



# 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 SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE - SESAU**

**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 **CICILEIA CORREIA DA SILVA -  
Diretora-Geral do Laboratório Central de Saúde Pública do**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Estado de Rondônia, JOÃO ALEX DOS SANTOS MUNIZ - Gerente, ALINE LINHARES FERREIRA DE MELO MENDONÇA - Diretora-Adjunta, JACQUELINE DE ANDRADE FERREIRA - Farmacêutica e JULIANA VIEIRA FREZZA BERNARDES - Gerente, em razão de irregularidades na contratação de empresa especializada no fornecimento de insumos laboratoriais para exames de microbiologia clínica, com cessão de equipamentos e sistema de automação laboratorial em regime de comodato, para atender às necessidades do LACEN e do Hospital de Base Ary Pinheiro, pertencentes ao quadro da Secretaria de Estado de Saúde;

## 1. Dos fatos

A presente Representação tem como fundamento irregularidade consistente na **violação do dever constitucional de licitar**, previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

A irregularidade foi identificada a partir de Ordem de Serviço instaurada no âmbito desta Procuradoria de Contas, com objetivo de averiguar, em caráter preliminar, as razões que fundamentaram a contratação emergencial realizada via o processo administrativo nº. 0036.003562/2026-45, de empresa especializada no fornecimento de insumos laboratoriais para exames de microbiologia clínica, com fornecimento de equipamentos e sistema de automação laboratorial em regime de comodato.

Analisando o procedimento, esse *Parquet* constatou que a última contratação precedida de regular procedimento licitatório ocorreu no âmbito do Processo



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Administrativo nº 0046.097715/2019-69, que deu origem ao Contrato nº 55/PGE/2020, cuja vigência se estendeu, excepcionalmente, até 26.02.2026.

Já no que concerne ao novo processo licitatório nº. 0046.000254/2025-68, verifica-se que o calhamaço foi autuado em 08.04.2025, durante o período de prorrogação excepcional do contrato anteriormente precedido de licitação, e que, perpassado mais de um ano desde a abertura, sequer foram realizados o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de referência, documentos inaugurais e basilares para levar a cabo qualquer licitação.

Ao perscrutar as razões da morosidade do certame, foi possível verificar que o processo licitatório permaneceu por longos períodos sem qualquer avanço substancial, evidenciando quadro de estagnação incompatível com a natureza essencial do objeto.

Com efeito, a data da abertura do processo pode ser extraída do registro cronológico constante do sistema SEI nº 0046.000254/2025-68. Veja-se:



