



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA - RELATOR DAS CONTAS DA FUNDAÇÃO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DO ESTADO DE RONDÔNIA - FHEMERON

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 nº. 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução nº. 76/TCE-RO/2011, **formula**

R E P R E S E N T A Ç Ã O

em face de **REGINALDO GIRELLI MACHADO** - Presidente da Fundação de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Rondônia, **ONOFRE MONTEIRO DA SILVA** - Chefe do Núcleo de Compras^[1] -, **FLORIANO PRUDENTE BRAGA** - Chefe do Núcleo de Almoxarifado -, e **ARLÂNE DA COSTA MAMEDE** - Chefe do Núcleo de Compras^[2] - em razão de ilicitudes atinentes à aquisição emergencial de material de expediente, consoante as razões fáticas e jurídicas adiante alinhavadas:

1. DOS FATOS

Cuida-se de Representação fundada em Ordem de Serviço constituída no âmbito desta Procuradoria de Contas, a fim de averiguar, em caráter preliminar, a regularidade da contratação emergencial realizada via processo administrativo nº. 0052.070215/2022-04, que teve por objeto a aquisição de material de expediente para atender às necessidades do Hemocentro Coordenador e das unidades que compõem a HEMORREDE

do Estado de Rondônia, no valor de R\$ 590.477,28 (quinhentos e noventa mil, quatrocentos e setenta e sete reais e vinte e oito centavos).

Após o exame do procedimento, este órgão constatou não constar no termo de referência e nos demais documentos encartados ao feito qualquer justificativa sobre as razões que motivaram a contratação direta.

Isso porque, na justificativa constante no termo de referência, o Órgão limitou-se a descrever as suas finalidades, competência e importância para o Estado de Rondônia, deixando de motivar aquele ato em especial. A propósito, veja-se:

4 - DA JUSTIFICATIVA DO OBJETO

O Estado de Rondônia é coberto por uma rede que tem como objetivo o fornecimento de sangue e hemocomponentes com qualidade a toda a população do Estado, chamada Hemorrede. O Hemocentro de Rondônia teve sua criação no mês de novembro de 1989, somente passando a Fundação em 1997, por ato governamental foi criado o Centro de Hemoterapia e Hematologia de Rondônia.

Por força da Lei n 473, de 12 de abril de 1993, modificada pela Lei n 599, de 12 de dezembro de 1994, foi criado a Fundação de Hemoterapia e Hematologia de Rondônia doravante denominada FHEMERON, que é o órgão responsável pela coleta, análise, armazenamento e distribuição de sangue em todo Estado.

É uma Instituição Estadual composta de Unidades de Hematologia e Hemoterapia, distribuída em rede nos diversos municípios de Rondônia. Tem como finalidade implantar e gerenciar o Sistema Estadual de Sangue e Hemoderivados, na qualidade de Órgão Central e gestor do Sistema, em consonância com a Política Nacional de Sangue- ANVISA-MS, atendendo a rede de assistência pública e privada de todo o Estado coletando e distribuindo sangue e hemoderivados de boa qualidade.

O doador de sangue é uma pessoa muito importante no processo de obtenção de bolsas e hemoderivados, uma vez que o sangue não pode ser fabricado e nem substituído. Em outras palavras, tem que ser doado por alguém voluntário e gratuitamente, independentemente do seu tipo. O sangue, produto humano fundamental para a vida, é utilizado em diversas situações, como: cirurgias, acidentes, anemias, hiperbilirrubinemias entre outros. A busca de doadores de sangue tem se tornado motivo de grande preocupação para as autoridades sanitárias, devido a baixa nos estoques, a necessidade cresce a cada momento, porque vidas tem pressa. De acordo com Marinho (2008), o sangue é um produto humano insubstituível e a única fonte de sangue são os seres humanos, pois o mesmo não pode ser comprado em farmácias. Portanto, os seres humanos devem doar sangue com o objetivo de salvar a vida de pessoas que necessitam de transfusão. Ele ainda relata que segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), de cada cinco pessoas existentes no mundo, uma vai, um dia, precisar de sangue.

