusão da obra ou serviço, que deve ser contado de forma ininterrupta e corrida. Dessa forma, considerando que a ocorrência do fato foi em 01.09.21, ter-se-ia a data limite de 28.02.2022 para conclusão das obras.

17. Pois bem, de 14.12.2021, quando o Senhor Elias iniciou o processo administrativo com o objetivo de promover a dispensa da licitação, até a data limite de 28.02.2022 para conclusão da obra, o prazo que se tinha para contratar, iniciar e concluir a obra era de apenas 76 dias. Este prazo, por óbvio, seria inexequível para conclusão da ponte de concreto sobre o rio Belém, consoante o cronograma físico-financeiro⁷ que estabeleceu 6 meses (180 dias) de obra.

18. Outrossim, é pertinente ressaltar que a tomada de decisão do gestor de iniciar o processo de dispensa decorridos exatos 104 dias, trouxe ao empreendimento rodoviário gerido pelo DER/RO riscos de insucessos. Um deles representado pela possibilidade da Administração Pública não proceder com a prorrogação do contrato firmado (CT 16/2022), em razão da própria vedação legal, que traria como consequências danosas, por exemplo, a reiterada infringência da lei pela prorrogação ilegal⁸ ou, do contrário, a herança de obra não concluída com necessidade de nova contratação e seus respectivos custos adicionais⁹.

19. Verificou-se também no processo SEI n. 0009.592242/2021-70, que o Senhor Elias em 09.03.2022¹⁰, mais de 180 dias da ocorrência da situação emergencial, registrou ato administrativo no processo de dispensa de licitação, através do encaminhamento da

⁶ 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;

⁷ ID 1476536, p. 52.

⁸ Nesta ótica, de obediência estrita à norma legal, seriam necessários, pelo menos, o acréscimo de mais 100 dias para conclusão da obra.

⁹ A exemplo dos custos com outra mobilização de pessoal e equipamentos, instalação de novo canteiro, custos decorrentes do aumento do risco pela próxima empresa, que pegaria uma obra que não acompanhou desde o início, entre outros.

¹⁰ Mais de 180 dias após a ocorrência da situação emergencial.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Justificativa DER-GEL¹¹ à PGE/DER acerca da viabilidade da dispensa de licitação, *in verbis*:

Justificamos ainda que a Dispensa cumpre os princípios da vantajosidade, economicidade, eficácia e eficiência, uma vez que com este procedimento, propicia a segurança de que o material adquirido atenderá a demanda do DER/RO.

Assim sendo, como restou sobejamente demonstrado, encaminhamos os autos a douda Procuradoria para análise sobre a **análise e emissão de parecer com fito a realização da contratação descrita no bojo desta justificativa**. (Grifo nosso)

20. Assim, verifica-se que o Senhor Elias Rezende, não apenas iniciou o processo de dispensa de licitação no início do mês de setembro de 2021, como também deu continuidade a ele, mesmo decorridos mais de 180 dias da situação emergencial, conforme se depreende da justificativa DER-GEL¹² elaborada pelo referido.

21. Nessa toada, observa-se dois pontos importantes do conteúdo da justificativa DERGEL, que por agravarem a posição do Sr. Elias Rezende no processo necessitam de especial abordagem na análise deste caso concreto, são eles:

Considerando a necessidade de resposta IMEDIATA à população do Município de Machadinho D' Oeste, garantindo a ligação com o município de Cujubim e tráfego de populares da região bem como escoamento da produção, diante da situação excepcional causada pelo colapso estrutural da ponte, torna-se necessária execução emergencial dessa obra, cujo objetivo é restabelecer o tráfego de veículos e cargas, garantindo a circulação da população e escoamento da produção na RO-133, principal acesso entre os municípios de Cujubim e Machadinho D'Oeste. Levando em consideração que a ponte existente no local em virtude de avarias severas sofreu colapso estrutural e está interdita, **sendo realizada a travessia do rio por um desvio provisório executado por administração direta e que em virtude das águas caudalosas do rio Belém, bem como a proximidade do inverno amazônico, há a tendência deste desvio também colapsar**;

Considerando que **os projetos da construção da referida ponte foram elaborados pela empresa CTE- Centro Tecnológico de Engenharia no ano de 2015** que os fiscais da época realizaram o pagamento de R\$ 599.040,60, o que representa 93,82% do total do Contrato 022/14/GJ/DER/RO (Conforme controle das Medições ID. 0020841990). Sendo demonstrado no controle que os Estudos Hidrológicos, Topográficos, Projetos de Obras de Arte Especiais, Plano de Controle Ambiental, Orçamento, plano de Execução, e Sondagens, foram pagos integralmente, ou seja, os Estudos e Projetos estavam concluídos;

22. O primeiro se refere à existência de um desvio provisório executado pelo DER/RO por administração direta, que estancou a situação emergencial, permitindo a regular instrução de uma licitação em detrimento de sua dispensa. Independentemente da modelagem pensada para contratação da construção da ponte, aquele seria o único desvio a ser utilizado, o que obrigaria, sobretudo pela conjuntura estabelecida, ações de manutenção e monitoramento contínuos pelo próprio DER/RO, com a consequente redução do risco. Dessa forma, entende-se não justificada a dispensa de licitação em detrimento da instrução normal.

23. O segundo ponto se refere à existência de projeto da ponte que foi elaborado em 2015, o que demonstra uma desídia e negligência para com a ponte sobre o rio Belém por parte da gestão do DER/RO. Justo se faz também esclarecer, que nem todo esse

¹¹ SEI n. 0024367404, (ID 1476536, p. 53-56).

¹² (ID 1476536, p. 53-56). Sei 0024367404 do Processo 0009.592242/2021-70.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

tempo (entre 2015 e 2021), esteve sob a direção do Sr. Elias Rezende, que assumiu o cargo de Diretor-Geral em 23.06.2020, conforme informação extraída do sistema SIGAP¹³.