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

## Histórico do Processo 0046.000254/2025-68

Ver histórico completo

| Data/Hora        | Unidade      | Usuário     |   |
|------------------|--------------|-------------|---|
| 22/04/2026 11:48 | LACEN-ASTEC  | 75269384272 | Processo recebido na unidade                |
| 22/04/2026 10:42 | LACEN-ASTEC  | 83669566287 | Processo remetido pela unidade SESAU-NLAB   |
| 22/04/2026 09:49 | SESAU-NLAB   | 83669566287 | Reabertura do processo na unidade           |
| 19/02/2026 14:24 | LACEN-ASTEC  | 75269384272 | Reabertura do processo na unidade           |
| 19/02/2026 12:24 | SESAU-NSM    | 83669566287 | Conclusão do processo na unidade            |
| 19/02/2026 11:50 | SESAU-NSM    | 83669566287 | Reabertura do processo na unidade           |
| 30/01/2026 12:46 | SESAU-NLAB   | 83669566287 | Conclusão do processo na unidade            |
| 30/01/2026 09:04 | SESAU-NLAB   | 83669566287 | Processo recebido na unidade                |
| 29/01/2026 15:52 | SESAU-NLAB   | 75269384272 | Processo remetido pela unidade LACEN-ASTEC  |
| 29/01/2026 15:32 | LACEN-ASTEC  | 75269384272 | Processo recebido na unidade                |
| 29/01/2026 15:11 | LACEN-ASTEC  | 83669566287 | Processo remetido pela unidade SESAU-NLAB   |
| 09/01/2026 09:23 | SESAU-NLAB   | 83669566287 | Processo recebido na unidade                |
| 08/01/2026 12:21 | SESAU-NLAB   | 02773788265 | Processo remetido pela unidade SESAU-NPA    |
| 07/01/2026 13:35 | SESAU-NPA    | 02773788265 | Reabertura do processo na unidade           |
| 07/01/2026 13:07 | LACEN-DG     | 31592937268 | Processo recebido na unidade                |
| 07/01/2026 12:32 | LACEN-ASTEC  | 75269384272 | Processo recebido na unidade                |
| 07/01/2026 12:28 | LACEN-ASTEC  | 02773788265 | Processo remetido pela unidade SESAU-NPA    |
| 07/01/2026 12:28 | LACEN-DG     | 02773788265 | Processo remetido pela unidade SESAU-NPA    |
| 07/01/2026 11:52 | SESAU-NPA    | 02773788265 | Processo recebido na unidade                |
| 07/01/2026 11:48 | SESAU-NPA    | 75269384272 | Processo remetido pela unidade LACEN-ASTEC  |
| 06/01/2026 14:48 | LACEN-ASTEC  | 75269384272 | Processo recebido na unidade                |
| 06/01/2026 14:11 | LACEN-ASTEC  | 02773788265 | Processo remetido pela unidade SESAU-NPA    |
| 06/01/2026 09:08 | SESAU-NPA    | 02773788265 | Processo recebido na unidade                |
| 05/01/2026 18:50 | SESAU-NPA    | 75269384272 | Processo remetido pela unidade LACEN-ASTEC  |
| 30/12/2025 07:47 | LACEN-ASTEC  | 31592937268 | Processo recebido na unidade                |
| 29/12/2025 13:31 | LACEN-ASTEC  | 02773788265 | Processo remetido pela unidade SESAU-NPA    |
| 27/11/2025 11:41 | SESAU-NPA    | 91895162220 | Processo recebido na unidade                |
| 27/11/2025 09:39 | SESAU-NPA    | 83669566287 | Processo remetido pela unidade SESAU-NLAB   |
| 10/11/2025 13:16 | SESAU-NLAB   | 83669566287 | Processo recebido na unidade                |
| 10/11/2025 12:03 | SESAU-NLAB   | 75269384272 | Processo remetido pela unidade LACEN-ASTEC  |
| 24/10/2025 13:55 | LACEN-ASTEC  | 75269384272 | Reabertura do processo na unidade           |
| 17/10/2025 08:49 | SESAU-NLAB   | 83669566287 | Processo recebido na unidade                |
| 16/10/2025 16:17 | SESAU-NLAB   | 75269384272 | Processo remetido pela unidade LACEN-ASTEC  |
| 23/09/2025 14:06 | SESAU-NLAB   | 83669566287 | Conclusão do processo na unidade            |
| 22/09/2025 15:28 | LACEN-ASTEC  | 75269384272 | Processo recebido na unidade                |
| 22/09/2025 15:13 | LACEN-ASTEC  | 83669566287 | Processo remetido pela unidade SESAU-NLAB   |
| 16/09/2025 10:30 | SESAU-NLAB   | 83669566287 | Processo recebido na unidade                |
| 15/09/2025 16:20 | SESAU-NLAB   | 83669566287 | Processo remetido pela unidade SESAU-NSM    |
| 15/09/2025 16:13 | SESAU-NSM    | 83669566287 | Processo recebido na unidade                |
| 15/09/2025 14:02 | SESAU-NSM    | 55638864253 | Processo remetido pela unidade SESAU-CECOMP |
| 08/09/2025 15:57 | SESAU-CECOMP | 55638864253 | Processo recebido na unidade                |
| 08/09/2025 09:46 | SESAU-CECOMP | 97113875220 | Processo remetido pela unidade SESAU-NPPS   |
| 08/09/2025 09:26 | SESAU-NPPS   | 97113875220 | Processo recebido na unidade                |
| 05/09/2025 14:22 | SESAU-NPPS   | 55638864253 | Processo remetido pela unidade SESAU-CECOMP |
| 28/08/2025 16:48 | SESAU-CECOMP | 55638864253 | Processo recebido na unidade                |
| 28/08/2025 16:38 | SESAU-CECOMP | 75269384272 | Processo remetido pela unidade LACEN-ASTEC  |
| 08/04/2025 12:15 | LACEN-ASTEC  | 75269384272 | Processo público gerado                     |

