



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

REPRESENTAÇÃO

em face de **REGINALDO GIRELLI MACHADO - ex-
Presidente da Fundação de Hematologia e Hemoterapia do Estado**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

de Rondônia - em razão de irregularidades nas contratações de serviços de engenharia clínica, na execução de manutenção preventiva, preditiva, corretiva, calibração, ajuste, qualificação térmica e certificação de equipamentos, consoante as razões fáticas e jurídicas adiante alinhavadas:

1. Dos fatos

A presente Representação tem como fundamento a conduta reiterada da Fundação de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Rondônia - FHEMERON, consistente na **negligência do dever constitucional de licitar**, previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Tal conduta manifesta-se, notadamente, **na adoção sucessiva de contratações emergenciais e no recorrente reconhecimento de dívidas** decorrentes da prestação de serviços contínuos sem cobertura contratual, concernentes aos serviços de engenharia clínica, que abrangem gerenciamento de equipamentos, manutenção corretiva, preventiva, preditiva e calibração, com fornecimento e reposição de peças e acessórios, inspeções técnicas, elaboração de especificações, pareceres e laudos técnicos.

As irregularidades foram identificadas a partir de Ordem de Serviço instaurada no âmbito desta Procuradoria de Contas, com objetivo de averiguar, em caráter preliminar, as razões que fundamentaram o reconhecimento de dívidas realizado via processo administrativo nº. 0052.002448/2024-38, em favor da empresa MEDICAL CENTER



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

METROLOGIA EIRELI, em razão da execução dos serviços acima descritos sem respaldo contratual válido.

Após o exame do procedimento, este órgão constatou que os **serviços vêm sendo prestados mediante reconhecimentos de dívidas sucessivos desde setembro de 2024**, em virtude do término da vigência do Contrato Emergencial n° 0633/FHEMERON/PGE/2023, firmado em 27.07.2023, sem que tenha sido promovida nova contratação.

Com o intuito de identificar as causas da ausência de cobertura contratual, esta Procuradoria analisou o processo licitatório n°. 0052.365491/2019-44, tendo constatado que **referido procedimento foi instaurado em 26.08.2019 - ou seja, há mais de seis anos - , sem que se tenha sido concluída sequer a fase interna da licitação.**

Isso porque, por diversas vezes, o processo foi devolvido pela Superintendência Estadual de Licitações - SUPEL ao órgão de origem, a fim de que fossem promovidas adequações no Termo de Referência, instaurando-se um ciclo contínuo de reenvios e devoluções que persiste até o presente momento. **Tal dinâmica evidencia ineficiência e insuficiência técnica da unidade demandante na elaboração das peças essenciais à licitação, em descompasso com o dever de planejamento previsto no art. 5° da Lei n° 14.133/2021.**

Ademais, cada devolução da SUPEL à FHEMERON para ajustes no Termo de Referência resultou em longos períodos de inércia, prolongando ainda mais a tramitação do processo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

A título ilustrativo, observa-se que, após a primeira análise, a SUPEL restituiu o feito à FHEMERON em 30.09.2019, todavia, somente em 09.11.2020 foi juntado aos autos novo termo de referência, **revelando lapso temporal superior a um ano sem avanço significativo.**

Nesse interregno, o processo tramitou por diversos setores da FHEMERON e da Secretaria de Estado da Saúde - SESAU, em busca de servidor com capacidade técnica para a elaboração da planilha de custos e formação de preços. Apenas em 10.08.2020, um ano após sucessivas remessas, decidiu o órgão de origem iniciar procedimento para contratação de empresa especializada com o intuito de capacitar servidores, a fim de que pudessem, enfim, elaborar a referida planilha.

Avançando, verifica-se que, entre a juntada dos despachos datados de 17.08.2021 e 15.05.2022, proferidos por setoriais da FHEMERON, **o procedimento permaneceu sobrestado por cerca de nove meses**, sem qualquer justificativa nos autos.

Semelhantemente, em 03.01.2023, a SUPEL devolveu os autos para novas adequações, mas o novo Termo de Referência foi assinado apenas em 07.07.2023, ou seja, **mais de 7 meses depois.**

Situação idêntica ocorreu em 06.11.2023, quando a SUPEL novamente devolveu o processo para correções, sendo o mesmo restituído à Superintendência apenas em 20.05.2024, após **mais de 6 meses de tramitação interna sem a efetivação das alterações solicitadas.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

O cenário se repetiu em 03.06.2024, ocasião em que a SUPEL determinou novas modificações no Termo de Referência, as quais foram concluídas somente em 05.12.2024, denotando outros **6 meses de atraso injustificado**.

Por fim, em 02.01.2025, a SUPEL devolveu novamente os autos para novas alterações nos documentos da fase interna e, **passados mais de 11 meses**, o processo segue, até a presente data, tramitando entre diversos setores¹ da FHEMERON sem que se tenham implementado as adequações solicitadas, revelando persistente desorganização administrativa e ausência de adoção de medidas eficazes para a conclusão da fase preparatória do certame.

Feitas essas considerações, e somando-se o tempo dispendido pela Administração para reunir as informações técnicas necessárias à elaboração do termo de referência e o período em que os autos permaneceram indevidamente sobrestados em unidades setoriais, **É POSSÍVEL CONCLUIR QUE TRANSCORRERAM MAIS DE QUATRO ANOS SEM A ADOÇÃO DE QUAISQUER MEDIDAS EFETIVAS CAPAZES DE ASSEGURAR O ESCORREITO ANDAMENTO DO FEITO**.

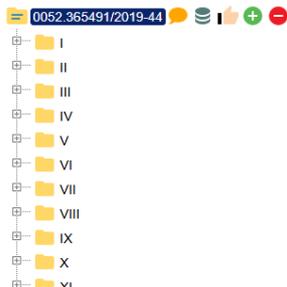
A propósito, até a presente data o processo já acumula impressionantes 1.798 registros de movimentação, sem que se tenha logrado qualquer avanço efetivo para a fase externa da licitação. A propósito, veja-se:

¹ Atualmente, verifica-se que, após a juntada de despacho do Controle Interno orientando a realização de "célere pesquisa de preços observado os parâmetros mais próximos possível da média do mercado regional", o processo permanece no Núcleo de Compras da FHEMERON desde 09.09.2025, sem qualquer movimentação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA



Histórico do Processo 0052.365491/2019-44

Ver histórico resumido

1

Lista de Andamentos (1798 registros - 1 a 100)

Data/Hora	Unidade	Usuário	Descrição
13/10/2025 10:51	SUPEL-CAP	81934173215	Conclusão do processo na unidade
13/10/2025 10:50	SUPEL-CAP	81934173215	Processo recebido na unidade
13/10/2025	SUPEL-CAP	52841030253	Processo remetido pela unidade SUPEL-COSAU3

Os fatos evidenciam grave ausência de diligência e de comprometimento institucional da FHEMERON com o dever de planejar e executar adequadamente as contratações públicas.