O Núcleo de Atividades Terapêuticas do Hemocentro Coordenador de Porto Velho tem como atribuições, coordenar a implantação de todas as políticas e diretrizes que são definidas pelo Ministério da Saúde e aplicadas em todo o território nacional: oferecer suporte técnico, planejar as compras de matérias e equipamentos, condições para que as unidades da rede cumpram as normas definidas pelo Ministério de Saúde, supervisionar regularmente todas as unidades, com objetivo de garantir a qualidade de sangue, distribuição de sangue em todas as unidades quando solicitado, realização de campanhas de captação de doadores em coletas internas e externas, realizar triagem clínica e hemoterapia dos doadores, processamento do sangue coletado, que é oferecido na forma de obsoleto ou fracionado em plaquetas, concentrado de hemácias, plasma fresco congelado e plasma simples. Os eventos e atividades que resultam no aumento significativo de doadores de sangue:

Dia Mundial do Doador- 14 de junho, comemorado desde 2004; Dia Nacional do Doador voluntário de Sangue- 25 de novembro, comemorado desde a criação do Hemeron (1989); Dia internacional da Mulher; Campanhas de sensibilização nas forças

Armadas; Exército, Polícia Militar; Campanhas de sensibilização nas Instituições de Ensino Superior; O servidor público estadual que efetuar 04(quarto) doações de sangue, no período de 01 (ano) será concedido um período de 08 (oito) dias de folga (Lei n 865, de 22 de dezembro de 1999).

Devido ao desenvolvimento urbano houve a ascensão nos acidentes de trânsito e diversas patologias que surgem a cada década. Com isso, surge a preocupação do produto disponibilizado na rede privada ou pública que possa assegurar tranquilidade na hora que o indivíduo precisar de uma bolsa de sangue certificando-se da importância vital da continuidade desse ato de solidariedade e cidadania. Com distribuição igualitária, comprometidos dentro de um entendimento: eficiência e eficácia. A Fundação é parte do Sistema de Saúde do Estado de Rondônia, está localizada nas principais cidades do interior, constituindo a Hemorrede Estadual, sendo 01 Hemocentro Coordenador (HC), localizado no município de Porto Velho, 05 Hemocentros Regionais (HR), localizados nos municípios de: Ariquemes, Cacoal, Ji-Paraná, Rolim de Moura e Vilhena, 01 Agência Transfusional Municipal (AT), localizada em Guajará Mirim e 02 Agências Transfusionais Intra-hospitalares (AT), localizadas no município de Porto Velho; sendo uma dentro do hospital de Pronto Socorro João Paulo II (maior do estado) e outra no hospital de Base Ary Pinheiro (hospital de referência do estado). Além das unidades próprias, a Fhemeron ainda é responsável pelo abastecimento de 21 agências transfusionais (AT), localizadas em municípios do interior do Estado.

O Hemocentro Coordenador da FHEMERON possui uma estrutura moderna com o objetivo a atender todos os doadores da cidade, tanto para doação de sangue quanto para realização de cadastros de medula óssea às doações que ocorrem na cidade, e também para atender toda a Hemorrede no que diz respeito à realização dos exames de sorologia e imunohematologia, e dar suporte ao processamento das bolsas coletadas nos Hemocentros Regionais. O Hemocentro coordenador tem como atividades atendimento aos doadores de sangue e/ou medula óssea, realiza coleta de bolsas e amostras, sendo 1500 unidades sua meta mensal de bolsas coletadas e 250 o número de cadastros de medula óssea a serem mensalmente realizados e os Hemocentros regionais têm como meta coletar mais 1500 unidades, totalizando assim 3000 unidades de sangue total. O Hemocentro Coordenador da FHEMERON possui estrutura e equipamentos modernos para poder processar e examinar todo o sangue coletado, tanto do Hemocentro Coordenador como dos cinco Hemocentros Regionais. Contamos com os seguintes laboratórios: Laboratório de Processamento, Estoque e Distribuição de Hemocomponentes, Laboratório de Sorologia, Laboratório de Imunohematologia, Laboratório de Controle de Qualidade (LCQ) e Agências Transfusionais (ATs).