Embora instaurado em 08.04.2025, o Documento de Oficialização de Demanda n°. 26/2025/LACEN-ASTEC - documento inaugural dos autos - foi formalizado somente em 29.08.2025, ou seja, mais de quatro meses após a deflagração do procedimento, evidenciando inércia administrativa já no estágio inicial da contratação e grave comprometimento da eficiência e do dever de planejamento.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Não bastasse, em 29.01.2026, sem que houvesse avanços significativos na elaboração dos estudos técnicos iniciais da contratação, a administração determinou a "suspensão *sine die*" do certame sob a justificativa de que deveria ser dada prioridade à contratação emergencial, condicionando o prosseguimento da licitação à conclusão daquele procedimento excepcional, sendo que o transcorrer do processo de licitação em absolutamente nada atrapalharia a contratação direta, por se tratar de processo autônomo e independente.

Ocorre que o processo licitatório somente voltou a tramitar em 22.04.2026, tendo permanecido sobrestado por aproximadamente três meses, sem que se identifique, nos autos, qualquer motivação idônea para tal medida, o que evidencia manifesta inadequação na condução do processo licitatório e reforça o quadro de morosidade injustificada.

**Diante da conjuntura, é possível observar que, apesar de instaurado cerca de dez meses antes do exaurimento da vigência do contrato regular, o processo permaneceu por aproximadamente oito meses sem avanço substancial - seja em razão da morosidade da elaboração do Documento de Oficialização da Demanda, seja em decorrência da injustificada suspensão do processo - revelando falha grave de gestão e planejamento contratual, apta a fabricar o cenário de emergência posteriormente invocado pela própria Administração.**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Já no tocante à contratação emergencial levada a cabo por meio do processo administrativo n°. 0036.003562/2026-45, verifica-se, da análise do calhamaço, que tal procedimento foi instaurado somente em 27.01.2026, ou seja, menos de um mês antes do exaurimento da vigência<sup>1</sup> do contrato anteriormente precedido de licitação, o que evidencia atuação tardia e incompatível com o dever de planejamento que rege a Administração Pública.

Referida contratação emergencial resultou na celebração do Contrato n° 358/2026/PGE-SESAU, em 16.04.2026, com vigência prevista de 01 (um) ano ou até a conclusão do Processo Licitatório n° 0046.000254/2025-68.

Nessa trilha, em análise preliminar, constata-se a existência de aparente lacuna temporal entre o exaurimento da vigência do Contrato Ordinário n° 55/PGE/2020 (26/02/2026) e o início da vigência do Contrato Emergencial n° 358/2026/PGE-SESAU (16/04/2026), período no qual o serviço, ao que tudo indica, pode ter sido executado sem a devida cobertura contratual, notadamente por se tratar de serviço de natureza contínua e essencial ao desempenho das atividades do LACEN e do Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro, cuja interrupção não se mostra factível sem prejuízo à prestação dos serviços de saúde.

Toda a conjuntura acima delineada evidencia, numa análise preliminar, grave deficiência de planejamento e gestão contratual, com indícios de que a situação emergencial

---

<sup>1</sup> O contrato foi encerrado, repise-se, em 26.02.2026.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

foi provocada pela própria inércia administrativa, em afronta ao regime jurídico das contratações públicas.

Urge, portanto, que esta 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**

### **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 - consubstanciado, em tese, na violação do dever de licitar, na morosidade da licitação, na ilegalidade da contratação direta por dispensa indevida de licitação e na provável prestação de serviços sem cobertura contratual - 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.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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 submeter à apreciação da Corte de Contas a regularidade dos atos praticados pela administração do LACEN a fim de que, uma vez confirmadas as irregularidades delineadas na exposição fática, sejam adotadas as medidas corretivas e sancionatórias cabíveis, com vistas ao restabelecimento da juridicidade da atuação administrativa.

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 análise da conduta do Laboratório Central de Saúde Pública de Rondônia - LACEN, caracterizada pela inobservância do dever constitucional de licitar, consagrado no art. 37, inciso XXI, da Constituição



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Federal.

Tal conduta materializa-se na morosidade da tramitação do certame licitatório nº. 0046.000254/2025-68, o qual tem por objeto na manutenção do fornecimento contínuo de insumos laboratoriais destinados a exames de microbiologia clínica, com cessão de equipamentos e sistema de automação laboratorial, amparada em situação emergencial aparentemente artificial (emergência ficta) fato que resultou em contratação direta fundamentada em emergencialidade ficta, assim como, possivelmente, na prestação dos serviços sem cobertura contratual.