Essa morosidade administrativa culminou na celebração de contratações emergenciais e de sucessivos reconhecimentos de dívida decorrentes da prestação continuada dos serviços sem cobertura contratual, em manifesta afronta ao princípio da legalidade da obrigatoriedade de licitar, previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Com efeito, constata-se que o último contrato decorrente de procedimento licitatório regular foi celebrado em 2015 (Contrato nº 010/FHEMERON/2015). Considerando que, à luz da antiga Lei nº 8.666/1993, os contratos administrativos poderiam ter vigência de até 60 meses, prorrogável excepcionalmente por mais 12 meses, tem-se que a execução contratual se estendeu até o ano de 2021, sendo certo que desde então os serviços vêm sendo prestados de forma precária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Seguindo a cronologia dos fatos após o esgotamento da vigência do contrato ordinário, denota-se que, diante da ausência de previsão de data para a conclusão do certame licitatório em curso, a administração firmou o Contrato Emergencial n. 851/PGE-2021 [proc. 0052.351046/2021-11], com prazo de vigência de até 180 dias, contados da assinatura em 26.11.2021, **sendo vedada a sua prorrogação.**

Encerrada a vigência do referido instrumento precário, em maio/2022, **a empresa anteriormente contratada permaneceu prestando os serviços mediante reconhecimento de dívidas, entre o período de junho de 2022 e julho de 2023,** conforme se verifica do processo administrativo n. 0052.0699901/2022-24.

Nesse interregno, a FHEMERON instaurou o processo emergencial n. 0052.068134/2022-36, e, nos respectivos autos, **oficiou à empresa que atuava em reconhecimento de dívidas para que se manifestasse acerca do interesse em "manter a execução dos serviços em novo contrato emergencial, todavia, nas mesmas condições anteriormente pactuadas"**, agora pelo período de até 360 dias, sob a justificativa de que a contratada já detinha "know-how", acervo e qualificação técnica para a execução dos serviços.

Tal procedimento, todavia, não prosperou, em razão do Parecer n. 15/2022/PGE-FHEMERON, proferido pela Procuradoria Geral do Estado, que opinou pela **impossibilidade jurídica da nova contratação, por configurar prorrogação ilegal de contratação emergencial**, em violação ao art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, então vigente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Diante do exposto, a FHEMERON instaurou o processo n. 0052.001605/2023-15, que deu origem ao Contrato Emergencial n° 0633/FHEMERON/PGE/2023, com prazo de vigência de 12 meses contados de sua assinatura, em 27.07.2023.

Encerrada a vigência do referido contrato emergencial, em setembro de 2024, observa-se que os serviços vêm sendo mantidos por meio de reconhecimentos de dívida há cerca de um ano e dois meses, sem qualquer perspectiva de regularização contratual, haja vista que, conforme já registrado, após mais de seis anos da abertura do processo licitatório, a FHEMERON sequer inaugurou a fase externa do certame.

Por todo o exposto, constata-se que, caso o corpo técnico da FHEMERON houvesse atuado com a mínima e devida diligência e eficiência na condução da fase interna da licitação, a contratação deveria ter sido concluída há muitos anos, evitando-se a perpetuação de contratações emergenciais e os reiterados reconhecimentos de dívida que vêm sendo realizados à completa margem da lei.

Urge, portanto, que essa Corte de Contas adote medidas eficazes destinadas a fazer cessar o quadro de flagrante violação à obrigatoriedade constitucional de licitar, consagrada no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, impedindo novas contratações emergenciais ou reconhecimentos de dívida referentes ao mesmo objeto.

2. Do Direito e das Responsabilidades



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

2.1. Do cabimento e da legitimidade

Não há dúvida quanto ao cabimento da presente Representação, haja vista que o suposto desvio de conduta administrativa noticiado - **consustanciado na inobservância do dever de licitar, na ilegalidade das contratações diretas por dispensa indevida de licitação e na prestação de serviços sem cobertura contratual, via o chamado "reconhecimento de dívidas"** - insere-se inequivocamente na esfera de competência fiscalizatória dessa Corte.

De outra parte, a legitimidade ativa do Ministério Público de Contas é expressa, nos termos do art. 52-A, inciso III, da Lei Orgânica do TCE-RO, sendo-lhe conferida pela Constituição Federal **a missão institucional de velar pela ordem jurídica e pela defesa do interesse público** no âmbito do controle externo.

Aliás, a legitimidade do Ministério Público de Contas para o oferecimento de Representações decorre da própria lógica funcional do sistema dos Tribunais de Contas, uma vez que **cabe a este órgão ministerial impulsionar a atividade fiscalizatória e assegurar a observância da legalidade, moralidade e eficiência na gestão dos recursos públicos.**

Assim, o que se pretende por meio da presente Representação é provocar o exame técnico e jurídico dos atos praticados pela administração da FHEMERON, a fim de que, confirmadas as irregularidades descritas no pórtico deste expediente, sejam adotadas as medidas corretivas cabíveis,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

restabelecendo-se a conformidade dos procedimentos administrativos com a Constituição Federal e com a legislação de regência.

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 Do mérito e das irregularidades verificadas

Conforme amplamente demonstrado, a presente Representação tem por objeto a conduta reiterada da Fundação de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Rondônia - FHEMERON, caracterizada pela inobservância do dever constitucional de licitar, consagrado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Tal conduta materializa-se na execução contínua dos serviços de engenharia clínica por meio de contratação direta lastreada em situação de emergência ficta e sem cobertura contratual válida, sustentada por sucessivos reconhecimentos de dívida.

Diante desse contexto, passa-se à análise minuciosa das irregularidades identificadas, com o propósito de demonstrar a afronta às normas de regência das contratações públicas e delinear as responsabilidades administrativas decorrentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

2.2.1. Da violação ao dever constitucional de licitar e ao princípio do planejamento

A Constituição Federal estabelece no art. 37, XXI, a regra de que toda e qualquer contratação pela Administração Pública deve ser precedida de licitação, erigindo esse dever à condição de princípio constitucional, *in verbis*:

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.

Trata-se de instrumento essencial para garantir que as contratações promovam o interesse público por meio de práticas eficazes e transparentes, conforme os princípios da moralidade, isonomia, economicidade e eficiência (art. 37, caput, da CF/1988).