Quanto as atividades nos laboratórios da FHEMERON, são as seguintes: O Laboratório de Processamento realiza a produção, liberação/rotulagem, modificação e distribuição de hemocomponentes (Concentrado de Hemácias, Concentrado de Plaquetas, Plasma e Crioprecipitado) para todos os Hospitais Públicos do Estado, e também para a grande maioria dos serviços privados. Também realiza o recebimento, inspeção, estocagem e distribuição de hemoderivados (Fator VIII, Fator IX, CPPA, CP, Albumina, Fator VIII vW e Fator r-VIIa). Para a produção dos hemocomponentes este laboratório recebe bolsas de Sangue Total diariamente, coletadas no próprio Hemocentro, Coletas Externas e também dos hemocentros Regionais. Todos os processos realizados devem utilizar equipamentos de última geração e todos possíveis de rastreabilidades, garantindo assim a qualidade dos hemocomponentes.

O laboratório de sorologia realiza exames para doenças transmissíveis por transfusão incluindo Doença de Chagas, Hepatite B, Hepatite C, HIV, HTLV, Sífilis e Malária para triagem de doadores de sangue e também para pacientes. Realiza a triagem sorológica dos doadores de sangue de todos os Hemocentros Regionais e do Hemocentro Coordenador. Os equipamentos e Kits utilizam a tecnologia de Químiluminescência, e é considerada a melhor tecnologia do mundo para essa rotina.

O laboratório de Imunohematologia é constituído pelo laboratório de doadores e o laboratório de compatibilidade (receptores). São usados equipamentos para execução da fenotipagem ABO/RhD e da Pesquisa de Anticorpos Irregulares - PAI, os reagentes utilizados estão entre os melhores, e são utilizados nos melhores hemocentros do Brasil e do mundo. No Hemocentro Coordenador é feita toda a rotina das coletas

realizadas em Porto Velho e também dos Hemocentros Regionais. A FHEMERON possui três Agências Transfusionais em Porto Velho, sendo uma no Hospital e Pronto Socorro João Paulo II, uma no Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro, e uma dentro do hemocentro Coordenador que atende a todas as requisições dos Hospitais Privados da Cidade de Porto Velho. Esta Agência presta atendimento ininterrupto durante as 24 horas do dia, atendendo os pacientes internados e servindo de suporte ao atendimento hemoterápicos à distância e fornecimento de hemocomponentes para os hospitais conveniados. A Agência Transfusional do Hemocentro Coordenador utiliza reagente e equipamentos com tecnologia de primeira linha, sendo que nossos testes pré transfusionais são feitos utilizando a tecnologia de Gel Centrifugação que garante muito mais a segurança do paciente.

O Laboratório de Controle da Qualidade realiza os testes para avaliar a qualidade dos hemocomponentes produzidos, diariamente e mensalmente, por meio de análises estatísticas dos dados gerados, nos quais se verifica a necessidade de ações corretivas ou preventivas para a garantia da qualidade dos hemocomponentes processados. Esse laboratório também gerencia e controla os processos de validação de toda a Hemorrede do Estado de Rondônia. Dentre os exames realizados destacamos o controle microbiológico do Hemocomponentes produzidos, onde fazemos cultura dos hemocomponentes, isto para avaliar eventuais contaminações. No ano de 2018 o número de candidato à doação soma 38235, sendo 30291 bolsas coletadas, 63914 hemocomponentes (Concentrado de Hemácias, Plasma fresco congelado, Plaquetas randômicas e Crioprecipitado) produzidos, atendendo 34823 hemotransfusão ao cidadão do Estado de Rondônia. Considerando que a FHEMERON (Fundação de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Rondônia) desenvolve atividades de alta complexidade na área de saúde, essenciais para o suporte e realização da maioria das ações desenvolvidas pelas unidades de saúde de média e alta complexidade da rede pública, privada e filantrópica dentro de todo o Estado de Rondônia (hospitais, maternidades, clínicas de hemodiálise, clínicas oncológicas, etc), atendendo às exigências da legislação vigente.