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.

## **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 tal exigência à condição de verdadeiro princípio constitucional estruturante, *in verbis*:

Art. 37. [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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° 14.133/2021, o planejamento é condição indispensável à 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, de modo a assegurar o uso racional dos recursos públicos e



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

evitar contratações inadequadas<sup>2</sup>:

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 estruturação de mecanismos de 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 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:

---

<sup>2</sup> 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

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 de natureza contínua e plenamente previsível, cuja interrupção compromete diretamente a prestação de serviços essenciais à população.

**Nesse rumo, o Diretor do LACEN tem 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 do LACEN - que se arrasta por mais de um ano na fase preparatória de um certame para serviços essenciais e contínuos - evidencia falha estrutural de governança e gestão da entidade, que, embora ciente de que o contrato regular se exauriria em 2026,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

deixou de adotar condutas eficazes a levar a cabo a licitação no prazo devido.

Primeiro porque o processo licitatório nº 0046.000254/2025-68 foi instaurado somente após a prorrogação excepcional do contrato anteriormente precedido de licitação, circunstância que, por si só, já evidencia a atuação tardia da Administração.

A prorrogação excepcional, sabe-se, consiste em medida de caráter extraordinário, admitida apenas para assegurar a continuidade do serviço público em hipóteses específicas e devidamente justificadas, quando já esgotadas as possibilidades ordinárias de prorrogação contratual, não podendo ser utilizada como instrumento de compensação da ausência de planejamento administrativo.

Trata-se, portanto, de mecanismo de transição, destinado a evitar a descontinuidade do serviço enquanto se conclui, com a máxima brevidade, o novo procedimento licitatório, não se prestando a legitimar a inércia administrativa nem a postergar indefinidamente a adoção das providências necessárias à realização da licitação.

Nesse contexto, o fato de a Administração somente ter deflagrado o novo certame após lançar mão de prorrogação excepcional revela que não foram adotadas as medidas preparatórias indispensáveis à sua substituição tempestiva, evidenciando inequívoca deficiência de planejamento e gestão contratual.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Segundo porque, a agravar o quadro de leniência, e na contramão dos princípios da celeridade e da eficiência, a administração imprimiu ritmo excessivamente moroso à elaboração dos documentos preparatórios da licitação, sem avanço consistente na consolidação dos estudos técnicos indispensáveis à contratação e com paralisação formal sem justificativa idônea, o que comprometeu o regular desenvolvimento da fase interna do certame.

A exemplo, observa-se, da análise daqueles autos, que o Documento de Oficialização da Demanda – peça inaugural da fase preparatória – foi formalizado cerca de quatro meses após a abertura do processo, o que já revela morosidade incompatível com a natureza do objeto.

Na sequência, o feito permaneceu em tramitação interna entre a SESAU e o LACEN para elaboração dos estudos técnicos necessários à formalização do Estudo Técnico Preliminar (ETP), sem que houvesse avanço concreto, até que, em 30.01.2026, foi juntada a Informação nº 2/2026/SESAU-NLAB, por meio da qual se comunicou a **suspensão do certame**, sob o argumento de que seria necessário priorizar a contratação emergencial vinculada ao Processo nº 0036.003562/2026-45, com a indicação de que a licitação seria retomada apenas após a conclusão da contratação emergencial.

No ponto, é de amplo conhecimento da administração que a deflagração de contratação emergencial não a exime do dever de dar continuidade, de forma célere e prioritária, ao processo licitatório regular. Ao contrário, a



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

legislação e a boa governança administrativa impõem a tramitação paralela e coordenada de ambos os procedimentos – o emergencial, com caráter transitório, e o licitatório, com vistas à solução definitiva –, justamente para evitar a perpetuação de contratações precárias e a reiteração de situações emergenciais artificiais.

*In casu*, denota-se que a opção administrativa de, na prática, sobrestar o certame ordinário em razão da contratação emergencial, sem qualquer amparo jurídico, contribuiu diretamente para o prolongamento do cenário irregular e para a consolidação da dependência de soluções precárias, em detrimento da observância do dever constitucional de licitar.

Nessa trilha, é de se concluir que a ausência das medidas básicas de planejamento inviabilizou o adequado prosseguimento do processo licitatório nº 0046.000254/2025-6, 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.