A Lei n. 14.133/2021, por sua vez, reforça o papel estratégico do planejamento nas contratações públicas, exigindo sua adoção desde as fases iniciais do processo licitatório, como medida indispensável à racionalização e à eficiência das aquisições.

Assim, nos termos do art. 18 da Lei n.º 14.133/2021, o planejamento é condição indispensável à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

execução de qualquer contratação pública, devendo ser materializado por meio de estudos técnicos preliminares, termo de referência, orçamento estimado e demais documentos preparatórios.

Nesse raciocínio, como bem ressalta o doutrinador Rafael Carvalho de Rezende Oliveira, o novo regime jurídico impõe que as licitações sejam precedidas de planejamento estratégico e compatibilização com os instrumentos orçamentários e administrativos do ente público, como forma de assegurar o uso racional dos recursos públicos e evitar contratações inadequadas²:

A preocupação com o planejamento das licitações e das contratações públicas pode ser verificada ao longo do texto da nova Lei de Licitações. O inc. VII do art. 12, por exemplo, demonstra a importância do planejamento para a racionalização das contratações públicas, permitindo que os órgãos competentes de cada ente federado, na forma dos respectivos regulamentos, elaborem plano de contratação anual, com o objetivo de garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico, bem como subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Nesse contexto, a Lei n. 14.133/2021 busca corrigir práticas reiteradas de improviso na gestão pública, consagrando o planejamento como etapa essencial e obrigatória, inclusive por meio da governança nas contratações públicas, entendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle necessários à obtenção de resultados institucionais, como previsto no art. 17, I, da Lei de Licitações.

A governança é, portanto, componente

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense MÉTODO, 2021. p. 332.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

indispensável à conformidade, integridade e eficiência das aquisições públicas, em ordem a garantir que as decisões estejam alinhadas com os objetivos da Administração e com o interesse público.

É nesse cenário que a Lei n. 14.133, de 2015, atribui expressamente à alta administração das entidades públicas a responsabilidade pela governança das contratações, conforme dispõe o parágrafo único do art. 11, com a seguinte redação:

Art. 11. [...] Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (Destaquei).

Como se vê, a responsabilidade dos gestores públicos ultrapassa o acompanhamento isolado de contratações e insere-se em um contexto institucional de liderança estratégica, voltada à mitigação de riscos, correção de falhas estruturais e garantia de integridade e eficiência nas contratações públicas.

Esse entendimento reforça a obrigação de se licitar com a devida antecedência, especialmente quando se trata de serviços ordinários e contínuos (como saúde, alimentação, limpeza, manutenção, entre outros), cuja previsibilidade é inerente à sua natureza.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Nesse rumo, o Presidente da FHEMERON têm o dever de implementar mecanismos eficazes de governança e planejamento, especialmente em relação a serviços contínuos e previsíveis, como é a situação em apreço.

No caso em análise, a conduta da FHEMERON - que se arrasta por mais de seis anos na fase preparatória de um certame para serviços essenciais e contínuos de engenharia clínica - evidencia uma falta estrutural de governança e gestão da FHEMERON, que, embora ciente de que o contrato regular se exauriria em 2021, deixou de adotar condutas eficazes a levar a cabo a licitação no prazo devido. Tal irregularidade é agravada pelas sucessivas contratações diretas indevidas, o que culminou com os pagamentos indenizados de despesas, situação que configura grave descumprimento do dever de licitar.

A ausência das medidas básicas de planejamento inviabilizou o adequado prosseguimento do processo licitatório nº 0052.365491/2019-44, gerando sucessivas devoluções do processo pela SUPEL e provocando o colapso do cronograma administrativo, cuja inércia acabou por fabricar uma falsa situação de urgência, posteriormente utilizada para justificar a dispensa emergencial de licitação.

À luz desse cenário, verifica-se que a ausência de planejamento e a morosidade injustificada na fase preparatória da licitação decorreram da omissão do Presidente da FHEMERON, que deixou de exercer a direção estratégica necessária ao regular funcionamento do órgão, descumprindo o dever imposto pelo art. 11, parágrafo único, da Lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

14.133/2021.

Da análise do processo licitatório n° 0052.365491/2019-44, constata-se que o Senhor **Reginaldo Girelli Machado - ex-Presidente** - assinou seis diferentes versões do termo de referência juntadas ao processo, o que evidencia que tinha plena ciência das idas e vindas da fase interna e da sucessiva reformulação dos documentos de planejamento. Nada obstante, não há qualquer evidência de que tenha determinado medidas concretas para solucionar o imbróglio e concluir o certame.

Com efeito, a fase preparatória permaneceu sem andamento efetivo – com sucessivas devoluções, retrabalhos e ausência de saneamento – porque **faltou direção superior**, isto é, **intervenção estratégica que somente o dirigente máximo poderia exercer**. A omissão do Presidente da FHEMERON **permitiu a perpetuação da ineficiência**, haja vista que lhe competia exigir prazos, impor metas, cobrar resultados, resolver conflitos intersetoriais e mobilizar a estrutura administrativa necessária para a conclusão do certame, evitando o vácuo contratual que ensejou as contratações irregulares subsequentes.

Sua inércia institucional permitiu o atraso crônico, comprometeu o planejamento e deu causa direta à inexistência de contratação regular, ensejando sua responsabilização pelo ilícito.

2.2.2. Da ausência de corpo técnico qualificado como causa determinante da morosidade processual



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Os autos revelam que o processo licitatório nº 0052.365491/2019-44 permaneceu paralisado por longos períodos, em razão da inexistência de servidores com qualificação técnica adequada para elaborar a planilha de custos e formação de preços, documento essencial à fase preparatória da licitação.

Registre-se que somente um ano após idas e vindas do processo na busca de servidor com expertise na elaboração da planilha de custos, a FHEMERON reconheceu a incapacidade de sua equipe técnica e, em 10 de agosto de 2020, deu início a um procedimento para contratação de empresa especializada destinada à capacitação de servidores na referida matéria – medida que, embora necessária, revela o despreparo administrativo e a ausência de planejamento prévio.

Essa situação de improviso e dependência de capacitação extemporânea não apenas retardou a tramitação processual, mas também comprometeu o cumprimento do dever de planejamento, previsto expressamente nos arts. 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, o retorno sucessivo do processo pela SUPEL para alterações no Termo de Referência, aliado ao fato de que a fase interna da licitação permanece inconclusa após mais de seis anos de tramitação, evidencia que a FHEMERON permanece, até os dias de hoje, sem corpo técnico qualificado para o planejamento de suas contratações.