24. Com o intuito de consolidar o histórico explanado textualmente neste item do relatório, bem como facilitar o seu acompanhamento, apresenta-se a tabela a seguir:

Tabela 1: Datas e acontecimentos relevantes no processo

Data da Ocorrência	Descrição da ocorrência	Observação
01/09/2021	Ocorrência de acidente fatal, em razão da ponte de madeira ceder e caminhão cair no rio Belém.	
03/09/2021	Técnicos da Gerência de Planejamento e Projetos se deslocam até o local da ponte e verificam que houve ateamento de fogo na ponte, possivelmente por moradores locais. Constata-se, por fim, a inviabilidade de recuperação da estrutura.	
27/09/2021 ¹⁴	DER/RO entrega o desvio provisório .	
14/12/2021	Abertura do Processo Administrativo para a Construção e Ponte de Concreto Protendido no Rio Belém na RO133.	102 dias corridos contados de 03/09/2021 – 3 meses e 11 dias
09/03/2022	Ex-Diretor Geral (Elias Rezende) encaminha a justificativa DER-GEL (SEI 0024367404), técnica para realização da contratação emergencial à Procuradoria Jurídica	187 dias (6 meses aprox.) da abertura do processo administrativo em 03/09/2021
22.03.2022	Relatório técnico das condições estruturais da ponte sobre o rio Belém assinado por engenheiro do DER/RO, com ART (anotação de responsabilidade técnica) respectiva.	
31/03/2022	Afastamento, para fins eleitorais, do Ex-Diretor Elias Rezende.	
19/04/2022	Assinatura do Parecer n. 206/2022/PGE-DER ¹⁵	
03/05/2022	Despacho de aprovação do Parecer n. 206/2022 ¹⁶	

¹³ ID 1476536, p. 57.

¹⁴ Informação extraída das justificativas do Senhor Éder André – ID 1458109.

¹⁵ ID 1476536, p. 2-19.

¹⁶ ID 1476536, p. 20-22.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

20/05/2022	Assinatura do contrato 16/2022/FITHA/RO – SEI 0009.592242/2021-70.	Assinatura ocorreu 8 meses e 15 dias após a constatação técnica da emergência realizada no dia 03/09/2021
26/08/2022	Emissão da ordem de serviço do contrato 16/2022/FITHA/RO	1ª Medição do contrato refere ao período de 27/08/2022 a 30/09/2022)

25. Diante do exposto, verifica-se que era possível a tomada de decisão de iniciar o processo licitatório nas vias normais em detrimento da dispensa, por diversos motivos: ter um desvio provisório, que gerou um acréscimo de tempo ao gestor e afastou a emergência; estar o prazo legal de 180 dias para conclusão da emergência próximo de seu exaurimento; e ter, em obra do próprio DER/RO, referência de êxito em licitação na concorrência de objeto semelhante, com prazo similar ao da dispensa.

26. Quanto ao derradeiro motivo abordado no parágrafo anterior, acerca da possibilidade do Sr. Elias Rezende proceder com o regular processo de licitação, é importante destacar que este corpo técnico realizou comparativo levando em consideração um processo deste tipo, o SEI 0009.396058/2021-09¹⁷, referente à obra do DER/RO que foi licitada na modalidade concorrência, com o objetivo de contratar a execução de 4 pontes de concreto pretendido na RO-257, sendo 3 dessas localizadas no município de Machadinho do Oeste, inclusive não muito distante da ponte sobre o rio Belém.

27. O referido processo teve início em 30.08.2021, com a inclusão do despacho de aprovação do projeto executivo e a solicitação de início do processo de contratação, tendo o contrato sido assinado em 17.02.2022, ou seja, um lapso temporal de 171 dias.

28. Em contrapartida, o processo 0009.592242/2021-70¹⁸, referente à dispensa que se encontra em análise, iniciou com o primeiro documento anexado em 14.12.2021 e teve a assinatura do contrato 016/2022/FITHA/RO em 20.05.2022, perfazendo um lapso temporal de 157 dias.

29. Assim, verifica-se que a diferença de tempo entre o processo licitatório na modalidade concorrência e o de dispensa de licitação foi de apenas 14 dias, ambos com contratos assinados no primeiro semestre de 2022.

30. Observa-se, ainda, que o tempo contado a partir dos termos de referência até as assinaturas dos respectivos contratos, isto é, com projetos, planilhas e orçamentos prontos, também foram bem próximos dos 100 dias para ambos. Outrossim, o relatório estatístico de licitação da SUPEL (ID 1476536, p. 25-26) indica um prazo médio de 200 dias para licitações na modalidade concorrência, o que reforça o argumento do relatório inicial (1422090) contido no parágrafo 32.

31. Vale ressaltar, que a licitação na modalidade concorrência instruída no processo Sei 0009.396058/2021-09, teve como vencedora do certame a empresa Trena

¹⁷ Processo de licitação na modalidade concorrência de 4 pontes de concreto pretendido, sendo 3 no município de Machadinho do Oeste.

¹⁸ Processo de dispensa de licitação da ponte sobre o Rio Belém que resultou na assinatura do contrato 16/2022 firmado entre DER/RO e Trena. Objeto da presente justificativa.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

terraplenagem e construções S.A com o valor de R\$ 11.060.790,01¹⁹, após ter concedido um desconto de aproximadamente 6,35% no orçamento referencial de R\$ 11.810.779,21.

3.1.3. Conclusão

32. Diante da análise realizada, entende-se por cumprida a determinação contida no item II da Decisão Monocrática n. 00146/23-GCWCSO pelo Senhor Elias Rezende de Oliveira, uma vez que o gestor apresentou as justificativas tempestivamente.

33. Quanto ao mérito, esta unidade técnica opina pela **rejeição das justificativas** apresentadas pelo Senhor Elias Rezende de Oliveira.

34. Portanto, propõe-se ao relator a aplicação da multa, nos termos do Art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c ao Art. 103 do Regimento Interno, em virtude da grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

3.2. Justificativa do Senhor Eder André Fernandes Dias – Documento n. 05172/2023.

3.2.1. Justificativa apresentada

35. O Senhor Eder André Fernandes Dias inicia suas justificativas informando que assumiu a Direção do DER em 01.04.2022²⁰ e desde então está buscando o aperfeiçoamento dos servidores da instituição. Relata que houve aumento do corpo técnico de engenheiros do Departamento com a contratação de 18 engenheiros civis, via processo seletivo autorizado pela Lei ordinária n. 4.619 de 22.10.2019, com o objetivo de potencializar o monitoramento técnico de todas as obras.

36. Explica que quando assinou o contrato 16/2022/FITHA/RO havia acabado de ascender do cargo de Diretor-Adjunto para o cargo de Diretor-Geral do DER-RO, e que todo um processo revestido de atos administrativos anteriores a sua gestão tinha sido conduzido até aquele momento, inclusive com validação jurídica pela Procuradoria Geral do Estado.

37. Ressalta, ainda, que a fiscalização técnica do TCE/RO, lançada no relatório inicial (ID 1422090) foi eminentemente técnica (objetiva) e não contemplou os acontecimentos da época (subjetivo), que revelavam uma população totalmente insatisfeita com a ponte de madeira, a ponto até de incendiá-la.