Do contexto vê-se que a ausência de planejamento e a morosidade injustificada na fase preparatória da licitação decorreram de omissão relevante da Senhora **CICILEIA CORREIA DA SILVA - Diretora do LACEN**, que deixou de exercer a direção estratégica necessária ao regular funcionamento do órgão, em descumprimento ao dever imposto pelo art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Com efeito, a fase preparatória permaneceu sem avanço substancial porque **faltou direção superior**, isto é, **intervenção estratégica que somente o dirigente máximo poderia exercer**. A omissão da Diretora **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 o regular andamento e conclusão do certame, evitando o uso indevido de contratação com fundamento em emergência.

Sua inércia institucional contribuiu decisivamente para o atraso crônico do procedimento, comprometeu o planejamento e deu causa direta à inexistência de contratação regular, ensejando, portanto, sua responsabilização pelo ilícito.

Além disso, a responsabilidade pela morosidade da licitação deve ser atribuída, também, aos senhores **JOÃO ALEX DOS SANTOS MUNIZ** - Gerente, **ALINE LINHARES FERREIRA DE MELO MENDONÇA** - Diretor-Adjunto, **JACQUELINE DE ANDRADE FERREIRA** - Farmacêutico e **JULIANA VIEIRA FREZZA BERNARDES** - Gerente, por terem formalizado o Documento de Oficialização de Demanda<sup>3</sup> apenas em 28.08.2025, ou seja, mais de quatro meses após a instauração do procedimento, fato que retardou o início efetivo da fase preparatória e comprometeu a conclusão tempestiva do certame antes do término do contrato vigente.

De igual modo, atribui-se a responsabilidade

---

<sup>3</sup> Documento inaugural dos autos.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

ao senhor **JOÃO ALEX DOS SANTOS MUNIZ - Gerente**, por ter determinado a suspensão do certame licitatório em 29.01.2026 até que fosse concluído o procedimento licitatório, sem amparo jurídico, fato que acarretou novo atraso relevante – estimado em aproximadamente três meses – ao regular desenvolvimento e conclusão do procedimento licitatório, conduta que contribuiu diretamente para a consolidação de cenário de dependência de contratação emergencial já efetivada, perpetuando, assim, a utilização indevida de solução precária como regra administrativa.

## **2.2.2. Da contratação por emergência ficta e do desvio de finalidade.**

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 2024<sup>4</sup>, 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 Gasparini<sup>5</sup>, 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**

<sup>4</sup> Que regulamenta as contratações públicas no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Rondônia.

<sup>5</sup> 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

**as providências necessárias à realização de licitação 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 clássicas<sup>6</sup> assentam que a falta de planejamento, a desídia ou a má gestão não impedem, *de per si*, 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

---

<sup>6</sup> 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

gestão, determinando a apuração de responsabilidades e 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 conseqüente 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.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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 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 do contrato emergencial n.º 358/2026/PGE-SESAU [0036.003562/2026-45] decorreu diretamente da morosidade injustificada e da desorganização administrativa na condução do processo licitatório SEI n.º 0046.000254/2025-68**, que, mesmo após mais de um ano, 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 2020), com prazo de vigência ordinário até xxx e prorrogado excepcionalmente até xxx 2026, tinha data de cessação totalmente conhecida pela gestão.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Assim, a urgência alegada pelo LACEN foi criada pela própria inércia administrativa, que deixou de assegurar o adequado impulsionamento e a mínima celeridade ao processo licitatório.

Aliás, no processo de contratação emergencial<sup>7</sup> ora vergastado a Procuradoria-Geral do Estado, por meio do Parecer nº 249/2026-PGE-SESAU, alertou ao gestor quanto **(i)** ao caráter ficto das contratação, **(ii)** à necessidade de apuração de responsabilidade das razões que deram causa à emergência ficta e **(iii)** à urgente necessidade de assegurar celeridade na licitação. Veja-se:

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, e pela documentação juntada aos autos, esta Procuradoria opina pela **possibilidade jurídica** da contratação direta em razão da emergência, **com fulcro art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/21, DESDE QUE a Administração observe as orientações constantes no corpo deste opinativo.**

Frise-se mais uma vez ao Gestor da Pasta **as cautelas quanto ao preço**, conforme exposto no presente Parecer, no item 3.3.1 e 3.3.2, em especial diante das poucas fontes utilizadas para verificação de preços, ressaltando que a verificação está dentro dos aspectos técnicos da gestão. Além disso, reitera-se as cautelas relacionadas à verificação de preços em razão da utilização do comodato, conforme apontado no item 2.3.