Tal cenário comprova que a deficiência



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

técnica não é pontual, mas persistente, e que não foram adotadas medidas efetivas de estruturação da área responsável pelas contratações públicas, em afronta direta aos deveres de governança impostos à alta administração.

Com efeito, não há como se falar em eficiência, economicidade ou legalidade nas contratações públicas sem um corpo técnico permanentemente capacitado e habilitado a planejar, instruir e avaliar adequadamente os processos licitatórios, como exige o art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Essa deficiência funcional gera um efeito cascata de irregularidades: atrasos crônicos, devoluções sucessivas, paralisações injustificadas e, por fim, a invocação indevida de uma suposta urgência para justificar contratações emergenciais e prestação de serviços sem cobertura contratual válida.

Nessa seara, verifica-se que a ausência de pessoal qualificado não configura falha operacional isolada, mas **falha de direção institucional**, cuja responsabilidade repousa diretamente no dirigente máximo. A ele incumbia prover governança, estrutura técnica mínima e condições materiais para a condução das licitações, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Com efeito, constata-se que o Senhor **Reginaldo Girelli Machado - ex-Presidente - não adotou as medidas necessárias à estruturação do setor de contratações**, permitindo que o órgão funcionasse por anos sem servidores habilitados, sem composição mínima de equipe, sem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

treinamentos e sem designações formais para elaboração dos documentos técnicos, gerando retrabalhos e devoluções sucessivas pela SUPEL, o que contribuiu causalmente para a emergência ficta e para as irregularidades contratuais verificadas.

Essa omissão da direção foi causa direta e determinante da morosidade, dos retrabalhos, das devoluções pela SUPEL e do atraso crônico na fase interna, que desembocou nas contratações precárias.

2.2.3. Das contratações emergenciais fictas e do desvio de finalidade da dispensa de licitação.

Como já mencionado, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, a licitação é a regra das contratações públicas, reservando-se a contratação direta às hipóteses taxativas previstas em lei.

No regime da Lei n. 14.133/2021, a contratação emergencial está prevista no art. 75, VIII, reforçado pelo § 6º do referido artigo, que condiciona a dispensa **(i)** à observância dos valores praticados pelo mercado; **(ii)** à adoção simultânea das providências necessárias para a conclusão do processo licitatório regular e **(iii)** à apuração de responsabilidade dos agentes que deram causa à situação excepcional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Esse entendimento é reiterado no art. 88 do Decreto Estadual n° 28.874 de 25 de janeiro de 2024³, que preconiza, *in verbis*:

*Art. 88. Na hipótese de dispensa de licitação com fundamento no inciso VIII do art. 75 da Lei Federal n° 14.133, de 2021, **incumbe ao setor requisitante apresentar também a devida caracterização da situação emergencial ou de calamidade pública**, com a indicação do prejuízo caso a contratação não se efetive, bem como das razões pelas quais não é possível aguardar a instauração do regular processo licitatório.*

*§ 1° Para os fins do inciso VIII do **caput** do art. 75 da Lei Federal n° 14.133, de 2021, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 daquela Lei, bem como adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, **sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que eventualmente deram causa à situação emergencial.***

No contexto das contratações emergenciais, é de grande relevância jurídica distinguir as situações de emergência real daquelas configuradoras de emergência ficta.

A primeira, como consabido, decorre de acontecimentos imprevisíveis e súbitos que fogem ao controle da Administração. A doutrina, a exemplo de Diógenes Gasparini⁴, circunscreve a emergência àquilo que é **imprevisível e inevitável dentro de um quadro de mediana percepção pelo Administrador. Já a segunda**, para o autor, ocorre quando a Administração **deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização de licitação**

³ Que regulamenta as contratações públicas no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Rondônia.

⁴ PROCESSO: TCE/RJ N° 228.805-1/17: "Para Diógenes Gasparini, são dois os requisitos necessários para a dispensa e, como consequência, para superar imputação de emergência ficta: a declaração específica da emergência para o caso e a "imprevisibilidade da situação dentro de um quadro de mediana percepção pelo administrador" (Direito Administrativo, 1ª ed., São Paulo, Saraiva, 2006, p. 214).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

previsível, repisando a necessidade de providências simultâneas para o certame ordinário e de responsabilização dos agentes públicos quando o quadro decorrer de falhas internas.

Dito isto, nota-se que não há no ordenamento jurídico espaço para “emergência fabricada”. Quando a urgência decorre de mora administrativa, o ordenamento admite, **apenas excepcionalmente**, a contratação direta para não paralisar o serviço, mas exige a responsabilização de quem ocasionou a “emergência”, vedando a conversão da exceção em política de rotina (dispensas sucessivas, ordens de serviços indenizatórias, reconhecimentos de dívida, etc.).

A jurisprudência do TCU evoluiu nessa direção: decisões clássicas⁵ assentam que a falta de planejamento, a desídia ou a má gestão não impedem, *de per se*, a contratação direta para resguardar o interesse público imediato (não se penaliza o usuário do serviço essencial), **mas impõem a apuração e responsabilização dos gestores que deixaram de licitar em tempo**.

No mesmo sentido, esse Egrégio Tribunal de Contas do Estado tem reiteradamente reconhecido a caracterização da emergência ficta quando há ausência de planejamento, morosidade injustificada ou falha estrutural de gestão, determinando a apuração de responsabilidades e

⁵ v.g., Acórdãos 119/2021-TCU-Plenário, 4051/2020-TCU-Plenário, 1156/2020-TCU-Primeira Câmara, 230/2020-TCU-Plenário, 1130/2019-TCU-Plenário, 1796/2018-TCU-Plenário, 1358/2018-TCU-Plenário, 9873/2017-TCU-Plenário, 1842/2017-TCU-Plenário, 1122/2017-TCU-Plenário, 154/2017-TCU-Plenário, 2504/2016-TCU-Plenário, 27/2016-TCU-Plenário, 6439/2015-TCU-Primeira Câmara, 4560/2015-TCU-Segunda Câmara, 2230/2015-TCU-Primeira Câmara, etc.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

aplicando sanções aos agentes que deram causa ao quadro. A propósito, veja-se:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. SECRETARIA DE SAÚDE. ATOS E CONTRATOS. INÉRCIA NA CONCLUSÃO DE LICITAÇÃO. DEFLAGRAÇÃO DE DISPENSAS DE LICITAÇÃO. EMERGÊNCIA FICTA. AUSÊNCIA DE COBERTURA CONTRATUAL E PRÉVIO EMPENHO.