38. Endossa que a população local clamava a anos por uma ponte definitiva e que não esperariam uma instrução licitatória nem tampouco aceitariam uma ponte com características provisionais, pois não havia mais tolerância, e ao ver do Senhor Eder André, razoabilidade e proporcionalidade para sujeitar os residentes daquela região a uma condição temporária (de espera), seja por meio de desvio provisório ou por balsa; para então, a partir disso, instaurar processo administrativo respectivo, e aguardar o prazo do trâmite regular licitatório de uma ponte definitiva até sua conclusão.

39. Relata também que levaria o dobro de tempo a deflagração de um processo licitatório normal mais a execução da obra em comparação com a ponte atual.

¹⁹ Contrato n. 005/2022/PGE/DER-RO – ID 1476536, p. 27-46.

²⁰ Publicada em 04.04.2022, conforme sistema SIGAP (ID 1476536, p. 57).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

40. Destaca que a perspectiva constante no parágrafo 32 do item 3.3 do relatório inicial (ID 1422090), de que somando mais 2 meses aos 19 meses necessários à construção da ponte em concreto seria possível realizar um procedimento de licitação normal, não retrata a realidade procedimental do DER/RO, que precisaria de pelo menos 6 meses para a formação e conclusão de todo o processo administrativo licitatório, incluindo, prazos e análise de todos os recursos porventura apresentados, além do tempo de janela contratual para início de execução do objeto contratado.

41. Reforça que a iniciativa que excepcionalmente foi adotada para solução da acessibilidade na RO-133 se mostrou a mais acertada, utilizando-se como reforço do seu argumento o relatório inicial do TCE/RO que identificou o não indício de prática de sobrepreço nos preços praticados, conforme análise técnica – superfaturamento (ID 1415061).

42. Por fim, traz em sua justificativa uma ordem cronológica dos atos que antecederam a assinatura do contrato; desde o despacho inaugural²¹, que determinou a abertura do processo administrativo para contratação em caráter emergencial até a aprovação do Parecer 206/2022/PGEDER pela Procuradoria Geral do Estado²², que durou aproximadamente 4 meses, demonstrando que para ele que tinha recentemente recebido a pasta não seria razoável questionar toda a instrumentalização do processo 0009.592242/2021-70.

3.2.2. Análise da justificativa

43. Inicialmente, é pertinente registrar a plausibilidade da alegação do Sr. Eder André acerca do fato de assumir um cargo recentemente e ter se deparado, logo no início de sua gestão, com a assinatura de um contrato que havia passado por diversos setores do DER/RO, após meses de instrução processual. Na leitura deste corpo técnico, entende-se também, que dos argumentos trazidos este é o de maior relevância, especialmente por se tratar de processo com a validação da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia e do clamor social envolvido.

44. Com isso, não desprezando o clamor social, mas sobretudo pelo fato do processo ter sido tratado nas mais diversas instâncias administrativas, técnicas e jurídicas do órgão, entende-se admissível a alegação do gestor de que, naquele momento, não havia melhores alternativas a não ser proceder com a assinatura do contrato.

45. Isto porque, retornar o processo à estaca zero, com certeza traria um custo social para os usuários da ponte de concreto, bem como um custo financeiro ao DER/RO, custos estes que iriam desde os processuais com a mobilização da máquina pública, até os custos diretos e indiretos com a manutenção do leito estradal de acesso à ponte e dos seus elementos estruturais²³, que seriam estendidos em pelo menos 6 meses²⁴, caso houvesse a suspensão da assinatura do contrato e o início de um processo licitatório.

46. Importante ressaltar que, neste caso, bem como em outros similares, a exemplo da Ponte da vala, a insatisfação popular tem resultado em ações de vandalismo nas pontes

²¹ ID 1476536, p.23-24.

²² ID 1476536, p. 20-22.

²³ Custos com a substituição de elementos estruturais de madeira de lei da ponte provisória, que como bem sabido, trata-se de madeira prima que deve ser licenciada, o que nem sempre é possível por falta de fornecedores legalizados. <https://oeco.org.br/noticias/cinco-municipios-concentram-100-da-exploracao-ilegal-de-madeira-emrondonia/>

²⁴ O DER/RO levou quase 6 meses para licitar obra semelhante, vide parágrafo 30.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

de madeira, com o objetivo da construção de pontes definitivas, situação que justifica, em parte, uma ação rápida do novo gestor.

47. Outros pontos ressaltados pelo Gestor, foram: a janela para execução dos serviços, que na época da assinatura do contrato (maio/22) era propícia²⁵⁹ e o orçamento da ponte de concreto que não extrapolou os preços de mercado e não contou com sobrepreço, conforme comprovado pelo Anexo I (ID 1415061) de autoria do corpo técnico desta Coordenadoria.

48. Nessa esteira, verifica-se a possibilidade da aplicação do artigo 20 e 22 da LINDB no caso em tela, que estabelece:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam **consideradas as consequências práticas** da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

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. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018) (**grifo nosso**)

49. Prosseguindo, ainda sob essa ótica e à luz dos novos contornos de responsabilização trazidos pela LINDB, a partir de sua reforma operada pela Lei n. 13.655, datada de 25 de abril de 2018, tem-se que a responsabilidade do agente deve ser imputada por aquilo que se convencionou contaminado por uma conduta dolosa ou lastreada por erro grosseiro, devendo ser a respectiva culpabilidade amparada, portanto, por uma avaliação da reprovabilidade da conduta praticada, ou mesmo de sua omissão, respectivamente.

50. Nessa toada, pode ser afastado o dolo, uma vez que, à luz do contexto fático apresentado, houve fatores externos que apontaram que a tomada de decisão do Sr. Eder André, ao assinar o contrato 16/2022, deu-se com base em robusta instrução processual dotada, inclusive, de validação jurídica. Adicionalmente, na análise desta coordenadoria técnica e levando em conta as consequências práticas da decisão, não há como configurar tal fato como culpa grave ou como erro grosseiro, pois a tomada de decisão do gestor não se vestiu de elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

51. Em sendo assim, atento ao postulado da legalidade estrita, que norteia toda a atividade administrativa, aliado, também, aos vetores de responsabilização trazidos pela LINDB, as peculiaridades trazidas pelo contexto fático; as dificuldades reais enfrentadas (art. 22) e as circunstâncias, as consequências (art. 20) e a gravidade (art. 28) de suas condutas, firma-se que, apesar de ter havido condutas ilícitas, as mesmas não se revestem de reprovabilidade suficiente a encampar quaisquer medidas

²⁵ O termo janela é utilizado para se referir ao tempo trabalhável no verão amazônico (em regra de maio a outubro), que pela pouca ocorrência de chuvas torrenciais permite um bom andamento das obras.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

sancionatórias, razão pela qual deve ser afastada eventual imputação de responsabilidades ao Sr. Eder André.

