



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA

## REPRESENTAÇÃO

**EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO**, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, com sede na Av. Presidente Dutra, 4.229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e a fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, assim como fundado nas disposições contidas nos artigos 80, I, e 81 da Lei Complementar n.º. 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução n.º. 76/TCE-RO/2011, **formula**

## REPRESENTAÇÃO

em face de **ISAÚ FONSECA** - Prefeito do Município e **WILSON NEVES DE OLIVEIRA** - Coordenador de Comunicação Social, agentes públicos do Município de Ji-Paraná, em razão de ilicitudes atinentes à contratação emergencial de empresa especializada em publicação de atos oficiais e demais matérias em jornal de grande circulação - **Contrato n.º. 051/PGM/PMJP/2022**, consoante as razões fáticas e jurídicas adiante alinhavadas:

### 1. Dos fatos

#### 1.1 Da emergência ficta

Cuida-se de Representação fundada em Ordem de Serviço constituída no âmbito desta Procuradoria de Contas, durante o plantão vigente no recesso dessa Corte de Contas, a fim de averiguar, em caráter preliminar, a regularidade do **Contrato n.º. 051/PGM/PMJP/2022** [processo administrativo n.º. 1-4640/2022], deflagrado em 20.04.2022, que tem por

objeto contratação emergencial de empresa especializada em publicação de atos oficiais e demais matérias em jornal de grande circulação, pelo período de 6 (seis) meses ou até que se conclua o procedimento licitatório pertinente.

Após o exame do procedimento, este órgão constatou tratar-se de um processo de dispensa de licitação fulcrado no art. 24, IV, da Lei nº. 8.666/1993, ou seja, em suposto caso de emergência ou de calamidade pública.

À fl. 195 - Termo de Referência, consta justificativa da municipalidade acerca da necessidade de contratação emergencial, por dispensa de licitação, nos seguintes termos:

"Este TERMO REFERENCIA nasceu da urgência para a CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL de empresa especializada na publicação de atos oficiais em jornal de grande circulação, visto que o processo de nº 6088/2019 foi arquivado, pois já havia utilizado o saldo. Antes do prazo lindar-se, foi aberto o processo de nº 3880/21 que também foi arquivado, por instrução da PGM, devido a problemas na instrução, por este motivo, abriu-se o processo nº 3697/22 que se refere ao plano de mídia anual. Por não ter sido finalizado os tramites necessários para a contratação, para dar continuidade às publicações de atos oficiais, como previsto na Constituição Federal, com as quais busca a divulgação exigida para todas atividades realizadas pelo Poder Executivo, foi então aberto o processo EMERGENCIAL". (sic)

Da justificativa supratranscrita é possível extrair 2 (duas) conclusões:

- a) A publicação de atos oficiais da municipalidade em jornais de grande circulação está sendo licitada juntamente com os serviços de divulgação de campanhas institucionais do ente federativo (plano de mídia), sistemática dotada de ineficiência e que, ao menos a princípio, não se justifica diante da disparidade de objetos;
- b) A "contratação emergencial", ora impugnada, perdura **desde o ano de 2019;**

Destaque-se que, analisando a íntegra do processo administrativo destinado à contratação emergencial, este órgão ministerial não registrou a ocorrência de calamidade pública ou de qualquer fato atípico ou imprevisível que justificasse a urgência da contratação, tratando o caso, ao que tudo indica, de emergência ficta, decorrente da desídia ou de conduta dolosa de agentes públicos municipais.

Com efeito, não é verossímil pressupor que a contratação de jornal de grande circulação com vistas à publicação de atos institucionais do município seja dotada de tamanha complexidade que justifique contratação por dispensa de licitação desde o exercício de 2019.

Vale destacar que recentemente foi publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 242, de 20.12.2022, novo aviso de dispensa de licitação <sup>[1]</sup>, no valor de R\$ 930.213,90 (novecentos e trinta mil duzentos e treze reais e noventa centavos), para contratação direta do mesmo serviço para o ano de 2023 [Processo Administrativo n. 1-12458/2022], ou seja, tenciona-se, para o vertente exercício, a manutenção da situação de ilegalidade.

Nada obstante, o procedimento findou sendo anulado pelo ente municipal com supedâneo na alegação de que já havia outro processo de contratação emergencial de mesmo objeto, que não teria sido, por equívoco, levado em consideração.