1. A Representação deve ser conhecida, quando atendidos os pressupostos de admissibilidade do art. 52-A, I, § 1º, da Lei Complementar n. 154, de 26 de julho de 1996 c/c artigos 80 e 82-A, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas;

2. Devem ser responsabilizados, por omissão, todos os agentes públicos que deixam de cumprir suas atribuições, tempestivamente, ou que deem ensejo à prática de atos inadequados e retardatários que contribuem para o atraso na conclusão do regular processo licitatório, com a consequente realização de dispensas de licitação, fundadas em emergência ficta, e firmamento de contratos precários, além de pagamentos sem cobertura contratual e prévio empenho, em violação aos artigos 37, XXI, e 74, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil; ao art. 15, § 7º, II, e 60, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (vigente ao tempo), com redação hoje disciplinada no art. 95, § 2º, da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021; ao art. 60 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964; ao art. 37, III e IV, da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 c/c art. 5º, II e III, da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal; e, ainda, ao princípio do planejamento. (Precedentes: Acórdão AC1-TC 00160/2436, processo n. 0840/21-TCERO; Acórdão AC1-TC 00774/23, processo 01408/21/TCERO); 3. Procedência parcial. Multa. Arquivamento. (Acórdão n. AC1-TCE 285/25, Doe-TCE 3322, de 22.05.2025 - Processo 146/24-TCER).

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. IRREGULARIDADES SUCESSIVAS NAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS, PAUTADAS EM EMERGÊNCIA FICTA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, HIGIENIZAÇÃO E DESINFECÇÃO NAS DEPENDÊNCIAS DE SETORES DA SAÚDE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ATOS DE GESTÃO. NÃO ATENDIMENTO AO COMANDO LEGAL. MULTA. ALERTA. ARQUIVAMENTO.

1. A Representação deve ser conhecida, quando atendidos os pressupostos de admissibilidade do art. 52-A, III, §1º, da Lei Complementar n.º 154/96 c/c artigos 80 e 82-A, III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

2. Configura negligência grave a ausência de direção, orientação, planejamento e coordenação, por parte do gestor da pasta, em desacordo com o art. 139, I, IV e IX, do Decreto n.º 9997/02, que resulte na contratação emergencial fundada em emergência ficta, ofensiva ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

art. 15, § 7º, II, da Lei n.º 8.666/93 (princípio do planejamento) e ao art. 37, XXI, da CRFB.

3. Impõe-se a aplicação de multa de caráter pedagógico nos casos de atos de grave infração à norma legal e regulamentar de natureza financeira e patrimonial, bem como prejuízo à sociedade, com supedâneo nos incisos II e III do art. 55 da Lei Complementar n.º 154/96 (Lei Orgânica do TCE/RO) e incisos II e III, do art. 103 do Regimento Interno do TCE/RO c/c o § 2º do art. 22 da LINDB. (Acórdão AC1-TC 00774/23, Processo 01408/21/TCERO). (Destaquei).

Em síntese: licitar é a regra, a dispensa não serve como compensação da ausência de planejamento, e a utilização reiterada do regime emergencial configura **desvio de finalidade**, impondo-se medidas corretivas e responsabilização.

Essa é precisamente a situação dos autos. A **celebração dos contratos emergenciais n.º 851/PGE-2021 [proc. 0052.351046/2021-11] e 0633/FHEMERON/PGE/2023 [proc. 0052.001605/2023-15] decorreu diretamente da morosidade injustificada e da desorganização administrativa na condução do processo licitatório SEI n.º 0052.365491/2019-44**, que, mesmo após mais de seis anos, repise-se, não ultrapassou a fase preparatória.

Não há dúvidas de que a situação não se enquadra nas hipóteses legais de emergência, pois a necessidade do serviço era permanente, essencial e plenamente previsível, sobretudo porque o contrato anterior (de 2015), prorrogado até 2021, tinha data de cessação totalmente conhecida pela gestão.

Assim, a urgência alegada pela FHEMERON foi criada pela própria inércia administrativa, que deixou de assegurar a devida celeridade ao processo licitatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Aliás, nos três processos de contratação emergencial⁶, a Procuradoria-Geral do Estado alertou ao gestor quanto (i) ao caráter ficto das contratações, (ii) à necessidade de apuração de responsabilidade das razões que deram causa às emergências fictas e (iii) à urgente necessidade de assegurar celeridade na licitação [vide Parecer n. 57/2021/FHEMERON-ASSEJUR, proc. 0052.351046/2021-11 e Parecer n. 37/2023/PGE-FHEMERON, carreado ao processo n. 0052.001605/2023-15].

A situação torna-se ainda mais evidente à luz do Parecer n° 15/2022/PGE-FHEMERON, que, ao observar que a FHEMERON buscava prorrogar ilegalmente contrato emergencial - prática vedada pelo art. 24, IV, da Lei n° 8.666/1993, então vigente -, chamou a atenção para as seguintes questões:

2.3 Da ilegal prorrogação de contrato emergencial (art. 24, IV, 8.666/1993).

Embora os documentos que instruem o processo administrativo em apreço apontem a contratação direta, por dispensa de licitação em razão da emergência, verifica-se que, de fato, **o que se busca é a realização de uma prorrogação ilegal de contrato emergencial.**

Como anteriormente citado, apesar do Memorando 8 (0038027282) citar a Lei Federal n° 14.133/2021, bem como os demais documentos se norteam pela legislação indicada, em seu Despacho 0038027282, a FHEMERON-PRES indica, claramente, **a intenção de contratar a empresa anteriormente contratada através de processo administrativo de contratação direta**, que resultou no Contrato n° 081/PGE-2021, regido pela Lei Federal n° 8.666/1993.

[...]

De acordo com a cláusula segunda do Contrato N° 081/pge-2021 "[o] prazo de vigência do Contrato será

⁶ 0052.351046/2021-11, 0052.068134/2022-36 e 0052.001605/2023-15.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ocorrência da emergência, e, caso não seja possível identificá-la, a contar da primeira assinatura, **sendo vedada a prorrogação do respectivo contrato**" (grifo nosso).

Este contrato emergencial teve origem no processo administrativo nº 0052.351046/2021-11. Ali, conforme Informação 7 (0022316475), a emergência que fundamentou a contratação direta teve início a partir de 03/11/2021, portanto, sua vigência se encerrou em **maio de 2022**.

Todavia, ao invés de concentrar seus esforços na conclusão do procedimento licitatório ordinário, nos autos já trazidos neste Parecer, a FHEMERON solicitou a continuação da prestação dos serviços almejados, pela mesma empresa, sem cobertura contratual, arcando com as despesas através do precário instituto do reconhecimento de dívida, que perdura por um ano, e pode ser verificado nos autos do processo administrativo nº 0052.069901/2022-24.