Considerando que a FHEMERON é a responsável por toda hemoterapia desenvolvida dentro do Estado de Rondônia, sendo única na captação de doadores, coleta, processamento, testagem e distribuição de sangue e seus derivados; Considerando que a hemoterapia é considerada como área estratégica da saúde pública por todos os países do mundo, sendo o Brasil uma referência mundial na área; E, finalmente, consideramos que o objeto é de fundamental importância para atender as demandas desta FHEMERON;

Da análise do excerto verifica-se que, embora a Fundação tenha especificado, exaustivamente, a finalidade das suas atividades, não consta na justificativa qualquer informação capaz de esclarecer as razões que motivaram a contratação direta.

Com efeito, não é verossímil pressupor que a aquisição de materiais de expediente seja dotada de tamanha complexidade que justifique a contratação direta fundada em situação emergencial.

Bem por isso, no propósito de esquadrihar as razões que motivaram a aquisição emergencial, este *parquet* checkou que o primeiro processo de licitação [processo nº. 0052.145585/2021-13] foi instaurado em 05.04.2021 - ou seja, há mais de dois anos -, a partir de solicitação formalizada pelo Setor de Almoxarifado visando à aquisição de material de expediente.

Aberto o procedimento, o servidor **Onofre Monteiro da Silva** - Chefe do Núcleo de Compras - marcou reunião com os demais setores vinculados à FHEMERON para o dia 24.04.2021, a fim de tratar sobre a aquisição em apreço.

Aparentemente, tal reunião teve por finalidade comunicar que os responsáveis pelos demais setores deveriam especificar e quantificar os itens da relação necessários para suas atividades rotineiras^[3], assunto que, ao nosso ver, poderia ter sido tratado via memorando circular, de forma a assegurar maior celeridade na obtenção das respostas e tramitação do feito.

Diferentemente, os participantes da reunião acordaram que, após o preenchimento da relação de materiais por cada setorial, os servidores reunir-se-iam, novamente, em 17.05.2021, para concluir a "relação final" de material a ser adquirido, encontro este que foi remarcado para 10.06.2021 e, depois, para 15.07.2021.

Pelo que consta, esta derradeira reunião jamais chegou a acontecer, uma vez que, aos dias 15.07.2021, o chefe do Núcleo de Compras encaminhou novo expediente a todos os setores solicitando manifestação final sobre a relação de materiais, nos termos da primeira reunião realizada em meados de abril.

Por fim, somente em 25.08.2021 o Núcleo de Compras da FHEMERON logrou colher todas as informações relacionadas ao quantitativo de materiais de expediente a ser utilizado por cada Setor, data em que encaminhou o processo ao Almoxarifado, a fim de que aquele Núcleo compilasse todas as informações em planilha única capaz de subsidiar a elaboração do termo de referência.

Não bastasse a excessiva morosidade do Setor de Compras em reunir as informações técnicas necessárias à especificação do objeto da licitação (quase 05 meses), tem-se que, após o encaminhamento dos autos ao Almoxarifado, o calhamaço não foi levado adiante e, somente em 05.11.2021 o Senhor **Floriano Prudente Braga** - Chefe do Núcleo de Almoxarifado - apresentou novel pedido de aquisição de material de expediente baseado em planilha estimativa elaborada pelo Setor, dando origem ao novo processo licitatório nº. 0052.470804/2021-08, que segue em andamento até os dias de hoje.

Tal prazo, somado ao lapso dispendido para a obtenção das planilhas setoriais, evidencia que a FHEMERON se estendeu, por 07 meses, na elaboração dos estudos técnicos e quantitativos necessários à aquisição de materiais de expediente, intervalo de tempo que consideramos demasiadamente longo, notadamente por se tratar de órgão público de pequeno porte e de aquisição de objeto de baixa complexidade.

Avançando à análise dos fatos que resultaram na contratação emergencial, denota-se que, embora tenha o Senhor **Floriano Prudente Braga** - Chefe do Núcleo de Almoxarifado - aberto novo processo licitatório [SEI nº. 0052.470804/2021-08], referido servidor não determinou o arquivamento do processo nº. 0052.070215/2022-04^[4], ou mesmo esclareceu, naqueles autos, a razões pelas quais o certame seria deflagrado em novel procedimento.