52. Diante do exposto, esta unidade técnica opina **pelo acolhimento** das justificativas apresentadas pelo Senhor Eder André Fernandes Dias.

3.2.3. Conclusão

53. Diante da análise realizada, entende-se por cumprida a determinação contida no item II da Decisão Monocrática n. 00146/23-GCWCSO pelo Senhor Eder André Fernandes Dias, uma vez que o gestor apresentou as justificativas tempestivamente.

54. Quanto ao mérito, esta unidade técnica opina pelo **acolhimento das justificativas** apresentadas pelo Senhor Eder André Fernandes Dias, com o consequente afastamento da responsabilidade.

55. Portanto, propõe-se ao relator o **afastamento da multa**, constante do Art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c ao Art. 103 do Regimento Interno, em virtude da ausência de conduta dolosa e/ou praticada com erro grosseiro.

3.3. Justificativa do Senhor Henrique Flávio Barbosa - Documento n. 05149/2023.

3.3.1. Justificativa apresentada

56. Inicialmente, o Senhor Henrique Flávio Barbosa alega que a contratação da ponte de concreto, feita por dispensa de licitação baseada no art. 24, IV, da Lei 8.666/93 (lei de licitações e contratos administrativos), foi regular, por não se tratar de hipótese de emergência ficta ou criada.

57. Segundo o justificante, a emergência se configurou quando a ponte de madeira ficou totalmente interditada, após os moradores locais atearem fogo na estrutura remanescente do acidente, e, ainda, diante da informação de que o desvio realizado provisoriamente também tinha a tendência de colapsar, o que poderia causar novos acidentes com vítimas fatais, assim como na primeira ponte.

58. Ademais, quanto ao fato do prazo de 180 (cento e oitenta) dias ter sido extrapolado antes da emissão de parecer, o procurador aduz que, mesmo ultrapassado o prazo de 180 dias contados da ocorrência da emergência, tal situação ainda permanecia, tendo em vista que a situação de que o desvio tinha a tendência de colapsar com o período de inverno amazônico, o que poderia resultar em mais mortes e prejuízos ao Erário.

59. Quanto aos critérios de responsabilização do parecerista, o justificante explana que atuou em caráter meramente consultivo, diferentemente do gestor, que possui atuação executiva. Ressaltou que, em sede de parecer facultativo (opinativo), a responsabilização do advogado público é plausível apenas nos casos em que agir com culpa ou erro grosseiro.

60. Por fim, o justificante afirmou a ausência de culpa grave ou erro grosseiro em sua manifestação, sustentando que a contratação emergencial respeitou os pressupostos da Lei 8.666/93 e princípios administrativos. Aponta, ainda, que a contratação em questão não gerou dano ao erário, e que o Relatório Técnico não identificou indícios de prática de sobrepreço na execução do objeto.

3.3.2. Análise da justificativa

61. Pois bem, quanto às justificativas iniciais apresentadas - que não se trata de ~~emergência ficta ou criada; que o desvio realizado provisoriamente também tinha a~~

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

tendência de colapsar e; que a emissão do parecer extemporaneamente ao prazo de 180 dias é correta – esta unidade técnica reitera o posicionamento emitido no Relatório Técnico anteriormente elaborado (ID 1422090).

62. Quanto aos critérios de responsabilização dos servidores públicos, em sentido amplo, o artigo 28 da LINDB estabelece que “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Esta Unidade Técnica considera pertinente a aplicação desse dispositivo aos advogados públicos quando atuam na emissão de pareceres de natureza consultiva.

63. Quanto à ausência de culpa grave ou erro grosseiro, considerando os pontos apresentados pelo justificante, é de se ponderar que elas possam não estar presentes. Como aduzido pelo justificante, o Relatório Técnico anterior não identificou indícios de prática de sobrepreço na execução do objeto.

64. Além disso, a despeito da discordância deste Corpo Técnico quanto ao teor do parecer emitido pelo justificante, em especial, que a contratação emergencial respeitou os pressupostos da Lei 8.666/93 e princípios administrativos, a tese posta por ele é juridicamente razoável, o que acaba por elidir a culpa grave/erro grosseiro no caso em tela.

65. Vale ressaltar que o justificante ocupa o cargo de procurador autárquico e, portanto, pressupõe-se a necessidade de notório saber jurídico para a investidura em tal função pública. Todavia, não se pode exigir conhecimento técnico aprofundado de outras áreas, sendo necessário apenas que as opiniões jurídicas estejam embasadas em relatórios emitidos por especialistas na matéria.

66. No caso em questão, o referido relatório foi feito pelo Sr. Elias Rezende levando o justificante ao entendimento precipitado de que o desvio tinha a tendência de colapsar com o período de inverno amazônico. Outrossim, na justificativa do Diretor Geral da época não restou demonstrado que havia possibilidades de ações de manutenção e monitoramento contínuos pelo DER/RO, com o intuito de afastamento do risco de colapso do desvio provisório.

67. Assim sendo, o Corpo Técnico deste Tribunal de Contas entende não ser cabível a responsabilização do justificante por ausência de culpa grave ou erro grosseiro ao emitir parecer de caráter opinativo.

30. Uma vez que não se identificou culpa grave (erro grosseiro) imputável ao senhor Henrique Flávio Barbosa, Procurador Autárquico do DER/RO, cuja conduta cingiu-se à emissão de parecer jurídico favorável à contratação emergencial porquanto pautado em documentos que, ao menos, em tese, justificavam a situação de emergência –, nem em relação ao senhor Eder André Fernandes Dias, cuja conduta cingiu-se à assinatura do Contrato nº 16/2022/FITHA/RO, visto que os autos dotavam de instrução processual e, sobretudo, de parecer jurídico favorável à contratação emergencial, coadunado com as opiniões do Corpo Técnico e do MPC no sentido de afastar desses agentes públicos a imputação da irregularidade em exame.

31. Igualmente, penso que as alegações defensivas apresentadas pelo senhor Elias Rezende de Oliveira, ex-Diretor-Geral do DER/RO, não o eximem da irregularidade apurada, notadamente

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

porque foi o responsável pela autorização da abertura do processo administrativo com vistas à contratação via dispensa de licitação (ID [1415124](#)), e, especialmente, pela elaboração da justificativa que deu azo à contratação emergencial (ID 0024367404 – SEI nº 0009.592242/2021-70). De se destacar que a justificativa subscrita pelo responsável foi contundente em aduzir a urgência da contratação (risco de dano), em que pese não configurada a situação de emergência.