Vale ressaltar, trata-se de prática recorrente na FHEMERON, tendo sido objeto de análise em inúmeros momentos por esta Procuradoria.

Assim, em uma análise minuciosa dos autos, verifica-se que, em verdade, trata-se de uma tentativa de formalizar a situação de insegurança jurídica que envolve a prestação de serviços especializados em Engenharia Clínica à FHEMERON. Todavia, como expressamente disposto no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, **é vedada a prorrogação dos chamados "contratos emergenciais"**.

[...]

A intenção de meramente prorrogar ilegalmente o contrato já estabelecido fica ainda mais evidente quando, apesar da indicação do valor de R\$ 2.639.829,36 (dois milhões, seiscentos e trinta e nove mil, oitocentos e vinte e nove reais e trinta e seis centavos), **não constam nos autos qualquer pesquisa de preços a fim de verificar se os valores encontram correspondência no mercado, prática contrária ao parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993:**

[...]

Portanto, ainda em contratações diretas, por qualquer de suas justificativas legais, a pesquisa e justificativa do preço é indispensável, **o que sequer foi observada na instrução do presente feito.**

Assim, uma vez que se busca manter as condições estabelecidas no Contrato 081/PGE-2021, o que resultaria na prática ilegal de prorrogação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

"contrato emergencial", verifica-se a **impossibilidade jurídica** de realizar a contratação pretendida nos autos administrativos em apreço.

2.4. Da responsabilização na demora na conclusão dos procedimentos licitatórios ordinários

Como aludido acima em breve histórico, o procedimento licitatório ordinário SEI nº 0052.365491/2019-44 iniciou em 26/08/2019, ou seja, há aproximadamente **3 (três) anos** e, até a presente data, ainda se encontra em tramitação, sem previsão de conclusão e contratação de uma empresa através de licitação pública.

Da mesma maneira, os autos administrativos em apreço foram abertos em 01/04/2022, tramitando por mais de 6 (seis) meses, até o Despacho 0032905021. De modo que, ainda que se trate de um procedimento de contratação direta, por dispensa de licitação, em razão de **emergência**, a FHEMERON não logrou êxito em prestar os esforços necessários para a contratação, mantendo, deliberadamente, a situação precária de reconhecimento de dívida com a empresa anteriormente contratada, recebendo os serviços **sem cobertura contratual** e de maneira ilegal.

[...]

Ressalta-se que, embora o longo tempo para conclusão dos procedimentos licitatórios não afaste a emergência do risco de suspensão do serviço público, essa emergência é ficta, como bem ressaltado na jurisprudência colacionada. Desse modo, **deve** haver a apuração da conduta dos agentes públicos que não adotaram, tempestivamente, as providências cabíveis.

O instituto do reconhecimento de dívida, ao contrário do que a gestão da FHEMERON parece crer, trata-se de medida ilegal, diretamente contrária à Lei nº 8.666/1993 e à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sua adoção é tão somente para **indenizar o prestador de serviços**.

Assim, **recomenda-se** a abertura dos processos administrativos para a apuração das responsabilidades que se fizerem necessárias, sob pena de responsabilização do ordenador de despesas.

Toda a contextura evidencia que a suposta urgência que fundamentou as contratações precárias decorre da própria inércia administrativa e da ausência de planejamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

adequado, não podendo ser atribuída a eventos imprevisíveis ou inevitáveis, como exige a legislação, o que revela um padrão de gestão que naturaliza a exceção como regra, comprometendo a transparência e a economicidade na aplicação dos recursos públicos.

Com isso, as contratações emergenciais firmadas - e posteriormente mantidas por longos períodos - são fictas, ilegais e configuram desvio de finalidade, utilizadas como mero subterfúgio para encobrir a inação e a irresponsabilidade gerencial.

Para além da questão operacional, a perpetuação de contratações precárias, fundadas em situações emergenciais artificialmente construídas, impõe à Administração Pública altos riscos de arcar com ônus financeiros consideráveis, em razão da ausência de planejamento e da devida instrução do processo licitatório em tempo oportuno, dada a grande probabilidade de que bens, serviços e obras acabem sendo contratados a preços superiores aos que seriam obtidos em condições normais de mercado.

Com efeito, essa prática perniciosa compromete diretamente a seleção da proposta que propicie o resultado mais vantajoso para a Administração, objetivo primordial de toda licitação, conforme preconiza o art. 11 da Lei n. 14.133/2021.

Insta ressaltar que a economicidade e a eficiência da gestão pública são pilares da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e, mais que isso, são princípios cogentes consagrados no texto constitucional, o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

que reforça a necessidade de apuração rigorosa das responsabilidades dos agentes públicos que, por omissão ou má gestão, tenham contribuído para a configuração do aparente cenário de permanente e generalizada emergência ficta nas contratações aqui tratadas.

Por fim, destaca-se que, embora a PGE tenha expressamente recomendado a instauração de processos administrativos para apurar responsabilidades dos agentes que deram causa às irregularidades e aos sucessivos reconhecimentos de dívida, não há qualquer evidência de que tais procedimentos tenham sido instaurados pela FHEMERON.

Essa inércia revela descumprimento do dever de autotutela e dos princípios da legalidade, eficiência e responsabilidade na gestão pública (art. 37, caput, da CF), reforçando a necessidade de atuação desta Corte de Contas.

Diante de todo esse conjunto, impõe-se que o Tribunal promova a apuração das responsabilidades pelas contratações emergenciais indevidas decorrentes da morosidade no processo licitatório SEI nº 0052.365491/2019-44.

Paralelamente, por força da independência das instâncias e do princípio da autotutela, é dever da própria Administração Pública instaurar, nos termos da legislação vigente, o competente Processo Administrativo Disciplinar (PAD), como instrumento formal e adequado para apurar a conduta dos servidores envolvidos.

Essa medida é imprescindível para verificar eventual violação aos deveres funcionais e às normas que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

regem a contratação pública, assegurando a responsabilização individual dos agentes públicos e a correção de eventuais desvios de conduta no âmbito interno (disciplinar) da Administração, sem prejuízo e independentemente, repise-se, da atuação do controle externo aqui propugnado.

A par dessas considerações, cumpre assentar que a responsabilidade pela consolidação do cenário de emergência ficta recai diretamente sobre o dirigente máximo da FHEMERON, que autorizou a abertura dos processos emergenciais e celebrou os respectivos contratos, sem que fossem adotadas medidas eficazes para a conclusão tempestiva da licitação ordinária.