Reitera-se o **caráter ficto da emergência**, devendo haver a apuração responsabilidade dos agentes, remetendo-se cópia do feito à SESAU-COARE e à CGE/RO, na forma do item 3.1 deste opinativo.

Orientando-se ainda a necessidade de tomar providências para regularizar a prestação do serviço de saúde, com destaque para a necessidade de concluir o processo licitatório nº [0046.000254/2025-68](#) com celeridade.

<sup>7</sup> 0036.003562/2026-45



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Ressalta-se a necessidade de manutenção da validade da documentação de habilitação da futura contratada.

Recomenda-se que a Pasta proceda com a emissão de justificativa para adoção do regime de comodato, como explicitado no item 3.3.4 deste opinativo.

Recomenda-se que a emissão da Nota de Empenho deve ser anterior ao início da execução dos serviços, conforme previsto na orientação administrativa nº 24 do Procurador Geral do Estado, bem como, esta deve estar de acordo com o previsto na art. 58 da Lei Federal 4.320/1964, em consonância com as orientações dispostas no item 4 da presente manifestação.

Relembre-se a necessidade de se cumprir ao disposto no art. 72 da Lei 14.133/2021 e art. 81 do Decreto 28.874/2024, incluindo a divulgação do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato, a ser mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Salienta-se que os documentos que instruem o processo, bem como as declarações e informações trazidas para os autos, são de inteira responsabilidade daqueles que as produziram.

Cumpridas as diligências apontadas no presente parecer, cujo cumprimento é ônus da Secretaria, que o Gestor avalie a continuidade do feito, se for o caso encaminhando o presente feito para elaboração de contrato, que no caso é obrigatório.

Por último, esclareço que esta dispensa não ampara despesa já realizada ou em andamento, e sim contratação futura.

É o Parecer que submeto à apreciação superior, nos termos da Resolução nº 8/2019/PGE/RO/2019/PGE-GAB.

**Toda a contextura evidencia que a suposta urgência que fundamentou a contratação precária decorre da própria inércia administrativa e da ausência de planejamento adequado, não podendo ser atribuída a eventos imprevisíveis ou inevitáveis, como exige a legislação.**

Com isso, a contratação emergencial firmada é ficta, ilegal e configura desvio de finalidade, utilizada como mero subterfúgio para encobrir a inação e a irresponsabilidade gerencial.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Para além da questão operacional, a perpetuação da contratação precária, porquanto fundada em situação emergencial artificialmente construída, 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 o objeto seja contratado 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 que reforça a necessidade de apuração rigorosa das responsabilidades dos agentes públicos que, por omissão ou má gestão, tenham contribuído para a contratação direta fulcrada em emergencialidade ficta.

**Por fim, destaca-se que, embora a PGE tenha expressamente recomendado a instauração de processo administrativo para apurar responsabilidades dos agentes que deram causa às irregularidades, não há qualquer evidência de que tais procedimentos tenham sido instaurados pelo LACEN.**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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 da Corte de Contas.

Diante de todo esse conjunto, impõe-se que o Tribunal promova a apuração das responsabilidades pela contratação emergencial indevida decorrente da morosidade no processo licitatório SEI nº 0046.000254/2025-68.

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 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 do LACEN, que assinou o Documento de Oficialização de Demanda e o Termo de referência da contratação emergencial, sem



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

determinar, inclusive, que fossem adotadas quaisquer medidas para o regular desenvolvimento de conclusão da licitação ordinária.

Competia à **Senhora CICICLEIA CORREIA DA SILVA - Diretora do Lacen**, 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 a contratação direta.**

Há, portanto, nexos causal claro e direto entre a conduta omissiva do dirigente máximo – que autorizou a contratação emergencial sem lastro fático-jurídico legítimo e deixou de promover a responsabilização devida – e o quadro de emergência ficta e contratação precária, o que impõe sua responsabilização pela irregularidade constatada.