32. É cediço que as aquisições e contratações públicas seguem, em regra, o princípio do dever de licitar, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal²⁶ e no art. 2º da Lei nº 8.666/93²⁷. A exceção a esse preceito legal restou entabulada nas hipóteses de inexigibilidade, dispensabilidade e dispensa de licitação.

33. O art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, permite a contratação direta por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, *in verbis*:

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;

34. É remansosa a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2988/2014-Plenário) no sentido de que são necessários os seguintes requisitos para que a situação fática se enquadre nessa figura hipotética: a) situação de emergência ou de calamidade pública; b) urgência no atendimento de situação que possa comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e c) limitação da contratação emergencial à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

35. Muito embora a dispensa de licitação em tela tenha se alicerçado em documentos que, ao menos, em tese, justificavam a urgência da contratação (risco de dano), de modo a sugerir a

²⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

²⁷ Lei nº 8.666/93. Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

existência de circunstância emergencial, apurou-se, contudo, que a situação de emergência não restou configurada.

36. É que a emergência inicialmente evidenciada (devido ao colapso da ponte de madeira então existente), foi afastada pelo próprio DER/RO com a construção de uma nova ponte de madeira (desvio), tanto que o tráfego na região foi restabelecido. Essa medida foi adotada pela Administração antes mesmo de iniciado o processo de contratação.

37. Demais disso, a justificativa sustentada pelo ex-Diretor do DER/RO quanto ao risco de o desvio construído colapsar “em virtude das águas caudalosas do Rio Belém e dada a proximidade do inverno amazônico” (fenômenos da natureza), igualmente foi contestada pelo Corpo Técnico, porquanto, ao que tudo indica, não se pautou em necessária avaliação técnica.

38. Ao contrário do que afirmou o ex-Diretor do DER/RO, o relatório fotográfico produzido pela Unidade Instrutiva (ID [1422090](#)) bem evidenciou o estado regular de conservação do desvio, tal como as condições normais de trafegabilidade na região, mesmo (à época) já ultrapassados mais de 1 (um) ano e 7 (sete) meses desde a ocorrência do colapso da ponte anterior, em 1º.9.2021.

39. O relatório ainda apontou que na data da inspeção *in loco*, em 10.4.2022, a ponte de concreto protendido não estava concluída, e o desvio ainda operava como única via de acesso entre os municípios de Machadinho do Oeste e Cujubim.

40. Convém lembrar que o colapso da ponte de madeira anterior não se deu em virtude de fenômenos da natureza, mas por eventos de força maior (acidente de veículo e incêndio provocado pela população). Logo, o fato de o desvio construído possuir características muito semelhantes em relação à ponte anteriormente existente reforça o entendimento quanto à carência da situação emergencial.

41. A contratação em tela também não estaria limitada à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial, já que visou à construção de ponte de concreto protendido, o que, nesse particular, seria a solução definitiva para o caso (e não provisória).

42. Ademais, entre a data da ocorrência do colapso da ponte anteriormente existente, em 1º.9.2021 (situação inicialmente emergencial), e a conclusão da obra da ponte de concreto protendido (objeto do contrato), em 25.7.2023, transcorreram-se quase 2 (dois) anos, extrapolando, portanto, o prazo limite de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, para a conclusão da obra, contados da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

43. Nessas circunstâncias, uma vez que não atendidos aos requisitos cumulativos e indispensáveis do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, não há dúvida de que é indevida a contratação emergencial em exame.

44. Em casos análogos, assim já decidiu o Tribunal de Contas da União, consoante se infere dos seguintes informativos de jurisprudência:

É irregular a contratação emergencial por dispensa de licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93) quando a interdição do acesso à edificação com problema estrutural for suficiente para a eliminação do risco e, conseqüentemente, da situação emergencial.

O Plenário do TCU apreciou Recurso de Revisão interposto em face de acórdão que aplicara multa em razão da elaboração de parecer pela dispensa indevida de licitação para reforma de estádio de futebol, custeada parcialmente com recursos federais. Na espécie, **os recorrentes haviam sido penalizados por terem produzido pareceres no sentido de autorizar a dispensa de licitação da obra, sem que estivessem presentes os requisitos previstos no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, relativos à situação emergencial.** A questão posta no apelo, portanto, referia-se à subsistência ou não da responsabilidade dos recorrentes, em relação à dispensa indevida de licitação. Nos dizeres do relator, “uma situação emergencial justificadora da dispensa de licitação só se caracteriza se restar demonstrado que a contratação direta é o único meio adequado, necessário e efetivo de eliminar iminente risco de dano ou o comprometimento de segurança”. No caso em exame, entretanto, o relator observou que “segundo recomendações técnicas” constantes dos próprios autos, “bastaria que o estádio fosse interditado ao público, para que o iminente risco de dano e, conseqüentemente, a situação emergencial fossem afastados, possibilitando tempo suficiente para que o procedimento licitatório fosse planejado e realizado. A existência de graves problemas estruturais, por si só, não autoriza a contratação direta”. Por fim, demonstrados indícios suficientes de existência denexo causal entre os atos praticados e a dispensa indevida de licitação, o relator votou pela negativa de provimento ao recurso, sendo seguido pelos demais ministros. [Acórdão nº 27/2016 Plenário, Recurso de Revisão, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Data da sessão: 20.1.2016].

A dispensa de licitação, em casos de emergência ou calamidade pública (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93), apenas é cabível se o objeto da contratação direta for o meio adequado, eficiente e efetivo de afastar o risco iminente detectado.

Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Mirassol apontara, dentre outras ocorrências, **suposta dispensa indevida de licitação, sem a caracterização de situação emergencial**, para a contratação das obras de reconstrução da canalização e da ponte do Córrego Piedade. A unidade técnica concluiu que a contratação direta efetuada pelo ente municipal não atendera ao disposto no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93. O relator, endossando a análise técnica, esclareceu que a causa da situação de emergência fora a ocorrência de fortes chuvas em dezembro de 2009, e que, em agosto de 2010, a emergência ainda perdurava “uma vez que a área atingida pela enxurrada continuava sujeita a risco de precipimento ou deterioração, ou seja, permanecia a situação de risco à integridade física das pessoas e a bens particulares

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

e públicos da região”. Contudo, ressaltou o relator, “a despeito de os recursos estarem disponíveis em agosto de 2010 e de os pareceres técnicos apontarem a necessidade imediata de início das obras, de forma a permitir a sua conclusão antes do início das próximas chuvas, o Prefeito Municipal somente efetivou a aludida contratação direta em 17/12/2010, ou seja, já no início do período chuvoso”. Acrescentou ainda que “tal demora, a qual não foi devidamente justificada pelo responsável, não se coaduna com o disposto na Decisão 347/1994-Plenário, lavrada em sede de consulta, segundo a qual restou consignado que um dos requisitos necessários para a caracterização de emergência e calamidade pública, para fins de contratação direta com dispensa de licitação é ‘que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado’ ”. Ou seja, “aplica-se, ao caso, uma espécie de juízo de proporcionalidade, de adequação entre meios e fins. **Se não for possível suprimir o risco de dano por meio da contratação direta, inexistente cabimento da dispensa da licitação**”. Nesse contexto, concluiu o relator que a contratação direta “realizada somente em dezembro de 2010, não constituía medida idônea para eliminar o risco existente, uma vez que se fazia impossível concluir as obras, antes do período das chuvas”, ressaltando ainda que “o período em que o ajuste foi assinado parecia impróprio até mesmo para a execução dos serviços”, uma vez que houve atraso na sua realização “justamente em razão da intensidade de chuvas registrada nos primeiros quatro meses de 2011”. **O Tribunal, acolhendo o voto da relatoria, julgou procedente a Representação, aplicando ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.** [Acórdão nº 1987/2015-Plenário, TC 001.386/2013-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 12.8.2015].

45. No mesmo sentido é a jurisprudência desta Corte de Contas:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. **DISPENSA DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES AUTORIZATIVAS. NÃO CARACTERIZADO ESTADO DE EMERGÊNCIA. FALTA DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADE. SANÇÃO PECUNIÁRIA. MULTA. 1. É ilegal a contratação de empresa objetivando a construção de cadeia pública sem a observância das hipóteses dispostas no art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93. 2. Irregularidade formal grave, sem indícios de danos ao erário. Imputação de multa. Não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva. Arquivamento. [Acórdão AC1-TC nº 00822/18, referente ao processo 03980/11, relator Conselheiro Substituto Omar Pires Dias, Julgado em 3.7.2018].**

46. Malgrado incontestado a materialidade da ilegalidade versada, tanto que em relação a isso inexistente controvérsia, com a devida vênia, penso que o caso em concreto não se amolda à capitulação atribuída pelo Corpo Técnico e pelo MPC, que entenderam tratar-se de descumprimento aos arts. 2º e 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, em decorrência de “emergência ficta ou criada”.

47. Convém lembrar que a emergência real é ordinariamente conceituada como aquela resultante de fator imprevisível, já a ficta ou fabricada, decorrente da ação dolosa ou culposa do

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

administrador público, seja ela consequência da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos.

48. Desde que devidamente caracterizada a emergência, seja real ou ficta, é juridicamente possível a contratação por dispensa de licitação. A doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes²⁸ bem explicita o assunto:

[...] Efetivamente, se ficar caracterizada a emergência e todos os outros requisitos estabelecidos nesse dispositivo, que serão estudados a seguir, pouco importa que a emergência esteja relacionada à inércia da Administração ou não! Caracterizada a tipificação legal, não pode a sociedade ser duplamente penalizada pela incompetência de servidores públicos ou agentes políticos: dispensa-se a licitação em qualquer caso.

49. Quando fundamentada em emergência ficta, ou seja, em decorrência da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, por razões lógicas, há que ser analisada, para fins de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou tempestivamente as providências cabíveis.

50. A matéria, há muito tempo, é pacífica no âmbito da jurisprudência do TCU:

RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. QUESTÕES RELACIONADAS A LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSAS FUNDAMENTADAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO APRESENTADO PELO ADMINISTRADOR. NÃO-PROVIMENTO DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA. 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.** [Acórdão nº 1876/2007 – Plenário, Rel. Min. Relator Aroldo Cedraz, Data da Sessão: 12/09/2007].

Contratação pública – **Dispensa – Emergência – Falta de planejamento – Desídia administrativa – Possibilidade de contratação – Responsabilização do agente** – TCU. Em análise acerca da regularidade de contratação emergencial, com fulcro no art. 24, inc. IV, a 2ª Câmara do TCU deixou assente que "a jurisprudência desta Corte de Contas evoluiu, mediante Acórdão nº 46/2002 – Plenário, no sentido de que também **seria possível a contratação direta quando a situação de emergência decorresse da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos**

²⁸ FERNANDES JACOBY, Jorge Ulisses. **Contratação direta sem licitação**. Brasília: Brasília Jurídica, 1995, p. 315/316.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

públicos, devendo-se analisar, para fins de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou tempestivamente as providências cabíveis". No mesmo sentido: Acórdãos nº 425/2012, 285/2010, 2.369/2009, 454/2009, 2.705/2008, todos do Plenário; 2.134/2011, 2ª Câmara. Vide também Orientação Normativa nº 11, da Advocacia-Geral da União, de 1º de abril de 2009. [TCU, Acórdão nº 3.521/2010, 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU de 13.07.2010].

51. A propósito, esse também é o entendimento desta Corte de Contas:

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 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. [TCE-RO, Acórdão nº 1.017/2022, 1ª Câmara, Rel. Min. Edilson de Sousa Silva, Data da sessão: 13.12.2022].

52. Pragmaticamente, na hipótese de dispensa de licitação por emergência ficta ou fabricada, a situação emergencial existe, mesmo que decorrente da incúria administrativa, impondo-se a responsabilização do agente público que lhe tenha dado causa.

53. Na hipótese dos presentes autos, contudo, a dispensa de licitação é irregular pois não atende aos requisitos aplicáveis à espécie – fora das hipóteses taxativas do art. 24 da Lei nº 8.666/93, sujeitando-se o agente causador à responsabilização, assim como dever-se-ia fazer com o agente que causa a emergência ficta.

54. Para que não haja dúvida, no caso vertente, a situação de emergência não se deu por incúria administrativa, em verdade, sequer restou configurada (inexiste situação emergencial). Não preenchidos os requisitos do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, portanto, a dispensa de licitação é ilegal²⁹.

Da materialidade e autoria da irregularidade

²⁹ No caso de dispensa de licitação em que presente emergência ficta a contratação é igualmente irregular, todavia, o agente dessa contratação, se for pessoa distinta daquela que causou a emergência em virtude da sua omissão, não deve responder por tal ilícito.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

55. Como visto, relativamente à irregularidade consubstanciada na indevida dispensa de licitação, a materialidade e a autoria restam incontroversas.