Bem por isso, após a instauração do novo processo licitatório, foram os autos encaminhados ao Núcleo de Compras e, em 13.04.2022, a servidora **Gloriete Oliveira Alvarez** - Auxiliar Administrativo - determinou fosse o processo [SEI nº. 0052.470804/2021-08] suspenso, devendo tais informações ser inseridas no calhamaço anteriormente instaurado, já que naqueles autos constava todo o contexto histórico das informações já debatidas até aquele momento.

Em resposta, o responsável pelo Núcleo de Almoxarifado sugeriu fosse dada continuidade à contratação por meio do novel processo nº. 0052.470804/2021-08, notadamente porque as planilhas ali anexadas estariam devidamente atualizadas, posicionamento que foi, em seguida, acatado pelo Setor de Compras, conforme se verifica do documento de Id. 0028827848 do respectivo calhamaço.

No ponto, verifica-se que toda a confusão decorreu, sobretudo, da abertura, pelo Setor de Almoxarifado, de novo processo licitatório sem qualquer justificativa das razões que levaram a Administração a abandonar o procedimento inicialmente deflagrado, fato que resultou na existência, num mesmo período, de dois processos licitatórios para a aquisição de um mesmo objeto.

De certo, todo o imbróglgio narrado resultou na desnecessária tramitação dos autos entre setores da Fundação pelo lapso de 03 meses, até que fosse definido em qual calhamaço seria dado o prosseguimento da licitação visando a aquisição de materiais de expediente, atrasando, por consectário, a conclusão do certame.

A esse respeito, o que se vê é uma sucessão de idas e voltas durante a etapa de definição de quantitativos do objeto, o que além de atrasar qualquer cronograma apto a cumprir a lei de licitações, praticamente inviabiliza a aquisição nos moldes preconizados em lei, já que faz parecer urgente uma necessidade que se tivesse sido minimamente planejada a tempo e modo teria sido atendida na forma da lei e não como se deu no caso em comento.

Avançando ao exame das razões que ensejaram o retardamento do processo licitatório, tem-se que, em 01.07.2022, a Fundação juntou aos autos o termo de referência e, em seguida, encaminhou o processo à Superintendência Estadual de Compras e Licitações para elaboração do edital.

Aos dias 07.07.2022, a SUPEL restituiu o calhamaço para que a FHEMERON realizasse adequações no termo de referência e, pasmem, o processo permaneceu sobrestado no Núcleo de Compras até 13.12.2022, data que o Setor tramitou os autos ao Núcleo Administrativo sem a inserção de qualquer novo documento nos autos!

É o que se verifica do histórico de movimentação processual extraído do SEI nº. 0052.470804/2021-08. A propósito, veja-se:

| | | | |
|---------------------|-----------------|-------------|--|
| 20/12/2022 14:46 | SUPEL-CAP | 01418222283 | Processo remetido pela unidade FHEMERON-NUCOMP |
| 20/12/2022 08:42 | FHEMERON-NUAD | 04862041205 | Conclusão do processo na unidade |
| 13/12/2022 11:04 | FHEMERON-NUAD | 04862041205 | Processo recebido na unidade |
| 13/12/2022 11:03 | FHEMERON-NUAD | 04862041205 | Processo remetido pela unidade FHEMERON-NUCOMP |
| 08/07/2022 09:23 | FHEMERON-NUCOMP | 63194627287 | Processo recebido na unidade |
| 07/07/2022 14:32 | FHEMERON-NUCOMP | 63444194234 | Processo remetido pela unidade SUPEL-KAPPA |
| 04/07/2022 14:09 | SUPEL-KAPPA | 28794214204 | Processo recebido na unidade |
| 04/07/2022 13:39 | SUPEL-KAPPA | 89617312204 | Processo remetido pela unidade SUPEL-GAP |
| 01/07/2022 09:55 | SUPEL-CAP | 89617312204 | Processo recebido na unidade |
| 01/07/2022 09:50 | SUPEL-CAP | 21981981268 | Processo remetido pela unidade FHEMERON-NUCOMP |
| 15/06/2022 11:00 | FHEMERON-NUCOMP | 21981981268 | Processo recebido na unidade |

É dizer, por mais de 05 meses o processo ficou estagnado, aparentemente, no setor responsável pelas aquisições do órgão sem que fosse adotada qualquer providência útil para o prosseguimento do feito. Somente em dezembro/2022 foram os autos remetidos para o Núcleo Administrativo e, a partir de então, elaborado novo termo de referência, em conformidade com as adequações sugeridas pela SUPEL.