Além disso, a responsabilidade pela morosidade da licitação deve ser atribuída, também, aos senhores **JOÃO ALEX DOS SANTOS MUNIZ** – Gerente, **ALINE LINHARES FERREIRA DE MELO MENDONÇA** – Diretor-Adjunto, **JACQUELINE DE ANDRADE FERREIRA** – Farmacêutico e **JULIANA VIEIRA FREZZA BERNARDES** – Gerente, por terem formalizado o Documento de Oficialização de Demanda<sup>8</sup> mais de quatro meses após a

---

<sup>8</sup> Documento inaugural dos autos.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

instauração do procedimento, fato que contribuiu diretamente para o atraso global do procedimento licitatório, impedindo sua finalização antes do exaurimento do contrato vigente e ensejando, como consequência direta, a necessidade de deflagração de contratação direta sob o fundamento de emergência, a qual, no caso concreto, revela-se de natureza ficta, por ter sido gerada pela própria inércia administrativa.

Configura-se, assim, nexos de causalidade entre a atuação tardia dos referidos agentes na fase inicial da contratação e a posterior adoção da dispensa emergencial de licitação, evidenciando que a situação de urgência invocada não decorreu de evento imprevisível, mas de falhas internas de gestão e planejamento.

De igual modo, atribui-se a responsabilidade ao senhor **JOÃO ALEX DOS SANTOS MUNIZ - Gerente**, haja vista que, ao determinar a suspensão do certame licitatório até que fosse concluído o procedimento licitatório, deu causa a novo atraso relevante ao regular desenvolvimento e conclusão do procedimento licitatório, conduta que contribuiu para a realização da contratação emergencial ficta, derivada da própria desorganização administrativa.

Evidencia-se, assim, nexos de causalidade entre a decisão de sobrestamento do processo licitatório e a consolidação do cenário de dependência de contratação direta, perpetuando a utilização indevida de solução excepcional como regra administrativa, em afronta ao dever constitucional de licitar.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

## **2.2.3. Da possível contratação sem cobertura contratual e da ilegalidade do reconhecimento de dívidas.**

Consoante já evidenciado nos autos, o derradeiro contrato oriundo de licitação (Contrato nº 55/PGE/2020) teve sua vigência exaurida em 26.02.2026, enquanto o novo contrato emergencial (Contrato nº 358/2026/PGE-SESAU) foi celebrado somente em 16.04.2026, conjuntura que indica que, no interregno, os serviços podem ter sido prestados sem cobertura contratual, notadamente por tratar-se de serviço de natureza contínua e considerado essencial ao desempenho das atividades do LACEN.

No ponto, insta destacar que 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.

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.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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 nº 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.

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



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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 excepcionalíssimo, 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 do LACEN em concluir a licitação criou um vácuo administrativo entre o término da vigência do Contrato nº 55/PGE/2020 e a celebração do Contrato Emergencial nº 358/2026/PGE-SESAU, período em que, muito provavelmente, os serviços permaneceram sendo executados sem a necessária cobertura contratual<sup>9</sup>.**

Não obstante os indícios acima delineados, este *Parquet* não logrou localizar, no âmbito do sistema

---

<sup>9</sup> 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

SEI/RO, elementos suficientes a demonstrar de que forma se deu a prestação dos serviços no interregno compreendido entre a lacuna contratual mencionada, circunstância que impede, neste momento, a formação de juízo conclusivo quanto à efetiva ocorrência das irregularidades aventadas nesse particular.

Nesse contexto, mostra-se necessário instar a o LACEN para informar e apresentar a documentação comprobatória da prestação dos serviços no referido período, incluindo, se houver, notas de empenho, ordens de serviço, processos de reconhecimento de dívida, notas fiscais, atestados de execução e quaisquer outros elementos aptos a evidenciar a regularidade (ou não) da despesa realizada e possibilitar eventual responsabilização nesse sentido.

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

Há atos contrários ao direito que, tanto em virtude de sua intrínseca ilicitude quanto em decorrência do inequívoco potencial que possuem de produzir danos, devem ser prevenidos. Consagrada pelo art. 497 do CPC/2015 e pelo art. 108-A do RITCE-RO, a tutela inibitória é voltada para esses casos, pois objetiva impedir a realização ou a reiteração de uma ilicitude provável<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> 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 realização de nova dispensa de licitação fundamentada 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 concluem o processo licitatório com vistas à contratação de empresa para a prestação dos serviços ora em debate.