A fundamentação empregada para a declaração de nulidade, que ocorreu após publicação da homologação da dispensa de licitação e sucessivamente à solicitação de cópia do feita por essa Corte de Contas, é insubsistente, vez que diversos documentos constantes dos autos citam a existência do Processo Administrativo n. 1-12458/2022 e a necessidade de sua conclusão <sup>[2]</sup>.

Nesses moldes, tudo leva a crer que a anulação da dispensa de licitação pode ter ocorrido diante do receio de que a análise do processo pelo Tribunal de Contas revelaria ilegalidades, em especial no que atine à elevação substancial do quantitativo de publicações e dos preços contratados.

Urge, nesses moldes, que essa Corte de Contas adote medidas com o desiderato de fazer cessar o estado de patente violação à obrigatoriedade constitucional de licitação, na forma disposta no art. 37, XXI, da CF/88 <sup>[3]</sup>, responsabilizando os agentes públicos que, por ação ou omissão, geraram as contratações emergenciais que perduram desde o ano de 2019.

## 1.2 Outras possíveis irregularidades

O Contrato n° 051/PGM/PMJP/2022 [processo administrativo

no. 1-4640/2022] foi celebrado para vigência pelo período de 6 (seis) meses, sendo o valor da contratação fixado em R\$ 131.903,00 (cento e trinta e um mil novecentos e três reais).

O montante da avença, ressalte-se, foi estabelecido levando-se em conta a média de publicações da municipalidade em jornal de grande circulação nos 3 (três) meses anteriores, conforme informação à fl. 207 do processo administrativo.

Ocorre que, além do valor inicialmente previsto, foi pago à empresa contratada - **JORNALÍSTICA C. P. DE RONDÔNIA LTDA**, a título de reconhecimento de dívida, o montante de R\$ 334.289,08 (trezentos e trinta e quatro mil, duzentos e oitenta e nove reais e oito centavos).

Ademais, cumpre reiterar que novo procedimento de contratação direta [Processo Administrativo n. 1-12458/2022] almejava contratar a mesma empresa, também pelo período de 6 (seis) meses, porém com um custo de R\$ 930.213,90 (novecentos e trinta mil duzentos e treze reais e noventa centavos), ou seja, por um montante aproximadamente 7 (sete) vezes superior à avença anterior.

As discrepâncias narradas, bem como a realização de pagamento sem cobertura contratual, materializam indícios de reiteração de prática ilegais e possivelmente danosas ao erário municipal, demandando análise pormenorizada por parte dessa Corte de Contas.

Por derradeiro, consigne-se que o Ministério Público de Contas não adentrou em questões relacionadas aos preços praticados e à regularidade da liquidação da despesa executada, pontos que poderão, eventualmente, ser objeto de exame minucioso pelo Controle Externo dessa Corte de Contas mais adiante.

## **2. Do Direito e das Responsabilidades**

### **2.1. Do cabimento e da legitimidade**

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas através do manejo de representações e denúncias, ambos institutos que visam a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato administrativo reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correção.

O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação é a qualidade do sujeito ativo, posto serem as denúncias disponíveis a

qualquer um do povo, ao passo que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, outro não é o caso.

Nessa Corte, a representação é tratada no **capítulo IV-A** da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir do **art. 52-A**. Eilo:

**Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas:**

I - as unidades técnicas do Tribunal, nos termos do art. 85, II, desta Lei Complementar;

II - as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do Regimento Interno;

**III - os Ministérios Públicos de Contas**, o Ministério Público da União e os dos Estados;

IV - os Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1 do art. 74 da Constituição Federal;

VI - os Senadores da República, os Deputados Federais e Estaduais, Vereadores, Juizes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

VII - os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n°. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres;

VIII - outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de

Lei específica.

Por sua vez, o Regimento Interno esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 79 ao art. 82-A, deixando assente no §2º do art. 82-A que a representação será processada conforme o rito dos feitos relativos à Fiscalização de Atos e Contratos, definido nos arts. 62 a 65 do RITCE-RO.

Outrossim, não há dúvidas do cabimento da presente representação, já que o suposto desvio da boa conduta administrativa diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas (ilegalidade na contratação de serviços via dispensa de licitação).

De outra banda, o autor da representação é Ministério

Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e cuja legitimidade ativa é expressa, nos exatos termos no inciso III do art. 52-A da Lei orgânica do TCE.

Aliás, a legitimidade do MPC no oferecimento de Representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.

O que se pretende, portanto, por meio desta Representação, é averiguar os atos da administração e, caso confirmadas as irregularidades descritas no pórtico deste instrumento, provocar a exata conduta administrativa, compatibilizando-a com a Constituição Federal, de modo que o Município de Ji-Paraná e todas suas entidades vinculadas possam adequar-se aos ditames da Lei Maior.