56. Notadamente, o senhor Elias Rezende de Oliveira, à época, na condição de Diretor-Geral do DER/RO, autorizou a abertura do processo administrativo com vistas à contratação via dispensa de licitação (ID [1415124](#)), bem como elaborou a justificativa que deu azo à contratação emergencial (ID 0024367404 – SEI nº 0009.592242/2021-70).

57. De se ressaltar que a justificativa subscrita pelo responsável era contundente em aduzir a urgência da contratação (risco de dano), mesmo não estando configurada a situação de emergência.

58. Evidente que as condutas desse agente deram causa à ocorrência da impropriedade, na medida que foi o responsável por ensejar a indevida dispensa de licitação emergencial, quando deveria ter realizado procedimento licitatório, o que caracteriza, no mínimo, culpa grave (erro grosseiro), dada a inobservância do dever de cuidado objetivo (administrador médio), como já decidiu o TCU nos termos do Acórdão nº 1.628/2018-Plenário³⁰.

59. Dessa forma, presente o nexo de causalidade entre as condutas praticadas com culpa grave pelo senhor Elias Rezende de Oliveira, ex-Diretor-Geral do DER/RO, e a irregularidade em exame, afigura-se indispensável a sua responsabilização.

Dos efeitos da ilegalidade verificada

60. A dispensa indevida de licitação – fora das hipóteses previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/93 –, a rigor, constitui ilegalidade que induz a nulidade do contrato, a teor do art. 49, §2º, da Lei nº 8.666/93³¹.

61. Pondera-se, contudo, que não se cogitou de dano ao erário em decorrência desse vício. O Corpo Técnico (ID [1415061](#)), aliás, foi conclusivo em se posicionar pela compatibilidade dos preços registrados no contrato com os de mercado, afastando a ideia de contratação antieconômica.

62. A ausência de indicativo de superfaturamento do contrato, concorre para mitigar o risco de ter havido prejuízo à Administração Pública em razão de ter sido preterida a disputa licitatória visando à seleção da proposta mais vantajosa.

³⁰ “Entendo, pois, que a conduta desse responsável foge do referencial do "administrador médio" utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação. Tratou-se, a meu ver, de erro grosseiro, que permite que os agentes respondam pessoalmente por seus atos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (com redação dada pela Lei 13.655/2018)”.

³¹ Lei nº 8.666/93. Art. 49. [...]

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

63. Concluído o objeto do contrato a contento, conforme atesta o termo de recebimento definitivo (ID 0042052773 – SEI 0009.592242/2021-70), penso que a anulação dos atos praticados certamente ocasionaria mais prejuízos que benefícios à Administração e à própria coletividade, mormente tratar-se de serviço essencial. Ademais, a desconstituição retroativa dos atos praticados seria flagrantemente antieconômica.

64. Nessas circunstâncias, é razoável considerar ilegal o procedimento de dispensa de licitação, sem pronúncia de nulidade, com vistas a preservar os atos já constituídos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e proporcionalidade estrita (justa medida), sob pena de causar demasiado prejuízo ao interesse público maior. A corroborar essa solução, reproduzo as ementas de alguns acórdãos desta Corte de Contas:

REPRESENTAÇÃO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL E ESTADUAL, ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE ENGENHARIA, FISCALIZAÇÃO DE OBRAS. SUPOSTA AUSÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA DE LICITANTE. REPRESENTAÇÃO CONHECIDA. CONTRATO FINALIZADO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, ECONOMICIDADE E DA SELETIVIDADE. **CONSIDERAR ILEGAL O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE.** DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. A Representação deve ser conhecida quando atendidos aos pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos. 2. Ausência de lesividade das irregularidades formais praticadas, sem necessidade de sanção aos responsáveis. 3. **Deixa-se de pronunciar a nulidade de ato e contrato ilegais, para manter hígidas as relações jurídicas já produzidas, quando já finalizada a execução do objeto, posto que em cenários desta natureza, melhor atende ao interesse público a manutenção da vigência do contrato ilegal, escoimada dos vícios, em homenagem aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.** 4. Exaurido o interesse público o arquivamento dos autos é medida que se impõe. [Acórdão APL-TC nº 00040/23, referente ao proc. nº 00190/22, Conselheiro Relator Jailson Viana de Almeida, Data da sessão 14.4.2023].

FISCALIZAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. LIQUIDAÇÃO IRREGULAR DA DESPESA. **DANO AO ERÁRIO. NÃO CONFIGURADO.** CITAÇÃO POR EDITAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO INCIDÊNCIA. ILEGALIDADE. SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. É cabível a citação por edital, quando demonstrada as tentativas infrutíferas de notificar pessoalmente dos responsáveis. A elaboração de Relatório Técnico em que tenha sido apontada a irregularidade interrompe a prescrição da pretensão punitiva, por ser ato inequívoco que importou apuração do fato, nos termos do art. 3º, §o, alínea “g”, da Decisão Normativa nº 01/2018/TCE-RO. **A constatação de irregularidades autoriza a apreciação pela ilegalidade dos atos e a aplicação de sanção ao agente responsável. Concluída a execução dos serviços, sem indícios de dano ao erário, é possível deixar de se pronunciar pela anulação do ato, preservando a segurança jurídica e os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.** [Acórdão APL-TC nº 00115/21, referente ao proc. nº 00321/19 Conselheiro Relator Francisco Carvalho da Silva, Data da sessão 14.5.2021].

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

65. Não obstante, os atos praticados com grave infração à norma legal ensejam a aplicação de multa ao responsável, com supedâneo no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154, de 1996.

Da individualização da pena de multa

66. As condutas perpetradas sujeitam o responsável à pena de multa do art. 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, *in verbis*:

Art. 55. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou outro valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

[...]

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal;

67. Nos termos da Portaria nº 1.162/12 (art. 1º), houve atualização do “valor da multa prevista no “caput” do art. 55 da Lei Complementar nº 154/96 para R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais)”.

68. A esse respeito, incidem as diretrizes consignadas no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42) – preceitos incluídos pela Lei Federal nº 13.655/18 –, as quais, na condição de normas de sobredireito especialmente destinadas ao poder público em suas distintas esferas administrativa, controladora e judicial, condicionam a aplicação de sanções aos agentes que cometam infrações em face do direito público. Assim dispõem:

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. (Regulamento)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

69. Tratando-se de indevida dispensa de licitação emergencial, preterindo-se o procedimento licitatório, em infringência aos arts. 2º e 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, a natureza da irregularidade consiste em ato praticado com grave infração à norma legal.