Competia ao **Senhor Reginaldo Girelli Machado - ex-Presidente da FHEMERON**, na condição de autoridade superior responsável pela governança das contratações (art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021), garantir planejamento prévio e supervisão adequada, de forma a viabilizar a direção do processo licitatório à sua conclusão, corrigindo falhas estruturais, aptas a evitar a interrupção dos serviços essenciais. **Nada obstante, permaneceu inerte, permitindo que a própria omissão administrativa produzisse o estado de urgência posteriormente invocado para justificar as contratações diretas.**

Há, portanto, nexos causal claro e direto entre a conduta omissiva do dirigente máximo – que autorizou contratações emergenciais sem lastro fático-jurídico legítimo e deixou de promover a responsabilização devida – e o quadro de reiteradas emergências fictas e contratações precárias, o que impõe sua responsabilização pelas irregularidades



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

constatadas.

2.2.4. Das contratações sem cobertura contratual e da ilegalidade do reconhecimento de dívidas.

Entre o período de junho de 2022 a julho de 2023 – após o término da vigência do Contrato Emergencial n° 851/PGE-2021 (Proc. n° 0052.351046/2021-11) – e, novamente, de setembro de 2024 até os dias atuais, a FHEMERON manteve a prestação dos serviços de engenharia clínica sem cobertura contratual e passou a efetuar o respectivo pagamento mediante sucessivos reconhecimentos de dívidas (Proc. n° 0052.002448/2024-38).

A análise percuciente dos autos citados evidencia a execução contratual irregular, situação expressamente vedada pelo art. 92 da Lei n. 14.133/2021, que dispõe:

É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite previsto no inciso II do caput do art. 75 desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

A prestação de serviços sem cobertura contratual compromete não apenas a legalidade do ato administrativo, mas também a transparência, a rastreabilidade e o controle da despesa pública, pois a ausência de contrato impede a adequada verificação da origem, da execução e da liquidação da despesa, conforme exigido pelos artigos 70 e 71 da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Ademais, a execução de despesas públicas sem respaldo contratual configura violação, também, à Lei n. 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos públicos, cujos artigos 62 e 63 dispõem:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.”

Portanto, para que a despesa seja regularmente liquidada, é imprescindível que haja comprovação da prestação do serviço, existência de contrato válido e correspondência entre o pactuado e o efetivamente executado.

Ademais, enquanto ato administrativo que reserva dotação orçamentária para um fim específico, o empenho é condição indispensável para a legalidade da despesa, devendo anteceder a prestação do serviço ou a entrega do bem, garantindo que a despesa esteja prevista no orçamento e que haja saldo suficiente para sua cobertura. **Por essa razão, o art. 60 da Lei n° 4.320/1964 veda expressamente a realização de despesa sem prévio empenho.**

Nessa perspectiva, nos casos de prestação de serviços sem contrato vigente, é extremamente provável que não tenha havido o correspondente empenho prévio, pois este se vincula ao instrumento contratual ou documento equivalente que autoriza a obrigação assumida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Bem por isso, ainda que eventual contratação emergencial seja precária e excepcional, sua formalização mínima – com delimitação do objeto, prazo e valor, e observância mínima dos princípios da publicidade e motivação – ainda oferece algum nível de controle jurídico e financeiro, **mostrando-se juridicamente menos reprovável** do que a manutenção dos serviços de caráter contínuo sem cobertura contratual, com pagamentos realizados a posteriori via reconhecimentos de dívida.

Isso porque o pagamento de serviços executados sem contrato e sem empenho prévio rompe por completo a cadeia de legalidade e rastreabilidade da despesa pública, substituindo indevidamente o controle contratual por mera regularização tardia, desvirtuando a finalidade do reconhecimento de dívida.

Não se ignora, por evidente, que o reconhecimento de dívida é juridicamente possível, sobretudo para evitar enriquecimento ilícito da Administração, desde que comprovada a efetiva prestação do serviço. **Contudo, tal instrumento reveste-se de caráter excepcional, jamais podendo ser utilizado como rotina administrativa, substituto da licitação ou mecanismo formal de continuidade contratual.**

Feitas essas considerações, **o que se observa, no vertente caso, é que a inércia da FHEMERON em concluir a licitação criou um vácuo administrativo entre o término da vigência do Contrato Emergencial n° 851/PGE-2021 e a celebração do Contrato Emergencial n° 663/FHEMERON/PGE/2023, bem como desde o exaurimento deste até os dias atuais,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

período em que os serviços de engenharia clínica permaneceram sendo executados sem a necessária cobertura contratual⁷.

Assim, os reconhecimentos de dívida sucessivos passaram a ser utilizados como expediente regularizador extemporâneo, com o propósito de legitimar, a posteriori, uma execução já consumada, o que, além de afrontar a legalidade, fragiliza os controles interno e externo da execução contratual e compromete a transparência da gestão fiscal.

No presente caso, a utilização reiterada do reconhecimento de dívidas – há mais de um ano e dois meses – para dar continuidade a um serviço que deveria ter sido licitado e que já sucedia uma contratação emergencial indevida, desvirtua completamente sua finalidade jurídica.

Trata-se, em verdade, de conduta que burla o regime constitucional de contratações, permitindo a continuidade da execução de um serviço essencial sem observância dos requisitos formais, sem competição, sem garantia de vantajosidade e sem segurança jurídica, produzindo efeitos graves sobre o erário.

O reconhecimento de dívida, nesse contexto de reiteração, não se presta a salvaguardar a despesa, mas sim a ratificar a má gestão e a ilegalidade da omissão administrativa que deu origem às irregularidades desnudadas.

⁷ Este fato, contudo, não serve como anteparo para a irregularidade perpetrada, caracterizando, isso sim, apenas mais uma ocorrência a expor a ausência de regular licitação e de contrato, tudo por responsabilidade da própria gestão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Sobreleva ressaltar que a engenharia clínica e a manutenção de equipamentos hospitalares são atividades críticas ao funcionamento dos hemocentros e hospitais da rede pública. A dependência de contratações emergenciais e o imprevisto institucional na gestão dos contratos comprometem a manutenção dos equipamentos hospitalares e laboratoriais, expondo a FHEMERON e o Estado a riscos operacionais e sanitários significativos, violando os princípios da eficiência, continuidade e segurança jurídica.

No tocante às responsabilidades, evidencia-se que a manutenção da prestação dos serviços de engenharia clínica **sem cobertura contratual, amparada por sucessivos reconhecimentos de dívida**, decorreu, mais uma vez, da **omissão do dirigente máximo da FHEMERON**, que permitiu que a execução contratual informal perdurasse por mais de um ano **sem adotar qualquer medida efetiva para regularizar a situação**, seja mediante a conclusão do procedimento licitatório regular ou até mesmo por meio de nova contratação emergencial precedida de competitividade e isonomia.