O tratamento da questão deve se dar, portanto, de forma molecular, e não atomística. Só assim restará garantida a observância à legalidade e preservado o erário do dispêndio de recursos públicos sem a prévia seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

## **2.2 Da emergência ficta e da dispensa indevida de licitação.**

Trata-se, *in casu*, de procedimento de contratação direta fundado na hipótese prevista no inciso IV do art. 24 da Lei nº. 8.666/1993, o qual, excepcionando a regra constitucional segundo a qual todas as obras, serviços, compras e alienações públicas devem ser licitadas, dispensa o certame:

**"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;"** (destaque nosso).

Como se percebe no dispositivo transcrito, a hipótese de dispensa referida não pode ser invocada de forma leviana pelo administrador público, de modo a embasar contratações diretas de bens ou serviços cotidianamente necessários, mediata ou imediatamente, ao desempenho das funções institucionais que lhe competem, mas apenas excepcionalmente, em verdadeiros casos de emergência ou calamidade pública que justifiquem, via

o intento de assegurar bens ou direitos, a urgência da contratação.

Do mesmo modo, o instituto da dispensa previsto no inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações não se justifica diante do atraso na instauração do procedimento licitatório, ou mesmo da excessiva demora para sua conclusão, caso esta decorra de meras dificuldades técnicas ou falhas administrativas ocorridas durante o certame (e.g. defeitos e imprecisões no projeto básico)<sup>[4]</sup>, o que não poderia ser diferente, sob pena de se permitir que o gestor negligente (ou até mesmo o mal intencionado) se esquive recorrentemente da licitação, sob o pretexto da ocorrência de problemas técnicos que, a rigor, fazem parte da rotina administrativa.

Nada obstante, o que o contexto documental revela é que a falta de planejamento e de condutas diligentes foram as verdadeiras e únicas razões para a contratação emergencial analisada na espécie.

Feitas essas considerações, a responsabilidade pelo ilícito deve ser atribuída aos Senhores **ISAU FONSECA** - Prefeito do Município e **WILSON NEVES DE OLIVEIRA** - Coordenador de Comunicação Social, por terem atuado diretamente na contratação direta realizada e por terem deixado de planejar contratação, após regular licitação, com a antecedência e eficiência necessária ao seu deslinde.

### 3. Da necessidade de concessão de tutela de urgência

Há atos contrários ao direito que, tanto em virtude de sua intrínseca ilicitude quanto em decorrência do inequívoco potencial que possuem de produzir danos, devem ser prevenidos. Consagrada pelo art. 497 do CPC/2015 e pelo art. 108-A do RITCE-RO, a tutela inibitória é voltada para esses casos, pois objetiva impedir a realização ou a reiteração de uma ilicitude provável<sup>[5]</sup>.

Como decorrência, para que seja concedida a tutela de prevenção do ilícito, é suficiente a probabilidade da transgressão de um comando jurídico, pouco importando a concreta ocorrência de lesão ou dano. De forma similar, essa modalidade de tutela também prescinde da culpa ou do dolo, enquanto tem por escopo prevenir uma situação de ilicitude, sem a necessidade de qualquer valoração subjetiva de um comportamento concreto, mesmo porque este ainda não ocorreu (ocorrerá ou será reiterado).

Assim, pelo cotejo das argumentações fáticas e jurídicas até aqui expostas, verifica-se que a tutela inibitória é a ideal para impedir a reiteração dos atos ilícitos que têm sido praticados por agentes públicos municipais, quais sejam, realização de dispensas de licitação

fundamentadas em emergência ficta, notadamente em face da falta de planejamento prévio de contratações comumente realizadas pela Administração Pública e totalmente previsíveis.

Essa medida de abstenção, porém, não parece ser suficiente solução para o caso em apreço, posto que não resolveria os problemas da falta de cobertura contratual licitada.

**Nesse panorama, para solução do caso em apreço, revela-se mais adequada a adoção de uma imposição de fazer, esta última consubstanciada em determinação para que as autoridades responsáveis deflagrem o processo licitatório com vistas à contratação de empresa para a publicação de atos oficiais em jornal de grande circulação, em procedimento apartado da licitação destinada à divulgação de planos de mídia da municipalidade.**

A possibilidade de o órgão julgador se valer de uma imposição de fazer no âmbito da tutela inibitória, vale dizer, decorre inicialmente da própria natureza dessa forma de tutela, voltada que é à prevenção da prática ou da reiteração de ilícitos (os quais podem se configurar também pela via omissiva), e, em segundo grau, provém do fato de que, no caso concreto, uma determinação de conduta ativa (seja isolada ou em conjunto com uma imposição de não fazer) pode ser muito mais eficiente para evitar a prática ou a repetição de ato contrário ao direito do que seria uma ordem de abstenção por si só, hipótese em que deverá ser adotada - desde que se enquadre no poder geral de cautela do julgador.