70. Diante disso, sobreleva, *in casu*, a gravidade da infração cometida, como bem sustentado pelo Corpo Técnico e pelo MPC, com arrimo em consolidada jurisprudência desta Corte e mesmo do Tribunal de Contas da União.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

71. Não se cogitou, todavia, de eventual dano ao erário em decorrência dessa irregularidade ou de superfaturamento do contrato, como visto.
72. Demais disso, não há nos autos elementos agravantes e/ou atenuantes que possam influir na dosimetria da sanção pecuniária.
73. No que diz respeito aos antecedentes, consultado ao sistema eletrônico da Secretaria-Geral de Processamento e Julgamento – SPJ, identificou-se 8 (oito) processos sancionadores em desfavor do agente (ID [1476649](#)). Como é cediço, a existência de antecedente caracteriza fato jurídico relevante para majorar a pena, porquanto revela a contumácia na prática de infração (Acórdão APL-TC nº 00037/23-Pleno-TCE-RO).
74. Por derradeiro, convém destacar que, em situações similares, este Tribunal de Contas aplicou multa nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. **DISPENSA DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES AUTORIZATIVAS. NÃO CARACTERIZADO ESTADO DE EMERGÊNCIA. FALTA DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADE. SANÇÃO PECUNIÁRIA. MULTA.** 1. **É ilegal a contratação de empresa objetivando a construção de cadeia pública sem a observância das hipóteses dispostas no art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93.** 2. Irregularidade formal grave, sem indícios de danos ao erário. **Imputação de multa.** Não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva. Arquivamento.

Acórdão

[...]

I – Preliminarmente, afastar a alegação de ilegitimidade passiva e, no mérito, considerar ilegais os atos licitatórios praticados pela senhora Mirian Spreáfico, ex-secretária de Estado da Justiça, em razão de ter realizado com dispensa de licitação a contratação da Empresa Verdi Construções Ltda., tendo como objeto a construção de cadeia pública com capacidade para 268 (duzentas e sessenta e oito) vagas, no Município de Vilhena, no valor de R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais), sem a observância das hipóteses dispostas no art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93, em violação ao art. 2º deste mesmo diploma, bem como por afrontar o disposto no art. 37, caput, XXI, da Constituição Federal;

II – **Multar em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)** a senhora Mirian Spreáfico, inscrita no CPF sob nº. 886.765.602-34, na qualidade de ex-secretária de Estado da Justiça, em virtude da irregularidade evidenciada no item anterior, com fulcro no art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/96; [...] [Acórdão AC1-TC nº 00822/18, referente ao processo 03980/11, relator Conselheiro Substituto Omar Pires Dias, Julgado em 3.7.2018].

75. Nessas circunstâncias, em face da irregularidade consubstanciada na dispensa indevida de licitação, afigura-se adequado fixar a pena base no importe de R\$ 3.000,00 (três mil reais), acrescido de R\$ 500,00 (quinhentos reais) em razão da existência de antecedentes, totalizando R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais).

PARTE DISPOSITIVA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

76. Ante o exposto, convergindo, na essência, com a manifestação do Corpo Técnico (ID [1476758](#)) e com o parecer do Ministério Público de Contas (ID [1511326](#)), submeto à apreciação do c. Plenário o seguinte Voto:

I – CONSIDERAR ILEGAL, sem pronúncia de nulidade, o procedimento de dispensa de licitação por emergência, para a construção de ponte em concreto pretendido sobre o curso d'água Rio Belém, que deu origem ao Contrato nº 16/2022/FITHA/RO, celebrado entre o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO e a sociedade empresária Trena – Terraplanagem e Construções S/A, CNPJ nº 18.742.098/0001-18, no valor de R\$ 4.850.787,60 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil, setecentos e oitenta e sete reais e sessenta centavos), conforme SEI nº 0009.592242/2021-70), uma vez que não atendidos aos requisitos cumulativos e indispensáveis do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, consubstanciando dispensa indevida de licitação, em infringência aos arts. 2º e 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93;

II – MULTAR, com fulcro no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, o senhor Elias Rezende de Oliveira, CPF nº ***.642.922-**, ex-Diretor do DER/RO, no valor de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), em razão da irregularidade descrita no item I;

III – FIXAR o prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, para que o responsável comprove a esta Corte de Contas o recolhimento do valor da multa consignada no item II, ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas, no Banco do Brasil, agência nº 2757-X, conta corrente n. 8358-5, nos termos do artigo 3º, III, da Lei Complementar Estadual nº 194/97;

IV – ADVERTIR que o valor da multa, após o vencimento, deve ser atualizado monetariamente até a data do efetivo pagamento, conforme estabelece o art. 56 da Lei Complementar nº 154/96;

V – AUTORIZAR, acaso não ocorrido o recolhimento espontâneo do valor da multa cominada, a emissão do respectivo título executivo e a consequente cobrança judicial/extrajudicial, em conformidade com o art. 27, II, da Lei Complementar nº 154/96, c/c o art. 36, II, do Regimento Interno, devendo incidir apenas a correção monetária (art. 56 da Lei Complementar nº 154/96);

VI – DETERMINAR ao gestor do DER/RO, ou a quem vier a substituí-lo, para que:

- a) adote a composição referencial de percentual de BDI próprio ou do DNIT, e que apresente justificativa em caso de composição com valores superiores, evitando-se que novas contratações sejam realizadas com percentual de BDI superior aos referenciais; e

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

- a) utilize, preferencialmente, as tabelas referenciais oficiais mais recentes em relação à data de abertura da licitação.

VII – RECOMENDAR ao gestor do DER/RO, ou a quem vier a substituí-lo, para que:

- a) realize plano de ação com o objetivo de substituição das pontes de madeira por pontes com estruturas definitivas (concreto e/ou metálica), estabelecendo critérios técnicos que observem a segurança dos usuários da rodovia, a economicidade das contratações e o maior impacto socioeconômico do Estado.

VIII – DAR CIÊNCIA deste acórdão, na forma regimental:

- a) aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, informando-o que o Voto, o relatório técnico e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental; e
- b) ao Ministério Público de Contas – MPC e à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE, por meio eletrônico, nos termos do artigo 30, § 10, do Regimento Interno deste Tribunal; e
- c) ao Diretor-Geral do DER/RO, via ofício.

IX – PUBLICAR a presente decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas; e

X – ARQUIVAR os presentes autos, após os trâmites regimentais.

3ª Sessão Ordinária Virtual da 2ª Câmara, de 11 a 15 de março de 2024.

PAULO CURI NETO
Conselheiro Relator