Competia ao Senhor **Reginaldo Girelli Machado - ex-Presidente da FHEMERON**, na condição de autoridade superior responsável pela direção estratégica do órgão, ter determinado a adoção de medidas práticas capazes de cessar o estado de ilegalidade, e assegurar a estrita observância do art. 92 da Lei nº 14.133/2021 e dos arts. 60, 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. **Nada obstante, permaneceu inerte, tolerando reiteradamente a realização de despesas sem prévio empenho, sem contrato e sem qualquer respaldo formal que permitisse a regular liquidação da despesa pública.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Registre-se, ademais, que mesmo após reiteradas recomendações da Procuradoria-Geral do Estado para que fossem adotadas providências de regularização e instaurados processos apuratórios, o dirigente máximo **não determinou a celebração de novo instrumento contratual, nem a adoção de medidas administrativas saneadoras**, limitando-se a permitir que a execução irregular do objeto prosseguisse indefinidamente.

Há, portanto, nexos causal direto e inequívoco entre a inação do Presidente da FHEMERON e a consolidação do quadro de despesas indenizatórias, reconhecimento reiterado de dívidas e execução de serviços sem contrato – prática que viola frontalmente os princípios da legalidade, da eficiência, da segurança jurídica e do planejamento, impondo a devida responsabilização do agente.

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 provável⁸.

⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. Antecipação da tutela. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 71-73.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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, 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, e corriqueiros reconhecimentos de dívidas em face da prestação dos serviços sem a regular cobertura contratual.

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 concluem o processo licitatório com vistas à contratação de empresa para a prestação dos serviços ora em debate.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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 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.

Cumpre 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, o jurisdicionado realizou contratação por dispensa de licitação fulcrada em emergencialidade fictícia e autorizou a prestação dos serviços sem a existência de contrato administrativo, tudo em virtude de sua própria negligência em concluir o devido processo licitatório a tempo de evitar a falta dos serviços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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 e processada a vertente Representação, com fundamento no art. 80, III, da Lei Complementar n. 154/1996, diante do atendimento aos requisitos de admissibilidade previstos nos normativos que regem a atuação dessa Corte de Contas;

II - Seja **chamado aos vertentes autos, como responsável**, o **Senhor REGINALDO GIRELLI MACHADO - Presidente da FHEMERON (entre maio/2020 e março/2025)**- pelas seguintes irregularidades e omissões administrativas:

- a) Por ter deixado de adotar providências estratégicas de governança capazes de assegurar a conclusão da fase interna da licitação nº 0052.365491/2019-44, instaurada há mais de seis anos, mantendo-se inerte diante das reiteradas devoluções e paralisações processuais, o que culminou na ausência de contratação regular;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

- b) Por ter deixado de estruturar o setor responsável pelas contratações públicas da FHEMERON, não assegurando a lotação de servidores com formação ou qualificação técnica adequada à elaboração dos instrumentos da fase preparatória da licitação, bem como por não ter providenciado, em tempo oportuno - antes do exaurimento do contrato regular - a capacitação técnica dos servidores envolvidos nas contratações públicas, condutas que revelam omissão no dever de aparelhar o órgão de pessoal qualificado para o exercício de função essencial à regularidade das despesas públicas;
- c) Por ter celebrado contratações diretas fundamentadas em "emergência fabricada", sem que fossem adotadas medidas de governança eficientes a assegurar a celeridade na condução do certame licitatório e sem que fosse instaurado procedimento apuratório de responsabilidade em face da irregularidade, limitando-se a tolerar a desídia administrativa e perpetuar o ciclo de irregularidades, o que configura, no mínimo, negligência grave;
- d) Por ter deixado de realizar nova contratação - ainda que emergencial - permitindo a continuidade da execução de serviços de engenharia clínica sem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

contrato formal vigente, em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e aos arts. 60 e 62 da Lei nº 4.320/1964, o que resultou na realização de despesas públicas sem prévio empenho e sem cobertura contratual, bem como em sucessivos reconhecimentos de dívidas, situação que viola a legalidade orçamentária e o controle fiscal da execução da despesa;

III - Seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela inibitória, *inaudita altera parte*, determinando-se à Senhora **GABRIELE MOREIRA GASPAR** - **Presidente da FHEMERON a partir de agosto/2025** -, que:

a) Conclua, no prazo a ser definido pela Corte, o procedimento licitatório instrumentalizado via SEI nº. 0052.365491/2019-44, que tem por objeto a contratação de prestação de serviços de Empresa Especializada de forma contínua em Prestação de Serviços de Engenharia Clínica, na Execução de Manutenção Preventiva, Preditiva, Corretiva, Calibração, Ajuste, Qualificação Térmica e Certificação de Equipamentos (Capela de Fluxo Laminar) com Reposição de Peças e Acessório, a fim de regularizar a prestação dos referidos serviços;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

- b) Instaure, de imediato, novo processo de contratação emergencial, observando integralmente os requisitos previstos no **art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021**, a fim de assegurar a continuidade dos serviços públicos até a conclusão da licitação ordinária, **fixando-se a vigência do contrato emergencial ao tempo estritamente necessário para a finalização do certame**, limitada ao prazo máximo de 12 (doze) meses, nos termos da legislação aplicável;
- c) Estructure adequadamente o setor de planejamento e contratações, e avalie a necessidade e a viabilidade de promover a capacitação técnica dos servidores envolvidos nas contratações públicas, de modo a assegurar a adequada organização da unidade responsável pela gestão das licitações, em observância aos arts. 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021;
- d) Comprove a efetiva instauração, regular instrução e andamento dos Processos Administrativos Disciplinares destinados a apurar a responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à contratação emergencial levada a efeito por meio do Processos SEI nºs 0052.001605/2023-15, 0036.060470/2024-09 e 0036.012069/2025-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

35), com fixação de prazo para comprovação da instauração a essa Corte;

IV - Seja expedida determinação à Secretaria Geral de Controle Externo, por meio da unidade técnica competente, para que apure minuciosamente os fatos narrados nesta Representação, de modo a sindicarem todas as irregularidades noticiadas, sem prejuízo da identificação de outras inconformidades que porventura se revelem no curso da instrução processual.

V - Seja **reconhecida, ao final, a procedência da presente Representação**, com a consequente e aplicação das sanções cabíveis aos responsáveis, nos termos da legislação vigente.

Porto Velho-RO, 19 de novembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

Érika Patrícia Saldanha De Oliveira

Procuradora do Ministério Público de Contas