Cumprindo mencionar a alta probabilidade de reiteração do ilícito, mês a mês, em impedimento da escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, que demanda a antecipação dos efeitos da tutela no caso em exame, e que revela de forma clarividente o perigo da demora caso se aguarde o desfecho desta Representação, em preenchimento do primeiro dos requisitos do instituto antecipatório.

Por sua vez, a plausibilidade do direito invocado também está caracterizada, posto que, conforme exaustivamente demonstrado nas razões jurídicas desta manifestação ministerial, as autoridades municipais realizaram contratação por dispensa de licitação fulcrada em emergencialidade fictícia, tudo em virtude de sua própria negligência em instrumentalizar e concluir os devidos processos licitatórios a tempo de evitar a falta dos serviços.

Desse modo, mister se faz que essa Corte de Contas restabeleça a ordem legal mediante a tutela adiante pleiteada, que possui o desiderato, ainda, de inibir de forma ampla a sistemática reiteradamente

levada a cabo pelo Município de Ji-Paraná.

#### 4. Conclusão

Diante do exposto, considerando as irregularidades narradas, requer-se:

I - Seja recebida a vertente Representação, pois atende aos requisitos de admissibilidade insculpidos nos normativos que regem a atuação dessa Corte de Contas;

II - **Seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela inibitória, inaudita altera parte, determinando-se ao Prefeito do Município de Ji-Paraná e ao Coordenador de Comunicação Social que adotem as providências necessárias à deflagração e conclusão, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, de procedimento licitatório que tenha por objeto a publicação de atos oficiais em jornal de grande circulação.**

III - Sejam os autos remetidos ao Controle Externo dessa Corte de Contas para que, se for o caso, complemente a vertente representação, inserindo, em especial:

a) considerações acerca da fundamentação fático-jurídica utilizada pela municipalidade para contratação direta de serviços de publicação em jornais de grande circulação desde o ano de 2019;

b) Análise dos preços contratados e eventualmente da execução contratual, mormente quanto à regular liquidação.

IV - Sejam chamados aos vertentes autos, como responsáveis, os subsequentes agentes públicos:

a) **ISAU FONSECA** - Prefeito do Município e **WILSON NEVES DE OLIVEIRA** - Coordenador de Comunicação Social, por terem atuado diretamente na contratação direta realizada e por terem deixado de planejar contratação, após regular licitação, com a antecedência e eficiência necessária ao seu deslinde, dando azo à contratação emergencial fundamentada em emergência ficta, em grave descumprimento ao artigo 26, §1º da Lei n°. 8.666, de 1993.

Porto Velho-RO, 09 de janeiro de 2023.

(assinado eletronicamente)

**Érika Patrícia Saldanha De Oliveira**

## Procuradora do Ministério Público de Contas

[1] Saliente-se que, após pedido de informações por parte dessa Corte de Contas sobre a dispensa de licitação, o Município promoveu, de ofício, a anulação do procedimento.

[2] Nessa esteira, trecho do Termo de Reconhecimento de Dívida (fl. 603) averba: "Para remediar a situação do esgotamento do saldo do Contrato de nº 051/PGM/PMJP/2022 e dar cobertura a despesa, houve a abertura do processo emergencial no 1-12458/2022, na data de 19/10/2022. Porém o procedimento não foi concluído a tempo e, inclusive, ainda não restou concluído até a presente data".

[3] Art. 37 [...] 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.

[4] Não se refere aqui a licitações desertas cujo insucesso não derive da conduta dos agentes público envolvidos.

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



Documento assinado eletronicamente por **ERIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA, Procuradora**, em 10/01/2023, às 08:54, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 4º da [Resolução TCERO nº 165, de 1 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tcerro.tc.br/validar>, informando o código verificador **0485656** e o código CRC **D93601B4**.

Referência: Processo nº 000070/2023

SEI nº 0485656

Av. Presidente Dutra, 4229 - Olaria - Porto Velho/RO - CEP 76801-327 - Fone (69) 3609-6318 / 6319  
[www.mpc.ro.gov.br](http://www.mpc.ro.gov.br)