Sobreleva ressaltar que foi nesse interregno que a FHEMERON instaurou o processo emergencial n°. 0052.070215/2022-04 [27.09.2022], após quase um ano e meio desde o início do primeiro processo licitatório, sem que a Instituição lograsse, sequer, dar abertura à fase externa da licitação!

Feitas essas considerações, o contexto documental revela que a falta de condutas diligentes foi a verdadeira e única razão para a contratação emergencial analisada na espécie.

Isso porque, conforme se verifica da conjuntura, somando o tempo dispendido pela Administração para reunir as informações técnicas necessárias à elaboração do termo de referência, o prazo demandado para definir em qual processo seria dada continuidade à contratação e o período em que os autos permaneceram desnecessariamente sobrestados em setoriais, é possível concluir que se passaram mais de 01 ano e 03 meses sem que fossem adotadas quaisquer condutas práticas capazes de assegurar o escorreito andamento do feito.

Bem por isso, compreendo que, tivesse o Corpo Técnico da FHEMERON sido suficientemente diligente, de modo a proporcionar a devida celeridade na tramitação dos processos licitatórios instaurados, referida aquisição teria sido concluída com, pelo menos, um ano de antecedência, fato que certamente afastaria a necessidade da aquisição emergencial realizada via o processo n°. 0052.070215/2022-04.

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^[5], de modo a evitar, por consectário, novas aquisições emergenciais do mesmo objeto, até porque já se passaram mais de 02 anos desde o início da elaboração dos estudos técnicos e, até o momento, a FHEMERON

não logrou concluir a licitação em apreço (a qual, nessa data^[6], encontra-se no setor competente para a revisão de cotações de preços e quadro estimativo, após pedido de esclarecimento apresentado por licitante).

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 por meio 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 dispêndio dos recursos públicos. 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**. Ei-lo:

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, Juízes, 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 identificadas as irregularidades descritas no pórtico deste instrumento, provocar a exata conduta administrativa, compatibilizando-a com a Constituição Federal, de modo que a FHEMERON possa 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 termo de referência)^[7], 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.

Com efeito, analisando a íntegra do processo administrativo nº. 0052.070215/2022-04 [aquisição emergencial], processo nº. 0052.145585/2021-13 [primeiro processo licitatório] e processo nº. 0052.470804/2021-08 [segundo processo licitatório], este órgão ministerial não registrou a ocorrência de calamidade pública ou de qualquer fato atípico ou imprevisível que justificasse a urgência da contratação.

Lado contrário, 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.

Inclusive, tal irregularidade foi constatada pela Procuradoria Geral do Estado no processo emergencial nº. 0052.070215/2022-04 que, embora tenha se recusado a analisar a legalidade da aquisição^[8], o órgão jurídico enfatizou o "caráter ficto da contratação", recomendando, ao fim, fosse apurada a responsabilidade daqueles que deram causa à contratação direta e fossem apresentadas justificativas pertinentes ao não andamento do processo licitatório nº. 0052.470804/2021-08.

Não obstante as advertências, a FHEMERON não apenas levou a cabo a contratação direta fulcrada em emergência ficta, em evidente burla à exigência de licitação prevista no inciso XXI do art. 37 da CRFB e no art. 2º da Lei nº. 8.666/1993, mas também negligenciou, ao que parece, seu dever de apurar os responsáveis pelo atraso na instauração do processo licitatório, visto que nos autos do Processo Administrativo SEI nº. 0052.070215/2022-04 não há o registro de qualquer ato praticado nesse sentido (tal como cópia da abertura de processo administrativo disciplinar ou portaria de nomeação dos membros da comissão e seu respectivo processamento e andamento).

Por via conclusiva, como decorrência do contexto revelado, compreendo que a irregularidade deve ser atribuída ao Senhor **REGINALDO GIRELLI MACHADO** - Presidente da FHEMERON - porque, embora devidamente orientado pela Procuradoria Jurídica, o gestor deixou de adotar qualquer providência tendente a apurar a responsabilidade daqueles que, por desídia ou falta de planejamento, deram causa à emergência ficta [processo nº 0052.070215/2022-04, Id. 0034116679].