A possibilidade de o órgão julgador se valer de uma imposição de fazer no âmbito da tutela inibitória,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

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.

Cumprе 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, 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



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

pleiteada, que possui o desiderato, ainda, de inibir de forma ampla a sistemática levada a cabo pelo LACEN.

## 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 **chamada aos vertentes autos, como responsável**, a Senhora **CICILEIA CORREIA DA SILVA - Diretora do LACEN** - pela seguinte irregularidade e omissão administrativas:

a) Por ter deixado de adotar providências estratégicas de governança capazes de assegurar a conclusão da fase interna da licitação n° 0046.000254/2025-68, instaurada há mais de um ano, mantendo-se inerte diante das reiteradas e injustificadas paralisações processuais, o que culminou na ausência de contratação regular;

b) Por ter autorizado a celebração de contratação direta fundamentada em



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

“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;

**II - Sejam chamados aos vertentes autos, como responsáveis,** os Senhores **JOÃO ALEX DOS SANTOS MUNIZ** - Gerente, **ALINE LINHARES FERREIRA DE MELO MENDONÇA** - Diretor-Adjunto, **JACQUELINE DE ANDRADE FERREIRA** - Farmacêutico e **JULIANA VIEIRA FREZZA BERNARDES** - Gerente, por terem formalizado o Documento de Oficialização de Demanda<sup>11</sup> apenas em 28.08.2025, ou seja, mais de quatro meses após a instauração do procedimento, fato que atrasou o cronograma licitatório, comprometendo a conclusão tempestiva do certame e ensejando, por consectário, a deflagração de contratação direta fundamentada em situação de emergencialidade ficta, caracterizada pela própria inércia administrativa.

**III - Seja chamado aos vertentes autos, como responsável,** o Senhor **JOÃO ALEX DOS SANTOS MUNIZ** - Gerente, por ter determinado a suspensão do certame licitatório em 29.01.2026 até que fosse concluído o procedimento licitatório, sem amparo jurídico, fato que acarretou novo atraso ao desenvolvimento e conclusão do procedimento

<sup>11</sup> Documento inaugural dos autos.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

licitatório, consolidando, por consectário, o cenário de dependência de contratação direta emergencial.

**III** - Seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela inibitória, *inaudita altera parte*, determinando-se à Senhora **CICILEIA CORREIA DA SILVA** - **Diretora do LACEN**, que:

- a) Esclareça se houve a efetiva prestação dos serviços no interregno compreendido entre o término da vigência do Contrato n° 55/PGE/2020 e a celebração do Contrato Emergencial n° 358/2026/PGE-SESAU, bem como de que forma se deu tal execução, especialmente quanto à existência de cobertura contratual, emissão de empenho prévio, formalização de eventuais processos de reconhecimento de dívida e correspondente liquidação da despesa, devendo, para tanto, ser apresentada toda a documentação comprobatória pertinente, tais como notas fiscais, ordens de serviço, atestados de execução e demais elementos aptos à elucidação dos fatos;
- b) 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 Processo SEI n° 0036.003562/2026-45, com



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

fixação de prazo para comprovação da instauração a essa Corte;

- c) **Conclua**, no prazo a ser definido pela Corte, o procedimento licitatório instrumentalizado via SEI n°. 0046.000254/2025-68, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para o fornecimento continuado de insumos laboratoriais específicos para exames de microbiologia clínica, incluindo garrafas de hemocultura para automação, identificação de bactérias e fungos/leveduras, testes de sensibilidade a antibióticos e antifungograma, todos automatizados, com fornecimento em regime de "COMODATO" de todo sistema/solução de automação laboratorial, incluindo todos os insumos laboratoriais necessários às etapas da realização dos exames/testes propostos no certame, para atender ao Laboratório Central de Saúde Pública do Estado de Rondônia - LACEN/RO, LAFRON/RO e Laboratório de Microbiologia do Hospital de Base Ary Pinheiro, com possibilidade de expansão à Macroregião II, pertencente ao quadro da Secretaria de Estado da Saúde - SESAU/RO, de forma continuada.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

**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 sindicarmos 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 aplicação das sanções cabíveis aos responsáveis, nos termos da legislação vigente.

Porto Velho-RO, 07 de maio de 2026.

(assinado eletronicamente)

**Érika Patrícia Saldanha De Oliveira**

Procuradora do Ministério Público de Contas