Avançando, faz-se mister, também, a responsabilização dos **demais agentes que procrastinaram excessivamente a tramitação do procedimento licitatório ordinário**, não laborando a tempo e modo a fim de evitar o ajuste precário que se materializou na contratação emergencial, em grave afronta aos princípios da legalidade, moralidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, v.g., conforme adiante explanado.

Veja-se que, a princípio, o servidor **ONOFRE MONTEIRO DA SILVA** - Chefe do Núcleo de Compras - deixou de assegurar a devida celeridade na reunião das informações técnicas necessárias à elaboração do termo de referência, fato que contribuiu para a morosidade que resultou na emergência ficta identificada no processo nº. 0052.070215/2022-04.

Isso porque, ao invés de encaminhar expedientes circulares com a finalidade de solicitar a estimativa de consumo das unidades setoriais, de forma a assegurar maior celeridade na obtenção das respostas e tramitação do feito, o servidor optou por marcar reuniões com os responsáveis pelos setores vinculados à FHEMERON para

abordar a temática, as quais foram remarcadas diversas vezes e, aparentemente, sequer chegaram a acontecer, servindo tão somente para procrastinar a continuidade da contratação.

A conjuntura transparece que as condutas praticadas pelo jurisdicionado contribuíram para o atraso do certame licitatório, haja vista que o servidor demandou quase 05 meses^[9] para reunir as informações técnicas estimativas necessárias à elaboração do termo de referência, lapso que consideramos demasiadamente longo, notadamente por se tratar de entidade de pequeno porte e aquisição de baixa complexidade.

Do mesmo modo, o Senhor **FLORIANO PRUDENTE BRAGA** - Chefe do Núcleo de Almoarifado - também deixou de conferir brevidade na compilação das informações encaminhadas pelo Setor de Compras, impossibilitando, com isso, a elaboração do termo de referência a tempo de evitar a aquisição emergencial realizada via processo nº. 0052.070215/2022-04.

É que, embora tenha recebido os autos em 25.08.2021, para consolidação dos dados reunidos pelo Setor de Compras em planilha única^[10], referido servidor não deu andamento ao calhamaço e, somente em 05.11.2021, apresentou novel pedido de aquisição de material de expediente baseado em planilha estimativa compilada pelo Setor, dando origem ao SEI nº. 0052.470804/2021-08.

O contexto revela que as informações inicialmente reunidas pelo Setor de Compras permaneceram estagnadas no Almoarifado, de responsabilidade do servidor, por mais de dois meses sem que fosse adotada qualquer conduta prática capaz de impulsionar a contratação, até porque a compilação dos dados em planilha única, por si só, não apresenta complexidade capaz de justificar o sobrestamento do feito por tanto tempo.

Não bastasse, o Senhor **FLORIANO PRUDENTE BRAGA** - Chefe do Núcleo de Almoarifado - também foi responsável por instaurar o novo processo SEI nº. 0052.470804/2021-08^[11], visando a licitação de material de expediente sem determinar o arquivamento do processo nº. 0052.070215/2022-04^[12], ou mesmo esclarecer, naqueles autos, a razões pelas quais o certame seria deflagrado em novel procedimento, fato que ensejou confusão no processo e, por consequência, contribuiu para a morosidade na conclusão da aquisição via licitação ordinária.

Por fim, deve a Senhora **ARLÂNE DA COSTA MAMEDE** - Chefe do Núcleo de Compras - ser responsabilizada, notadamente por não ter sido diligente o bastante para assegurar a brevidade na tramitação do certame, uma vez que o processo nº. 0052.470804/2021-08 permaneceu sobrestado em seu setor por mais de 05 meses^[13] sem que fosse adotada qualquer providência útil e necessária para o prosseguimento do feito, conforme se extrai do histórico de movimentação processual extraído daquele calhamaço.

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^[14].

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.

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 contratação via licitação ordinária.

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 concluam o processo licitatório com vistas a contratação de empresa para a aquisição de materiais de expediente.

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, 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, os jurisdicionados realizaram contratação por dispensa de licitação fulcrada em emergencialidade fictícia, tudo em virtude de sua própria negligência em concluir o devido processo licitatório 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 levada a cabo pela FHEMERON.

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

a) Senhor **REGINALDO GIRELLI MACHADO** - Presidente da FHEMERON - por ter deixado de adotar qualquer providência tendente a apurar a responsabilidade daqueles que, por desídia ou falta de planejamento, deram causa à emergência ficta, em descumprimento à recomendação exarada pela Procuradoria Jurídica no processo nº. 0052.070215/2022-04;

b) Senhor **ONOFRE MONTEIRO DA SILVA** - Chefe do Núcleo de Compras - por ter deixado de assegurar a devida celeridade na reunião das informações técnicas necessárias à elaboração do termo de referência, fato que, somado às demais ocorrências identificadas na exordial, resultou na emergência ficta identificada no processo nº. 0052.070215/2022-04.

c) Senhor **FLORIANO PRUDENTE BRAGA** - Chefe do Núcleo de Almoxarifado - por:

c.1. Ter deixado de conferir brevidade na compilação das informações encaminhadas pelo Setor de Compras, impossibilitando, com isso, a elaboração do termo de referência a tempo de evitar a aquisição emergencial realizada via processo nº. 0052.070215/2022-04.

c.2. Ter instaurado novo processo [SEI nº. 0052.470804/2021-08] visando a licitação de material de expediente sem determinar o arquivamento do processo nº. 0052.070215/2022-04^[15], ou mesmo esclarecer, naqueles autos, a razões pelas quais o certame seria deflagrado em novel procedimento, fato que ensejou confusão no processo e, por consequência, contribuiu para a morosidade na conclusão da aquisição via licitação ordinária.

d) Senhora **ARLÂNE DA COSTA MAMEDE** - Chefe do Núcleo de Compras - por não ter sido diligente o bastante para assegurar a brevidade na tramitação do certame, uma vez que o processo nº. 0052.470804/2021-08 permaneceu sobrestado em seu setor por mais de 05 meses^[16] sem que fosse adotada qualquer providência útil e necessária para o prosseguimento do feito.

III - Seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela inibitória, *inaudita altera parte*, determinando-se ao Presidente da FHEMERON que conclua, no prazo a ser definido pela Corte, o procedimento licitatório instrumentalizado via SEI nº. 0052.470804/2021-08, que tem por objeto a aquisição de materiais de expediente, de modo a evitar novel aquisição do referido objeto via contratação emergencial.

Porto Velho-RO, 22 de agosto de 2023.

(assinado eletronicamente)

Érika Patrícia Saldanha De Oliveira

[1] Até fevereiro/2022.

[2] A partir de fevereiro/2022.

[3] Vide ata de reunião carreada ao SEI nº. 0052.145585/2021-13, Id. 0017612733.

[4] No qual foram juntados os estudos técnicos estimativos elaborados pelas setoriais vinculadas à FHEMERON.

[5] 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.

[6] Pesquisa realizada no SEI nº. 0052.470804/2021-08 em 15.08.2023.

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

[8] Notadamente por terem os autos sido encaminhados àquela Setorial somente após a emissão de nota de empenho.

[9] Considerando o interregno entre 05.04.2021 a 25.08.2021.

[10] Vide documento de Id. 0020223182 do SEI nº. 0052.145585/2021-13.

[11] Vide documentos de Ids. 0021264269, 0028080426 e 0028772671 do SEI nº. 0052.470804/2021-08.

[12] Onde foram juntados os estudos técnicos estimativos elaborados pelas setoriais vinculadas à FHEMERON.

[13] Entre o período de 07.07.2022 e 13.12.2022.

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

[15] Onde foram juntados os estudos técnicos estimativos elaborados pelas setoriais vinculadas à FHEMERON.

[16] Entre o período de 07.07.2022 e 13.12.2022.



Documento assinado eletronicamente por **ERIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA, Procuradora**, em 22/08/2023, às 10:48, 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.tcero.tc.br/validar>, informando o código verificador **0573203** e o código CRC **C844C617**.